

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO DEL  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

PROCESO:	11001-33-42-055-2016-00142-00
DEMANDANTE:	LINA SORAYA PAULA OVIEDO
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS
TEMA:	CONTRATO REALIDAD
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA N°. 010

Teniendo en cuenta lo establecido en el numeral 6.5. del artículo 6 del Acuerdo PCSJA20-11567 de 5 de junio de 2020, se exceptuaron de la suspensión de términos en materia Contenciosa Administrativa, desde el 9 de junio hasta el 30 de junio de 2020, inclusive, entre otros: *“Todos los medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011 cuando los procesos se encuentren para dictar sentencia, en primera, segunda o única instancia, así como sus aclaraciones o adiciones. Estas decisiones se notificarán electrónicamente, pero los términos para su control o impugnación seguirán suspendidos hasta tanto el Consejo Superior de la Judicatura lo disponga”*.

Previamente, se ha de indicar que en el proceso de la referencia, esta Sede Judicial llevó a cabo audiencia inicial el 30 de julio de 2018<sup>1</sup>, en la que se surtieron los actos procesales con las formalidades y actuaciones que exige el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, posteriormente, se realizó audiencia de pruebas<sup>2</sup> de conformidad con lo señalado en el artículo 181 del C.P.A.C.A.

Así las cosas, procede el despacho a dictar la sentencia que en derecho corresponde, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia impetrado por la señora Lina Soraya Paula Oviedo a través de apoderado judicial en contra del Departamento Administrativo para La Prosperidad Social - DPS, formulando los siguientes:

#### ACTOS ACUSADOS Y PRETENSIONES

**PRIMERA.** *Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio N°. 20156100412581 de abril 28 de 2015, notificado el día 4 de Mayo de 2015, suscrito por la Señora **NHORA ELENA PINZÓN ALZATE**, Subdirectora de Contratación del Departamento para la Prosperidad Social – DPS, mediante el cual se le dio respuesta negativa a mi cliente frente a su petición de reconocimiento y pago, de forma indexada, las prestaciones sociales, primas, prima técnica, vacaciones, cesantías, prima de antigüedad, devolución de pago de aportes a la seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales, así como el reembolso de todas las sumas descontadas por concepto de retención en la fuente y demás prestaciones sociales, derivados de la contratación con dicha entidad desde el 26 de octubre de 2001 a 20 de noviembre de 2004, 1º de julio al 31 de diciembre de 2006, 19 de enero al 30 de junio de 2008 y 29 de julio de 2009 al 13 de abril de 2012, según contratos de prestación de servicios*

<sup>1</sup> Fl. 224

<sup>2</sup> Fl. 245

números 0428/01, 0189/02, 161/02, 384/03, 2192/03, 221/06, 264/08, 698/08, 324/09, 552/10, 308/11 y 487/12.

**SEGUNDA.** Que como consecuencia de lo anterior, se condene al DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – DPS a reconocer y pagar, debidamente indexadas, a favor de **LINA SORAYA PAULA OVIEDO**, o a quien represente sus derechos, todas las sumas correspondientes a la liquidación de prestaciones sociales, primas de junio y diciembre, vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías y cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en salud, pensión y riesgos profesionales y el reembolso de las sumas retenidas por concepto de retención en la fuente, durante todo el tiempo de servicios, es decir, desde el 26 de octubre de 2001 a 20 de noviembre de 2004, 1º de julio al 31 de diciembre de 2006, 19 de enero al 30 de junio de 2008 y 29 de julio de 2009 al 13 de abril de 2012, según contratos de prestación de servicios números 0428/01, 0189/02, 161/02, 384/03, 2192/03, 221/06, 264/08, 698/08, 324/09, 552/10, 308/11 y 487/12.

**TERCERA.** Que se condene al DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS a realizar dichos pagos pesos colombianos y teniendo en cuenta la variación porcentual del I.P.C.

**CUARTA.** Que se condene en costas al DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – DPS.

(...)

## FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Los hechos ya fueron estudiados y señalados en la audiencia inicial de 30 de julio de 2018, como consta en acta y CD visibles a folio 224-226 y 231 del expediente.

## NORMAS TRANSGREDIDAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La parte actora manifestó como normas trasgredidas:

De orden Constitucional: los artículos 25 y 53.

De orden Legal: las Leyes: 6 de 1945, 4 de 1966, 80 de 1993 y 909 de 2004, y los Decretos: 3135 de 1968 y 1045 de 1978.

En cuanto al concepto de violación la parte actora sostuvo que los contratos de prestación de servicios se caracterizan por: una prestación personal, pues la demandante desarrollo personalmente todas las obligaciones impuestas desde el 26 de octubre de 2001 al 13 de abril de 2012; la contraprestación del servicio, ya que la señora Lina Soraya recibía una remuneración mensual por el desarrollo y cumplimiento de sus obligaciones; subordinación y dependencia, la cual se materializó teniendo en cuenta que las funciones encomendadas a la demandante, como contratista de la entidad demandada nunca tuvieron el carácter de temporales, ni se les podía determinar un tiempo específico o limitado para su ejecución, y para ausentarse del trabajo debía solicitar el debido permiso autorizado por su supervisor o las directivas de la entidad, debiendo justificar las incapacidades; ausencia de autonomía a su ejecución, por cuanto las funciones estaban ligadas a la misión y visión como a los objetivos generales; cumplimiento de horario de trabajo, ya que el cumplimiento de la jornada laboral era obligatorio y estricto, debiendo cumplir diariamente instrucciones, lineamientos y ordenes de sus jefes; y desarrollando funciones idénticas a las que desarrollaría un empleado de planta, pues la demandante fue vinculada a la planta de personal a partir del mes de abril de 2012.

Así las cosas, concluyó que entre la entidad demandada y la demandante se configuró realmente un contrato laboral, que las funciones ejercidas por la señora Lina Soraya Paula Oviedo se caracterizaron por haber sido desarrolladas en completa subordinación, con dedicación exclusiva y de tiempo completo, y además los contratos de prestación de servicios no cumplieron con lo establecido en el inciso 2 del numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, por que no se realizaron por el tiempo estrictamente indispensable, pues fue permanente la prestación del servicio.

### **CONTESTACION DE LA DEMANDA**

Dentro del término de traslado, la accionada contestó la demanda<sup>3</sup>, oponiéndose a las pretensiones de la misma, sosteniendo que la relación contractual entre el demandante y la entidad se rige por la Ley 80 de 1993, por lo cual, no es viable legalmente acceder a las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que el servicio prestado por la demandante fue bajo la modalidad de intuición de persona, gozaba de autonomía técnica y administrativa, el supervisor le pedía solo los informes de la ejecución para verificar el cumplimiento de las actividades acordadas, en ninguna cláusula se estipuló que debía cumplirse un horario de trabajo, y además la permanencia en el lugar de trabajo era necesaria en razón a que la naturaleza de la actividad requería de insumos e información que reposaba en la entidad.

En atención a lo anterior citó y transcribió jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, señalando que en los contratos de prestación de servicios suscritos con la señora Lina Soraya Paula Oviedo, se pactaron cláusulas referente a la exclusión de la relación laboral y la concerniente a la supervisión del contrato, por lo tanto, no puede alegar la contratista que los correos electrónicos enviados mediante correos institucionales son prueba de la existencia de subordinación, pues existen, los correos para coordinación del cumplimiento de las obligaciones contractuales y los correos masivos enviados al correo institucional de todas las personas que contaran con dicho correo en la entidad, luego cada correo es la base de la comunicación en la administración pública, por lo que no resulta lógico entender que ello implica subordinación.

Así las cosas, la entidad rechaza enfáticamente que entre las partes se hubiera configurado una relación laboral, pues los elementos que pretende demostrar no constituyen los de una relación laboral, por cuanto no se configuraron, y los contratos celebrados fueron con autonomía de las partes, generando obligaciones.

### **EXCEPCIONES**

En lo referente a las excepciones presentadas en la contestación de la demanda, se tiene que en la audiencia inicial del 30 de julio de 2018<sup>4</sup>, se indicó que la excepción de prescripción se estudiara con la sentencia, y en cuanto a las otras excepciones presentadas, se indicó que no se encuentran inmersas dentro las establecidas en el numeral 6 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, y tampoco dentro de las consagradas en el artículo 100 del Código General del Proceso, por lo que se consideran argumentos de defensa que serían analizados en el fondo del asunto.

### **AUDIENCIA INICIAL**

El 30 de julio de 2018, se celebró la audiencia inicial agotándose las etapas de saneamiento, excepciones previas, fijación del litigio, conciliación, y en la etapa de pruebas se decretaron las solicitadas por las partes y se fijó fecha para llevar a cabo la audiencia de pruebas.

---

<sup>3</sup> Fls. 180 a 196

<sup>4</sup> Fls. 224 a 226

## AUDIENCIA DE PRUEBAS

El 10 de septiembre de 2018, se llevó a cabo la audiencia de pruebas, donde se incorporaron las documentales allegadas, se escucharon los testimonios, y el interrogatorio de parte, requiriéndose por segunda vez a la entidad.

## ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

**El apoderado del demandante:** presentó alegatos de conclusión, como consta a folios 294 a 298 del expediente, manifestando que dentro del proceso se probó: que la demandante se vinculó contractualmente con la AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL –FIP y con el DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – DPS, por medio de contratos de prestación de servicios que datan desde el 26 de octubre de 2001 hasta el 13 de abril de 2012, 0428/01, 0189/02, 161/02, 0163/03, 384/03, 2192/03, 221/06, 265/08, 698/08, 324/09, 552/10, 308/11 y 487/12; que en las funciones asignadas estaban las de realizar la gerencia de las acciones de promoción y de difusión del Programa Familias en Acción y Desplazadas, que ejerció bajo continua subordinación y dependencia, puesto que en su papel como Asistente Municipal, Asistente de la Dirección, Asesora Regional Componente Indígena y Asesora para el Componente Indígena, requería el estricto y puntual cumplimiento de lineamientos, directrices, ordenes e instrucciones de la Alta Dirección, de sus superiores jerárquicos, y de sus supervisores, además de la exigencia de dedicación exclusiva y de tiempo completo, para lo cual, transcribió apartes del testimonio de la señora María Margarita Montoya Díaz.

Igualmente, destacó que durante los periodos comprendidos entre enero 2 al 19 de 2008, enero 2 al 26 de 2009, enero 2 al 18 de 2010, enero 2 al 24 de 2011, enero 2 al 24 de 2012, pese a no existir documento de contrato escrito entre las partes, la señora Lina Soraya Paula Oviedo debía continuar ejerciendo sus labores dentro del horario establecido por la entidad y seguir sus directrices, sin que haya tomado descanso alguno o vacaciones pues la exigencia de la entidad era no interrumpir funciones pues se vería afectada la prestación del servicio, como se evidencia en la certificación del 2 de enero de 2012 que aparece en CD a folio 265, CD folio 266 y con el interrogatorio de parte.

Seguidamente, indicó que los contratos de prestación de servicios suscritos fueron desarrollados por la demandante sin plena autonomía técnica y administrativa e independencia, ya que debía acatar e implementar las instrucciones generales impartidas al personal de planta, asistir a las distintas capacitaciones, cumplir las políticas de la entidad, utilizar y velar por el buen estado de los implementos de trabajo que le fueron asignados, tales como: escritorio, computador, silla, elementos de oficina, etc. Debiendo además cumplir y acatar el horario de trabajo establecido por la entidad, trabajando horas extras en algunas ocasiones durante las comisiones en razón a sus funciones.

Así mismo, hizo referencia a los correos electrónicos aportados como prueba, señalando que fueron reconocidos en la contestación de la demanda por la entidad, demostrando que las actividades de mi mandante no gozaba de autonomía, citando además un fragmento del interrogatorio de parte de la demandante, sosteniendo además que en todos los correos y circulares están contenidas las distintas ordenes e instrucciones sobre cumplimiento de horario de salida en días específicos, restricciones Ley de Garantías y prohibiciones para participar en política.

Luego afirmó que tanto la demandante como la testigo fueron congruentes en sus relatos al declarar que no existía ninguna diferencia en el trato, requerimientos, subordinación y cumplimiento de horario de trabajo exigido entre la señora Paula Oviedo y los empleados de planta, por lo tanto concluye que la relación entre la

entidad y la actora fue laboral, al reunirse todos los elementos del contrato de trabajo, solicitando se concedan las pretensiones de la demanda.

**El apoderado del demandado:** presentó alegatos de conclusión, como consta a folios 286 a 292 del expediente, sosteniendo que el cumplimiento de unas entradas y salidas por parte de la señora Lina Soraya del edificio de Acción Social hoy Prosperidad Social, no demuestra que haya existido subordinación o vínculo laboral alguno, además no aportó ni solicitó copia de los registros de entrada y salida de la entidad, igualmente señaló que tampoco se le limitó el horario a la contratista por cuanto esta decide como ejecuta su labor, y los implementos para desarrollar sus actividades fueron puestos a disposición de la demandante única y exclusivamente para dar cumplimiento al objeto del contrato, indicando que lo que sí recibió y fue pactado fueron sus honorarios conforme al artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Posteriormente citó y transcribió jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, y del Consejo de Estado, haciendo alusión a que los objetos contractuales eran diferentes para los contratos 163 de 2002, 189 de 2002, 221 de 2006 y 487 de 2012, pues se requerían según lo necesitara la administración, lo que supone que nunca hubo un único contrato sin solución de continuidad, pues en realidad era contratos diferentes con objeto y obligaciones distintas, además del contrato 2192 de 2003 al contrato 221 de 2006, pasaron casi 3 años, y lo mismo ocurrió entre los contratos 221 de 2006 al contrato 265 de 2008, luego agregó que no se entiende porque la demandante alega que existe continuidad.

Ahora bien, en cuanto al elemento de subordinación sostuvo que la actora tenía actividades dentro de su contrato que debían ser supervisadas, pues al invertirse dineros públicos, estos no pueden quedar sin control, luego se debía tener en cuenta que la coordinación de actividades no implicaba subordinación, ya que para los contratos de prestación de servicios es inevitable la coordinación.

Añadió que si bien la testigo como la demandante, declararon el cumplimiento de un horario, por cuanto la labor encomendada se realizó dentro del horario oficial de la entidad y sus instalaciones, no se tuvo en cuenta que la actora manejaba información confidencial lo que no permitía utilizar un correo diferente al institucional. Igualmente afirmó que cuando se le preguntó a la testigo María Margarita Montoya Díaz, si la señora Lina Soraya podía hacer actividades independientes a las del contrato, contestó que *“era imposible ejercer su actividad de forma independiente porque la labor implicaba dedicación de tiempo completo”* sin decir el porqué, y que a minuto 1:05:51 aseguró que era imposible que otra persona realizaría la actividad encomendada contractualmente, lo cual indicó que es cierto, atendiendo lo establecido en el artículo 32 de la Ley 90 de 1993.

De lo anterior, concluyó que el testimonio y la declaración de parte no son concluyentes, debido a que no se demostró la existencia de una relación subordinada y dependiente, reiterando que al preguntarles si existía una normatividad que obligaba a los contratistas llegar a una hora determinada, no dieron respuesta, como tampoco se logró establecer que existieran servidores públicos en la entidad con similares funciones a las realizadas por la demandante, ya que está prestaba sus servicios como apoyo a la gestión y no como empleada, toda vez que lo que ella hacía no lo desempeñaba nadie más en la planta y se probó que el personal de la época no era suficiente para llevar a cabo las actividades de la entidad observándose que el contrato de la actora ayudaba a la eficiencia y eficacia de la comunicación interna de la entidad accionada.

De otra parte, en lo que respecta a la prescripción trienal insistió que el hipotético caso que se encuentren probados los hechos, se deberá aplicar lo estipulado por el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y el Decreto 1848 de 1969, que indica que las acciones prescriben en 3 años contados a partir de la respectiva obligación,

pudiéndose interrumpir una vez mediante reclamo escrito por el actor, así las cosas, afirmó que todos los contratos desde el 308 de 2011 para atrás se encuentran prescritos, toda vez, que es un deber del demandante realizar la reclamación de las prestaciones sociales a los 3 años contados a partir de la finalización de la relación contractual, lo cual no hizo la actora para este caso. Por lo tanto, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda y de manera subsidiaria en el evento de configurarse el contrato realidad se declare la prosperidad de la excepción de prescripción sobre los contratos celebrados con anterioridad al contrato 308 del 11 de enero de 2011.

**El Ministerio Público:** no emitió concepto.

Surtido el trámite de Ley, sin que se observe causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, el despacho procederá a decidir de fondo a través de sentencia, previas las siguientes,

## CONSIDERACIONES

### Problema Jurídico

Tal como quedó estipulado en la fijación del litigio, consiste en determinar si entre la señora Lina Soraya Paula Oviedo y el Departamento para la Prosperidad Social – DPS, existió una relación de naturaleza laboral durante el periodo en que la demandante fue vinculada a través de contratos (0428/01, 0189/02, 161/02, 0163/03, 384/03, 2192/03, 221/06, 265/08, 698/08, 324/09, 552/10, 308/11 y 487/12) desde el 26 de octubre de 2001 a 20 de noviembre de 2004, 1 de julio al 31 de diciembre de 2006, 19 de enero al 30 de junio de 2008 y 29 de julio de 2009 al 13 de abril de 2012. Y en consecuencia, determinar si hay lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, primas, cesantías, devolución de pago de aportes a la seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales, el reembolso de todas las sumas descontadas por concepto de retención en la fuente durante el tiempo de servicios derivados de la contratación.

### Acervo probatorio

#### Documentales

En el expediente obra la siguiente documentación relevante para el caso concreto:

- Constancia del 11 de noviembre de 2014, suscrita por la Subdirectora de Contratación del Departamento para la Prosperidad Social, estableciendo los contratos de prestación de servicios, objeto, obligaciones, fecha de inicio, fecha de terminación, y el valor del contrato, que suscribió la entidad con la señora Lina Soraya Paula Oviedo (fls. 2-6)
- Constancia del 29 de abril de 2003, suscrita por la Coordinadora Central de Cuentas – Fondo de Inversión para la Paz, señalando que la señora Lina Soraya Paula Oviedo suscribió ordenes de prestación de servicios con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, así N°. 0428 del 26 de octubre al 31 de diciembre de 2001; y N°. 0189 entre el 4 y el 31 de enero de 2002, prestando sus servicios como asistente municipal programas Familias en Acción FIP. (fl.7)
- Constancia del 7 de mayo de 2003, suscrita por la Directora Jurídica – Fondo de Inversión para la Paz, señalando que la señora Lina Soraya Paula Oviedo suscribió ordenes de prestación de servicios con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Fondo de Inversión para la Paz, así N°. 161/02 entre el 4 de febrero al 31 de diciembre de 2002; y N°. 2192 entre el 1 de abril y el 31 de diciembre de 2003. (fl.8)
- Constancia del 29 de abril de 2003, suscrita por la Asesora de Plan Colombia, señalando que la señora Lina Soraya Paula Oviedo suscribió ordenes de prestación de servicios con el Fondo de Inversión para la Paz, Plan Colombia, así

- OPS N°. 163/03 por el término de 1 mes a partir de enero de 2003; y OPS N°. 384/03, por el término de 2 meses, entre el 1 de febrero hasta el 31 de marzo de 2003. (fl.9)
- Certificación del 2 de septiembre de 2008, suscrita por la Coordinadora del Área de Gestión de Talento Humano – Acción Social, señalando que la señora Lina Soraya Paula Oviedo suscribió contrato de prestación de servicios con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social, así N°. 0163/2003 entre el 3 de enero al 31 de enero de 2003, para prestar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social –FIP sus servicios en la realización del proceso de supervisión, seguimiento, verificación y evaluación que garantice el cumplimiento administrativo y curricular de los cursos adjudicados a las ecap en la ciudad de Bogotá y soacha en la convocatoria DAPR. (fl.11)
  - Certificación del 2 de septiembre de 2008, suscrita por la Coordinadora del Área de Gestión de Talento Humano – Acción Social, señalando que la señora Lina Soraya Paula Oviedo suscribió contrato de prestación de servicios con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social, así N°. 2192/2003 entre el 31 de marzo al 31 de diciembre de 2003, para prestar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social –FIP sus servicios en la realización del proceso de supervisión, seguimiento, verificación y evaluación que garantice el cumplimiento administrativo y curricular de los cursos adjudicados a las ecap en la ciudad de Bogotá y soacha en la convocatoria DAPR-FIP JAFL 002/2002. (fl.12)
  - Constancia del 24 de enero de 2012, suscrita por el Subdirector de Contratación (E) del Departamento para la Prosperidad Social, señalando que la señora Lina Soraya Paula Oviedo suscribió contrato de prestación de servicios con el Departamento para la Prosperidad Social, así: N°. 221 del 30 de junio de 2006, entre el 1 de julio de 2006 al 31 de diciembre de 2006, en bolívar, cuyo objeto era *“La contratista se obliga a prestar a ACCIÓN SOCIAL, por sus propios medios, con plena autonomía técnica y administrativa, sus servicios profesionales como Coordinador Regional del Programa Familias en Acción – Familias Desplazadas, en el departamento de Bolívar, para coadyuvar a la eficiencia y eficacia en los temas que son de competencia de esta dependencia.”* (fl. 13)
  - Fotocopia de la Resolución N°. 01066 de 16 de abril de 2007 *“Por el cual se establece el horario de trabajo para ACCIÓN SOCIAL”*, suscrito por el Director General de la entidad. (fls. 14 y 15)
  - Fotocopia de la Resolución N°. 04107 del 19 de julio de 2008 *“Por el cual se modifica la resolución No 02951 del 30 de abril de 2008 que fija la escala de viáticos para las comisiones de servicios para los servidores públicos de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social”*, suscrito por el Director General de la entidad. (fls. 16-18)
  - Fotocopia de la Política sobre la consulta de la información contractual en Acción Social y sus fondos adscritos suscrita por contratos y liquidaciones y la secretaría general. (fls. 19 y 20)
  - Fotocopia del Protocolo de Atención al Ciudadano Cliente de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, del 30 de noviembre de 2008, versión N°. 01. (fls. 21 – 30)
  - Fotocopia de la Guía de Controles Operativos, direccionamiento estratégico Protocolo de Atención al Ciudadano Cliente de noviembre de 2008, versión N°. 2. (fls. 31 – 40)
  - Fotocopia de la Circular N°. 004 del 23 de febrero de 2009, suscrita por la Secretaría General de Acción Social, dirigida a funcionarios de la planta de personal de acción social. (fl.41)
  - Fotocopia de la Resolución N°. 02630 del 14 de abril de 2009 *“Por la cual se fija la escala de viáticos para las comisiones de servicios para los servidores públicos de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social”*, suscrita por el Director General (fls. 42-44)

- Fotocopia de la Resolución N°. 03961 del 9 de junio de 2009 “*Por la cual se reglamenta el trámite de las comisiones de servicios para los servidores públicos y contratistas de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y sus fondos adscritos*”, suscrita por el Director General (fls. 46-49)
- Fotocopia de la Circular N°. 015 del 30 de octubre de 2009, suscrito por el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, para el cierre del año 2009. (fls. 50 a 62)
- Fotocopia de la Circular N°. 003 del 9 de febrero de 2010, suscrito por la Secretaría General de Acción Social, señalando los requisitos adicionales para la facturación – Contratos de Prestación de servicios personales. (fls. 63 y 64)
- Fotocopia de la Circular N°. 005 del 1 de marzo de 2010, suscrito por el Alto Consejero de Acción Social, con asunto medidas para prevenir la corrupción en Acción Social. (fls. 66 - 68)
- Fotocopias de correos electrónicos (fls. 69-72, 80-82, 90-93, 96-97, 109-112)
- Fotocopia de la Circular N°. 007 del 19 de abril de 2010, suscrito por la Secretaría General de Acción Social, señalando criterios y políticas en materia de capacitación. (fls. 73 y 74)
- Fotocopia de la Circular N°. 008 del 22 de abril de 2010, suscrito por el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, con asunto: continuación aplicación restricciones Ley de Garantías y Prohibiciones para Participar en Política. (fls. 76 y 77)
- Fotocopia de la Circular N°. 010 del 11 de mayo de 2010, suscrito por el Director General de Acción Social. (fl. 79)
- Fotocopia de la Circular N°. 02 de enero de 2011, suscrito por el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, con asunto: aplicación prohibiciones Ley de Garantías. (fls. 83-86)
- Fotocopia de la Resolución N°. 00008 del 20 de enero de 2011, suscrito por el Director General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, “*Por medio de la cual se advierte a los funcionarios y colaboradores de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional sobre el comportamiento transparente que deben observar frente a la ejecución de los programas sociales que impulsa y ejecuta Acción Social durante el debate electoral*” (fls. 87 – 89)
- Fotocopia del Memorando del 11 de febrero de 2011, suscrito por el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, asunto Transparencia Electoral – Donaciones. (fls. 94 y 95)
- Fotocopia del Memorando del 9 de marzo de 2011, suscrito por el Secretario General de Acción Social, señalando que a partir del 15 de marzo se debe portar el carnet en un lugar visible, el ingreso y salida se hará sólo por la entrada principal de la Carrera 7 con Calle 6, y se promoverá jornadas de orden y aseo en los puestos de trabajo. (fl. 98)
- Fotocopia de Memorando del 15 de abril de 2011, suscrito por el Secretario General y Coordinador Área Gestión de Contratos y Liquidaciones, asunto: alerta a supervisores – reclamaciones ante aseguradores. (fl. 100)
- Fotocopia del Reglamento de Higiene y Seguridad Industrial, suscrito por el Director General de Acción Social. (fls. 102-106)
- Fotocopia de la Resolución N°. 03541 del 17 de junio de 2011, suscrita por el Director General de Acción Social, “*Por la cual se fijan los valores a pagar para las comisiones de viaje de los colaboradores de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – CNRR, el Fondo de Inversión para la Paz – FIP y el Fondo para la Reparación de Víctimas*” (fls. 107 y 108)
- Fotocopia de la Circular 01 del 23 de noviembre de 2011, suscrito por secretario general del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, asunto: instrucciones para la elaboración de informes de gestión. (fls. 113 y 114)
- Fotocopia del Decreto 4966 del 30 de diciembre de 2011, suscrito por el Presidente de la República, “*Por el cual se establece la planta de personal del*

*Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y se dictan otras disposiciones.” (fls. 118-121)*

- Fotocopia de las circulares N°. 04 del 8 de febrero de 2012, N°. 06 del 21 de febrero de 2012, N°. 08 del 28 de febrero de 2012, N°. 09 del 7 de marzo de 2012, expedidas por el Departamento para la Prosperidad Social (fls. 122-128)
- Derecho de Petición radicado el 10 de abril de 2015, ante la Subdirectora de Contratación y Subdirectora de Talento Humano del Departamento para la Prosperidad Social –DPS, suscrito por la señora Lina Soraya Paula Oviedo. (fls. 129 y 130)
- Oficio N°. 20156100412581 del 28 de abril de 2015, suscrito por la Subdirectora de Contratación del Departamento para la Prosperidad Social, dando respuesta al derecho de petición presentado por la señora Lina Soraya Paula Oviedo. (fls. 131 y 132)
- Fotocopia de certificación de envío de Servicios Postales Nacionales S.A. (fl. 133)
- Fotocopia de la cédula de ciudadanía N°. 65.827.988 de Chaparral, correspondiente a la señora Lina Soraya Paula Oviedo. (fl. 134)
- Fotocopia de la Resolución N°. 00892 del 11 de abril de 2012, suscrita por el Director General del Departamento para la Prosperidad Social, “*Por la cual se hace un nombramiento provisional*”, nombrando a la señora Lina Soraya Paula Oviedo por el término de 6 meses, para desempeñar el cargo de Profesional Especializado Código 2028 Grado 19. (fl. 135)
- Fotocopia de la Resolución N°. 00019 del 10 de enero, suscrita por el Director del Departamento para la Prosperidad Social, “*Por la cual se hace un nombramiento provisional*”, nombrando a la señora Lina Soraya Paula Oviedo por el término de 6 meses, para desempeñar el cargo de Profesional Especializado Código 2028 Grado 22. (fl. 136)
- Fotocopia de la Resolución N°. 00070 del 6 de febrero de 2012(incompleta). (fls. 137-140)
- CD el cual contiene algunos contratos que suscribió la señora Lina Soraya Paula Oviedo y los soportes. (fl. 225)
- Expediente administrativo de la señora Lina Soraya Paula Oviedo y los soportes, allegado en CD (fl. 233)
- CD dando respuesta al Oficio N°. J55-2018-00900 (fl. 242)
- Certificación 307/18 suscrita por Profesional Especializada con Funciones de Tesorería, señalando los pagos encontrados que se le realizaron a la señora Lina Soraya Paula Oviedo desde el año 2006 al 2012, así mismo, informo que revisados los archivos históricos se encontraron pagos para los años 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005. (fls. 243 y 244)
- Fotocopia del Memorando suscrito por el Subdirector técnico indicando los contratos que suscribió la señora Lina Soraya Paula Oviedo, fecha y órdenes de pago. (fls. 263-264)
- CD con copia de los contratos (incompleta) (fl.265)
- CD con soportes de pagos a los contratos (fl.266)
- CD con copia de las órdenes de servicios y contratos de prestación de servicios, suscritos por la señora Lina Soraya Paula Oviedo. (fl. 270)

**Contratos de prestación de servicios suscritos entre la demandante y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS:**

- 1- N°. 0189 de 2002. Inicio el 4 de enero de 2002 y terminó el 31 de enero de 2002 (fl. 2)
- 2- N°. 0161 de 2002. Inicio el 4 de febrero de 2002 y terminó el 31 de diciembre de 2002 (fl. 2 vto.)
- 3- N°. 0163 de 2003. Inicio el 3 de enero de 2003 y terminó el 31 de enero de 2003 (fl. 3)
- 4- N°. 0384 de 2003. Inicio el 31 de enero de 2003 y terminó el 31 de marzo de 2003 (fl. 3)

- 5- N°. 2192 de 2003. Inicio el 1 de abril de 2003 y terminó el 31 de diciembre de 2003 (fl. 3)
- 6- N°. 0221 de 2006. Inicio el 4 de julio de 2006 y terminó el 31 de diciembre de 2006 (fl. 3vto)
- 7- N°. 0265 de 2008. Inicio el 19 de enero de 2008 y terminó el 31 de diciembre de 2008 (fl. 4 vto)
- 8- N°. 0324 de 2009. Inicio el 26 de enero de 2009 y terminó el 31 de diciembre de 2009 (fl. 5)
- 9.- N°. 0552 de 2010. Inicio el 18 de enero de 2010 y terminó el 31 de diciembre de 2010 (fl. 5 vto.)
- 10.-N°. 0308 de 2011. Inicio el 24 de enero de 2011 y terminó el 31 de diciembre de 2011 (fl. 5 vto.)
- 11.- N°. 0487 de 2012. Inicio el 24 de enero de 2012 y terminó el 12 de abril de 2012 (fl. 6.)

### **Interrogatorio de parte**

**Lina Soraya Paula Oviedo**, identificada con la cédula de ciudadanía N°. 65.827.988, rindió interrogatorio, del minuto 1:44:10 hasta el minuto 2:12:56, manifestó:

- Señaló que ingreso a Acción Social en el 2001 a la Presidencia de la República en octubre de 2001, con una orden de prestación de servicios de 2 meses y cinco días, como Asesora Municipal para el programa “más familias en acción”, así mismo, sostuvo que en el 2002 continúa laborando desde enero, se renueva nuevamente el contrato con la misma figura a Diciembre de 2001 y así progresivamente hasta 2002 y 2003.
- Añadió que en el 2003 fue asignada a otro programa de acción social “jóvenes en acción”, estando para los años 2004 y 2005.
- Sostuvo que en el año 2006 regresa de nuevo al programa “más familias en acción”, como Coordinadora Regional del Departamento de Bolívar en la sede Cartagena.
- Agregó que en el 2006 se presenta a un concurso ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia, que al ser beneficiaria, solicita la cancelación anticipada del contrato que iba hasta el 31 de diciembre de 2006, terminándose el 31 de octubre de 2006.
- Indicó que desde enero de 2008, empieza a trabajar con el programa “más familias en acción”, estando ahí hasta el 12 de abril de 2012, siendo posteriormente nombrada en Provisionalidad para el Departamento de la Prosperidad Social, que se acababa de crear en el año 2011, en el cargo Profesional Especializado Grado 19.
- Afirmó que participó en todo lo que fue la prueba piloto y las fases expansivas 1 y 2 del programa “más familias en acción”, esto es, toda la planeación y desarrollo del programa, y sus actividades era acompañar y garantizar que todo el proceso de vinculación de las familias beneficiarias respondieran a todos los protocolos y manuales operativos que se habían diseñado y que se diseñaba de manera conjunta con los bancos que hacían posible la ejecución de estos programas, los recursos de banca internacional que era el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Señaló que perteneció a la dependencia de la Coordinación de Familias en Acción 2001 a 2003 y del 2008 a 2012, y a la Coordinación del Programa Jóvenes en Acción 2003 a 2005.
- Sostuvo que tenía un Coordinador de Área – perteneciendo a la Coordinación de Fortalecimiento Institucional.
- Indicó que tenía un horario de 8:00 a.m. a 5:30 p.m. y más allá pues hacia mucho trabajo en territorio, realizando la socialización del programa a las comunidades indígenas y no se podían limitar el horario cuando realizaban las actividades con los indígenas.

- Afirmó que nunca fueron un programa independiente, y todo estaba comunicado.
- Agregó que cuando estaba en Bogotá el horario era de 8:00 a.m. a 5:30 p.m., que le repartían las circulares internas y las resoluciones que iban expedidas a todos los funcionarios de Acción Social, a través de correo electrónico institucional, y además tenían un sistema de reconocimiento de huellas para identificarlos e ingresar a las instalaciones, que como estaban ubicados frente a Presidencia era un tema de seguridad, pero también era un control de horario.
- Indicó que no había funcionarios de planta, pues todos eran contratistas, solo había personas de planta en las áreas misionales.
- Añadió que todo lo reportaban al supervisor, y presentaban informes.
- Explicó que en los contratos realizados no fue autónoma independiente, porque nunca se hizo por autonomía un viaje, o una actuación con una comunidad, ICBF, Ministerio del Interior, y siempre tuvo la indicación y requerimiento de los jefes para hacerlo.
- Sostuvo que le hacían 12 pagos mensuales, pues solo tenía que mantenerse al día en los pagos de salud y pensión.
- Señaló que las actividades empezaban la primera semana de enero todos los años, pero los contratos estaban desde el 18 y 20, pero siempre estaba trabajando desde antes, pues el programa debía estar activo todo el tiempo.
- Agregó que el horario se lo transmitieron a través de correos electrónicos, contenidos en todas las disposiciones para todos los funcionarios, en donde también les autorizaban salidas por orden público, y no podía decir no a una comisión.
- Explicó que para el cumplimiento del objeto del contrato siempre estuvieron contemplados los desplazamientos.
- Añadió que hacía más de lo que estaba en el objeto del contrato, ya que realizaban mucho trabajo interinstitucional.
- Afirmó que siempre tuvo asignado puesto de trabajo, equipo de cómputo, monitor, mouse, teléfono, chalecos, gorras y camisetas del DPS, incluidos en el inventario de bienes que estaba a su nombre, los cuales fueron suministrados por la entidad.
- Cuando pedía permiso tenía que compensar el tiempo, y los únicos espacios que tenían de descanso era a final de año, que eran 5 días hábiles.

### Testimoniales

**María Margarita Montoya Díaz**, identificada con la cédula de ciudadanía N°. 41.447.799, rindió testimonio, minuto 58:30 hasta el minuto 01:32:00, indicó:

- Manifestó que conoce a Lina Paula desde el año 2001, pues también trabajaba en el DPS, y a partir del 2008 al 2012 hizo parte con Lina Paula del grupo de etnias, del programa familias en acción y trabajo en las mismas actividades, con comunidades indígenas y afrodescendientes.
- Señaló que Lina Soraya realizó sus actividades de prestación de servicio en la ciudad de Bogotá, y durante la primera etapa trabajo haciendo asesorías en municipios hasta el año 2003, y para el 2006 fue coordinadora en el Departamento de Bolivia, con sede en la ciudad de Cartagena.
- Agregó que las funciones de Lina Soraya en el DPS antiguo Acción Social, fueron distintas del 2001 al 2003 porque ella estaba asesorando municipios; en el año 2006 fue coordinadora del Departamento de Bolívar, ósea que coordinaba toda la actividad del programa de familias en acción en ese departamento, indicando que ella tuvo un periodo en el que obtuvo una beca y salió del país, y a partir de año 2008, retoma sus actividades con el DPS, trabajando con las comunidades indígenas, afrodescendientes en todo lo

relativo al desarrollo del programa familias en acción y también actividades relativas para el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

- Informó Lina Paula tenía que asistir a reuniones de planificación de las actividades laborales, reuniones por fuera del DPS, representando al programa Familias en Acción, por ejemplo al Banco Interamericano de Desarrollo, en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y al interior del DPS en diversas áreas de la entidad, agregando que la asistencia a dichas reuniones era obligatoria.
- Manifestó que era imposible que Lina Soraya ejerciera actividades independientes, teniendo el trabajo en el DPS, ya que este implicaba una dedicación de tiempo completo.
- Indicó que era imposible tener un reemplazo que pudiera hacer las actividades que ella era responsable.
- Afirmó que tenían un correo institucional, y el programa familias en acción, llegó a tener tres millones de familias beneficiarias en todos los rincones del país, y es lógico que la comunicación con las regiones se tendría que hacerse a través del correo electrónico, y allí le daban los parámetros que las actividades debían realizarse en la sede de la institución y en su puesto de trabajo.
- Señaló que Lina Soraya cuando trabajó en el DPS, cumplía un horario de trabajo, inclusive al ingresar al DPS, había un sitio donde había que poner la huella.
- Añadió que el horario de trabajo fue establecido por medio de una circular del DPS, del año 2007, estableciéndose por parte de la entidad el cumplimiento de horario.
- Explicó que había muchas tareas que cumplir, y tenían jefes que estaban controlando que las personas estuvieran en su sitio de trabajo.
- Señaló que el Programa Familias en Acción, era un programa bastante jerarquizado, había un jefe general, y había jefes por áreas.
- Sostuvo que por medio de correo institucional o de manera verbal Lina Soraya recibía órdenes.
- Indicó que la remuneración que tenía Lina Soraya era mensual.
- Afirmó que no había diferencia entre los empleados de planta y los contratistas desde el punto de vista laboral, la única diferencia es que los empleados de planta tenían la posibilidad de tener vacaciones, que les pagaran incapacidad, cesantías, salud y pensión.
- Agregó que Lina Soraya, en caso de una urgencia tenía que ausentarse del trabajo, tenía que pedir permiso a su superior inmediato de manera escrita o verbal.
- Añadió que el cumplimiento del horario era obligatorio y a veces iba hasta las 8:00 p.m., y en la época de DMG, inscribieron varias familias teniendo que trabajar todo el mes de diciembre.
- Explicó que se hacían viajes que eran programadas y planificadas y la entidad determinaba si se hacían o no.

## **NORMAS Y JURISPRUDENCIA**

Inicialmente el despacho debe señalar que, el artículo 5 de la Ley 909 de 2004 de acuerdo con la Constitución Política, precisa que las personas que se vinculan de manera laboral con el Estado, lo hacen a través de una relación legal y reglamentaria como ocurre, en: empleos de carrera administrativa, libre nombramiento y remoción, provisionales y periodo fijo, siendo llamados empleados públicos. De otra parte, existe otro tipo de relación laboral que se realiza mediante contratos de trabajo, siendo estos trabajadores oficiales. Finalmente, existe el vínculo derivado de la relación contractual con la administración, que se realiza a través de contratos u órdenes de prestación de servicios.

Visto este panorama, para determinar cuál de las relaciones con el Estado se presentan el caso estudiado, es preciso estudiar los siguientes aspectos, así:

## 1. Contrato de Prestación de Servicios

En lo referente a los contratos de prestación de servicios el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, precisa:

### ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.

...

**3o. Contrato de Prestación de Servicios.** <Apartes subrayados **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLES**> 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.

## 2. Contrato Laboral

Los artículos 22 y 23 del Código Sustantivo del Trabajo, señalan la definición del contrato de trabajo y sus elementos esenciales, veamos:

### ARTICULO 22. DEFINICION

1. Contrato de trabajo es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración.

2. Quien presta el servicio se denomina trabajador, quien lo recibe y remunera, {empleador}, y la remuneración, cualquiera que sea su forma, salario.

### ARTICULO 23. ELEMENTOS ESENCIALES

1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos **tres** elementos esenciales:

**a. La actividad personal del trabajador**, es decir, realizada por sí mismo;

**b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador**, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y

**c. Un salario como retribución del servicio.**

2. Una vez **reunidos los tres elementos** de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen. Negrilla fuera de texto

De los anteriores elementos, es necesario precisar que la diferencia entre contrato de prestación de servicios y contrato laboral, es la existencia de **tres elementos**:

**prestación personal del servicio, continuada subordinación laboral y remuneración como contraprestación de este.**

Atendiendo lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-154 de 1997, estableció diferencias, así:

...

*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.<sup>5</sup>*

Por consiguiente, quien celebra un contrato de prestación de servicios, tiene la condición de contratista independiente, sin derecho a prestaciones sociales, por su parte, quien celebra un contrato de trabajo tiene el derecho al pago de éstas.

Es así como, el contrato de prestación de servicios desaparece cuando se demuestra subordinación o dependencia respecto del empleador, dando paso a la configuración del derecho al pago de prestaciones sociales en favor del contratista, de conformidad con el principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo, artículo 53 de la Constitución Política.

En desarrollo de lo anterior, la Corte Constitucional<sup>6</sup> precisó que la administración no puede considerar que los contratos de prestación de servicios son para desempeñar funciones de carácter permanente, por esto indicó:

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

<sup>5</sup> Resultado por el Despacho.

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-171 del 7 de marzo de 2012.

*para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral.*

De otra parte, el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - mediante sentencia del 19 de febrero de dos mil 2009<sup>7</sup>, sobre este punto precisó:

...

***La relación de trabajo se encuentra constituida por tres elementos, a saber, la subordinación, prestación personal del servicio y remuneración por el trabajo cumplido. Es pertinente destacar que el reconocimiento de la existencia de una relación laboral, no implica conferir la condición de empleado público, pues, según lo ha señalado el Consejo de Estado, dicha calidad no se confiere por el sólo hecho de trabajar para el Estado. A Juicio de la Sala, la labor desarrollada por la actora durante varios años, advierte la necesidad de sus servicios y la vulneración del artículo 53 de la Constitución que establece una “estabilidad en el empleo”, que jamás pudo ostentar en igualdad de condiciones a los empleados públicos del establecimiento demandado, configurándose la existencia del contrato realidad, pues se dieron los tres elementos que tipifican la relación laboral como son la subordinación, el salario como retribución y la actividad personal del funcionario.***

...<sup>8</sup>

Es importante destacar que, la relación de coordinación de actividades entre contratante y contratista que conlleva a que el contratista se someta a las condiciones que se requieran para el proceso eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de un horario o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados, no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación.

Ahora bien, para acreditar la existencia de la relación laboral, es necesario probar que el supuesto contratista se desempeñó en las mismas condiciones que cualquier otro servidor público, y que las actividades realizadas no eran indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales.

En ese camino, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, han sido claros al precisar que, para que se configure la relación laboral en el contrato de prestación de servicios, se requiere demostrar los tres elementos arriba citados: *i)* prestación personal del servicio, *ii)* continua subordinación y dependencia laboral y *iii)* 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.

### 3. Interrupción del Contrato

En lo relacionado al reconocimiento de las prestaciones sociales sin solución de continuidad, cuando se presentan interrupciones entre los contratos, el Consejo de Estado mediante sentencia del 4 de mayo de 2017<sup>9</sup>, precisó:

...

*Así las cosas, la línea jurisprudencial en materia de la aplicación de la primacía de la realidad sobre las formas, en los que se debate la existencia de una relación laboral regida en principio bajo la modalidad de contratos de prestación de servicio, no se ha encargado de definir o precisar el término que se debe tener*

<sup>7</sup> Radicación número: 73001-23-31-000-2000-03449-01(3074-05)

<sup>8</sup> Resaltado por el Despacho.

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda-Subsección B - Radicación N°. 08001-23-31-000-2007-00062-01(1736-15).

*en cuenta para determinar la pérdida de la solución de continuidad, en aquellos contratos de prestación de servicios que se pactan en forma continua y por un tiempo determinado, pero que presentan interrupción en la celebración de uno y otro.*

*En ese orden, ha considerado la jurisprudencia para algunos casos que, en los eventos donde se presentan interrupciones contractuales en virtud del cual, queda cesante el contratista, habrá lugar al reconocimiento de las prestaciones sociales sin solución de continuidad siempre y cuando entre la terminación de una orden de servicio y el inicio de la siguiente haya transcurrido un término razonable, sin definir de manera concreta límite temporal alguno.*

...<sup>10</sup> Negrillas fuera de texto

Es decir, no resulta relevante que se presenten interrupciones entre los diferentes contratos, siempre y cuando estas sean razonables, de tal forma que pueda inferirse que existe continuidad en la prestación.

### CASO CONCRETO

En el caso bajo estudio, es preciso entrar a analizar cada uno de los elementos que configuran la relación laboral, así:

#### 1. Prestación Personal del Servicio

La demandante prestó sus servicios en el Departamento para la Prosperidad Social - DPS, en cumplimiento de diferentes contratos de prestación de servicios, desempeñando sus funciones desde el 26 de octubre de 2001 hasta el 13 de abril de 2012.

Lo cual, es verificado con las órdenes de prestación de servicios, visibles en CD, folios 265 y 266, y la certificación allegada (fls. 2-6), así:

CONTRATO N°.	DESDE	HASTA
0428 de 2001	26 de octubre de 2001	31 de diciembre de 2001
0189 de 2002	4 de enero de 2002	31 de enero de 2002
0161 de 2002	4 de febrero de 2002	31 de diciembre de 2002
0163 de 2003	3 de enero de 2003	31 de enero de 2003
0384 de 2003	31 de enero de 2003	31 de marzo de 2003
2192 de 2003	1 de abril de 2003	31 de diciembre de 2003
0221 de 2006	4 de julio de 2006	31 de diciembre de 2006
0265 de 2008	19 de enero de 2008	30 de junio de 2008
0698 de 2008	29 de julio de 2008	31 de diciembre de 2008
0324 de 2009	26 de enero de 2009	31 de diciembre de 2009
0552 de 2010	18 de enero de 2010	31 de diciembre de 2010
0308 de 2011	24 de enero de 2011	31 de diciembre de 2011
0487 de 2012	24 de enero de 2012	13 de abril de 2012

Es así que, se observa que se contrató de manera directa a la demandante, sus labores fueron desarrolladas permanentemente, sin embargo, se presentó interrupciones desde el 31 de diciembre de 2006 al 19 de enero de 2008, no obstante, desde el 19 de enero de 2008 al 13 de abril de 2012 si bien presentó interrupciones, estas no tuvieron mayor duración, es decir, es indiscutible que la prestación de sus servicios al Departamento para la Prosperidad Social y Acción Social, fue personal y no tuvo para el anterior tiempo solución de continuidad.

<sup>10</sup> Resaltado por el Despacho

Ahora bien, de los contratos de prestación de servicios firmados por la señora Paula Oviedo, se estableció que se hacía necesario que prestara sus servicios profesionales de manera personal a los intereses de la entidad hoy demandada, como se indicó en cada objeto contractual, así:

Orden de Prestación de Servicios N°. 384 del 31 de enero de 2003

*“OBJETO: PRESTAR AL DAPR-FIP, POR SUS PROPIOS MEDIOS, CON PLENA AUTONOMIA TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA, SUS SERVICIOS EN LA RELACIÓN DEL PROCESO DE SUPERVISIÓN, SEGUIMIENTO, VERIFICACIÓN Y EVALUACIÓN QUE GARANTICE EL CUMPLIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CURRICULAR DE LOS CURSOS ADJUDICADOS A LAS ECAP EN LAS CIUDADES DE BOGOTÁ Y SOACHA EN LA CONVOCATORIA SAPR-FIP JAFL 002/2002.”*

Contrato de Prestación de Servicios N°. 265 de 4 de enero de 2008

*“OBJETO: Prestar a la ACCIÓN SOCIAL – FIP, por sus propios medios, con plena autonomía técnica y administrativa, sus servicios profesionales en el Programa Familias en Acción, como ASISTENTE DE LA DIRECCIÓN en la Unidad Coordinadora Nacional, así como, contribuir y colaborar en el desarrollo de las diferentes actividades propias de esta dependencia.”*

Contrato de Prestación de Servicios N°. 0552 de 6 de enero de 2010

*“OBJETO: Prestar a la ACCION SOCIAL, por sus medios, con plena autonomía técnica y administrativa, sus servicios profesionales en el Programa Familias en Acción, como ASESOR PARA EL COMPONENTE INDIGENA en la Unidad Coordinadora Nacional, así como, contribuir y colaborar en el desarrollo de las diferentes actividades propias de esta dependencia.”*

Contrato de Prestación de Servicios N°. 487 de 17 de enero de 2012

*“OBJETO: Prestar al Departamento para la Prosperidad Social, por sus propios medios, con plena autonomía técnica y administrativa, sus servicios profesionales, como ASESOR COMPONENTE INDIGENA en el nivel nacional, así como, contribuir y colaborar en el desarrollo de las diferentes actividades propias de esta dependencia.”*

## **2. Subordinación**

El Despacho entró a verificar los diferentes aspectos que rodearon el desarrollo del trabajo de la demandante, con el objetivo de determinar si existió subordinación, para lo cual, estudio el siguiente material:

- Correos electrónicos enviados por la entidad, memorandos y circulares (fls.41, 45, 55, 59, 69-86, 90-101, 109-117, 122-128)
- Fotocopia de la Resolución N°. 01066 de 16 de abril de 2007 *“Por el cual se establece el horario de trabajo para ACCIÓN SOCIAL”*, suscrito por el Director General de la entidad. (fls. 14 y 15)
- Fotocopia de la Resolución N°. 04107 de 19 de julio de 2008 *“Por el cual se modifica la resolución No 02951 del 30 de abril de 2008 que fija la escala de viáticos para las comisiones de servicios para los servidores públicos de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social”*, suscrito por el Director General de la entidad. (fls. 16-18)
- Fotocopia de la Resolución N°. 02630 de 14 de abril de 2009 *“Por la cual se fija la escala de viáticos para las comisiones de servicios para los servidores públicos”*

- de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social*”, suscrita por el Director General (fls. 42-44)
- Fotocopia de la Resolución N°. 03961 de 9 de junio de 2009 “*Por la cual se reglamenta el trámite de las comisiones de servicios para los servidores públicos y contratistas de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y sus fondos adscritos*”, suscrita por el Director General (fls. 46-49)
  - Fotocopia de la Resolución N°. 00008 de 20 de enero de 2011, suscrita por el Director General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, “*Por medio de la cual se advierte a los funcionarios y colaboradores de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional sobre el comportamiento transparente que deben observar frente a la ejecución de los programas sociales que impulsa y ejecuta Acción Social durante el debate electoral*” (fls. 87 – 89)
  - Fotocopia de la Resolución N°. 03541 del 17 de junio de 2011, suscrita por el Director General de Acción Social, “*Por la cual se fijan los valores a pagar para las comisiones de viaje de los colaboradores de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – CNRR, el Fondo de Inversión para la Paz – FIP y el Fondo para la Reparación de Víctimas*” (fls. 107 y 108)
  - Fotocopia de la Resolución N°. 00892 del 11 de abril de 2012, suscrita por el Director General del Departamento para la Prosperidad Social, “*Por la cual se hace un nombramiento provisional*”, nombrando a la señora Lina Soraya Paula Oviedo por el término de 6 meses, para desempeñar el cargo de Profesional Especializado Código 2028 Grado 19. (fl. 135)

A las anteriores documentales, se sumó la valoración conjunta con el testimonio de la señora María Margarita Montoya Díaz (CD folio 248), de los cuales se estableció:

- La demandante trabajaba como contratista, prestando sus servicios en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS.
- Que la demandante ingreso en el año 2001 a la entidad , pero del año 2006 al 2008 estudio por fuera del país, por lo que volvió a ser vinculada desde el año 2008 hasta el 2012, cumpliendo sus obligaciones, atendiendo el programa de más familias en acción.
- Cumplían horario de trabajo, de 7 a 5 de la tarde y a veces se tenía que quedarse más tarde.
- Debía asistir a todas las reuniones programadas por la entidad.
- Dependía de un jefe inmediato, a quien tenía pedir permiso si necesitaba ausentarse.
- La actividad si bien requería el traslado a diferentes municipios para visitar a las comunidades indígenas, estos viajes eran autorizados por las distintas dependencias de la institución, y las actividades que debían hacerse no se podía desarrollar fuera de la entidad.
- No se podían delegar las funciones pues estas se realizaban de manera personal.
- La Entidad suministraba los elementos de trabajo para cumplir sus funciones.
- Recibía una remuneración por la actividad, que era pagada mensualmente.

La declaración fue rendida por una persona que se caracterizó por ser coherente, espontánea y por exponer en detalle las razones de sus dichos. En consecuencia, merecen credibilidad. Además el testimonio no fue tachado de conformidad con el artículo 211 del CGP.

Ahora bien, en gracia de discusión, que se hubiera realizado tacha por haber presentado la testimonial, demanda en igual sentido, este despacho debe señalar que no considera que dicha circunstancia, constituya fundamento de la tacha, por cuanto las declaraciones se limitaron a señalar, aspectos que conocen y les consta, de otra persona que laboró en la misma época que el accionante.

Igualmente, se valoró el interrogatorio de parte rendido por la señora Lina Soraya Paula Oviedo, (CD folio 248), del cual se estableció:

- Que participó en todo lo que fue la prueba piloto y las fases expansivas 1 y 2 del programa “*más familias en acción*”, esto es, toda la planeación y desarrollo del programa, y sus actividades era acompañar y garantizar que todo el proceso de vinculación de las familias beneficiarias respondieran a todos los protocolos y manuales operativos que se habían diseñado y que se diseñaba de manera conjunta con los bancos que hacían posible la ejecución de estos programas, los recursos de banca internacional que era el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Que perteneció a la dependencia de la Coordinación de Familias en Acción 2001 a 2003 y del 2008 a 2012, y a la Coordinación del Programa Jóvenes en Acción 2003 a 2005.
- Que tenía un Coordinador de Área – perteneciendo a la Coordinación de Fortalecimiento Institucional.
- Que nunca fueron programa independiente y todo estaba comunicado.
- Que todo lo reportaban al supervisor, y presentaban informes.
- Que en los contratos realizados no fueron de manera autónoma independiente, porque nunca se hizo por autonomía un viaje, o una actuación con una comunidad, ICBF, Ministerio del Interior, y siempre tuvo la indicación y requerimiento de los jefes para hacerlo.

Por lo anterior, se determinó que la demandante realizaba prestación directa de su labor, en una actividad propia de la entidad, como es la inclusión en el programa más familias en acción, en la cual cumplía horario, seguía órdenes de la demandada, y dicha labor no requería conocimientos técnicos o científicos específicos, y su actividad correspondía en ejecutar el programa misional de la entidad, actividad está que claramente desvirtúa que se haya podido realizar de manera independiente y sin la dirección de la entidad; estos elementos, llevan a que se haya podido establecer que la señora Lina Soraya Paula Oviedo, actuaba bajo permanente subordinación, en tanto, debía cumplir sus funciones de acuerdo con las órdenes impartidas por los jefes. Por tanto, resulta evidente que no se cumplen con esta característica del contrato de prestación de servicios, ni hay elementos para inferir la existencia de una relación de coordinación entre las partes contratantes.

### **3. Remuneración**

El despacho comprobó que el demandante recibía por parte de la accionada, sumas de dinero como contraprestación directa por sus laborales, las cuales fueron pagadas mensualmente, afirmación a la que se llega, luego de confrontar la información contenida en cada uno de los contratos, en los que se determina su valor en las siguientes documentales:

- Certificación 307/18 del 8 de agosto de 2018, suscrita por Profesional Especializada con Funciones de Tesorería, del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, certificó que la señora Lina Soraya Paula Oviedo, se le pagaron honorarios y se realizaron descuentos por concepto de retención en la fuente y I.C.A. (fls. 243 y 244)
- Oficio N°. M-2019-2300-004541 del 22 de febrero de 2019, suscrito por el Subdirector Técnico del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, se estableció que para cada contrato de prestación de servicios, mensualmente se le pagaban unos honorarios a la demandante (fls. 263 y 264)

De otra parte, se debe señalar que el programa familias en acción de ACCIÓN SOCIAL, se inició en el año 2000 (CONPES 3081), y posteriormente para el año 2005, luego de la evaluación que demostró sus impactos positivos se incorporó al Sistema

de Protección Social (CONPES 3359 de 2005), en ese entendido, el artículo 5 del Decreto 2467 de 2005, señaló: “*La agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, tiene por objeto coordinar, administrar y ejecutar los programas de acción social dirigidos a la población pobre y vulnerable y los proyectos de desarrollo, coordinando y promoviendo la cooperación nacional e internacional, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país*” y, en el año 2007 fue objeto de un importante escalamiento hasta transformarlo en el componente principal de la estrategia de superación de la pobreza (CONPES 3472 de 2007); Ante lo anterior, se expidió la Ley 1532 del 7 de junio de 2012 “*por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.*”, indicando que es el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, la entidad encargada de regular, ejecutar, vigilar y realizar el respectivo seguimiento de las acciones, planes y mecanismos implementados, en el marco de este programa, el cual en su artículo 2 dispuso:

*Definición. Programa Familias en Acción: Consiste en la entrega, condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y mejorar la salud y, educación de los menores de 18 años de las familias que se encuentran en condición de pobreza, y vulnerabilidad. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de promoción social genere en el tiempo para estas familias.*

Por lo anterior, encuentra el juzgado que las funciones que realizaba la demandante, en aplicación del programa no es extraña a la entidad contratante, por cuanto dicho programa es esencial para el cumplimiento del desarrollo de la política social del Estado Colombiano, que se realiza a través de la entidad, la cual, se encuentra orientada al servicio de todos los ciudadanos del país en situación de pobreza o vulnerabilidad.

Así las cosas, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, tiene por objeto a nivel nacional diseñar, coordinar e implementar las políticas públicas para la superación de la pobreza y la equidad social. De esta manera, la prestación de los servicios de la demandante no es ajena a la entidad, ni está revestida con un carácter ocasional o transitorio, pues es la labor esencial del DPS, la cual la desarrolla a través del programa.

## **Conclusión**

Visto lo anterior, se determina: *i.* se estructura la existencia de un contrato realidad, al demostrarse sus tres elementos: prestación directa, subordinación y remuneración, *ii.* se desvirtúa la existencia de contrato de prestación de servicios, y *iii.* se desvirtúa la presunción de legalidad del acto administrativo. A pesar de este último punto, el Despacho advierte que el hecho que se haya probado la relación laboral, no implica que se adquiriera la condición de empleado público, dado que para que ello presente, es necesario ser designado y posesionado, cumpliendo los presupuestos del artículo 122 de la Constitución Política, y las leyes que rigen la vinculación laboral en cada entidad.

Es así como, se **declarará nulidad** del acto acusado Oficio N°. 20156100412581 de abril 28 de 2015, notificado el 4 de Mayo de 2015, proferido por la accionada, mediante el cual niega la existencia de una relación laboral entre accionante y accionada, y en su lugar, se tendrá como existente una relación laboral.

**A título de restablecimiento del derecho** se condenará a la accionada a reconocer, liquidar y pagar, a favor de Lina Soraya Paula Oviedo, identificada con cédula de ciudadanía N°. 65.827.988, a Título de Restablecimiento del Derecho las prestaciones sociales, tomando como base para liquidarlas, los salarios que devengaba otro funcionario en un cargo equivalente para la época de los hechos, esto es, si el valor de

lo pactado en los contratos fue inferior, en los periodos correspondientes en los cuales se demostró la relación laboral sin solución de continuidad, es decir, entre: el diecinueve (19) de enero de dos mil ocho (2008) hasta el trece (13) de abril de dos mil doce (2012).

Así mismo, deberá hacerse el pago de los aportes para el 26 de octubre de 2001 al 31 de diciembre de 2006, y de 19 de enero de 2008 al 13 de abril de 2012, a las entidades de seguridad social, por los conceptos de pensión y salud, en la proporción que legalmente corresponda, salvo las interrupciones de cada contrato. Igualmente, se declarará que el tiempo laborado por el actor, bajo la modalidad del contrato realidad se debe computar para efectos pensionales.

### **Prescripción**

En lo referente a la prescripción, el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación<sup>11</sup> de fecha 16 de agosto de 2016, precisó:

...

*En lo concerniente al término prescriptivo, advierte la Sala que no cabe duda acerca de su fundamento normativo, es decir, los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, que regulan el régimen prestacional de los empleados públicos, **según los cuales aquel lapso es de tres (3) años, que se interrumpe por una sola vez con el reclamo escrito del trabajador**, en razón a que lo que se reclama en este tipo de asuntos (contrato realidad) es el reconocimiento de las prestaciones a que se tendría derecho si la administración no hubiese utilizado la figura del contrato de prestación de servicios para esconder en la práctica una verdadera relación laboral.*

...

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

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

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

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

---

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Exp.2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16.

***iv) Las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están exceptuadas de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA).***

***v) 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 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.***

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

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

...<sup>12</sup>

Así las cosas, en el presente caso opera el fenómeno de la prescripción respecto al tiempo comprendido entre el 26 de octubre de 2001 a 31 de diciembre de 2006, pues se interrumpió el contrato por casi dos años, sin interrumpirse dentro de los tres años siguientes a partir de 31 de diciembre de 2006, el término con la reclamación.

Ahora bien, para el periodo de 19 de enero de 2008 a 13 de abril de 2012 no opera el fenómeno de la prescripción en relación al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, toda vez, que la última vinculación del demandante con la accionada, terminó el 13 de abril de 2012, como se observa en los contratos obrantes en el expediente, por tanto, contaba con el término de 3 años para reclamar la existencia de la relación laboral y el pago de sus prestaciones sociales, el cual vencía el 13 de abril de 2015, sin embargo, efectuó reclamación ante la administración el 10 de abril de 2015 (fl. 129), la cual se le respondió mediante el acto aquí acusado, es decir, dentro del término de los tres años, que señalan los artículos 41 del decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto Reglamentario 1848 de 1969.

De otra parte, 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:

$$R = Rh \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

En la que el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto de prestaciones sociales,

---

<sup>12</sup> Resaltado por el Despacho

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.

### **Costas y Agencias en Derecho**

Como quiera que la condena en costas con la expedición de la Ley 1437 de 2011, pasó de ser valorada subjetivamente a establecer si efectivamente estas se han causado, el despacho observa que tanto la parte demandante como la demandada para poder acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, deben de hacerlo a través de un profesional del derecho quien con sus conocimientos jurídicos represente los intereses del particular o de la entidad, debiendo además asumir costos de diferente índole: abogado, copias, transportes, correos, etc., por lo que, es evidente que se incurre para cualquiera de los extremos procesales en gastos.

En ese entendido, se considera pertinente atender la línea jurisprudencial mantenida por el Consejo de Estado<sup>13</sup> sobre este tema, por tanto, atenderá los criterios que en esta materia ordena el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en tal sentido para fijarlas tendrán en cuenta<sup>14</sup>:

*a) El legislador **introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio << subjetivo >> - CCA- a uno << objetivo valorativo >> -CPACA-***

*b) Se concluye que es << objetivo >> porque en toda sentencia se << dispondrá >> sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las premisas regladas del CGP.*

*c) Sin embargo, se le califica de << valorativo >> porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.*

*d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).*

(...)

Por lo que, teniendo en cuenta lo contemplado en el artículo 188 del CPACA y 365 del Código General del Proceso -CGP, se impone condenar en costas objetiva y valorativamente a la parte demandada, extremo procesal vencido, condena que se establece, en: **doscientos mil (\$200.000) pesos mcte.**, y se liquidará por la Secretaría del Juzgado, siguiendo el trámite contemplado en el artículo 366 del Código General del Proceso.

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección “A”. Sentencia del 7 de abril de 2016. Rad.: 13001-23-33-000-2013-00022-01.

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección “A”. Sentencia del 22 de marzo de 2018. Rad.: 08001-23-33-000-2014-00565-01.

Frente a las agencias en derecho el numeral 3.1.2 del Acuerdo N°. 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura, fija como tarifa para los procesos ordinarios de primera instancia con cuantía en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, hasta un 20 % del valor de las pretensiones reconocidas en la sentencia, en ese sentido, el Despacho estima pertinente fijar como agencias el valor, de: **trescientos noventa mil (\$390.000) pesos mcte.**, a cargo de la entidad demandada.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, D. C. – Sección Segunda**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO.- DECLARAR NULIDAD** del acto administrativo acusado, contenido en el Oficio N°. 20156100412581 de abril 28 de 2015, notificado el 4 de Mayo de 2015, proferido por la accionada, mediante el cual niega la existencia de una relación laboral entre accionante y accionada.

**SEGUNDO.- DECLARAR LA EXISTENCIA DE RELACIÓN LABORAL** de derecho público, entre la señora Lina Soraya Paula Oviedo y la accionada, desde el veintiséis (26) de octubre de dos mil uno (2001) al treinta y uno (31) de diciembre de dos mil seis (2006), y del diecinueve (19) de enero de dos mil ocho (2008) hasta el trece (13) de abril de dos mil doce (2012), sin que esto constituya declaración de empleado público.

**TERCERO.- DECLARAR PROBADA** la excepción de prescripción de las prestaciones sociales adeudadas, solamente para el periodo comprendido, desde el 26 de octubre de 2001 a 31 de diciembre de 2006, conforme a la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO.- CONDENAR al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**, a reconocer, liquidar y pagar, a favor de la señora: Lina Soraya Paula Oviedo, identificada con cédula de ciudadanía N°. 65.827.988, a TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO las prestaciones sociales, tomando como base para liquidarlas, los salarios que devengaba otro funcionario en un cargo equivalente para la época de los hechos, si el valor de lo pactado en los contratos resulta inferior, correspondientes a los periodos en los cuales se demostró la relación laboral y no se encuentran prescritos, es decir, entre el diecinueve (19) de enero de dos mil ocho (2008) hasta el trece (13) de abril de dos mil doce (2012).

Igualmente, deberá hacerse el pago para los periodos: de 26 de octubre de 2001 a 31 de diciembre de 2006, y de 19 de enero de 2008 a 13 de abril de 2012, a las entidades de Seguridad Social, por los conceptos de pensión y salud, en la proporción que legalmente corresponda, de acuerdo con lo indicado en la parte motiva de esta providencia, salvo las interrupciones de cada contrato. Así mismo, se declara que el tiempo laborado por el actor, bajo la modalidad del contrato realidad, se debe computar para efectos pensionales.

**QUINTO.-** 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:

$$R = Rh \frac{\text{índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En la que el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por el demandante por concepto de prestaciones sociales, 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.

**SEXTO.- CONDENAR EN COSTAS** a la parte demandada extremo procesal vencido, por el valor, de: **doscientos mil (\$200.000) pesos mcte**, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, y sígase para el procedimiento establecido en el artículo 366 del Código General del Proceso - C.G.P.

**SÉPTIMO.- FIJAR** como agencias en derecho el valor, de: **trescientos noventa mil (\$390.000) pesos mcte.**, a cargo del: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**OCTAVO.- NEGAR** las demás súplicas de la demanda por las razones expuestas.

**NOVENO.-** La entidad deberá cumplir la sentencia en los términos señalados en los artículos 189, 192 y 195 del CPACA.

**DÉCIMO.-** Ejecutoriada la presente providencia, por la Secretaria del Juzgado **DEVUÉLVASE** a la parte interesada el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, procédase a la liquidación de costas y **ARCHÍVESE** el expediente, con las anotaciones pertinentes de cada actuación en el Sistema de Justicia Siglo XXI.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**LUÍS EDUARDO GUERRERO TORRES**  
Juez