

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARENTA Y SIETE ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., seis (06) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

Clase de Proceso : **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**
Demandante : **ELIZABETH RAMÍREZ LOZANO C.C 28.866.748**
Demandado : **ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C. -SECRETARIA
DISTRITAL DE INTEGRACION SOCIAL**
Radicación : **11001334204720210020200**
Asunto : **Contrato realidad.**

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente.

S E N T E N C I A

1.- ANTECEDENTES

1.1.- DEMANDA:

1.1.1 ASUNTO A DECIDIR Y COMPETENCIA

Con fundamento en los artículos 187 y 189 del CPACA, procede el Despacho a decidir en primera instancia, el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho regulada por el artículo 138 ibidem, promovida por la señora **ELIZABETH RAMÍREZ LOZANO**, actuando mediante apoderado judicial contra la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C., - SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL-**.

1.1.2. PRETENSIONES¹

“PRIMERA: Que se declare que es nulo el contenido de la respuesta emitida con el número de Radicado S 2020 / 108037 calendado el 19 de octubre de 2020, por parte de la Subdirectora de Contratación de la Secretaría Distrital de Integración Social, así como la respuesta con Radicado S 2020 / 104832 calendado el 08 de octubre de 2020 y demás documentos relacionados y se proceda con el reconocimiento del contrato realidad y el pago de todas y cada una de las prestaciones reclamadas mediante solicitud formulada en debida forma a tal institución mediante documento con Radicado S DIS número E 2020/024156 del 22 de septiembre de 2020.

SEGUNDA: Que, a título de restablecimiento del Derecho, se condene a la Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría Distrital de Integración Social, al reconocimiento, liquidación y pago a mi poderdante, la señora ELIZABETH RAMIREZ LOZANO, de las prestaciones sociales referidas a la Afiliación al Sistema de Seguridad Social Colombiano (Salud, Pensión, Entidad Administradora de Riesgos Laborales (ARL), Cesantías, Intereses a las Cesantías, Vacaciones, compensación por el no disfrute de las vacaciones, bonificación por servicios prestados, bonificación de recreación, prima de antigüedad, prima técnica del cargo, primas (prima de antigüedad, prima técnica del cargo, prima semestral, prima de navidad), horas extras diurnas, nocturnas y dominicales, demás prestaciones inherentes a la asignación básica durante el período en el cual se desempeñó como trabajadora, la indexación de las sumas adeudadas, de acuerdo con el índice de precios al consumidor; así como todas las prestaciones sociales y económicas, establecidas legalmente para los empleados públicos del orden Distrital, especialmente, las que devenga un profesional especializado de los empleados de la planta de la Secretaría Distrital de Integración Social. Todo lo anterior, por el tiempo que estuvo vinculada a dicha entidad, mediante los contratos de prestación de servicios, referidos en los hechos de esta demanda.

TERCERA: Que como consecuencia de la negativa de la entidad demandada, a no pagar las prestaciones sociales a que tiene Derecho mi poderdante, especialmente las cesantías, se le condene a pagar como sanción un día de salario desde la fecha del retiro definitivo del servicio, hasta cuando se verifique el pago; en razón a que, por la actitud negativa de la entidad de no reconocer sus prestaciones sociales entre ellas el valor de las cesantías, la demandante no pudo acceder a presentar solicitud del pago definitivo de dichas prestaciones, en los términos establecidos en el Artículo 1 de la Ley 244 de 1995, y por ello, se debe acceder a la sanción determinada en el Artículo 2 de la citada Ley.

CUARTA: Que, igualmente, se declare que durante el lapso de la prestación de servicios que vinculó a mi poderdante, la señora ELIZABETH RAMIREZ LOZANO, con la Secretaría Distrital de Integración Social, no ha existido solución de continuidad como servidor público, para todos los efectos legales y prestacionales.

¹ Ver [19SubsanaciónDemanda.pdf](#) hojas 9-10.

QUINTA: Que, igualmente, se declare que durante el lapso de la prestación de servicios que vinculó a mi poderdante, la señora ELIZABETH RAMIREZ LOZANO, con la Secretaría Distrital de Integración Social, no ha existido solución de continuidad como servidor público, para todos los efectos legales y prestacionales.

...

SEXTA: Que, con fundamento en lo estipulado en el artículo 65 del código sustantivo del trabajo, se condene a la demandada, al pago del valor de la Sanción por el no pago de los salarios y prestaciones debidos.

SÉPTIMA: Con fundamento en lo normado en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, ruego al señor Juez condenar en costas a la Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría Distrital de Integración Social

..."

1.1.3. HECHOS²

Los principales hechos se resumen así:

- La accionante fue contratada bajo la figura de contrato de prestación de servicios profesionales para desarrollar inicialmente el siguiente objeto: Adelantar procesos en las etapas precontractual, contractual y poscontractuales de la Dirección Territorial de la secretaria distrital de integración social, en los siguientes periodos: desde el 10 de junio de 2011 hasta el 9 de mayo de 2012, desde el 15 de mayo de 2012 hasta el 14 de febrero de 2013 y, desde el 19 de febrero de 2013 hasta el 18 de febrero de 2014.
- Posteriormente, fue contratada bajo la figura antes mencionada para desarrollar como objeto: Liderar, orientar y apoyar las actividades relacionadas con la planeación, revisión y seguimiento de los aspectos técnicos de la etapa precontractual , contractual y poscontractuales en los procesos de contratación de la Dirección Poblacional, desde el 20 de enero de 2014 hasta el 31 de enero de 2015, desde el 2 de febrero de 2015 hasta el 31 de enero de 2016, desde el 2 de febrero de 2016 hasta el 1 de septiembre de 2016, desde el 6 de septiembre de 2016 hasta el 31 de enero de 2017, desde el 02 de febrero de 2017 hasta el 16 de junio de 2017.
- Por último, se le contrató bajo la misma modalidad de orden de prestación de servicios para desarrollar como objeto, la revisión y seguimiento de los aspectos técnicos de la etapa precontractual, contractual y poscontractuales en los procesos de contratación de la Dirección Poblacional, requeridos para el desarrollo de la misión de la

² Ver [19SubsanaciónDemanda.pdf](#) - hojas 10-14.

Secretaría Distrital de Integración Social, desde el 28 de junio de 2017 hasta el 27 de septiembre de 2017.

- Durante la prestación del servicio, la demandante cumplió con las órdenes y obligaciones consignadas en los contratos y aquellas solicitadas por su jefe inmediato, quien impartía otras funciones diferentes a las establecidas en el objeto principal; debía cumplir horario e inclusive, hasta la compensación de una hora más de trabajo diario fuera de las jornadas legales, para poder descansar en semana santa, las fiestas de navidad y año nuevo; en algunas ocasiones se les asignaba vales de taxi para transportarse dadas las altas horas en que debía salir de la entidad, hecho que puede observarse en un vale de taxi adjunto en el acápite de pruebas bajo el numeral 3.7, así como en las planillas de las empresas de vigilancia que exigían el registro de los servidores públicos que salían después de las jornadas de trabajo.
- Se le pagaron por sus servicios, las cantidades pactadas en los contratos, de manera mensual, previa exigencia de afiliación al Sistema de Seguridad Social y el pago de cotizaciones al día.
- El 22 de septiembre de 2020 la accionante elevó petición ante la Secretaría Distrital de Integración Social, solicitando el reconocimiento y pago las prestaciones sociales, teniendo en cuenta la configuración de un contrato realidad.
- La Secretaría Distrital de Integración Social, denegó el requerimiento anterior a través del Oficio S 2020/104832 del 8 de octubre de 2020.

1.1.4. Normas Violadas

De orden Constitucional:

Artículos 13, 25 y 53.

De orden legal.

Artículos 23 del CST, 138, 152 numeral 2, 156 a 167 del CPACA.

2. POSICIÓN DE LAS PARTES

2.1 Demandante:

Se afirma que los actos administrativos demandados son contrarios al orden legal y constitucional al desconocer el principio de primacía de la legalidad sobre las formas plasmado en los artículos 25 y 53 constitucional, al encubrir una relación laboral con aparentes contratos de prestación de servicio bajo subordinación, en cumplimiento de obligaciones misionales de la entidad.

Se explica que en el caso que nos ocupa, se configuraron los elementos de prestación personal del servicio, subordinación y dependencia y pago como contraprestación del servicio, en concordancia con el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, en razón a los servicios prestados de forma continua por más de 6 años, actividades que son propias del funcionamiento y giro normal de la entidad como lo es garantizar los procesos de contratación en las etapas precontractual, contractual y poscontractuales, las cuales son usualmente desempeñadas por un profesional especializado.

La actuación de la administración se encuentra en contravía de lo dispuesto en el artículo 125 Constitucional, al tratarse de actividades de carácter misional, anotados en el manual de funciones y competencias laborales.

Así las cosas, al negarse el reconocimiento de prestaciones sociales, se vulnera el artículo 13 de la Constitución Política, esto a pesar de que las actividades contratadas fueron ejecutadas en la misma forma que un profesional especializado dentro de la planta de personal de la entidad, situación que le cerró la posibilidad que tenía al momento de su retiro para presentar solicitud del pago de sus cesantías, y en consecuencia, a la indemnización a que tiene derecho por mandato expreso del contenido de la Ley 244 de 1995.

2.2. Demandada:

En la contestación de la demanda de julio 5 de 2022³, se hace referencia al contrato de prestación de servicios regulado por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, cuyo numeral 3º habilita la contratación de actividades relacionadas con la administración, cuando estas no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

Se hace alusión a los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, que determina las obligaciones de quienes ejercen la supervisión, sin implicar subordinación, por cuanto dicha actividad resulta indispensable para realizar los informes que soportan el pago de honorarios a la contratista.

³ [27ContestacionDemanda.pdf](#)

Como excepciones de fondo fueron propuestas **(i)** inexistencia de elementos de subordinación, **(ii)** el cumplimiento de horario no implica subordinación, **(iii)** compensación, **(iv)** cobro de lo no debido **(v)** inexistencia de la obligación, **(vi)** prescripción, y **(vii)** la genérica solicitando declarar de oficio las demás excepciones que se encontraren probadas.

3. TRAMITE PROCESAL.

La demanda fue inicialmente radicada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 18 de mayo de 2021⁴, Corporación que por medio de auto del 9 de junio del mismo año⁵, dispuso la remisión del expediente por competencia factor cuantía a los juzgados administrativos del circuito de Bogotá.

Asignada la demanda por reparto a esta sede judicial el 16 de julio de 2021, la misma fue admitida mediante auto del 26 de abril de 2022⁶; notificada a las partes por secretaría el 16 de mayo del mismo año.

Vencido el término del traslado, la entidad accionada allegó contestación de demanda en término el 5 de julio de 2022⁷. Se fijó fecha para audiencia inicial, misma que se llevó a cabo el día 6 de septiembre de 2022⁸. La audiencia de práctica de pruebas se realizó el 6 de octubre de 2022⁹.

Finalmente, mediante auto del 31 de enero de 2023¹⁰ se declaró precluida la etapa probatoria, y se concedió el término de diez (10) días para que las partes presentaran sus alegatos finales y se indicó que vencido el término anterior se proferiría el fallo, conforme a lo dispuesto en el inciso final artículo 181 del C.P.A.C.A.

3.1. Alegatos de conclusión parte demandante:

La parte actora presentó alegatos de conclusión en tiempo, mediante memorial del 13 de febrero de 2023¹¹, en los que reitera los argumentos de

⁴ Ver [10RepartoTAC](#)

⁵ Ver [10RepartoTAC](#)

⁶ Ver [23AutoRemite.pdf](#)

⁷ Ver [27ContestacionDemanda.pdf](#)

⁸ Ver [34ActaAudiencia.pdf](#)

⁹ Ver [43ActaAudienciaPruebas.pdf](#)

¹⁰ Ver [52IncorporaPruebasTrasladoAlegatos.pdf](#)

¹¹ Ver [54AlegatosDemandante.pdf](#)

la demanda, relativos al reconocimiento de prestaciones sociales y trato de como funcionaria pública, en las mismas condiciones en que las recibieron los servidores públicos involucrados en la planta de personal de la entidad demandada.

Lo anterior, al considerar que la administración no solo desconoció el régimen laboral colombiano, sino que no se sometió al régimen legal que gobierna la función pública, y apeló a subterfugios como el evidenciado en el caso en estudio para vincular funcionarios públicos a través de contratos de prestación de servicios.

Como elementos de la relación laboral acreditados en el expediente, se trae a colación los testimonios recepcionados a los señores Denis Clavijo y Juan Carlos Machuca, quienes informaron lo siguiente:

- Encontrarla siempre en su lugar de trabajo para cualquier consulta o función a ejercer, es decir en los horarios establecidos por la entidad para los funcionarios de la misma, lo cual en una relación meramente contractual pudiese ser desarrollada bajo elementos propios, en cualquier lugar y bajo los tiempos que determine el contratista, pero que aquí no ocurre y pretende ser desvirtuado con la negativa de remisión de los documentos que se generan en la entidad.
- La accionante realizó actividades misionales y permanentes dentro de la entidad de forma continua.
- La señora Elizabeth Ramírez, no era autónoma, ni independiente en realizar las actividades contratadas, pues recibía órdenes, instrucciones y direccionamiento en cuanto a la forma de realizarlas, además de valorarlas mensualmente, hechos que se encuentran probados con los documentos que se remitían y ordenaban dar tratamiento de acuerdo con las directrices de los jefes de las diferentes áreas donde estuvo vinculada, así como, lo manifestado en los testimonios ya mencionados.
- Pago de honorarios mensual.

Mediante la documental aportada, como contratos de prestación de servicios, observa que se logra demostrar la prestación de servicios profesionales por más de 6 años, sin solución de continuidad.

Por todo lo anterior, considera la parte actora se encuentra demostrado que se cumplen con cada uno de los elementos que soportan una relación de índole laboral.

3.2. Alegatos de conclusión entidad demandada:

Vencido el término la entidad accionada no presentó alegatos de conclusión.

3.3. Ministerio Público:

La Representante del Ministerio Público no emitió concepto alguno dentro del presente asunto.

Cumplido el trámite de Ley, sin que se observe causal de nulidad procesal, se decide mediante las siguientes;

4. CONSIDERACIONES

Por razones de orden metodológico, el Despacho en primer término identificará el problema jurídico, luego analizará la normatividad aplicable al caso y finalmente resolverá el caso concreto, previa valoración del recaudo probatorio.

4.1 Problema Jurídico.

El problema jurídico conforme quedó trazado en la audiencia inicial, consiste en establecer si entre la señora Elizabeth Ramírez Lozano y el Distrito Capital de Bogotá - Secretaría de Integración Social existió una relación laboral a causa de la suscripción de varios contratos de prestación de servicios suscitados entre el 10 de junio de 2011 y el 27 de septiembre de 2017, y en caso de resultar probado, procede como consecuencia, el pago de los emolumentos salariales que percibe un profesional especializado de planta de la entidad.

A continuación, el Despacho realizará el análisis normativo correspondiente, luego, valorará las pruebas aportadas para así resolver el caso concreto.

4.2. Normatividad aplicable al caso

Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993, consignó algunas modalidades estatales, entre las cuales definió el contrato de prestación de servicios, así:

“...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: (...)

3. 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..."

(Subraya fuera de texto)

Conforme a lo anterior, el contrato de prestación de servicios suscrito por entidades estatales tiene fundamento legal en el Estatuto General de Contratación, es decir, está autorizado por la ley y tiene como propósito que se ejecuten actos que tengan conexión con la actividad que cumple la entidad administrativa, relación jurídica que se establece con personas naturales, para que realicen actividades que no puedan ejecutarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados.

La convención realizada en contratos de prestación de servicios no tiene otro propósito que el desarrollo de labores relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, sin importar la circunstancia de tiempo o lugar donde se presta el servicio. Son las necesidades de la administración las que imponen la celebración de este tipo de contratos.

La Ley 80 de 1993 dispone que los contratos de prestación de servicios no generan relación laboral, ni prestaciones sociales, no obstante, a medida que el tema ha sido estudiado por las Altas Cortes, se ha establecido que cuando de su ejecución se hacen evidentes elementos tales como la subordinación o la dependencia, la prestación personal del servicio y la remuneración, se está frente a una relación laboral independientemente de la forma de vinculación.

4.2.1 Los estudios previos

La Administración Pública debe dar aplicación a un plan en cada uno de sus procesos de selección, en especial, en los que lleva a cabo de forma directa. Así lo consideró el legislador al redactar el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, donde, en este último, bajo la figura denominada «maduración de proyectos»,¹² dispuso la exigencia de elaborar estudios, diseños y proyectos, y los pliegos

¹² Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011.

de condiciones, según corresponda, con anterioridad a la apertura de un proceso de selección o a la firma de un contrato si la modalidad de contratación es la directa.¹³ En la práctica, al conjunto de estas exigencias se le ha designado «estudios previos».

El mencionado artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 resume los estudios previos como el análisis de conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, la tramitación de las autorizaciones y las aprobaciones necesarias para la contratación o el desarrollo de los estudios, diseños y proyectos requeridos para tal fin.

En el caso del contrato estatal de prestación de servicios profesionales, el análisis del sector depende del objeto del contrato y de las condiciones de idoneidad y/o experiencia que permiten contratar a la persona natural o jurídica que está en condiciones de desarrollarlo. No obstante, al ser un contrato temporal, el término por el cual se celebra debe estar consignado en los estudios previos dentro del objeto contractual. Así lo ha interpretado la Corte Constitucional, al precisar que el objeto del contrato de prestación de servicios está conformado por «la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada».¹⁴

4.3 Jurisprudencia en general sobre la contratación de prestación de servicios.

Para establecer los parámetros que diferencian los contratos de prestación de servicios respecto a los que consagran relaciones laborales, la Corte Constitucional se ha pronunciado de la siguiente forma:

“...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*

¹³ Luis Alonso Rico Puerta: «Teoría general y práctica de la contratación estatal». 11 ed. Bogotá: Leyer, 2019. p. 338.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-154 de 1997; M.P. Hernando Herrera Vergara.

formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.

El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual "... Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley".

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

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

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

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

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

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

En síntesis, el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la **calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales ; **a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente...**"**¹⁵ (Negrilla y subraya del Despacho)

De acuerdo a lo señalado por nuestro Órgano de Cierre Constitucional y Administrativo, para que se configure la relación laboral en el contrato de prestación de servicios se requiere demostrar los tres elementos del contrato de trabajo los cuales son:

- La prestación personal del servicio.
- La continua subordinación y dependencia laboral
- La remuneración.

Una vez probada la relación laboral se tiene derecho al pago de las prestaciones sociales por el tiempo laborado, atendiendo así al principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo, contenido en el artículo 53 de la Constitución Política.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-174 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

La permanencia de la relación implica el análisis acerca de si la actividad se puede considerar como de aquella que requiera planta de personal transitoria.

El transcurso de tiempo de suspensión de la relación contractual puede implicar la aplicación del término de prescripción si se configura la solución de continuidad.

4.4 Sentencias de unificación de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa sobre contrato realidad.

En cuanto al reconocimiento de la existencia de la relación laboral encubierta a través de un contrato de prestación de servicios, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en Sentencia de Unificación Jurisprudencial del 25 de agosto de 2016¹⁶, estipuló las siguientes reglas respecto a la prescripción extintiva de los derechos salariales y prestacionales derivados del contrato realidad:

- *Quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual.*
- *Sin embargo, no aplica el fenómeno prescriptivo frente a los aportes para pensión, en atención a la condición periódica del derecho pensional y en armonía con los derechos constitucionales a la igualdad e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales y los principios de in dubio pro operario, no regresividad y progresividad.*
- *Lo anterior, no implica la imprescriptibilidad de la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, pues esto sería un beneficio propiamente económico para él, que no influye en el derecho pensional como tal (que se busca garantizar), sino en relación con las cotizaciones adeudadas al sistema de seguridad social en pensiones, que podrían tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional.*
- *Las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están exceptuadas de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA).*
- *Tampoco resulta exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que al estar involucrados en*

¹⁶ Ver Sentencia de Unificación Jurisprudencial Consejo de Estado, Sección Segunda. CE-SUJ2-05 del 25 de agosto de 2016. Consejero Ponente Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015)

este tipo de controversias (contrato realidad) derechos laborales irrenunciables (cotizaciones que repercuten en el derecho a obtener una pensión), que a su vez comportan el carácter de ciertos e indiscutibles, no son conciliables.

- El estudio de la prescripción en cada caso concreto será objeto de la sentencia, una vez abordada y comprobada la existencia de la relación laboral, pues el hecho de que esté concernido el derecho pensional de la persona (exactamente los aportes al sistema de seguridad social en pensiones), que por su naturaleza es imprescriptible, aquella no tiene la virtualidad de enervar la acción ni la pretensión principal (la nulidad del acto administrativo que negó la existencia del vínculo laboral).
- El juez contencioso-administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, una vez determinada la existencia del vínculo laboral entre el demandante y la agencia estatal accionada, sin que ello implique la adopción de una decisión extra petita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador".

De igual modo, se unifica la jurisprudencia en lo que atañe a que (i) el consecuente reconocimiento de las prestaciones por la nulidad del acto administrativo que niega la existencia de la relación laboral y del tiempo de servicios con fines pensionales proceden a título de restablecimiento del derecho, y (ii) el ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir por el contratista corresponderá a los honorarios pactados.

Finalmente, en sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021¹⁷, la Sección Segunda del Consejo de Estado unificó la posición sobre:

- La temporalidad,
- El término de solución de continuidad entre contratos
- La devolución de los aportes a la Seguridad Social en salud en las relaciones laborales encubiertas o subyacentes, bajo 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

¹⁷ C.E., Sec. Segunda, Sent. 2013-01143-01, SUJ-025-CE-S2-2021, sep. 9/2021.

exceda, podrá flexibilizarse en atención a las especiales circunstancias que el juez encuentre probadas dentro del plenario.

"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.».

En esta providencia se estableció que el término estrictamente indispensable que deben durar los contratos de prestación de servicios será el que se señale en la minuta de prestación de servicios y que corresponde al lapso que, según los estudios previos, debe concederse a la espera de que el contratista cumpla con el objeto contractual, sin perjuicio de las prórrogas que puedan concederse para garantizar ese cumplimiento.

A la par, explicó que aun cuando los contratistas de las entidades partes en un contrato realidad no hayan sido afiliados al sistema de seguridad social para cubrir riesgos y contingencias laborales y de salud, no procede reembolsarle los aportes que haya efectuado de más, por ser aportes parafiscales obligatorios y con destinación específica.

4.5 Del término de prescripción según el criterio jurisprudencial del H. Consejo de Estado.

El Consejo de Estado mediante sentencia de unificación de fecha 16 de agosto de 2016¹⁸, estableció unas reglas jurisprudenciales concernientes a la prescripción, entre las cuales se encuentran:

- La persona que pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y como consecuencia el pago de las prestaciones sociales deberá reclamarlo en el término de tres (3) años, contados a partir de la terminación de su vínculo contractual.
- No aplica el fenómeno prescriptivo frente a los aportes para pensión, lo que no implica la imprescriptibilidad de la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el contratista, por ser un beneficio económico que no influye en el derecho pensional, como tal (que se busca garantizar), sino en relación con las cotizaciones adeudadas al sistema de seguridad social en pensiones, que podrían tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional.
- No hay caducidad en la reclamación de los aportes pensionales al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad.

5. Caso concreto.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Exp.2013-00260- 01(0088-15) CE-SUJ2-005-16.

A continuación, se analizarán las pruebas aportadas en el curso del proceso que interesan al debate, y se examinará si existe configuración de los elementos que permiten establecer la existencia de un contrato realidad.

La señora Elizabeth Ramírez Lozano, pretende que **se declare la nulidad del Oficio** No. S2020108037 del 19 de octubre de 2020, proferido por la Subdirectora de Contratación de la entidad demandada, mediante el cual negó el reconocimiento y pago de derechos laborales y a título de restablecimiento del derecho, se pretende la declaratoria de existencia de una relación laboral con la entidad accionada, así como, el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales dejadas de recibir, bajo una relación laboral que se adelantó irregularmente bajo la modalidad de órdenes de prestación de servicios.

Por su parte, la entidad demandada, aduce que no se puede acceder a las pretensiones de la demanda, toda vez, que la relación que existió entre las partes se desarrolló en armonía con lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, sin ningún tipo de subordinación y ejecutándose por la demandante de manera independiente y autónoma.

En ese orden, es necesario establecer si de las pruebas allegadas, se logra demostrar, la configuración de los 3 elementos que constituyen una vinculación laboral como son:

- La existencia de la prestación personal del servicio,
- La continuada subordinación laboral y,
- La remuneración como contraprestación

De igual modo, de conformidad con la unificación de la jurisprudencia lo que atañe a la posibilidad de obtener, el reconocimiento de las prestaciones como consecuencia de la nulidad del acto administrativo que niega la existencia de la relación laboral y del tiempo de servicios con fines pensionales proceden a título de restablecimiento del derecho, y el ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir por el contratista corresponderá a los honorarios pactados.

5.1. Prestación personal del servicio:

Del material probatorio documental obrante en el expediente, se resalta copia de los contratos de prestación de servicio¹⁹ con sus adiciones y prórrogas contractuales, así como las certificaciones contractuales emitidas

¹⁹ Ver [06ContratosPrestaciónServicios.pdf](#), [37ContratoPrestacionServicios.pdf](#) y [41AnexoContratosCorreo20221005.pdf](#)

por el área de contratación de la entidad²⁰, entre otros, se puede determinar que la señora Ramírez Lozano suscribió de forma personal e indelegable con la Secretaría Distrital de Integración Social – Subdirección de Contratación, los siguientes contratos de prestación de servicios:

CANTIDAD	CONTRATO	DESDE	HASTA	TIEMPO
1	3521- 10/06/2011	10/06/2011	09/05/2012	11 MESES
Interrupción de 3 días hábiles				
2	3198- 14/05/2012	15/05/2012	14/02/2013	9 MESES
Interrupción de 2 días hábiles				
3	1374- 16/02/2013	19/02/2013	18/11/2013	9 MESES
Cesión del Contrato a partir del 19 de noviembre de 2013²¹				
Interrupción de 41 días hábiles				
4	570- 16/01/2014	20/01/2014	31/01/2015	12 MESES Y 11 DÍAS
5	2681- 28/01/2015	02/02/2015	31/01/2016	11 MESES Y 29 DÍAS
Interrupción de 1 día hábil				
6	2444- 01/01/2016	02/02/2016	01/09/2016	7 MESES
Interrupción de 2 días hábiles				
7	10846- 06/09/2016	06/09/2016	31/01/2017	4 MESES Y 26 DÍAS
Interrupción de 1 día hábil				
8	1747- 02/02/2017 Con 1 prórroga	02/02/2017	16/06/2017	4 MESES Y 15 DÍAS
Interrupción de 4 días hábiles				
9	7597- 27/06/2017	28/06/2017	27/09/2017	3 MESES

Una vez revisada la documentación, se evidencia que la Secretaría de Integración Social con el fin de garantizar la eficaz y eficiente ejecución de sus actividades misionales, requirió la contratación de una PROFESIONAL para liderar, orientar y apoyar las actividades relacionadas con la planeación, revisión, y seguimiento de los aspectos técnicos de la etapa precontractual, contractual y poscontractual en los procesos de contratación para el desarrollo de los proyectos y programas sociales de esa entidad al no contar con personal suficiente dentro de la misma, suscribiendo **9 contratos de prestación de servicios** con la señora Ramírez Lozano, los cuales, fueron ejecutados de manera personal durante **6 años, 2 meses y 5 días**, desde el 10 de junio de 2011 al 27 de septiembre de 2017.

²⁰ Ver [03CertificaciónContratosSDIS.pdf](#) y [39MemorialPruebas.pdf](#)

²¹ Ver [41AnexoContratosCorreo20221005.pdf](#), páginas, 631 a 921.

En este punto, conviene precisar, en reciente pronunciamiento de unificación por importancia jurídica SUJ-025-CE-S2-2021, proferido el 9 de septiembre de 2021 por la Sala Plena Sección Segunda del Consejo de Estado, Radicado: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016), Demandante: Gloria Luz Manco Quiroz, ante la disparidad de criterios que existían al interior de esa Corporación, así como de los tribunales y juzgados administrativos para computar la interrupción de los contratos estatales de prestación de servicio, acogió el término de treinta (30) días hábiles como límite temporal para que opere la solución de continuidad entre éstos que viene aplicando la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre la noción de «interrupciones amplias, relevantes o de gran envergadura».²²

Para el efecto, estableció la siguiente regla:

“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”.

Del mismo modo, precisó que *“... la existencia de vinculaciones contractuales consecutivas hace necesario el examen de sus interrupciones, con el fin de establecer si se presentó o no la solución de continuidad en la relación laboral declarada. En ese sentido, la Sala considera adecuado **establecer un periodo de treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios, sin que este, se itera, constituya una «camisa de fuerza» para el juez contencioso que, en cada caso y de acuerdo con los elementos de juicio que obren dentro del plenario, habrá de determinar si se presentó o no la rotura del vínculo que se reputa laboral”.*** (Subraya extratexto)

Adicionalmente, como complemento de la anterior regla, ordenó a los operadores judiciales, atender las siguientes recomendaciones:

“152. Primera: cuando las entidades estatales a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 celebren contratos de prestación de servicios en forma sucesiva con una misma persona natural, en los que concurren todos los elementos constitutivos de una auténtica relación laboral, se entenderá que no hay solución de continuidad entre el contrato anterior y el sucedáneo, si entre la terminación de aquél y la fecha en que inicie la ejecución del otro, no han transcurrido más de treinta (30) días hábiles, siempre y cuando se constate que los objetos contractuales y las obligaciones emanadas de ellos son iguales o similares y apuntan a la satisfacción de las mismas necesidades.

153. Segunda: en cualquier caso, de establecerse la no solución de continuidad, los efectos jurídicos de dicha declaración serán solamente los de concluir que, a pesar de haberse presentado interrupciones entre uno y otro contrato, no se configura la prescripción de los derechos que pudiesen derivarse de cada vínculo contractual. En el evento contrario, el juez deberá definir si ha operado o no tal fenómeno extintivo respecto de algunos de los contratos sucesivos celebrados, situación en la cual no procederá el reconocimiento de los derechos salariales o prestacionales que de aquellos

²² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral; sentencia número SL981-2019, de 20 de febrero de 2019.

hubiesen podido generarse”.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Despacho entrará a analizar demás elementos para efectos de establecer si se configuró o no una verdadera relación laboral entre la actora y la Secretaría Distrital de Integración Social, así:

5.2 Actividades contratadas

De conformidad con las actividades anotadas en los contratos de prestación de servicios y certificaciones emitidas por la Dirección de Gestión Corporativa- Subdirección de contratación de la entidad antes puesta de presente, se indica la obligación de prestar servicios profesionales para desarrollar tres objetos contractuales estrechamente relacionados, pero dos de ellos que distan en cuanto a la responsabilidad asignada, debiendo el Despacho efectuar un análisis según el periodo:

Entre junio de 2011 y febrero de 2014 - Prestar los servicios profesionales para adelantar procesos en las etapas precontractual, contractual y postcontractual de la dirección territorial, con las siguientes **obligaciones generales**:

“2. Mantener estricta reserva y confidencialidad sobre la información que conozca por causa o con ocasión del contrato. 3. No instalar ni utilizar en los equipos que le sean asignados por la SECRETARIA, para el desarrollo del objeto del contrato, ningún software sin la autorización previa y escrita de la oficina de sistemas de la Secretaría. 4. Responder y hacer buen uso de los bienes que le sean asignados para el desarrollo de sus obligaciones y al término del contrato, hacer entrega de los mismos en el estado en que los recibió, salvo el deterioro normal, o daños ocasionados por el caso fortuito o fuerza mayor, al -la supervisor -a del contrato ...; se deberá aportar como requisito indispensable, el correspondiente paz y salvo de entrega de bienes correspondiente, expedido por la oficina asesora de apoyo logístico. 5. Responder por los documentos físicos o magnéticos que le sean entregados o que elabore en desarrollo del contrato, certificando que reposen en la dependencia correspondiente. 8. Dar uso eficiente al recurso hídrico y energético, y realizar la separación en la fuente de los residuos sólidos de acuerdo al código de colores de la entidad, en el desarrollo y ejecución del contrato, mediante el cumplimiento e implementación de las políticas internas: Cero Papel, Cero Desperdicio de Agua, Cero Desperdicio de Energía, Cero Basura y demás lineamientos ambientales establecidos por la SDIS.12. Dar cumplimiento a los proyectos, programas, políticas, lineamientos, planes y estrategias ambientales establecidas por la entidad con el fin de implementar y dar continuidad a la Gestión Ambiental de la SDIS, mediante la adopción de los diferentes planes de Gestión Ambiental 'Plan Institucional de Gestión Ambiental (PIGA), Plan de Acción Interno para el Aprovechamiento Eficiente de los Residuos Sólidos (PAIAERS), Plan de Gestión Integral de Residuos Peligrosos (PGIRP), Plan de Gestión Integral de Residuos Hospitalarios y Similares (PGIRH)" y demás

lineamientos ambientales establecidos por la SDIS, bajo el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente y el Sistema Integrado de Gestión (SIG), Subprograma de Gestión Ambiental. 13. Apoyar el proceso de implementación y ejecución de los proyectos, programas, políticas, lineamientos planes y estrategias ambientales establecidas por la entidad. ... 18. Identificar los procesos, procedimientos, instructivos, lineamientos, protocolos, formatos, riesgos, indicadores, acciones de mejora y demás directrices aplicables a su gestión, acogerlos e incorporarlos en sus actividades diarias. 19. Observar la POLITICA DE GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO cuya finalidad es contribuir al mejoramiento de la gestión institucional, proporcionando las condiciones necesarias para que la secretaria pueda contar con el talento humano con las características y condiciones requeridas para cumplir con los objetivos derivados de su actual naturaleza y para conformar un entorno y condiciones de trabajo que promuevan el desarrollo y bienestar de las y los servidores públicos y los contratistas, en condiciones de dignidad, justicia, y equidad, para lo cual observa los principios de humanización, igualdad, participación, transparencia, convivencia y solidaridad, economía y equilibrio. 20. Ejercer apoyo a la supervisión de los contratos que le sean designados, en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 83 de la ley 1474 de 2011. 21. Si el objeto del contrato tiene incidencia directa con el Territorio, el contratista deberá desarrollar sus actividades y la prestación del servicio en armonía con los lineamientos conceptuales, metodológicos y operativos de la Gestión Social Integral". (Subrayas del Despacho)

De igual forma, el contratista tenía a cargo ejercer las siguientes **obligaciones específicas:**

1. Apoyar técnicamente el proceso pre, pos y contractual de los proyectos de las Subdirecciones técnicas de la Dirección Territorial.
2. Apoyar técnicamente en los procesos de Subasta o licitaciones requeridos por las Subdirecciones técnicas y participar en la apertura y/o cierre de los mismos.
3. Revisar conjuntamente con los Técnicos asignados por las Subdirecciones Técnicas de la Dirección Territorial, los estudios de viabilidad, estudios previos y anexos técnicos de los procesos contractuales en las diferentes modalidades de contratación.
4. Prestar apoyo y acompañamiento a la Dirección Territorial en la revisión de documentos, conceptos, evaluaciones, respuesta a observaciones de los procesos en la etapa precontractual, contractual y pos contractual.
5. Participar en las instancias de selección, verificación y calificación que la Dirección Territorial requiera y defina.
6. Acompañar a la Dirección Territorial en la aplicación de los lineamientos técnicos y administrativos en los comités de contratación.
7. Apoyar la revisión y realizar la elaboración de los contratos de recurso humano de las subdirecciones Técnicas de la Dirección Territorial.
8. Realizar el trámite necesario para liquidar los contratos que le sean asignados por la Dirección Territorial.
9. Emitir sugerencias a la Dirección Territorial para el mejoramiento continuo de los procedimientos a su cargo.
10. Atender de manera oportuna las emergencias de origen natural o antrópico involuntario a las que sea convocado-a de acuerdo a la organización de la Subdirección Local asignada, conforme a las

competencias establecidas para la SDIS dentro del Sistema Distrital para la Prevención y Atención de Emergencias.

11. Participar en las reuniones que sean convocadas por la Dirección Territorial y la SDIS.

12. Presentar y preparar los informes que sean requeridos por las Subdirecciones Técnicas y por la Dirección Territorial". (Subrayas del Despacho)

Entre enero de 2014 y febrero de 2015- liderar, orientar y apoyar las actividades relacionadas con la planeación, revisión y seguimiento de los aspectos técnicos de la etapa precontractual, contractual y pos contractual en los procesos de contratación de la dirección poblacional, con las mismas obligaciones generales que los iniciales, pero con las siguientes **obligaciones específicas**:

1. Liderar, orientar y apoyar técnica y operativamente a la Dirección Poblacional en los procesos de la etapa pre-contractual, contractual y post-contractual, atendiendo los lineamientos exigidos por la entidad.

2. Revisar y retroalimentar los anexos técnicos y estudios previos de los diferentes procesos contractuales a realizar según su modalidad de contratación, efectuando las modificaciones u observaciones pertinentes.

3. Hacer seguimiento a los procesos pre-contractuales, contractual y post-contractual que lidera la Dirección Poblacional de tal manera que se contribuya al cumplimiento de las metas definidas.

4. Realizar y Orientar las reuniones pertinentes con las dependencias que adelanten procesos de contratación en sus diferentes modalidades con el fin de analizar los aspectos técnicos del proceso de contratación y resolver conjuntamente las dificultades que se presenten.

5. Realizar los ajustes y la adaptación de todos los procesos, formatos y herramientas a su cargo, de acuerdo a los criterios definidos en los procesos de calidad orientados por el sistema integrado de gestión.

6. Elaborar los informes correspondientes relacionados con las obligaciones a su cargo, soportados con los documentos elaborados en cumplimiento de las obligaciones contractuales y archivos a su cargo.

7. Participar en las instancias que le sean delegadas, aportando a la producción de los productos y al avance temático de los propósitos que allí se definan.

8. Liderar y hacer seguimiento a las contrataciones conjuntas que se adelanten en la Dirección Poblacional.

9. Orientar la realización de la evaluación técnica y económica de las propuestas presentadas en los diferentes procesos de selección de contratistas adelantados por la entidad, con el fin que el Comité Evaluador designado al proceso de contratación, cuente con los insumos necesarios para la toma de decisiones.

10. Acompañar a la Dirección Poblacional en la aplicación de los lineamientos técnicos y administrativos en los comités de contratación.

11. Revisar, verificar y garantizar que toda la información que sea utilizada y generada en razón al objeto contractual sea veraz y confiable, presentada con oportunidad y calidad. Así mismo su uso es confidencial y discrecional de la Secretaría de Integración Social, de acuerdo a los parámetros técnicos administrativos y operativos establecidos por la misma. Por lo tanto, dicha información no puede ser distribuida y/o

trasladada fuera de la entidad sin previa autorización del supervisor del contrato.

12. Realizar los ajustes y adaptación de todos los procesos, formatos y herramientas a su cargo, de acuerdo a los criterios definidos en los procesos de calidad orientados por el sistema integrado de gestión". (Negrillas y subrayas del Despacho)

Desde septiembre de 2016 a septiembre de 2017- Prestación de servicios profesionales para orientar y apoyar las actividades relacionadas con la planeación, revisión y seguimiento de los aspectos técnicos de la etapa precontractual, contractual y pos contractual de contratación de la dirección poblacional con énfasis en los procesos del proyecto 1096, conservando tanto las obligaciones generales como las específicas de los contratos celebrados en el periodo anterior, excepto las relacionadas en los numerales 6, 8 y adicionando la de "Revisar los documentos para el pago de los contratos de la dirección poblacional de acuerdo con los criterios definidos por la Subdirección Administrativa y financiera, el manual de supervisión de la entidad y por el sistema integrado de gestión", así como aquella que le impone acatar "Las demás inherentes que le sean asignadas por el Supervisor del contrato y/o que se encuentren acordes con el objeto contractual".

5.3. Pago mensual del servicio contratado

Los honorarios según se estableció en cada uno de los contratos, debían ser pagados por la entidad contratante en forma mensual, previa presentación del informe de supervisión y ejecución de los mismos, tal como se desprende de dicha documental y de las planillas de pagos realizados por la entidad entre el mes de julio de 2011 al mes de mayo de 2012²³.

5.4. Subordinación y dependencia continua:

A fin de probar la existencia de este elemento de la relación laboral, fueron aportados al proceso:

- Petición radicada por la accionante el 22 de septiembre de 2020, solicitando a la entidad accionada el reconocimiento de prestaciones sociales en atención a los servicios prestados como profesional encargada de liderar, orientar, apoyar, revisar y dar seguimiento a las etapas pre, contractual y post contractual de la Secretaría Distrital de Integración Social.
- Certificaciones, adiciones, prórrogas y contratos emitidos por el área de la Dirección de Gestión Corporativa-Subdirección de Contratación, en las que se hace constar la celebración de contratos

²³ Ver [41AnexoContratosCorreo20221005.pdf, paginas 209](#)

sucesivos de prestación de servicios **CON ÁNIMO DE PERMANENCIA (por más de 6 años, 2 meses y 20 días)** como Profesional, suscritos entre la señora Ramírez Lozano con la Secretaría de Integración Social entre el 10 de junio de 2011 y el 27 de septiembre de 2017, con la interrupción de 41 días hábiles antes referenciada.

- Manuales Específicos de Funciones de la SDIS años 2007, 2015, 2016, 2017 y 2019, en el que se vislumbra el cargo de Profesional Especializado Código 222, Grado 21 con el objeto de “*Planear, ejecutar y verificar que los procesos de contratación de la Secretaría Distrital de Integración Social, en sus tres etapas precontractual, contractual y pos contractual, se desarrollen con oportunidad y eficiencia cumpliendo estrictamente los lineamientos institucionales y legales vigentes*”, que corresponden a las mismas asignadas a la demandante en las ordenes de prestación de servicios²⁴.
- Aporta cruce de algunos correos electrónicos internos entre la Liquidadora-Subdirección de Contratación de la SDIS y la demandante donde se le solicita anexar documentos adicionales necesarios para el proceso de contratación de comedores resurrección e isla; otro entre el Director Territorial para que la demandante presente informe sobre el proceso de liquidación de varios contratos de 2011 y 2012; observaciones de estudios previos; requerimientos para el proceso de contratación de comedores comunitarios el 2 de mayo de 2013; presentación de novedades en procesos contractuales para la prestación de servicios educativos en jardines infantiles, guarderías, entre otros, presentadas por la demandante al supervisor del contrato²⁵.
- Dentro de sus obligaciones como contratista se pacta el deber a cargo de la contratista de pagar salud y pensión al sistema de protección social, como requisito previo al pago de honorarios dentro de cada contrato.
- Como parte del objeto contractual se obliga a la demandante a ejecutar las actividades contratadas bajo la agenda institucional y los estándares de calidad, cantidad, modo, tiempo y organización, impuestos por medio de protocolos, directrices, y coordinación por parte la SDIS dentro de cada proyecto a desarrollar, al punto de que debía ejecutar sus actividades y la prestación del servicio en armonía con los lineamientos conceptuales, metodológicos y operativos de la Gestión Social Integral dispuesta por el Territorio cuando la orden

²⁴ Ver [carpeta 50ManualesDeFunciones.Pdf](#).

²⁵ Ver [07DocumentosPruebasSubordinación.pdf](#)

tuviera incidencia directa con esta dependencia y así sucesivamente. A su vez, debía presentar informes, directrices de gestión y cuidado, responder y hacer buen uso de los bienes que le fueran asignados para el desarrollo de sus obligaciones y al término del contrato hacer entrega de los mismos en el estado en que los recibió, etc.

- Estudio técnico previo para la contratación de la demandante en el periodo de junio de 2011 a mayo de 2012 como recurso humano para facilitar el alcance de los objetivos y metas propuestas por la entidad, debido a la insuficiencia de personal de planta²⁶.
- Se impone la prestación personal del servicio contratado prohibiendo de forma expresa la cesión parcial o total de los derechos y obligaciones contractuales sin el consentimiento de la entidad.

Sobre las actividades ejecutadas por la accionante para desarrollar las actividades establecidas en los objetos contractuales celebrados con el SDIS.

Partiendo de las actividades relacionadas en líneas anteriores, se aporta como prueba los contratos de prestación de servicios y los informes de ejecución y cumplimiento de los mismos²⁷, donde se observa claramente lineamientos de carácter permanente que debía observar la señora Elizabeth Ramírez para desarrollar las actividades como profesional de apoyo técnico y operativo, orientación y supervisión en los procesos pre, pos y contractual de los proyectos de las Subdirecciones de esa entidad, dada la insuficiencia de personal dentro de la entidad.

5.5. Testimonios

En audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del CPACA²⁸ realizada por este Despacho el pasado 1 de septiembre del 2022 se recibió el testimonio de los señores **Denis Clavijo Téllez**, identificado con cédula de ciudadanía número 80.181.714 y **Juan Carlos Machuca**, identificado con cédula de ciudadanía número 79.996.369, en los siguientes términos²⁹:

- **Testimonio - Denis Clavijo Téllez:**

²⁶ Ver [41AnexoContratosCorreo20221005.pdf](#)

²⁷ Ver [ExpedienteContractual](#)

²⁸ Ver [28ActaAudienciaPruebas.pdf](#)

²⁹ Ver [42AVideoAudienciaPruebas.mp4](#)

Estuvo vinculado con la Secretaría Distrital de Integración Social en la Dirección Territorial y la de Poblaciones entre los años 2008 a 2012.

Conoció a la demandante en la Dirección Territorial y Poblacional, en la primera en el 2009 y en la segunda en 2012 por temas contractuales que desarrollaba. No conoce a detalle las funciones que desarrollaba la actora, pero tiene claro que desempeñaban labores administrativas para la elaboración de los contratos.

Índica, que la señora **Elizabeth Ramírez** ejercía sus funciones en la sede del centro donde funciona la Alcaldía cuando estaban a cargo de la parte pre- contractual y contractual de la Dirección Territorial de la SDIS y de allí pasaron al edificio San Martín, se le asignaban los computadores para el desarrollo de sus actividades.

Afirma que sus funciones como profesional eran coordinadas bajo instrucciones del Director y Supervisor de la Dirección Territorial como la ejecución de los trámites, desarrollo de los procesos, elaboración de las especificaciones, todas estas que tenían que ser interactuadas con las demás dependencias.

Señala que llegaban a la entidad a laborar desde las 8 am hasta las 5 pm y a veces más tarde, horario que era fijado por el supervisor del contrato. Se llevaba un registro en portería y ellos ingresaban.

El testigo siempre veía a la demandante cuando tenía reuniones por temas de trabajo. Los permisos siempre se solicitaban al jefe inmediato que era el Supervisor, pero no le consta como lo tramitaba en sí la demandante. No le consta si la actora fue objeto de llamados de atención por incumplimiento de sus labores, ni sabe si cedió en algún momento su contrato. Precisa que el número de horas que el contratista cumplía era igual o en varias ocasiones superior al que cumplía el personal de planta. Los contratistas debían cumplir las mismas y hasta más funciones que el personal de planta como plantear la necesidad y desarrollar toda la etapa precontractual, supervisión, liquidación y requerimientos necesarios para ello. Generaban apoyo para la supervisión como las cuentas de cobro que pasaban los mismos contratistas y verificaban que se hubiese pagado la seguridad social. Esta última a cargo de los contratistas.

La remuneración que recibían como contratistas era similar al salario del personal de planta dado que la entidad se basaba con una tabla de asignaciones que actualizan anualmente, y con esa determinan el valor de los honorarios.

En el tiempo que el testigo conoció a la demandante no le conoció contratos con otras entidades.

Al ser interrogado por el apoderado de la parte actora, sostuvo que si no llegaban a su lugar de trabajo a las 8am podían ser objeto de llamados de atención, en su caso particular. Cuando tenían que trabajar en horarios no hábiles dada la carga laboral, no se les pagaban esas horas, pero se las compensaban en épocas decembrina.

Manifiesta el testigo que cuando tenía citas médicas debían informarlo previamente para el permiso al supervisor del contrato.

Por temas de seguridad toda la información recolectada en el desarrollo de sus actividades debía quedar en los computadores de la entidad.

Frente al contexto de las actividades que desarrollaban, indica que debían asistir a reuniones de supervisión en las que se daban las instrucciones y órdenes a seguir para la ejecución de las actividades.

Al ser interrogado por la apoderada de la entidad demandada, aclara que sabe del horario que debía cumplir la demandante porque en ocasiones compartían la misma dependencia y se veían en la oficina de 8am a 5pm; sabe que a la actora le entregaron un puesto de trabajo porque era allí donde siempre la buscaban y ella los ubicaba a ellos. Que supone que también le asignaron un equipo como fue su caso con placa y acta de entrega.

Precisa que la Dirección Territorial y la Poblacional no tenían la misma ubicación. El testigo estuvo en la Dirección Territorial entre los años 2008 y 2009 y luego en la Dirección Poblacional 2011 -2012 volvieron a tener contacto.

El testigo se retiró de la entidad el 24 de diciembre de 2012.

- **Testimonio - Juan Carlos Machuca:**

Comenta que es Contador Público, se dedica actualmente a prestar servicios por OPS con la Alcaldía General de la Alcaldía Mayor. Conoce a la demandante de vista y trato porque trabajó con ella en el mismo equipo de trabajo en la Dirección Poblacional de la SDIS desde 2013 hasta el año 2017. Sabe que ella estaba vinculada con OPS y sus labores era todo el tema contractual, revisión de anexos técnicos, minutas del contrato, revisión de modificaciones y su remuneración estaba alrededor de \$6000000 o \$7.000.000.

El apoyo a la supervisión de sus contratos lo hacía la señora Gloria Inés Piedrahita y varias personas porque había rotación de este personal. Precisa que la Secretaría de Distrital del Integración Social lleva 15 años funcionando en el edificio San Martín, pero cambio de bloque. Comenta que la actora debía cumplir un horario porque el tema de sus labores lo exigía hasta el punto de tener que extenderse ya que la SDIS tiene una gran carga contractual, debiendo quedarse hasta las 11pm por petición del apoyo a la supervisión.

En cuanto al pago de honorarios éstos se aumentaban con el IPC. Las labores de la actora se hicieron de forma permanente, nunca disfruto de vacaciones, sin embargo, la entidad manejaba una semana de descanso en el marco de una resolución expedida por la Alcaldía Mayor, pero se extendía a las demás dependencias a través del Área de Recurso Humano, para el personal de planta y se extendía a los contratistas.

Desconoce cuál personal de planta cumplía las mismas funciones que la demandante, pero lo que tiene claro es que aquellas desarrolladas por los contratistas es mucho más grande que las del personal de planta. Destaca varias similitudes en las actividades de uno y otro como la supervisión de contratos, temas operativos secretariales, algunos cumplían labores jurídicas. El tema financiero sí desarrollaba actividades más especializadas.

La demandante cumplía actividades relacionadas con el tema contractual que fuera a firmar la ordenadora del gasto a través de la Directora Poblacional. Sabe que la vinculación de la actora con la entidad se dio entre los años 2013 a 2017. Los aportes de seguridad social los cubría el contratista.

La oficina asignada a la demandante estaba ubicada en una dependencia denominada apoyo logístico e inventario encargada de entregarle con el diligenciamiento de un formato de inventario, un escritorio, equipo de cómputo, silla, mouse a cada uno de los contratados por OPS.

El testigo indica que no tiene demanda en curso contra la SDIS.

Al ser interrogado por el apoderado de la demandante, precisa que se veía en la oficina con la demandante porque era un equipo de trabajo encargado de cuidar o cubrir la firma del ordenador del gasto del Director Poblacional, lo que conllevaba a tener que desarrollar las actividades en tiempo completo y superarlo con el seguimiento continuo del supervisor, siempre se encontraba por eso con la actora ya que él como Contador Público llevaba el tema financiero mientras que ella cree que era Administradora Financiera y requerían estar en contacto, especialmente en los últimos años. El equipo en el que se desempeñaba el testigo era en el

décimo piso del edificio San Martín al lado de la ubicación de la señora Elizabeth junto a Consuelo Mesa, Blanca.

Menciona que la relación de la demandante con el Coordinador no era tan amable por el volumen de trabajo que generaba estrés y abusos por parte de esa autoridad. Cuando cometían errores se les hacían llamados de atención verbal y personalmente frente a todo el equipo, había más testigos de esto, inclusive algunas veces se ponía una cuota de errores diaria. La persona que coordinaba el equipo se encargaba de esto sin tener que acudir al ordenador del gasto. Cuando no se cumplía con el horario o iba a trabajar era complejo porque lo llamaban y generaban presión.

Señala que los requerimientos para el apoyo por parte del Coordinador se hacían constantemente así hubiera o no un volumen de contratación grande, la actora se quedaba hasta altas horas de la noche porque la Coordinación presionaba a todo el equipo so pretexto de no funcionar el programa. Aclara que este aspecto lo ilustra para todo el equipo y obviamente se extiende a la demandante. Por ese tiempo adicional no se le generaba tiempo de descanso.

Frente al tema de ingresos se firmaba en algunos años una minuta que tenía el vigilante de entrada y salida cuando se laboraba hasta altas horas de la noche.

Se verificaba el cumplimiento de las actividades por parte del supervisor a través de Consuelo Castillo.

Al ser interrogado por la apoderada de la entidad demandada, indica que le consta que Jenny Palacios el enlace de apoyo logístico le hacía firmar a la demandante un acta de inventario.

Indica el testigo que los proyectos de desarrollo integral de la primera infancia y desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia inicialmente eran uno sólo con rubro único, pero se hizo un cambio en la población y se dividieron en dos con la respectiva distribución de los recursos.

6. Conclusiones respecto a la valoración probatoria efectuada:

Teniendo en cuenta los elementos probatorios analizados en conjunto dentro del expediente, de la declaración de terceros, de su análisis y valoración, se puede colegir:

- Mediante los contratos de prestación de servicios, anexos, testimonios, y las certificaciones aportadas se verifican las actividades ejecutadas por la señora **Elizabeth Ramírez Lozano**, quien acreditó la prestación de servicios contratados con la Secretaría de Integración Social de forma personal **sin que fuera posible delegar o ceder dichas funciones contratadas a terceros por parte de la demandante, dada la expresa prohibición establecida en las cláusulas contractuales.**

- El desarrollo de las actividades contractuales debía hacerse en las dependencias donde funcionaban las Direcciones Territorial y Poblacional, las cuales se ubicaban en el edificio San Martín, si se tiene en cuenta que en las obligaciones generales estipuladas en cada uno de los contratos se le recordaba la necesidad de hacer uso eficiente al recurso hídrico y energético, separar los residuos sólidos de acuerdo al código de colores de la entidad, entre otros lineamientos, lo que denota que el objeto contractual requería ejecutarse dentro de dichas instalaciones. A ello se suma el hecho de que a la actora se le asignaba un espacio de trabajo con todo el equipo de cómputo y elementos de oficina necesarios con su respectiva acta de inventario, todos estos que se deduce, no podían ser retirados de la entidad so pena del riesgo de pérdida o deterioro, y a su vez se le imponía el deber de utilizar en esos equipos exclusivamente el software de la entidad para el desarrollo del objeto del contrato.

- Resulta claro, que era **necesario e indispensable** ajustarse a los lineamientos y horarios establecidos por la coordinación de la Dirección o dependencia en la que estuviera desarrollando el objeto contractual todos los días según las necesidades del servicio de 8:00 a.m. a 5 p.m. y en su mayoría hasta altas horas de la noche, supervisado por dicha autoridad de forma permanente, so pena de llamados de atención; nótese, que no era posible por parte de la señora Ramírez ejecutar las funciones asignadas de forma autónoma o fuera de las instalaciones de la Dirección ya que se trataba de un trabajo mancomunado con las demás dependencias que adelantaran procesos de contratación en sus diferentes modalidades, por cuanto dependía de la agenda asignada y programada por el Director (a) quien según el relato del testigo Juan Carlos Machuca, ejercía cierto grado de presión sobre todo el equipo de trabajo para lograr el cumplimiento de metas en los proyectos que estaban íntimamente logados al proceso de contratación.

- A partir de lo anotado en los términos de referencia y formatos de justificación de varios contratos, certificado por parte del área de recurso humano, se evidencia ausencia e insuficiencia de personal de planta para el cumplimiento de proyectos y actividades establecidas por la entidad en cabeza de las Direcciones Territorial y Poblacional, por tal motivo, se consideró necesario utilizar la figura del contrato de prestación de servicios contemplada en artículo 3° de la Ley 80 de 1993 en concordancia con el artículo 2 numeral 4 literal h, de la ley 1150 de 2007 y artículo 81 del Decreto 066 de 2008 (hoy derogado) con el fin de cumplir eficientemente y eficazmente con el servicio público y el logro de sus fines y la función social. No obstante, **tal situación resulta reprochable por este operador judicial**, ya que teniendo en cuenta que la ley 1952 de 2019 en su artículo 54, limita la utilización de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para ejercer **actividades permanentes**, se debió acudir a la figura de los empleos temporales (artículo 21 de la Ley 909 de 2004) y, de forma subsidiaria a la de los **supernumerarios** (artículo 83 del Decreto 1042 de 1978), **como quiera que se consideran los instrumentos jurídicos que mejor articulan el desarrollo de las funciones propias de las entidades y garantizan los derechos prestacionales para cada sujeto vinculado.**
- Se acredita una remuneración mensual y continua por concepto de honorarios durante los periodos contratados con la interrupción a causa de la cesión del contrato entre el 19 de noviembre de 2013 y el 19 de enero de 2014, en el que se dio inicio a un nuevo periodo contractual.
- La demandante pagaba como independiente seguridad social por salud, pensión y riesgos profesionales.
- A través de los testimonios rendidos, se acredita la **dirección y control efectivo de las actividades** a ejecutar de forma continua por parte de los directores de las Direcciones Territorial y Poblacional hacia la señora Ramírez Lozano quién siguió los lineamientos técnicos y administrativos en los comités de contratación, comportamiento ético y reglamentos institucional, adaptación de todos los procesos, formatos y herramientas a su cargo, de acuerdo a los criterios definidos en los procesos de calidad orientados por el sistema integrado de gestión, aspectos que generaban dependencia y subordinación por parte de la entidad en relación a las metas trazadas de acuerdo a las necesidades institucionales, asignación de horario y coordinación de las funciones. La demandante no podía disponer libremente de su horario o planificación para la ejecución

de actividades, debía solicitar permiso, por cuanto no era posible de ninguna forma ausentarse ya que estaba ligada a participar en las reuniones convocadas por el supervisor del contrato que en su mayoría era el Director de la dependencia Territorial o Poblacional donde estaba desarrollándose el proyecto, de forma tal que sus funciones no podían ser cubiertas por otro contratista u empleado sin la previa autorización de tal autoridad.

- La señora Ramírez Lozano debía velar por la adecuada y racional utilización de los recursos, al igual que conservar los objetos, equipos y elementos dentro de la planta física destinada para el cumplimiento de sus actividades contractuales.
- Se da vía libre a la prestación de servicios al no disponer de personal suficiente para la ejecución de actividades; por tanto, y de conformidad con la sentencia de unificación emitida por el Consejo de Estado el 9 de septiembre de 2021, SUJ-025-CE-S2-2021, resulta notorio en el caso que nos ocupa, que los contratos de prestación de servicios desarrollados de manera personal, exclusiva, continuada o sucesiva por la señora Ramírez Lozano, guardan entre sí rasgos inequívocos de identidad, similitud o equivalencia, que permitan concluir que todos ellos forman parte de una misma cadena o tracto negocial de carácter continuado y permanente, que desborda el “**término estrictamente indispensable**” del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.
- Extraño es que en una relación en la que se supone una total autonomía e independencia en desarrollo de la actividad contratada, se exija el cumplimiento de horario de trabajo, ajustarse a la agenda programada por el Director de la dependencia encargada del desarrollo del proyecto social llámese Territorial o Poblacional, ajustada a los parámetros y reglamentos institucionales, generando dependencia y subordinación en todo momento, utilización de herramientas suministradas por la entidad para cumplir con sus deberes como Profesional, la imposibilidad de delegar las actividades en un tercero sin el aval del supervisor del contrato o el Director de la dependencia, imposibilidad de programar o modificar de forma libre sus obligaciones contractuales como profesional y de acuerdo a los estándares o modelos contractuales que su experiencia en el caso le permitieran hacer; imposibilidad de solicitar permisos o ausentarse de reuniones convocadas, entre otros; lo que demuestra el control y supervisión permanente de la Entidad sobre la labor de la señora Elizabeth Ramírez, desvirtuándose así su autonomía e independencia en la prestación de los servicios contratados y

superando bajo tales circunstancias, el tema de la coordinación necesaria en desarrollo de la actividad contractual, aludida por la entidad dentro de la contestación de la demanda.

Con fundamento en los elementos de juicio allegados en el expediente y apreciados en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica, se infiere con toda claridad la subordinación de que revistió la presunta relación contractual suscrita, toda vez, que la demandante al desarrollar la actividad para la que fue contratada **de manera sucesiva por más de 6 años, excepto por el lapso de solución de continuidad que más adelante será analizado, contradice la naturaleza temporal y excepcional de un contrato de prestación de servicios; materializándose el elemento de subordinación y la existencia de una relación laboral encubierta bajo un vínculo contractual.**

Así, desvirtuadas tanto la autonomía e independencia en la ejecución de actividades como la temporalidad propia de un verdadero contrato de prestación de servicios, y probados los elementos de la relación laboral en el presente caso, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración como contraprestación directa del mismo, la subordinación y dependencia en el desarrollo de la actividad, y el desempeño de una labor de carácter permanente, propia de la Entidad ya que al revisar los manuales de funciones de la SDIS se vislumbra que tales actividades recaían en cabeza de los Profesionales Universitarios Profesional Especializado, Código 222, Grado 21. De lo cual concluye el Despacho que la administración utilizó equívocamente la figura contractual para encubrir la naturaleza real de la relación suscrita que desde luego se tornó eminentemente laboral, por lo que se configura en este caso el contrato realidad en aplicación de los principios consagrados en los artículos 13 y 53 de la Carta Política, en tanto, la demandante prestó sus servicios personales como Profesional del **10 de junio de 2011 al 18 de noviembre de 2013 y, del 20 de enero de 2014 al 27 de septiembre de 2017,** surgiéndole el derecho a que sea reconocida su relación laboral, confiriéndole a la contratista las prerrogativas de orden prestacional.

De tal manera, se encuentra demostrada la concurrencia de la totalidad de los elementos esenciales para la declaratoria de la existencia del vínculo laboral, en particular, la subordinación y dependencia que rige las relaciones de trabajo, el carácter permanente de las actividades desarrolladas por la demandante, que las labores encomendadas fueran propias para el debido funcionamiento de la Subdirección Territorial y Poblacional.

Resulta imperioso sostener que las diferentes situaciones administrativas y necesidades del servicio, **no pueden convertirse en excusas para vincular precaria e ilegalmente personal para el desempeño permanente de funciones públicas**, en este caso, desconociendo las formas sustanciales de derecho público, las modalidades previstas en la Constitución y la Ley para el ingreso al servicio público y aún las garantías laborales y derechos fundamentales de quienes así resultan vinculados.

7. De la interrupción contractual.

En relación a la interrupción presentada entre la terminación de los contratos de servicios, ilustrada en la tabla del acápite 5.1, el Despacho considera que **existe solución de continuidad**, entre el contrato 1374 del 16 de febrero de 2013 que inició su ejecución el 19 de ese mes y año y, el contrato 570 del 16 de enero de 2014 que inició ejecución a partir del 20 de enero del mismo año, como quiera que el primero de ellos fue cedido por la Dirección Territorial de la entidad demandada al señor Germán Venegas Delgado **a partir del 19 de noviembre de 2013**. Ello, por cuanto la demandante ejerció sus actividades **hasta el 18 de noviembre de 2013**, e informó a la supervisora del contrato que lo era la misma Directora Territorial la imposibilidad de continuar con su ejecución. Así pues, fue a partir del 20 de enero de 2014 como se indicó, que retomó el siguiente contrato con la SDIS, de tal manera que transcurrió un periodo de 41 días hábiles entre uno y otro de los contratos mencionados, superando el límite temporal establecido en la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021, emitida por el Consejo de Estado.

7.1 Prescripción de las prestaciones causadas a favor de la demandante

En el presente caso, opera el fenómeno de la prescripción en relación al reconocimiento y pago de los emolumentos y prestaciones sociales reclamadas, entre el 10 de junio de 2011 al 18 de noviembre de 2013, toda vez, que conforme a las reglas anteriormente enunciadas la señora Elizabeth Ramírez Lozano prestó sus servicios con una interrupción superior a 30 días y elevó reclamación administrativa el **22 de septiembre de 2020**, luego presentó conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación el 29 de diciembre de 2020, declarada fallida por falta de ánimo conciliatorio entre las partes convocadas el día 6 de mayo de 2021, con presentación de la demanda el día 18 de mayo de 2021, de tal manera que superó los 3 años siguientes a los periodos de interrupción contractual mencionados, por tal razón, será procedente el reconocimiento de las prestaciones solicitadas en la demanda únicamente **del 20 de enero de 2014 al 27 de septiembre de 2017**.

Vale aclarar que la prescripción, no aplica frente a los aportes para pensión, por tanto, el restablecimiento del derecho se limitará exclusivamente a calcular el ingreso base de cotización pensional (IBC) los honorarios pactados y recibidos entre 10 de junio de 2011 al 18 de noviembre de 2013 y del 20 de enero de 2014 al 27 de septiembre de 2017 mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, se deberá cotizar al respectivo fondo de pensiones las sumas faltantes por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador; es así, que la demandante deberá acreditar ante la entidad contratante las respectivas cotizaciones que realizó al sistema durante sus vínculos contractuales y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le atañe como trabajadora.

8. Pago de las prestaciones sociales como consecuencia de la existencia de un contrato realidad.

Ahora bien, en relación al reconocimiento de las prestaciones sociales dejadas de percibir, en aquellos casos en que se desvirtúa la existencia de un contrato de prestación de servicios, en Sentencia de Unificación Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, expediente 2013-00260-01 (0088-15) CE-SUJ2-005-16 de fecha 16 de agosto de 2016 unificó el criterio señalando que estas se otorgan a título de “restablecimiento del Derecho”, sin que por ello se convierta automáticamente en un empleado público:

“En este orden de ideas, la Sala considera oportuno y necesario precisar cuál es el criterio imperante para el reconocimiento de la reparación de los daños derivados de la existencia del contrato realidad, dependiendo si las actividades contratadas bajo la modalidad de prestación de servicios son iguales a las funciones asignadas a empleos existentes en la planta de personal de la entidad o si no lo son, pues según el caso, el parámetro objetivo para la tasación de perjuicios podrá variar, en aplicación de los principios laborales de igualdad de oportunidades y remuneración proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, derivados del artículo 53 de la C.P.

En tal sentido, dirá la Sala que los honorarios pactados son el criterio imperante cuando el cargo desempeñado por el contratista no existe en la planta de personal, pues en razón a la inexistencia del cargo, dichos emolumentos son la única forma de tasar objetivamente la indemnización de perjuicios.

Frente al anterior panorama jurisprudencial, resulta imperioso unificar el precedente con el fin último de acoger el criterio que sea más favorable a los ciudadanos que acuden ante la justicia contencioso-administrativa

en busca de obtener el reconocimiento de los derechos que eran inherentes a una relación laboral pero que la Administración disfrazó con la suscripción de un contrato estatal, para lo cual ha de advertirse que el restablecimiento del derecho es una consecuencia lógica de la nulidad que se decreta, ya que una vez ejecutoriada la sentencia que así lo declara, el acto administrativo desaparece del mundo jurídico, por lo que los derechos y situaciones afectados deben volver a su estado inicial, es decir, que en las controversias de contrato realidad hay lugar a reconocer las prestaciones que el contratista dejó de devengar y el tiempo de servicios con fines pensionales, pues su situación jurídica fue mediante un contrato estatal, pero que en su ejecución se dieron los elementos constitutivos de una relación laboral, que en caso de haber sido vinculado como empleado público hubiese tenido derecho a las mismas prestaciones que devengan los demás servidores de planta de la respectiva entidad. (...)."

En esa medida, actualmente las prestaciones sociales que son reconocidas a las personas que fueron vinculadas mediante contrato de prestación de servicios y que logran demostrar la existencia de una relación laboral, lo son a título de restablecimiento del derecho. Aunque queda desvirtuada la vinculación como contratista para dar lugar a una de carácter laboral, dicha vinculación no puede tener la misma connotación que la del empleado vinculado mediante una relación legal y reglamentaria, en el entendido que para ostentar la calidad de empleado público es necesario cumplir las previsiones del artículo 122 de la Constitución, como los presupuestos de ley (nombramiento, posesión) requisitos que no se observan en la situación concreta de la accionante.

Desvirtuado entonces la existencia de un contrato de prestación de servicios y probados los elementos constitutivos de una relación laboral corresponde aplicar el régimen de prestaciones sociales determinado en los artículos 3 y siguientes del Decreto 1045 de 1978.

9. Pago.

Por lo anterior, esta agencia judicial **declarará la nulidad** de los Actos Administrativos con radicado: **S2020104832 del 8 de octubre de 2020 y S2020108037 del 19 de octubre de 2020**, emitidos por parte de la Subdirectora de Contratación de la Secretaría Distrital de Integración Social, mediante los cuales, respectivamente, se negó la existencia de una relación laboral entre la demandante y la entidad accionada y, se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el primero. En su lugar, se tendrá como existente dicho vínculo entre la señora ELIZABETH RAMÍREZ LOZANO y la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ - DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL.

A título de restablecimiento se ordenará a la entidad accionada reconocer

y pagar a la actora todos los **emolumentos y prestaciones sociales devengados por el personal de planta** en el cargo de Profesional Especializado Código 222, Grado 21, tomando como base los honorarios pactados en cada contrato suscrito entre el 20 de enero de 2014 al 27 de septiembre de 2017, descontado las interrupciones por los días en que no prestó sus servicios.

Con relación al reconocimiento de prestaciones sociales, se reconocerán aquellas certificadas por la entidad demandada y que se encuentran autorizadas legalmente en los artículos 3 y siguientes del Decreto 1045 de 1978.

En cuanto, a la diferencia concerniente a los aportes al sistema de seguridad social la entidad accionada, deberá tomar del 10 de junio de 2011 al 18 de noviembre de 2013 y del 20 de enero de 2014 al 27 de septiembre de 2017, el ingreso base de cotización pensional (IBC) tomando como base los honorarios pactados y recibidos, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador.

Para efectos de lo anterior, la accionante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado Sistema de Seguridad Social durante sus vínculos contractuales y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador.

Respecto a las vacaciones reclamadas, estas en nuestra legislación están concebidas como prestación social y como una situación administrativa, la cual consiste en el reconocimiento en tiempo libre y en dinero a que tiene derecho todo empleado público o trabajador oficial por haberle servido a la administración durante un año y el monto de las mismas se liquidará con el salario devengado al momento de salir a disfrutarlas.

Por tanto, resulta menester precisar, en consonancia con este último criterio, que las vacaciones comportan una prestación social y son un derecho de los trabajadores, derivado del principio de garantía de descanso previsto por el artículo 53 de la Constitución Política, consistente en la concesión de 15 días no laborables remunerados³⁰, que de manera excepcional ha de ser reconocido monetariamente en los términos de

³⁰ De conformidad con el Decreto 3135 de 1968, «por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales», artículo 8º, «Los empleados públicos o trabajadores oficiales tienen derecho a quince (15) días hábiles de vacaciones, por cada año de servicio, salvo lo que se disponga por los reglamentos especiales para empleados que desarrollan actividades especialmente insalubres o peligrosos [...]

Decreto ley 1045 de 1978³¹, que dispone:

“Artículo 20- De la compensación de vacaciones en dinero. Las vacaciones solo podrán ser compensadas en dinero en los siguientes casos:

a) Cuando el jefe del respectivo organismo así lo estime necesario para evitar perjuicios en el servicio público, evento en el cual solo puede autorizar la compensación en dinero de las vacaciones correspondientes a un año;

b) Cuando el empleado público o trabajador oficial quede retirado definitivamente del servicio sin haber disfrutado de las vacaciones causadas hasta entonces”.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que en la sentencia de unificación CE-SUJ2 5 de 25 de agosto de 2016, la sección segunda de esta Corporación estableció, entre otras subreglas, que el reconocimiento de prestaciones, derivado de la nulidad del acto administrativo que niega la existencia de la relación laboral, procede a título de restablecimiento del derecho, pues al trabajador ligado mediante contratos de prestación de servicios, *«[...] pese a su derecho a ser tratado en igualdad de condiciones que a los demás empleados públicos vinculados a través de una relación legal y reglamentaria [...] le fue cercenado su derecho a recibir las prestaciones que le hubiere correspondido si la Administración no hubiese usado la modalidad de contratación estatal para esconder en la práctica una relación de trabajo».*

Por ende, al haber declarado la existencia de una relación laboral entre el supuesto contratista y la Administración, corresponde compensarle al primero el derecho a descansar de sus labores y a la par recibir remuneración ordinaria, pero comoquiera que el daño de impedirle el goce de tal período se encuentra consumado, ha de compensársele con dinero esa garantía en los términos del aludido artículo 20 del Decreto Ley 1045 de 1978, así como de la Ley 995 de 2005.

Respecto al pago de la sanción moratoria contenida en la Ley 244 de 1995, es el caso señalar su improcedencia, en primera medida porque el reconocimiento y pago de las cesantías y aportes a la seguridad social nace únicamente con ocasión de la sentencia que declara la existencia de la relación laboral, en consecuencia es a partir de este momento que surge la obligación a cargo de la entidad accionada de reconocer y pagar el auxilio de la cesantía, sólo en el evento que no hubiese realizado su reconocimiento y pago, por lo que resulta improcedente la reclamación de la indemnización moratoria³².

³¹ Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional”

³² Véase sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Radicación número: 08001-23-31-000-2007-00062-01(1736- 15).

En cuanto al pago de las horas extras, dominicales y festivos, dirá el Despacho que no hay lugar a conceder esta pretensión por cuanto no obra prueba que demuestre la realización de actividades por parte de la demandante en dichos horarios no hábiles, pues si bien se solicitó copia de los registros de ingreso y salida de la demandante elaborados por los guardas de seguridad contratados por la Secretaría Distrital de Integración Social, no fue posible su consecución dado que mediante Memorando del 22 de septiembre de 2022, se informó que “en el marco de las obligaciones contractuales que se tienen con las empresas de vigilancia se encuentra la de mantener en custodia las minutas por un periodo máximo de 5 años, por lo que para las vigencias requeridas, esto es, de 2011 a 2017 no es posible obtener esta información”.

10. Costas.

La Instancia no condenará en costas a la entidad accionada, teniendo en cuenta que el artículo 188 del CPACA, no exige la condena en sí misma, sino el pronunciamiento por parte del operador judicial y teniendo en cuenta que este Despacho no encontró respecto a la parte vencida conducta reprochable, no se hace necesaria la sanción.

Analizada la demanda, su contestación, el material probatorio allegado al informativo, decretado y practicado, así como las alegaciones de las partes, frente a la normatividad aplicable al caso controvertido y al criterio que ha sostenido esta jurisdicción sobre el tema de que se trata, **SE LLEGA A LA CONCLUSIÓN QUE DEBEN SER ACOGIDAS PARCIALMENTE LAS SÚPLICAS DE LA DEMANDA.**

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 47 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: Declarar probada la excepción de prescripción propuesta por la entidad accionada, en lo que corresponde al periodo comprendido entre el 10 de junio de 2011 al 18 de noviembre de 2013, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de los Actos Administrativos con radicado: **S2020104832 del 8 de octubre de 2020 y S2020108037 del 19 de octubre de 2020**, mediante los cuales se negó la existencia de una relación laboral entre la demandante y la entidad accionada mediante y, en su lugar, se

tendrá como existente dicho vínculo de carácter laboral entre la señora **ELIZABETH RAMÍREZ LOZANO y la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL.**

TERCERO: Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, **condenar** a la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL - SECRETARIA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL** así:

- a) **A reconocer, liquidar y pagar** a la señora **ELIZABETH RAMÍREZ LOZANO, identificada con cédula de ciudadanía N°. 28.866.748,** las prestaciones sociales de (i) Auxilio de cesantías, (ii) intereses a las cesantías, (iii) primas de servicio de mitad de año y de navidad, (iv) vacaciones compensadas en dinero, (v) prima de vacaciones y todas aquellas percibidas por un Profesional Especializado Código 222, Grado 21, tomando como base la remuneración pactada en cada uno de los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes entre el **20 de enero de 2014 al 27 de septiembre de 2017** en concordancia, con las prestaciones legalmente establecidas en los artículos 3° y siguientes del Decreto 1045 de 1978, en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia.
- b) En cuanto a la diferencia concerniente a los aportes al sistema de seguridad social, la entidad accionada deberá tomar durante el tiempo comprendido entre **10 de junio de 2011 al 18 de noviembre de 2013 y, del 20 de enero de 2014 al 27 de septiembre de 2017,** el IBL de los honorarios pactados en los contratos de prestación de servicios, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador.
- c) **Declarar** que el tiempo laborado por la accionante, bajo la modalidad del contrato realidad se debe computar para efectos pensionales.
- d) Las sumas que deberá cancelar la entidad accionada, tendrán que ser ajustadas en los términos del artículo 187 del CPACA., teniendo en cuenta 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 la parte actora por concepto de prestaciones sociales, 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, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período.

Es claro que, por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes para cada asignación mensual, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

CUARTO: Negar las demás súplicas de la demanda, por las razones expuestas.

QUINTO: La entidad deberá cumplir la sentencia en los términos señalados en los artículos 189, 192 y 195 del CPACA.

SEXTO: Sin costas en la instancia.

SÉPTIMO: Una vez en firme esta sentencia, archívese el expediente, dejando las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE³³, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE PALACIOS ÁLVAREZ
JUEZ

ICC.

La presente providencia fue firmada electrónicamente por el juez en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

Puede validar la autenticidad del documento ingresando en el siguiente link:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.aspx>

³³notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co;
notificacionesjudiciales@gobiernobogota.gov.co; notificacionesjudiciales@sdis.gov.co;
notifica.judicial@gobiernobogota.gov.co; eliralo@hotmail.com; agnost26@gmail.com.