



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, trece (13) de agosto de dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 132

TEMAS: RELACIÓN LABORAL COMO REALIDAD – PRIMACIA DE LA REALIDAD SOBRE LA FORMALIDAD – PRUEBA SUFICIENTE SOBRE LA SUBORDINACIÓN COMO CARACTERÍSTICA DIFERENCIADORA ENTRE EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y LA RELACIÓN LABORAL

INSTANCIA: SEGUNDA

Decide la Sala, la apelación interpuesta por la parte demandada en oposición a la sentencia del 27 de marzo de 2015, proferida por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO - SUCRE, en el proceso que en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instauró ZUNIBETH SOFÍA LUNA GONZÁLEZ en contra de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE - CARSUCRE.



I. ANTECEDENTES:

1. LO QUE SE DEMANDA:

Pretende la parte demandante lo siguiente¹:

- 1.1. Que es nulo el Acto Administrativo contenido en el Oficio 4286 fechado 16 de agosto de 2013, suscrito por el Director General de “CARSUCRE”, mediante el cual se le niega el reconocimiento y pago de prestaciones sociales y demás emolumentos, a la accionante.
- 1.2. Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la entidad demandada a reconocer y a pagar a la actora o a quien represente sus derechos, a título de indemnización el equivalente a todas las sumas correspondientes a: Auxilio de cesantías, intereses, compensación en dinero de vacaciones, primas de navidad, primas semestrales, y demás emolumentos dejados de percibir inherentes a su cargo previstos en la demandada “CARSUCRE”, como sobre remuneraciones; con los correspondientes ajustes legales anuales.
- 1.3. Que se reembolsen los aportes que debieron hacerse a la seguridad social (pensión), por todo el tiempo de servicios y/o que se pongan a disposición de las entidades de previsión social que disponga la demandante.
- 1.4. Se disponga que para todos los efectos legales no ha existido solución de continuidad de los servicios prestados por la demandante, desde el 26 de junio de 2006 hasta el día 3 de abril de 2012.
- 1.5. Que se ordene, a la demandada, el pago de los intereses previstos en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

¹ Fol. 2-3 C.1.



- 1.6. Que se ordene a la demandada, el pago del ajuste de valor a favor de la actora.
- 1.7. Que se ordene dar cumplimiento al fallo que le dé fin al proceso dentro de los términos establecidos en el 192 del C.P.A.C.A.
- 1.8. Que se condene a la entidad demandada en costas (expensas judiciales y agencias en derecho) que se causen como resultado de la iniciación y trámite el proceso (C-539/99, Jul. 28).

2. LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA:

La accionante fundamenta las anteriores pretensiones, en los hechos que a continuación el Tribunal procede a resumir:

Asegura que, se vinculó con la CORPORACION AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE - "CARSUCRE" mediante el mecanismo irregular y atípico de contratos de prestación de servicios, para desempeñar funciones como Profesional Universitario, con una asignación mensual de \$1.654.000.

Manifiesta que, prestó sus servicios siempre de manera personal, retributiva y subordinada; en esa medida, trabajó de manera continua e ininterrumpida por más de seis (6) años y ocho (8) días. En ese tiempo, atendió estrictamente las órdenes e instrucciones impartidas por la entidad empleadora de manera eficiente y honrada, en cuanto a la forma o modo cómo debía realizar su trabajo.

Informa que, los horarios laborales impuestos por la demandada implicaban habitual e ininterrumpidamente los servicios personales de 8:00 a.m. a 12:00 p.m. y de 2:00 a 6:00, de lunes a viernes.

Refiere que, nunca se le cancelaron las prestaciones sociales y aportes pensionales a que por ley tiene derecho, tales como: Cesantías definitivas y sus intereses, primas



semestrales y de navidad, descanso anual y prima de vacaciones y los aportes pensionales por los seis (6) años y ocho (8) días.

Aduce que, a través de reclamación laboral elevada ante CARSUCRE, solicitó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a que por ley tiene derecho, incluyendo los aportes pensionales (23 de julio de 2013). A lo cual se le responde a través del acto administrativo contenido en el Oficio 4286 de fecha 16 de agosto de 2013, en la cual se le niegan los derechos prestaciones y pensionales reclamados.

Expresa que, en su hoja de vida no reposa ningún antecedente disciplinario ni llamado de atención. Reiteró además, que laboró desde el 26 de junio de 2006 hasta el 3 de abril de 2012.

Por último, indica que la Procuraduría 44 Judicial para asuntos administrativos, estimó surtido el requisito de procedibilidad establecido en la ley 1285 de 2009.

2.1. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La actora señala como disposiciones quebrantadas los artículos 13, 25 y 53 de la C.P., Decreto 1950 de 1973, artículo 7.

Amparada en las normas transcritas, la accionante manifiesta que el acto administrativo objeto de censura se encuentra falsamente motivado, puesto que recibía órdenes permanentes de su empleador, tanto es así que le correspondía cumplir funciones precisas y detalladas como lo eran: Poner a disposición de “CARSUCRE” sus servicios como “Profesional Universitario”, en las distintas actividades desarrolladas en la Subdirección Administrativa y Financiera en la oficina de Contabilidad y Presupuesto de CARSUCRE.

Indica que, cumplió a favor de CARSUCRE sus servicios personales por más de seis (6) años y ocho (8) días, continuos e ininterrumpidos, lo que evidencia que la prestación del servicio además de ser necesaria y permanente en la entidad, deja ver el cumplimiento de las obligaciones de manera eficiente. En otras palabras, las



funciones no eran ocasionales, transitorias o casuales lo que aleja la aplicabilidad de la Ley 80 de 1993.

Aduce además que, siempre cumplió las labores y funciones a ella encomendadas atendiendo estrictamente las órdenes e instrucciones impartidas por la accionada, lo que permite afirmar la existencia de la subordinación laboral o lo que es lo mismo la vigencia del contrato realidad.

En efecto, es incuestionable que el elemento autonomía no existía en la relación jurídica que subsistió por seis (6) años y ocho (8) días, entre la demandante y la demandada, lo evidente fue la subordinación en todo momento.

En consecuencia, al presentarse los elementos esenciales de una relación laboral, resulta falso motivar un acto administrativo desconociendo esta realidad. Por ello, se debe declarar la nulidad del Oficio 4286 fechado 16 de agosto de 2013, suscrito por el Director General de “CARSUCRE”.

Por último señala que, con la expedición del acto administrativo acusado, CARSUCRE menoscaba el principio mínimo constitucional de la igualdad en materia laboral (artículos 13 y 53 C. P.) pues, con este acto, se desconoce que la actividad personal y subordinada realizada como “Profesional Universitario” fue continua e ininterrumpida como cualquier otro trabajador de planta.

2.2. ACTUACIÓN PROCESAL

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 14 de marzo de 2014 (fol. 12 C. Principal).
- Admisión de la demanda: 16 de mayo de 2014 (fol. 86 y 87 C. Principal).
- Notificación a las partes: 9 de junio de 2014 (fol. 91 a 94 C. Principal).
- Audiencia inicial (fol. 119 a 124 C. Principal).
- Audiencia de pruebas (fol. 142 a 146 C. Principal)



- Sentencia de primera instancia: 27 de marzo de 2015 (fol. 179 a 187 C. Principal).
- Audiencia de conciliación y auto que concede el recurso: 15 de mayo de 2015 (fol. 204 a 206 C. Principal).
- Auto que admite el recurso de apelación: 29 de mayo de 2015 (fol. 4 C. de Apelación).
- Auto que corre traslado para alegar en segunda instancia: 25 de junio de 2015 (fol. 13 C. de Apelación).

2.3. RESPUESTA A LA DEMANDA:

La entidad demandada, contestó la demanda en memorial visible a folios 96 a 104, oponiéndose a las pretensiones propuestas, aceptando parcialmente algunos hechos en torno a la vinculación y forma, aclarando el tiempo de los servicios prestados y negando los relacionados con la subordinación en la labor desempeñada.

Como razones de la defensa, señaló que la relación contractual presentada entre las partes nunca se desnaturalizó en una relación laboral. Recordó que de acuerdo con el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los contratos de prestación de servicios profesionales son una clase de contratos estatales, y taxativamente se consigna en el inciso 2 ibídem, que bajo ninguna circunstancia generan relación laboral ni prestaciones sociales, salvo que se acredite la existencia de una relación laboral subordinada.

Manifestó que, en el presente caso se trató de una típica relación contractual, la cual de acuerdo a las mismas consignas de las minutas contractuales se enmarcaron dentro de actividades que no requerían dedicación de tiempo completo, ni implicaban subordinación y eran ejercidas con plena autonomía por parte del contratista. Además que, la CONTRATISTA nunca recibió órdenes de parte del nivel directivo o profesional de la entidad que represento, al respecto no existe documento alguno que pruebe la subordinación de la hoy demandante, puesto que



desempeñó actividades y obligaciones contractuales de asesoría, apoyo y acompañamiento al personal de planta de la entidad, pero jamás desempeñó las mismas funciones que los funcionarios de la Corporación.

Consideró la entidad demandada que, la demandante nunca prestó sus servicios de manera continua y mucho menos fue contratada para la ejecución de un mismo objeto contractual, al respecto, solo basta revisar las minutas contractuales para corroborar ello.

Recalcó que, CARSUCRE como entidad del orden nacional ejecuta proyectos auspiciados económicamente por el Ministerio del Medio Ambiente y por parte del Fondo de Compensación Ambiental, los cuales se dan como políticas programáticas para la protección de los componentes ambientales de la jurisdicción del Departamento de Sucre. Estos programas o proyectos ambientales tienen metas, tareas y objetivos trazados de forma anual, de los cuales depende su continuidad o no de acuerdo a los resultados reflejados. La demandante a través de sus servicios que le fueron contratados brindó y prestó apoyo a ciertos proyectos en particular, sobre los cuales se hace mención en cada una de las órdenes de prestación de servicios o contratos de servicios profesionales.

Plantea las siguientes excepciones de fondo:

INEXISTENCIA DE CAUSAL DE NULIDAD ALGUNA SOBRE EL ACTO ACUSADO: Señala que el acto acusado no está viciado de falsa motivación, infracción a la ley o violación de antecedentes jurisprudenciales.

INEXISTENCIA DE RELACIÓN LABORAL ENTRE LA DEMANDANTE Y LA ENTIDAD DEMANDADA: Manifiesta que entre las partes en litigio no existió un vínculo de orden laboral, sino que era un típico contrato de prestación de servicios entre un particular y un ente estatal especial, regulado por normas de contratación estatal.



COBRO DE LO NO DEBIDO: Argumenta que se pretende con la demanda, la cancelación de sumas de dinero frente a las cuales el demandante no tiene derecho, por cuanto, no se adeuda ningún valor por concepto de prestaciones sociales, habida cuenta que en el presente caso, lo que existió entre las partes fue una relación estrictamente contractual.

EXCEPCIÓN GENÉRICA: Solicita que se declaren probadas cualquier excepción que no haya propuesto y que se encuentren demostradas dentro del proceso.

2.4. LA PROVIDENCIA RECURRIDA²:

El Juez de primera instancia, luego de estudiar en su conjunto las pruebas documentales y testimoniales practicadas dentro del discurrir procesal, encontró debidamente acreditados los tres elementos de una relación de naturaleza laboral, estos son, la prestación personal del servicio, la remuneración y la subordinación.

En efecto, expuso que se logró acreditar que la demandante prestó sus servicios a CARSUCRE como Profesional Universitario-Contadora, durante el período comprendido entre el 26 de julio de 2006 y el 29 de marzo de 2012, en distintos proyectos desarrollados por dicha Corporación; así mismo, que dicha labor la desempeñaba en las dependencias de la entidad, cumpliendo un horario de trabajo y estando presta a las órdenes de un Jefe Inmediato, es decir, de manera subordinada, tal como lo señalan los testimonios recepcionados en el proceso, quienes a su juicio, tienen conocimiento de casusa de la labor desempeñada por la demandante, pues al igual que ella, fueron contratistas de CARSUCRE.

Respecto a los testimonios tachados por la parte demandada, señaló que le otorga valor probatorio, con sustento en el artículo 211 del C.G.P., dado que son quienes pueden dar fe de los hechos de la demanda, pues son precisamente las personas que tienen una relación de trabajo con la demandante, es decir, quienes de forma

² Folios 179 a 187 C. Principal.



constante se relacionan con ella y saben de su situación.

Por otro lado, señaló que como quiera que se demostró que la demandante laboró desde el 26 de julio de 2006 hasta el 29 de marzo de 2012, se acreditó con ello la continuidad en la labor que realizaba; además, la contratista realizaba funciones propias instituidas por ley a la entidad demandada.

Como restablecimiento del derecho, el *A quo* dispuso la nulidad del acto demandado, así como el reconocimiento de indemnización por la pérdida de oportunidad de acceso a las prestaciones sociales por el actor en el periodo comprendido desde el 26 de julio de 2006 hasta el 29 de marzo de 2012.

2.5. LA APELACIÓN³:

El ente demandado presentó recurso de apelación contra la sentencia, afirmando que el *A quo* da por probado el elemento subordinación sin estar realmente acreditado, puesto que solo se basó en los testigos de cargo para dar por cierto que la demandante prestó sus servicios de manera subordinada. Señaló que el Juez de primera instancia solo tuvo en cuenta el decir de los señores José Meza Herazo y Ernesto Arrazola Sáenz, quienes no manifestaron otra cosa diferente a aspectos generales y no particulares de la supuesta relación laboral existente entre las partes. No hay una sola prueba diferente a esta, que logre corroborar lo manifestado por los testigos de cargo. No existe un documento del cual se pueda inferir la prestación de un servicio subordinado por parte de la demandante. En la parte considerativa de la sentencia recurrida, jamás fue citada y analizada prueba alguna diferente a la testimonial para demostrar la subordinación laboral.

Indicó que, a la parte demandante le corresponde la carga de la prueba de los elementos propios de la relación laboral, desvirtuando la naturaleza contractual de la relación suscrita, haciendo especial énfasis en el elemento subordinación.

Manifestó que no se acreditó que la demandante, en calidad de contratista, haya

³ Folios 192 a 195 C. Principal.



desempeñado una función pública en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público de la entidad.

Indicó el recurrente que, el *A quo* da por probado que la demandante laboró con la entidad de manera continua desde el 26 de julio de 2006 hasta el 29 de marzo de 2012, no obstante, conforme con las minutas contractuales se evidencia que la demandante prestó sus servicios por períodos preestablecidos, existiendo interregnos entre una contratación y otra, esto es, en forma discontinua.

El apelante señala que, el *A quo* no valoró las declaraciones rendidas por los testigos solicitados por CARSUCRE, de los que jamás realizó un análisis de fondo, preciso y elocuente.

Finalmente, se indica en el escrito de apelación, lo relacionado con la manifestación de que la demandante prestó sus servicios a CARSUCRE como Enlace Municipal de Familias en Acción, lo cual se aleja de los aspectos fáctico-probatorios del sub lite.

2.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA:

-PARTE DEMANDADA⁴: En su escrito de alegatos manifiesta que se ratifica en las razones de inconformidad contenidas en el escrito de apelación.

-PARTE DEMANDANTE: El apoderado de la parte actora no alegó de conclusión en segunda instancia.

-CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO: El Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación no conceptuó de fondo en el presente asunto.

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Esta Sala es competente para conocer de la apelación interpuesta en el presente

⁴ Fol. 20 y 21 Cuaderno de Apelación.



medio de control de Nulidad y Restablecimiento, según lo establecido en el artículo 153 del C.P.A.C.A., en Segunda Instancia.

Se advierte que no se observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo del asunto.

3.1. PROBLEMAS JURÍDICOS.

Con fundamento en los anteriores planteamientos de las partes y la argumentación del demandado apelante, entra el Sala a dilucidar los siguientes problemas jurídicos:

¿En aplicación del principio del derecho laboral de primacía de la realidad frente a la forma, puede una persona demostrar la existencia de un vínculo material con una entidad pública y derivar de ello todas las consecuencias jurídicas de una relación laboral como realidad?

De ser positiva la respuesta al anterior interrogante ¿qué elementos se deben demostrar para ello?

Para dar respuesta a los anteriores cuestionamientos, la Sala abordará los siguientes temas, teniendo en cuenta los planteamientos presentados en los problemas jurídicos y las particularidades del caso bajo estudio: 1. El principio de primacía de la realidad en las relaciones laborales públicas. 2. El caso concreto.

3.2. EL PRINCIPIO DE PRIMACIA DE LA REALIDAD EN LAS RELACIONES LABORALES PÚBLICAS:

El tema en debate, no ha sido pacífico al interior de la jurisprudencia del CONSEJO DE ESTADO, partiendo de la base que en múltiples ocasiones la administración contrata a su personal a través del contrato estatal de prestación de servicios profesionales, para lo que efectivamente se encontraba facultado de acuerdo con el Decreto 222 de 1983 “*Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones*” y posteriormente conforme el artículo 32 numeral 3 de la Ley 80 de 1993, **pero resulta innegable que igualmente el artículo**



53 de la C.P., consagra como principios en toda relación laboral el de la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales y el de primacía de la realidad sobre las formas establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.

Así pues, encontramos como la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del CONSEJO DE ESTADO, a través de la providencia radicada IJ0039 de 2003, dio prevalencia a la norma de la contratación estatal. En los apartes más importantes de esta providencia, dijo el máximo órgano de la jurisdicción contenciosa:

“En el aparte transcrito la norma señala el propósito de dicho vínculo contractual, cual es el de que se ejecuten actos que tengan conexión con la actividad que cumple la entidad administrativa; además, que dicha relación jurídica se establezca con personas naturales, bien sea cuando lo contratado no pueda realizarse con personal de planta, lo que a juicio de la Sala acontece, por ejemplo, cuando el número de empleados no sea suficiente para ello; bien sea cuando la actividad por desarrollarse requiera de conocimientos especializados.

Resulta, por consiguiente, inadmisibile la tesis según la cual tal vínculo contractual sea contrario al orden legal, pues como se ha visto, éste lo autoriza de manera expresa.”⁵

No obstante la anterior posición se tornó en una decisión aislada, dado que con posterioridad y de manera reiterada, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso del Consejo de Estado, retomó su postura inicial, la cual se resume que de existir una prestación personal de un servicio, una remuneración y la subordinación o dependencia, existe una verdadera relación de trabajo, por lo que da prevalencia a los principios constitucionales ya mencionados. Sobre este punto, esta Judicatura trae a colación, la siguiente providencia, la que por su riqueza conceptual se transcribe *in extenso*:

“2.1 El contrato de prestación de servicios y la teoría de la relación laboral. La Constitución Política de 1991, contempló en el Capítulo II, de la función pública, lo siguiente:

“Art. 122.- No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. (Inc. 1º)... ”

⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: NICOLÁS PAJARO PEÑARANDA. Sentencia del 18 de noviembre de 2003. Radicación número: 17001-23-31-000-1999-0039-01(IJ). Actor: MARÍA ZULAY RAMÍREZ OROZCO. Demandado: DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL.



“Art. 125 Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley (...)”.

De acuerdo con las citadas normas, nuestro régimen jurídico tiene previstas tres clases de vinculaciones con entidades del Estado que tienen sus propios elementos tipificadores, a saber:

a) De los empleados públicos (relación legal y reglamentaria); b) De los trabajadores oficiales (relación contractual laboral) y c) De los contratistas de prestación de servicios (relación contractual estatal).

Si en el caso de los contratos de prestación de servicios se llegan a desdibujar sus elementos esenciales, corresponderá decidir, ya sea a la justicia ordinaria, cuando la relación se asimile a la de un trabajador oficial o, a la jurisdicción contencioso administrativa, cuando el contratista desarrolle el objeto del contrato ejerciendo las mismas funciones que corresponden a un cargo de empleado público.

Respecto a la carga probatoria que tiene quien pretenda obtener a su favor los beneficios del contrato de trabajo, vale la pena, traer a colación las orientaciones señaladas por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 1º de junio de 2004, con radicación 21554:

“Es verdad que el artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo consagra la presunción de que toda relación de trabajo personal se entiende regida por un contrato de trabajo, frente a la cual la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha sido del criterio de que quien la alegue en su favor tiene que demostrar la prestación personal del servicio para entenderse cobijada por ella, mientras que al beneficiario de dicha prestación es a quien le corresponde desvirtuar que en la misma no existe el elemento de la subordinación (subrayas de la Sala).

...

2.3 Limitaciones legales a la utilización del contrato de prestación de servicios.

...

Como puede observarse, el ordenamiento jurídico ha previsto no sólo la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para llevar a cabo funciones propias previstas en la ley o en los reglamentos para un empleo público, sino que también sanciona al servidor que realice dicha contratación por fuera de los fines contemplados en el estatuto de contratación estatal.

2.4 Solución judicial a la utilización fraudulenta del contrato de prestación de servicios.

La jurisprudencia tanto de la Corte Suprema de Justicia como de esta Corporación han acudido a principios constitucionales en la solución de controversias que tienen que ver con relaciones laborales o legales y reglamentarias disfrazadas mediante contratos de prestación de servicios, las cuales se realizan con el principal propósito de evitar el pago de los beneficios prestacionales inherentes a las primeras.



En la práctica, cuando el Legislador utilizó la expresión "En ningún caso... generan relación laboral ni el pago de prestaciones sociales" no consagró una presunción de iure o de derecho, que no admite prueba en contrario, puesto que el afectado, como ya se vio, podrá demandar por la vía judicial competente el reconocimiento de la existencia de la vinculación laboral y, por consiguiente, el pago de las prestaciones sociales a que haya lugar.

El principio de la primacía de la realidad sobre las formas establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, previsto en el artículo 53 de nuestra Carta Política, tiene plena operancia en aquellos eventos en que se hayan celebrado contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de tal manera que, configurada la relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación del vínculo desde el punto de vista formal, con lo cual agota su cometido al desentrañar y hacer valer la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado.⁶

*Adicionalmente, el artículo 25 constitucional, establece que **el trabajo es un derecho fundamental** que goza "...en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.". De ahí que se decida proteger a las personas que bajo el ropaje de un contrato de prestación de servicios cumplan funciones y desarrollen actividades en las mismas condiciones que los trabajadores vinculados al sector público o privado, para que reciban todas las garantías de carácter prestacional, independientemente de las formalidades adoptadas por las partes contratantes.*

En sentencia de fecha 18 de noviembre de 2003⁷, la Sala Plena del Consejo de Estado abordó el tema de los contratos de prestación de servicios y en aquella oportunidad negó las pretensiones de la demanda porque se acreditó en el plenario que en la ejecución de las órdenes suscritas por la parte actora se encontraba presente el elemento "coordinación". No obstante, esta pauta jurisprudencial no resulta aplicable en los eventos en los cuales se acuda al elemento "subordinación" aspecto trascendente que como se anotó requiere ser acreditado fehacientemente, en la tarea de desentrañar la relación laboral, en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades.

*Para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que el actor pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es, que su actividad en la entidad haya sido **personal** y que por dicha labor haya recibido una **remuneración** o pago y, además, debe probar que en la relación con el empleador exista **subordinación** o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo.*

Además de las exigencias legales citadas, le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir que la labor sea inherente a la entidad y la equidad o similitud, que es el

⁶ *Ibidem.*

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena, radicación IJ 0039-01, M.P.: Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda, Demandante: María Zulay Ramírez Orozco.



parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia,⁸ para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral. Todo ello con el propósito de realizar efectivamente el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral.

*Posteriormente, en sentencia del 28 de julio de 2005, Exp. 5212-03, con ponencia del doctor Tarcisio Cáceres Toro, se efectuó un análisis de la forma de vinculación de los empleados públicos, precisando que “para que una persona natural **desempeñe un EMPLEO PÚBLICO, EN CALIDAD DE EMPLEADO PÚBLICO (RELACIÓN LEGAL Y REGLAMENTARIA)** que se realice su **ingreso al servicio público** en la forma establecida en nuestro régimen, vale decir, **requiere de la designación válida (nombramiento o elección, según el caso) seguida de la posesión**, para poder entrar a ejercer las funciones del empleo. Con ello la **persona nombrada y posesionada** es quien se halla investida de las facultades y debe cumplir sus obligaciones y prestar el servicio correspondiente. Ahora, muy excepcionalmente se da el caso de los **FUNCIONARIOS DE HECHO**, donde estos requisitos para el ingreso al empleo no se cumplen satisfactoriamente y cuyas repercusiones en diferentes campos del derecho han sido analizadas; para esta figura es indispensable la **EXISTENCIA DEL EMPLEO**, lo cual implica que esté previsto en la respectiva **PLANTA DE PERSONAL**” (negrilla y subrayados originales del texto).*

Y en sentencia de 15 de junio de 2006⁹, esta Subsección precisó que “cuando existe contrato de prestación de servicios entre una persona y una entidad pública y se demuestra la existencia de los tres elementos propios de toda relación de trabajo, esto es, subordinación, prestación personal y remuneración, surge el derecho a que sea reconocida una relación de trabajo que, en consecuencia, confiere al trabajador las prerrogativas de orden prestacional”.

(...)

“En consecuencia, se reconocerá una indemnización por las prestaciones sociales dejadas de percibir, para cuya liquidación se tomará como base el valor del respectivo contrato u orden de prestación de servicios” (resaltado de la Sala).

Recientemente, esta Sección modificó la tesis que reconocía al contratista que lograba demostrar los elementos de la relación laboral las prestaciones sociales dejadas de percibir a “título de indemnización”, considerando que las mismas se otorgan a título de “reparación del daño”, sin que por ello se convierta automáticamente en un empleado público:

“El fundamento según el cual el contratista que desvirtúa su situación no se convierte automáticamente en empleado público, no restringe la posibilidad de que precisamente luego de probar la subordinación se acceda a la reparación del daño, que desde luego no podrá consistir

⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia de fecha 29 de septiembre de 2005, radicación Nro. 68001-23-15-000-1998-01445-01, referencia Nro. 02990-05, actor: Mónica María Herrera Vega, demandado: Municipio de Floridablanca, C.P.: Dr. Tarsicio Cáceres Toro.

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, radicación No. 2603-05, C.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante.



en un restablecimiento del derecho como el reintegro, ni el pago de los emolumentos dejados de percibir, pues evidentemente el cargo no existe en la planta de personal, pero sí el pago de la totalidad de las prestaciones sociales que nunca fueron sufragadas.

(...)

Por lo anterior, los derechos que por este fallo habrán de reconocerse, se ordenarán no a título de indemnización, como ha venido otorgándose de tiempo atrás, sino como lo que son: el conjunto de prestaciones generadas con ocasión de la prestación del servicio y el consecuente cómputo de ese tiempo para efectos pensionales junto con el pago de las cotizaciones correspondientes, aspectos éstos que no requieren de petición específica, pues constituyen una consecuencia obligada de la declaración de la existencia de tal relación...^{10, 11}

De la extensa cita traída a colación, podemos concluir que la posición del Consejo de Estado, privilegia la aplicación de las normas constitucionales sobre protección al trabajo, al trabajador y los derechos irrenunciables de este, garantía dentro de la cual se encuentra la de la prevalencia de la realidad sobre la forma, posición que es claramente compartida por este Cuerpo Colegiado, dado que nos encontramos frente a unas normas superiores que consagran los derechos mínimos que deben gozar todos los trabajadores y por tanto cualquier interpretación que se haga de las fuentes inferiores, deben respetar y guardar coherencia con los artículos 25 y 53 constitucionales.

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Segunda, Sent. del 19 de febrero de 2009. Rad. 3074-05. C.P, Bertha Lucía Ramírez de Páez.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Sentencia del 1 de julio de 2009. Radicación número: 47001-23-31-000-2000-00147-01(1106-08). Actor: JOSÉ DOLORES OROZCO ALTAMAR. Demandado: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION Y CORPES.

En igual sentido y citando solo a título de ejemplo, la Sala trae a colación las siguientes providencias, siendo incontable el universo existente de ellas:

- CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. CONSEJERO PONENTE JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE. Sentencia del 23 de agosto de 2007. EXPEDIENTE No. 050012331000199803896-01. No. INTERNO: 8053-2005. AUTORIDADES MUNICIPALES. ACTOR: GUSTAVO DE JESÚS CARVAJAL RODRÍGUEZ.
- CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. CONSEJERO PONENTE: JAIME MORENO GARCIA. Sentencia del 28 de febrero de 2008. REF: EXP. No. 68001-23-15-000-2001-00688-01 No. Interno: 1064-07 P2. AUTORIDADES MUNICIPALES. ACTOR: MARIA ISABEL REDONDO SERRANO.
- CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. CONSEJERO PONENTE: DR. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Sentencia del 21 de octubre de 2009. Expediente No. 05001-23-31-000-2001-03454-01. No. Interno: 2725-08 P3. AUTORIDADES NACIONALES. Actor: JESÚS ALBINO SALDARRIAGA MOLINA.



Por lo anterior, es claro que en caso que se contrate a una persona a través del contrato de prestación de servicios, pero este logre demostrar los elementos esenciales de una relación laboral como realidad, es decir, la prestación personal del servicio, la subordinación y la remuneración, claramente debe la forma jurídica ceder ante la verdad, y el Juez debe declarar la existencia de la misma y ordenar las indemnizaciones a que haya lugar.

Se resalta en este punto, la posición asumida por la Corte Constitucional, en reciente pronunciamiento, en donde de forma concreta trata el tema de la subordinación, la que infiere de forma directa de la permanencia en el ejercicio de labores propias del objeto de la entidad pública, las que deben desarrollarse a través de empleados directos y no del contrato de prestación de servicio. Traemos a colación las palabras mismas de la Corte:

“La Corte determinó que el contrato de prestación de servicios con el Estado presenta las siguientes características:

- (i) El contratista adquiere una obligación de hacer, para ejecutar labores en razón a su experiencia, capacitación y formación profesional en determinada materia. Entonces, el objeto contractual consiste en la realización temporal de actividades relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada la entidad.*
- (ii) El contratista goza de autonomía e independencia desde el punto de vista técnico y científico. Lo anterior implica que dispone de un margen de discrecionalidad en relación con la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado, según las estipulaciones acordadas.*
- (iii) Se trata de un tipo de vinculación excepcional, motivo por el cual su vigencia es temporal, es decir, por el tiempo indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. Por consiguiente, en caso de que las actividades que se desarrollen por medio de estos contratos demanden una permanencia indefinida, que exceda su carácter excepcional y temporal, la entidad tiene la obligación de adoptar las medidas y provisiones pertinentes para dar cumplimiento al artículo 122 de la Carta Política.*
- (iv) Este tipo de contratación no da derecho al reconocimiento de las prestaciones derivadas del contrato de trabajo. No obstante, si se acreditan las características esenciales de la relación laboral (prestación personal del servicio, salario y subordinación), se desvirtuará la presunción establecida en la norma y surgirá 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.*



10. Adicionalmente, el artículo 2° del **Decreto 2400 de 1968**, modificado por el Decreto 3074 del mismo año, establece:

“Se entiende por empleo el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente que deben ser atendidas por una persona natural.

(...)

Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones”. (Negritas fuera del texto)

*La expresión resaltada fue demandada ante la Corte Constitucional, que en **sentencia C-614 de 2009**¹², fijó los criterios que diferencian un contrato de prestación de servicios de una vinculación laboral. Esta Corporación estableció que, independientemente de la denominación que las partes asignen al contrato, existirá una relación laboral cuando: “i) se presten servicios personales, ii) se pacte una subordinación que imponga el cumplimiento de horarios o condiciones de dirección directa sobre el trabajador y, iii) se acuerde una contraprestación económica por el servicio u oficio prestado.”*

En contraste, existirá una relación contractual regida por la Ley 80 de 1993 cuando: “i) se acuerde la prestación de servicios relacionadas [sic] con la administración o funcionamiento de la entidad pública, ii) no se pacte subordinación porque el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada, iii) se acuerde un valor por honorarios prestados y, iv) la labor contratada no pueda realizarse con personal de planta o se requieran conocimientos especializados.”

En aquella oportunidad, la Sala Plena concluyó que la administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para que se desempeñen funciones de carácter indefinido, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal. En este orden de ideas, la permanencia en el empleo constituye un factor determinante para reconocer si en un caso se presenta una relación laboral. Así pues, la Corte fijó cinco criterios para determinar el concepto de permanencia de la función, a saber:

i) Criterio funcional: implica que si la función contratada se refiere a aquellas que usualmente debe adelantar la entidad pública, en los términos señalados en el reglamento, la ley y la Constitución, debe ejecutarse mediante un vínculo laboral.

ii) Criterio de igualdad: si las labores desarrolladas por el contratista son las mismas que las de los servidores públicos vinculados a la planta de personal de la entidad, debe acudir a la relación legal y reglamentaria o al contrato laboral y no a la contratación pública.

iii) Criterio temporal o de la habitualidad: si las funciones contratadas demuestran el ánimo de la administración de emplear de modo permanente y continuo los servicios de una misma persona y se encuentra que no se trata de un vínculo de tipo ocasional o esporádico,

¹² M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



se trata de una relación laboral.

iv) Criterio de la excepcionalidad: si la tarea acordada corresponde a una “actividad nueva” que no puede ser desarrollada por el personal de planta, o se requieren conocimientos especializados, o de manera transitoria resulta necesario redistribuir funciones por la excesiva carga laboral para el personal de planta, puede acudirse a la contratación pública. Es decir que, si la gestión contratada equivale al “giro normal de los negocios” de la entidad, las labores se deben desempeñar por medio de una relación laboral y no contractual.

v) Criterio de la continuidad: si la vinculación se realiza mediante contratos sucesivos de prestación de servicios, para desempeñar funciones de carácter permanente, la relación existente es de tipo laboral.”¹³

Teniendo en cuenta el análisis normativo y jurisprudencial realizado, pasa esta Corporación a estudiar:

4. EL CASO CONCRETO:

Son varios los reparos realizados a la sentencia venida en alzada. En primera medida, el apelante alega la no configuración del elemento subordinación en el ejercicio de las funciones desplegadas en favor de CARSUCRE; en segundo lugar, la supuesta prestación interrumpida del servicio por parte de la demandante; y por último la inadecuada valoración probatoria de los testimonios. Así las cosas, pasa la Sala a analizar en el caso concreto los anteriores argumentos.

Con relación a la prueba recaudada frente a los elementos de la relación laboral como realidad, la Sala entra a realizar el análisis individual y conjunto de la misma.

4.1. **La prueba documental:** Se allegaron al plenario, en la oportunidad procesal pertinente, copia de las diferentes órdenes y contratos de prestación de servicios suscritos entre la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE “CARSUCRE” como contratante y la demandante ZUNIBETH SOFÍA LUNA MEZA, como contratista, documentos que se discriminan a continuación:

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-253 de 2015, M.P. GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO.



TIPO DE VINCULACIÓN	TÉRMINO	VALOR
1. Orden de servicio N° 068 (fol. 14 a 16 del expediente)	Desde el 26-07-2006 – 26-10-2006 Duración 3 meses	\$ 3.780.000 total
2. Orden de servicio N° 120 (fol. 17 a 19 del expediente)	Desde el 14-11-2006 – 14-01-2007 Duración 2 meses	\$ 2.400.000 total
3. Orden de servicio N° 058 (fol. 20 a 22 del expediente)	Desde el 17-05-2007 – 17-05-2008 Duración 12 meses	\$ 15.900.000 total
4. Contrato de Prestación de Servicios N° 055 (fol. 26 a 30 del expediente)	Desde el 19-06-2008 – 29-12-2008 Duración 6 meses y 10 días	\$ 8.645.000 total
5. Contrato de Prestación de Servicios N° 074 (fol. 31 a 35 del expediente)	Desde el 09-03-2009 – 09-08-2009 Duración 5 meses	\$ 7.235.000 total
6. Contrato de Prestación de Servicios N° 195 (fol. 36 a 40 del expediente)	Desde el 07-09-2009 – 31-12-2009 Duración 3 meses y 24 días	\$ 5.498.600 total
7. Contrato de Prestación de Servicios N° 260 (fol. 41 a 45 del expediente)	Desde el 06-11-2009 – 30-07-2010 Duración 7 meses y 24 días	\$ 11.720.700 total
8. Contrato de Prestación de Servicios N° 096 (fol. 51 a 55 del expediente)	Desde el 03-08-2010 – 03-10-2010 Duración 2 meses	\$ 3.038.700 total
9. Contrato de Prestación de Servicios N° 138 (fol. 56 a 59 del expediente)	Desde el 15-10-2010 – 30-12-2010 Duración 2 meses y 15 días	\$ 3.798.375 total
10. Contrato de Prestación de Servicios N° 078 (fol. 46 a 50 del expediente)	Desde el 19-01-2011 – 19-06-2011 Duración 5 meses	\$ 7.976.585 total
11. Contrato de Prestación de Servicios N° 165 (fol. 60 a 64 del expediente)	Desde el 28-06-2011 – 28-10-2011 Duración 4 meses	\$ 6.381.268 total
12. Contrato de Prestación de Servicios N° 208 (fol. 65 a 69 del expediente)	Desde el 23-11-2011 – 31-12-2011 Duración 1 mes y 8 días	\$ 2.020.734 total
13. Contrato de prestación de servicios N° 259 (fol. 70 a 74 del expediente)	Desde el 29-12-2011 – 05-04-2012 Duración 3 meses y 5 días	\$ 5.051.836 total

Asimismo al cartulario se aportó a folio 79, constancia expedida por el Subdirector Administrativo y Financiero de CARSUCRE, de fecha 18 de enero de 2011, en donde certifica que la señora ZUNIBETH SOFÍA LUNA GONZÁLEZ prestó sus servicios en dicha entidad, dentro del proyecto de “Implementación Plan Verde para la recuperación de las Zonas de Recarga de Acuíferos en el Área de Jurisdicción de CARSUCRE”, con funciones de Profesional Universitario en la Subdirección de Gestión Ambiental, desde el 26 de junio de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2010.

De igual forma, en el acto acusado, visible a folios 80 y 81, se informa que la demandante prestó sus servicios a CARSUCRE durante el período comprendido entre los años 2006 a 2011 a través de contratos de prestación de servicios



profesionales.

De las mencionadas vinculaciones contractuales también se da cuenta en la constancia suscrita por el Subdirector Administrativo y Financiero de CARSUCRE, de fecha 12 de diciembre de 2014, visible a folios 3 a 9 del cuaderno de pruebas.

Igualmente, a folios 82 y 83 se adosó el derecho de petición a través del cual la señora LUNA GONZÁLEZ solicitó al director del ente encartado el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales por el tiempo laborado a través de contratos de prestación de servicios. Pedimento que fue negado por intermedio del acto objeto de censura, esto es, el Oficio 4286 del 16 de agosto de 2013.

Pues bien, de los anteriores documentos se infiere la vinculación a través de diferentes órdenes y contratos de prestación de servicios, cuyos objetos durante los años de vinculación, fueron ejecutar diferentes funciones inherentes a las que por ley le asisten a CARSUCRE, esto es, apoyar el manejo contable y financiero en las actividades relacionadas con el manejo y conservación de los recursos naturales, efectuar actividades operativas en todo lo referente al aprovechamiento, transporte y comercialización de los recursos naturales, brindar apoyo en las actividades que se realicen en el área de educación ambiental, así como ejecutar, administrar, operar y mantener proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables; más exactamente, la demandante realizó actividades contables y financieras en determinados proyectos de naturaleza ambiental, administrados por CARSUCRE, labores por la cuales recibió la remuneración pactada.

En este punto, si bien se desarrolla la actividad en diferentes proyectos, es clara la continuidad y permanencia en la prestación de un servicio inherente al objeto social de la entidad demandada.

4.2. **La prueba testimonial:** Se practicaron los testimonios de cinco (5) personas, todas relacionadas con las actividades desarrolladas por la Corporación



Autónoma Regional de Sucre “CARSUCRE”. Se emprende su análisis individual, de acuerdo a sus deposiciones vertidas en la Audiencia de Pruebas celebrada el día 27 de enero de 2015 (fol. 143 a 146 del expediente y el CD ROM visible a folio 142 del mismo).

JOSÉ RAFAEL MEZA HERAZO (Minuto 15:50 y ss. Aud. Pruebas) Manifiesta que conoció a la demandante desde el mes de julio de 2006 (17:36), y que se desempeñó como técnico de CARSUCRE en las oficinas de Licencias Ambientales, Educación Ambiental y Control y Vigilancia (27:00). Asevera que la señora en mención cumplía un horario de trabajo comprendido de 8:00 a.m. a 12:00 m y de 2:00 p.m. a 6:00 p.m., impuesto por la Dirección de CARSUCRE (18:58). Informa que la demandante recibía órdenes de parte de su jefe inmediato, que era el señor Cesar Merlano (19:24). Refiere que, la demandante estuvo en varias oficinas de CARSUCRE, un tiempo en la oficina de Flora, así como en la oficina contable, en otro instante en la oficina de proyectos (19:52) y que su labor, en calidad de Profesional Universitario, era la de asesorar y contribuir en los programas de las distintas dependencias en la que estuvo (20:44). Manifiesta que, en caso de permisos, la demandante debía solicitárselos a su jefe inmediato (21:17). Además, que la demandante fue contratada en CARSUCRE para prestar sus servicios en varios proyectos de la entidad (25:00). Refiere que, para efectos de pagos mensuales, se requería la rendición de un informe del desempeño de las funciones asignadas y adjuntando la acreditación del pago de la seguridad social (25:25).

ERNESTO CARLOS ARRAZOLA SAENZ (Minuto 36:01 y ss. Aud. Pruebas) Informa haber trabajado en CARSUCRE desde el año 2004 hasta el 2010, que eran compañeros de trabajo, pues la demandante estaba en la oficina de Flora y él se encontraba en Control Interno y Control y Vigilancia (36:15). Informa que la actora cumplía un horario de trabajo de 8:00 a.m. a 12:00 m y de 2:00 p.m. a 6:00 p.m., de lunes a viernes (37:44), impuesto por el jefe inmediato y el director de la Corporación (38:00). Refiere que la demandante se desempeñó como Profesional Universitario de la oficina de Flora, en donde elaboraba informes contables de los proyectos (38:29). En relación con los permisos, señaló que se solicitaban al jefe inmediato o al director



(39:12). Específica que a la demandante, como a todos, les cancelaban mensualmente (40:15), y que no existía ninguna diferencia entre las funciones que cumplía la demandante y un Profesional Universitario de planta (40:26). Manifestó que tiene conocimiento de las funciones desempeñadas por la demandante, por cuanto laboró en la dependencia de Control y Vigilancia, recopilando información de todos los proyectos y áreas de la Corporación (42:30). Refirió que la demandante estuvo en el área contable de la dependencia de Flora, en el programa de Plan Verde (43:36).

CÉSAR AUGUSTO MERLANO RÍOS (Minuto 55:10 y ss. Aud. Pruebas) Relata que actualmente labora en CARSUCRE como Profesional Especializado (55:23). Indica que la demandante estuvo contratada desde el 2008 mediante OPS en un proyecto denominado Plan Verde, el cual era financiado con recursos del Ministerio de Ambiente. Las actividades de la demandante eran en la parte contable del proyecto (59:10). Asevera, además que en vigencias posteriores se volvió a contratar a la demandante para realizar las mismas actividades contables, en distintos proyectos (1:00:19). Expone que en el contrato no se estipuló nunca el cumplimiento de un horario de trabajo, muy a pesar que acudía regularmente (1:02:25). Manifestó el testigo que la demandante laboraba por vigencias, de acuerdo al término establecido en la OPS, puesto que una vez se acababan los recursos era necesario esperar una nueva vigencia para contratar, por lo que la vinculación no era continua (1:03:28). En cuanto a las funciones de la demandante indicó que sus actividades eran todo lo concerniente a la parte contable, por lo general, llevar el registro contable del proyecto para el cual fue contratada (1:05:01). En lo que respecta a los permisos, señaló que la demandante no solicitaba permisos, sin embargo por responsabilidad se le veía todos los días en la Corporación (1:05:56).

NICANOR SEGUNDO OVIEDO RODRÍGUEZ (Minuto 1:11:10 y ss. Aud. Pruebas) Relata que labora en la Gobernación de Sucre como Tesorero General (1:11:15). Refiere que conoce a la demandante, que fue Supervisor de las OPS que ella suscribió con CARSUCRE, en el año 2006 (1:12:30). Señaló que como quiera que se trataba de OPS no estaba sujeta a un horario de trabajo ni se le daban órdenes específicas (1:13:20). Contó que los contratos se realizaban de acuerdo a las



necesidades que existían en CARSUCRE, en el Departamento de Contabilidad, pues no había otra persona (1:15:02).

DOMINGO SEGUNDO BERTEL GARCÉS (Minuto 1:20:30 y ss. Aud. Pruebas) Manifiesta que tiene 17 años de estar vinculado a CARSUCRE (1:20:35). Indica que la actora estuvo vinculada a CARSUCRE desde el año 2006 al 2012 a través de OPS, mediante proyectos que tiene la Corporación, que es la razón de ser de CARSUCRE (1:25:06), señala además que tenía actividades en diferentes proyectos que realizó la Corporación en los periodos en los que laboró (1:25:36). Refiere que la actora no cumplía las mismas funciones que el personal de planta de la entidad, ella realizaba diferentes (1:26:26). Señala que la demandante no cumplía un horario, pues las personas contratadas nunca cumplían horario (1:26:54). Indica que con respecto al pago a la demandante, era necesario la presentación del informe presentado al supervisor, se armaba un paquete y se remitía a contabilidad, y luego le pagaban mediante cheque, distinto que a los empleados de planta, que le realizan consignación bancaria (1:27:58).

Teniendo en cuenta lo depuesto por los testigos, para la Sala se encuentra demostrada la prestación personal del servicio por parte de la actora, en las fechas indicadas en los contratos suscritos, al igual que la remuneración recibida por dicha prestación, la que adicionalmente se encuentra documentada en los contratos ya referidos.

Basta por considerar la acreditación del elemento subordinación, como nota característica de la verdadera relación laboral y la diferencia del contrato de prestación de servicios.

Para la Sala, de las declaraciones analizadas de forma individual y conjunta, se tiene por superado este elemento de la subordinación, tal como se entra a explicar:

Los testigos JOSÉ RAFAEL MEZA HERAZO y ERNESTO CARLOS ARRAZOLA SAENZ concuerdan en afirmar que concurrieron junto con la hoy demandante en la prestación de servicios a favor de CARSUCRE, compartiendo oficina con ella. Manifestaron que en el desarrollo de sus labores cumplía horario y



recibía órdenes del jefe inmediato, esto es, el señor César Merlano Ríos y del mismo Director General de la Corporación. De igual manera, concordaron en relatar que para efectos de solicitar un permiso, el mismo se gestionaba ante el jefe inmediato o en su defecto ante el mismo Director de la entidad.

Para la Sala, los testigos en mención merecen todo el crédito, dado que conocieron de primera mano los hechos antes expuestos, y la circunstancia de encontrarse en una condición similar a la de la demandante, no hace que los mismos deban desecharse de plano, dado que dentro de las relaciones laborales quienes tienen conocimiento directo de cómo se desarrollan las mismas son claramente los compañeros de trabajo, por lo que por este solo hecho no pueden entrarse a descartar su dicho, máxime que los mismos fueron contestes en lo depuesto y sus declaraciones concuerdan con la prueba documental (contratos) de donde se infiere la permanencia en la labor desempeñada y por ende la subordinación.

Por su parte los testimonios de CÉSAR AUGUSTO MERLANO RÍOS, NICANOR SEGUNDO OVIEDO RODRÍGUEZ y DOMINGO BERTEL GARCES contradicen lo dicho respecto del cumplimiento de horario por parte de la actora, exponiendo que por la calidad de contratista, no debía cumplir con tal obligación, la cual es exclusiva de los funcionarios de planta. Se desprende también de las declaraciones que la demandante debía rendir informes mensuales para que se le pudieran pagar de manera efectiva los honorarios pactados en el contrato.

Asimismo del relato del testigo MERLANO RIOS se logra concluir que la labor desempeñada por la señora ZUNIBETH SOFÍA LUNA GONZÁLEZ era interrumpida porque dependía de la disponibilidad presupuestal de cada vigencia.

Se resalta en este punto, que los testigos inmediatamente referenciados, no dan cuenta de que hayan trabajado en la misma área de la demandante, por lo que informan son hechos generales pero que en modo alguno inciden de forma directa en la forma como se desarrolló la relación específica entre demandante y demandado, esto es, de las particularidades propiamente dichas de la ejecución del servicio, de lo que sí dieron



cuenta el otro grupo de testigos.

Pues bien, de lo anterior se puede afirmar que los testimonios analizados de forma individual y conjunta, dan cuenta que efectivamente la actora estuvo de manera constante **subordinada** a las órdenes de las autoridades superiores de CARSUCRE, esto es, del jefe inmediato, esto es, el Coordinador del Área y del mismo Director General, cumpliéndose por parte del mismo, **funciones permanentes**, puesto que si bien algunos períodos laborados fueron interrumpidos –circunstancia que tal y como se dejó consignado, obedecía a factores netamente presupuestales- y otros consecutivos, lo cierto es que estuvo vinculado por más de 6 años al servicio de la entidad, desempeñando labores propias de la Corporación Autónoma Regional, puesto que el componente financiero y/o contable de un determinado proyecto incide en su administración y ejecución, labor que recae propiamente en cabeza de CARSUCRE, tal como lo señala el numeral 20 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, referente a la funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Tal como lo manifestó el testigo DOMINGO SEGUNDO BERTEL GARCÉS, la razón de ser de CARSUCRE es la realización de proyectos relacionados con el medio ambiente y sus demás funciones asignadas por la ley, pues es a través de programas y proyectos que se concibe la misión de la entidad¹⁴, esto es, contribuir al desarrollo económico y social de la región, promoviendo el uso racional, administración de los recursos naturales y preservación del medio ambiente.

Valga reiterar que en constancia remitida por el Subdirector Administrativo y Financiero de CARSUCRE (fol. 3 a 9 del cuaderno de pruebas), se manifestó que la demandante ejecutó, al interior de los distintos proyectos en los que se involucró, las funciones de: Registrar en contabilidad todas las transacciones del proyecto; elaborar y remitir informes contables y financieros al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Firmar los estados financieros del proyecto como también los informes complementarios; registrar la ejecución presupuestal del plan operativo del proyecto, así como desempeñar “**las demás obligaciones que le sean asignadas,**

¹⁴ Ver folio 19 del cuaderno de pruebas



las que reciba por delegación y aquellas que sean inherentes al proyecto”.

Refrenda la tesis precedente, lo decidido por la Sala Tercera de Decisión Oral de este Cuerpo Colegiado, en sentencia calendada veintiocho (28) de noviembre de dos mil trece (2013)¹⁵, que en un caso análogo al que se juzga en el *sub examine*, esbozó:

“Por otra parte, respecto a la autonomía o independencia del contratista, componente característico del contrato de prestación del servicio, el testigo el Sr. Hugo Ismael Pérez Romero señaló que, los contratistas tenían metas que cumplir a efectos de devengar el valor mensual de su contrato, por lo cual aseveró que, estos no tenían autonomía, atendiendo al tipo de labor desempeñada por estos. (min 13:20)

Ahora bien, teniendo en cuenta lo hasta ahora examinado, para la Sala es indudable que si una persona presta servicios como técnico de saneamiento ambiental por un tiempo discontinuo, prestado en 11 años diferentes, se desestima la calidad de temporal y transitoria de las actividades desarrolladas por el Sr. PERCY GRACIA, siendo que la labor estipulada contractualmente y la dependencia donde ejecutaba sus funciones, corresponden a una labor inherente a la esencia de las funciones que atañen a CARSUCRE. Recuerda la Sala, que el personal de planta no ha sido variado desde el año 1995 y que las labores asignadas a los contratistas y la razón de su vinculación, son funciones propias de la entidad como se puede observar en la naturaleza de los contratos de prestación de servicios arriba reseñados y en las declaraciones rendidas por los empleados de CARSUCRE, en donde le denomina labores de apoyo.

...

Si comparamos todas las pruebas anteriores, con los criterios señalados en el fallo de primera instancia, como son el de funcionalidad el cual se encontró demostrado en cuanto a como lo dice la jurisprudencia transcrita con esa decisión se cumplieron por parte del demandante funciones de carácter permanente de la entidad y que no podía cumplir con sus empleados permanentes por carencia de la planta de personal respectiva, tal como se dejó anotado anteriormente. El criterio de igualdad en la medida en que son funciones de los empleados vinculados a CARSUCRE, que estos no podían cumplir debido a la competencia territorial de esta entidad que abarca 19 municipios del Departamento de Sucre, por eso se requería de ese tipo de contratista, con el objeto de cumplir su labor misional. (Ver declaración del Sr. Gómez Padilla). Frente al criterio temporal o habitualidad, encontramos que de manera intermitente en algunos casos y en otras continuas pero con seguridad las primeras debidas a razones de carácter presupuestal, afirmación esta que tiene sus sustento en lo dicho por los testigos Ruiz, Gómez y Pérez, cuando expresaron que CARSUCRE funcionaba con proyectos que registraban en el Fondo de Compensación Ambiental que para tal efecto tiene el ministerio de

¹⁵ Ver el siguiente link:

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2229452/5037556/2012-00003-01+HERNAN+PERCY+GARCIA++VS+CARSUCRE.pdf/f65b472c-48e3-4c0b-8e8a-d5982333bd86>

consultado el 05/08/2015 a las 03:52 pm.



ambiente, con el objeto de obtener recursos y poder cumplir con las metas trazadas, debido al bajo presupuesto que tiene la entidad por recursos propios; significa lo anterior que si se requirió los servicios del Sr. PERCY GRACIA desde 2001 a 2011, es porque sin ellos no se podía cumplir los objetivos misionales a los que están obligados las entidades públicas entendiéndose entonces que hay un ánimo permanente del ente ambiental en mención, para utilizar los servicios del demandante y no de forma esporádica que es la forma en la que normalmente se contrata a las personas que se vinculan a través de un contrato de prestación de servicios.

Por último, frente al criterio de excepcionalidad la jurisprudencia manifiesta que deben ser realizadas con personas con conocimientos especializados o actividades nuevas que no puedan ser desarrolladas con el personal de planta o en forma transitoria. Ninguno de los tres elementos se cumplen en este caso, lo único que dicen los contratos aportados es que no se tiene el personal de planta, las actividades desarrolladas por el Sr. PERCY GRACIA son propias de un empleado del ente ambiental y conforme a la ley 99 de 1993 y demás normas sobre la materia, ni se requiere un conocimiento especializado, acotando que cumplía labores con “herramientas” según el dicho del deponente TULLIO RUIZ, elementos de trabajo según la jurisprudencia y los diversos contratos suscritos y no puede hablarse de actividades transitorias cuando las mismas se realizaron en el lapso de 11 años.

Por lo tanto, las pruebas obrantes en el plenario demuestran que se desvirtuó una coordinación en la labor proporcionada, y se configuró una efectiva subordinación, toda vez, que pese a que el Director de CARSUCRE fue quien contrató los servicios del demandante, pues suscribía los contratos y órdenes de servicios con él, la labor desempeñaba por este se realizaba al seno de un proyecto dirigido por un coordinador, ante quien el actor estuvo dependiente y bajo su dirección, a esto se suma que para efectuar el cobro mensual de sus honorarios necesitaba un visto bueno, de esté, según se señaló en los testimonios”.

En este punto, se **modificará** lo relacionado con el término en el que se prestaron los servicios, puesto que si bien los testigos dan cuenta de la prestación permanente de ellos, los documentos otorgan certeza de los períodos contractuales pactados y en ellos se presentan algunas interrupciones en la misma, por lo que se modificará el numeral tercero de la sentencia apelada, en el sentido de que se condenará a título de reparación del daño, de todas las prestaciones sociales, vacaciones, cesantías, interés de cesantías bonificaciones, primas de servicio y navidad proporcionales al tiempo laborado y demás emolumentos legales dejados de percibir por la demandante, teniendo como salario base para su liquidación, el valor pactado en cada uno de los contratos, en los siguientes períodos de contratación irregular, así:

- Desde el 26-07-2006 al 26-10-2006.
- Desde el 14-11-2006 al 14-01-2007.



- Desde el 17-05-2007 al 17-05-2008.
- Desde el 19-06-2008 al 29-12-2008.
- Desde el 09-03-2009 al 09-08-2009.
- Desde el 07-09-2009 al 31-12-2009.
- Desde el 01-01-2010 al 30-07-2010.
- Desde el 03-08-2010 al 03-10-2010.
- Desde el 15-10-2010 al 30-12-2010.
- Desde el 19-01-2011 al 19-06-2011.
- Desde el 28-06-2011 al 28-10-2011.
- Desde el 23-11-2011 al 31-12-2011.
- Desde el 01-12-2012 al 05-04-2012.

Una vez liquidadas todas las anteriores sumas, se ordenará que se indexen con el índice de precios al consumidor, tal como lo autoriza el artículo 187 del C.P.A.C.A mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

$$Ra = Rh \times \frac{\text{IPC FINAL}}{\text{IPC INICIAL}}$$

En donde el valor presente de Ra se determina multiplicando el valor histórico Rh, que es la correspondiente a la fecha de causación del derecho prestacional, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente al mes anterior a la ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago de los diferentes conceptos de acuerdo a la fecha de causación). Por tratarse de pagos de reajustes de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente, de acuerdo a la forma de causación de la prestación o factor salarial liquidado, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente a la causación de cada uno de los pagos dejados de realizar a la actora.



En lo demás, la providencia apelada, será **CONFIRMADA**, por haberse demostrado de forma fehaciente los elementos propios de una relación laboral, especialmente el atinente a la subordinación, propio de este tipo de vinculaciones.

No encuentra relevante la Sala pronunciarse respecto el último argumento expuesto en el escrito de apelación relacionado con la manifestación del *A quo*, en cuanto a que la actora laboró en CARSUCRE como Enlace Municipal de Familias en Acción, pues ello constituye un simple *lapsus calami* que no desvirtúa la decisión adoptada.

4.3. **CON RELACIÓN A LA CONDENA EN COSTAS:**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A. en concordancia con los artículos 365 y 366 del C.G.P. y por la no prosperidad del recurso, se condenará en costas de segunda instancia a la demandada apelante, a favor del demandante. En firme la presente providencia, realícese por el *A quo*, la liquidación correspondiente, conforme lo regulado en las normas ya citadas.

5. **CONCLUSIÓN**

A guisa de conclusión, el Tribunal considera que en el presente caso, el demandante de manera efectiva corrió con la carga de demostrar todos los elementos de la relación de trabajo como realidad, en especial la subordinación, hecho este que en el caso concreto, da lugar a **CONFIRMAR** la providencia apelada, con la **MODIFICACIÓN** indicada en torno a los períodos a liquidar, acorde con los contratos allegados.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**



FALLA:

PRIMERO: MODIFÍQUESE el numeral TERCERO de la sentencia proferida por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, de fecha 27 de marzo de 2015, el que quedará así:

TERCERO: CONDÉNESE a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE - CARSUCRE, al reconocimiento, liquidación y pago, a título de reparación del daño, de todas las prestaciones sociales, vacaciones, cesantías, interés de cesantías, bonificaciones, primas de servicio y navidad, proporcionales al tiempo laborado, y demás emolumentos legales dejados de percibir por la demandante ZUNIBETH SOFÍA LUNA GONZÁLEZ, teniendo como salario base para su liquidación, el valor mensual pactado en los contratos, causados dentro de los períodos de contratación irregular, tal como se entra a discriminar:

- Desde el 26-07-2006 al 26-10-2006.
- Desde el 14-11-2006 al 14-01-2007.
- Desde el 17-05-2007 al 17-05-2008.
- Desde el 19-06-2008 al 29-12-2008.
- Desde el 09-03-2009 al 09-08-2009.
- Desde el 07-09-2009 al 31-12-2009.
- Desde el 01-01-2010 al 30-07-2010.
- Desde el 03-08-2010 al 03-10-2010.
- Desde el 15-10-2010 al 30-12-2010.
- Desde el 19-01-2011 al 19-06-2011.
- Desde el 28-06-2011 al 28-10-2011.
- Desde el 23-11-2011 al 31-12-2011.
- Desde el 01-12-2012 al 05-04-2012.

Sobre las diferencias adeudadas, la entidad demandada pagará el reajuste de su valor, conforme al índice de precios al consumidor, con la aplicación de la fórmula referenciada en la parte



motiva de este fallo.”

SEGUNDO: En lo demás, **CONFÍRMESE** la sentencia ya identificada, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

TERCERO: CONDÉNESE en costas de segunda instancia a la parte demandada apelante y a favor del demandante. En firme la presente providencia, por el *A quo*, **REALÍCESE** la liquidación correspondiente.

CUARTO: En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** al Despacho de origen, **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 117.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Ausente con permiso

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ