



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

### **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, dieciocho (18) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

**MAGISTRADO PONENTE:** LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

#### **Sentencia No. 022**

**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 11 de agosto de 2015, proferida por el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO - SUCRE, en el proceso que en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instauró JORGE LUÍS VILLAFANE ROMERO en contra del CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE "CARSUCRE".



## **1. ANTECEDENTES:**

### **1.1 LO QUE SE DEMANDA:**

Pretende la parte demandante lo siguiente<sup>1</sup>:

- 1.1.1 Que es nulo el Acto Administrativo contenido en el Oficio 5350 fechado 17 de octubre de 2012, suscrito por el Director General de "CARSUCRE", mediante el cual se le niega el reconocimiento y pago de prestaciones sociales y demás emolumentos, al señor JORGE VILLAFANE ROMERO.
- 1.1.2 Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la entidad demandada a reconocer y a pagar al actor 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 remuneraciones; con los correspondientes ajustes legales anuales.
- 1.1.3 Que se le 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 el demandante.
- 1.1.4 Se disponga que para todos los efectos legales no ha existido solución de continuidad de los servicios prestados por el demandante, desde el 8 de agosto de 2006 hasta el día 12 de julio de 2012.

---

<sup>1</sup> Fol. 2-3.



- 1.1.5 Que se ordene, a la demandada, al pago de los intereses previstos en el artículo 192 del C.P.A.C.A.
- 1.1.6 Que se ordene a la demandada, el pago del ajuste de valor a favor del actor.
- 1.1.7 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.
- 1.1.8 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).

## **1.2 LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA:**

El 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 contratos de prestación de servicios, para desempeñar funciones como "Técnico", con una asignación mensual de \$996.000.

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 cuatro (4) 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 cuatro (4) 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 (25 de septiembre de 2013). A lo cual se le responde a través del acto administrativo contenido en el Oficio 5350 de fecha 17 de octubre de 2013, en la cual se le niegan los derechos prestaciones y pensionales reclamados.

Por último, indica que la Procuraduría 103 Judicial para asuntos administrativos, estimó surtido el requisito de procedibilidad establecido en la Ley 1285 de 2009.

### **1.3 NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

El actor señala como disposiciones quebrantadas los artículos 13, 25 y 53 de la C.P., Decreto 1950 de 1973, art. 7.

Amparado en las normas transcritas, el accionante manifiesta que el acto administrativo objeto de censura se encuentra falsamente motivado, puesto que, el empleado demandante 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 "Técnico", atendiendo las comisiones ordenadas en relación a recolectar, organizar y tabular la información de las actividades realizadas en cada una de las dependencias para realizar el informe general de la corporación.

Indica que, el empleado demandante cumplió a favor de CARSUCRE sus servicios personales por más de seis (6) años y cuatro (4) 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, el empleado demandante siempre cumplió las labores y funciones a él 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 cuatro (4) días, entre el demandante y la demandada, lo evidente fue la subordinación en todo momento.

En consecuencia, asegura que 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 5350 fechado 17 de octubre 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 (art. 13 y 53 C. P.) pues, con este acto, se desconoce que la actividad personal y subordinada realizada por el demandante como "Técnico" fue continua e ininterrumpida como cualquier otro trabajador de planta.

#### **1.4 ACTUACIÓN PROCESAL**

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 14 de marzo de 2014 (fol. 11).
- Admisión de la demanda: 31 de marzo de 2014 (fol. 88).
- Notificación a las partes: 3 de junio de 2014 (fol. 92 y 93).
- Contestación de la entidad demandada: 25 de agosto de 2014 (fol. 101 a 109).
- Audiencia inicial: 16 de abril de 2015 (fol. 126 a 128).
- Audiencia de pruebas: 24 de junio de 2015 (fol. 153 a 155).



- Sentencia de primera instancia: 11 de agosto de 2015 (fol. 148 a 157).
- Recurso de apelación: 25 de agosto de 2015 (fol. 162 a 165).
- Audiencia de conciliación y auto que concede el recurso: 19 de noviembre de 2015 (fol. 177).
- Auto que admite el recurso de apelación: 2 de diciembre de 2015 (fol. 4 Cuaderno de Apelación)
- Auto corre traslado para alegar segunda instancia: 11 de diciembre de 2015 (fol. 14 Cuaderno de Apelación)

### **1.5 RESPUESTA A LA DEMANDA:**

La entidad demandada, contestó la demanda en memorial visible a folios 101 a 109, oponiéndose a las pretensiones propuestas, aceptando algunos hechos y negando otros. Como razones de la defensa argumentó que, la relación contractual presentada entre las partes nunca se desnaturalizó en una relación laboral, en atención a que, entre otras cosas, se trató de una típica relación contractual, enmarcada dentro de las actividades que no requerían dedicación de tiempo completo, ni implicaban subordinación, siendo ejercidas con plena autonomía por parte del contratista. Indicó que el demandante nunca recibió órdenes de parte del nivel directivo o profesional de la entidad, en tanto desempeñó actividades de asesoría, apoyo y acompañamiento al personal de planta.

Plantea las excepciones de inexistencia de causal de nulidad alguna sobre el acto acusado; inexistencia de relación laboral entre el demandante y la entidad demandada y, cobro de lo no debido.

### **1.6 LA PROVIDENCIA RECURRIDA<sup>2</sup>:**

La Juez de primera instancia, luego de estudiar analizar lo relacionado con el

---

<sup>2</sup> Fol. 148 a 157.



contrato realidad y la primacía de la realidad frente a las formalidades, se adentró en el caso concreto, encontrando 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, de acuerdo con las pruebas aportadas al proceso, se acreditaron los extremos temporales en que el actor prestó sus servicios a CARSUCRE, además, que lo hizo mediante contratos de prestación de servicios, dentro del proyecto *"Implementación del sistema de información ambiental jurisdicción de CARSUCRE- vigencia 2012"*.

Por otra parte, en lo respecta a la subordinación, manifestó el *A quo* que, conforme las declaraciones de terceros, no puede manifestarse que la actividad desplegada por el actor no hacía parte de la misión de la entidad, pues la misma estaba dentro de las funciones de CARSUCRE, que por lo tanto debía ser realizada por funcionarios de planta, los cuales ante la limitada planta de personal debían ser contratados. La actividad desplegada fue realizada bajo continua supervisión y dirección de los directores y el jefe de sección, los cuales determinaban las funciones que debía cumplir el actor. El demandante, debía de manera habitual estar en las instalaciones de la entidad, máxime cuando la vinculación se realizó de manera reiterada en el tiempo, a través de sucesivos contratos de prestación de servicios, desde agosto de 2006 hasta julio de 2012, es decir, por un largo periodo de seis (6) años lo que indica vocación de permanencia.

Como consecuencia de lo anterior, declaró la nulidad del acto demandado, al tiempo que condenó a CARSUCRE, a título de indemnización, reconocer y pagar al accionante los valores adeudados por concepto de prestaciones sociales que devengaba el personal de planta.



### 1.7 LA APELACIÓN<sup>3</sup>:

La entidad demandada, presentó recurso de apelación contra la sentencia, afirmando que el *A quo* solo se basó en los testigos de cargo para dar por cierto, sin serlo, que el demandante prestó sus servicios de manera subordinada; además, 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. A su juicio, no hay una sola prueba diferente a esta, que logre corroborar lo manifestado por los testigos de cargo, verbigracia, no existe un documento del cual se pueda inferir la prestación de un servicio subordinado por parte del demandante. Nótese que 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 el recurrente también, que el *A quo* valoró de forma inadecuada a los testigos de cargo, por cuanto no hay una sola prueba adicional dentro del proceso que otorgue fuerza convincente al dicho de los testigos y que de ella se pueda presumir un verdadero cumplimiento de horarios y un actuar subordinado por parte del demandante.

Señaló así mismo el recurrente que, en cuanto a los testigos solicitados por CARSUCRE, el *A quo*, sin hacer un análisis profundo y equitativo de todos los testigos, decidió restarle valor probatorio a las declaraciones de los testigos de descargo, señores CÉSAR AUGUSTO MERLANO RÍOS y DOMINGO SEGUNDO BERTEL GARCÉS, en razón a que estos no se encontraban laborando en la misma dependencia del demandante. Manifestó que, estos testigos, al igual que los de cargo rindieron las declaraciones en torno a hechos o situaciones generales y les constaba por sí ser ellos funcionarios de planta, sujetos y obligados al cumplimiento de horarios y quien mejor que ellos para testimoniar si el demandante cumplía o no horarios o recibía órdenes. Máxime cuando las

---

<sup>3</sup> Fol. 162 a 165.



dependencias o sede administrativa de la entidad demandada no es grande ni funcionan en locaciones distantes, lo que hace perfectamente posible que pueda constatarse que personas vinculadas a la entidad que represento cumplen horario y cuáles no.

Culminó resaltando que, el demandante no logró probar y mucho menos existe prueba fehaciente en el expediente que demuestre una subordinación en la prestación del servicio del contratista para con la demandada, así como tampoco se demostró (o por lo menos no se confrontó o corroboró con otro medio distinto a la prueba testimonial), que el demandante en calidad de contratista haya desempeñado una función pública en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público de la entidad demandada.

### **1.8 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA:**

**-PARTE DEMANDANTE<sup>4</sup>:** En su escrito de alegatos manifiesta que ratifica los argumentos expuestos en primera instancia. Igualmente, resalta lo relacionado con la improcedencia de la prescripción de derechos, así como la no interrupción o ausencia de solución de continuidad.

**-PARTE DEMANDADA:** Dentro del término concedido, el apoderado de la entidad accionada no alegó de conclusión.

**-CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:** El Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación no presentó concepto de fondo.

## **2. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

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

---

<sup>4</sup> Fol. 21 y 22 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.

## 2.1 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:

¿De acuerdo con las pruebas aportadas al proceso, se encuentra acreditado el elemento subordinación en el *sub lite*? ¿Fue debidamente valorado el dicho de los testigos que depusieron en el presente proceso?

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.

## 2.2 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.”<sup>5</sup>*

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)... ”*

*“Art. 125 Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan*

---

<sup>5</sup> 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.



*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.<sup>6</sup>

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 2003<sup>7</sup>, 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 parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia,<sup>8</sup> para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios

<sup>6</sup> *Ibidem*.

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

<sup>8</sup> 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.



*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 2006<sup>9</sup>, 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 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*

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



*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...<sup>10</sup>.<sup>11</sup>*

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.

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

---

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

<sup>11</sup> 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.



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.

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

### 3. EL CASO CONCRETO:

En el presente asunto, el demandante, JORGE LUÍS VILLAFANE ROMERO, solicitó el reconocimiento de las prestaciones sociales a que tiene derecho por haber laborado como Técnico en CARSUCRE, bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, más sin embargo, bajo circunstancias que caracterizan a una relación de trabajo.

En primera instancia, el *A quo* resolvió decretar la nulidad del acto demandado, en consideración a que, a su juicio, se encuentran debidamente acreditados los elementos de toda relación laboral, accediendo así al reconocimiento de las pretensiones de la demanda.

Por su parte, la entidad demandada –CARSUCRE–, consideró que no se encuentra acreditado el elemento subordinación, en razón a que: i) No existe prueba demostrativa del elemento subordinación; ii) Los testigos de cargo fueron inadecuadamente valorados; y iii) No se valoraron las declaraciones rendidas por los testigos aportados por CARSUCRE.

Las anteriores argumentaciones dibujan el marco de competencia de esta Sala, en la forma en que se definió el problema jurídico, por lo que en base a ello se pasa a resolver.

En lo que respecta a la demostración del elemento subordinación, existen en el



expediente los siguientes elementos de juicio:

**i. Prueba documental:** Se allegaron al plenario, en la oportunidad procesal pertinente, copia de los diferentes contratos u órdenes de prestación de servicios suscritos entre CARSUCRE como contratante y el demandante JORGE LUÍS VILLAFANE ROMERO, como contratista (Técnico y Profesional Universitario), documentos en los que se indica con claridad las funciones que cumplió el antes mencionado, así:

- 1. Orden de prestación de servicios No. 076:** El objeto del contrato es servir de apoyo a las actividades que se desarrollan en la dependencia de la Subdirección de Planeación, en cuyo desarrollo debía recolectar la información arrojada de las actividades realizadas en cada una de las dependencias de la corporación; y tabular y organizar la información obtenida, con el fin de elaborar los proyectos y el informe general de la corporación (fol. 13 a 15).
- 2. Orden de prestación de servicios No. 130:** El objeto del contrato es servir de apoyo a las actividades que se desarrollan dentro del proyecto "Implementación del Sistema de Información Ambiental en Jurisdicción de CARSUCRE-VIGENCIA 2006", como Profesional Universitario, en cuyo desarrollo debía actualizar permanentemente la base de datos del Sistema de Información Ambiental y Territorial –SIAT-, el Sistema de Información de Gestión y Administración de la Corporación –SIAC- y el Sistema de Información Ambiental para Colombia; apoyar la elaboración de los informes de Gestión de la Corporación, y recolectar información en las diferentes entidades con que establezca convenios la corporación (fol. 16 y 17).
- 3. Orden de prestación de servicios No. 047:** El objeto del contrato es servir de apoyo a las actividades que se desarrollan dentro del proyecto "Implementación del Sistema de Información Ambiental en Jurisdicción de CARSUCRE-VIGENCIA 2007", en cuyo desarrollo debía actualizar



permanentemente la base de datos del Sistema de Información Ambiental y Territorial –SIAT-, el Sistema de Información de Gestión y Administración de la Corporación –SIAC- y el Sistema de Información Ambiental para Colombia; apoyar la elaboración de los informes de Gestión de la Corporación, y recolectar información en las diferentes entidades con que establezca convenios la corporación (fol. 18 y 19).

4. **Contrato de prestación de servicios No. 028:** El objeto del contrato es la prestación de los servicios como Técnico en la oficina de Presupuesto y Contabilidad, como apoyo a las actividades que se desarrollan en dicha dependencia, en cuyo desarrollo debía colaborar con el contador en la revisión de los libros auxiliares y registro de las obligaciones en el Sistema Contable y Presupuestal que maneja la Corporación; servir de apoyo en los diferentes informes que presenta el área financiera a entidades como la Contaduría General de la Nación, Contraloría General de la Nación, y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (fol. 21 a 25).
5. **Contrato de prestación de servicios No. 070 y 154:** El objeto del contrato es la prestación de los servicios como Técnico para el apoyo del proyecto “Formulación de Planes de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas Hidrográficas en la Jurisdicción de CARSUCRE (POMCAS 2008)”, en cuyo desarrollo debía servir de apoyo en los talleres de capacitación a usuarios y actores; proyectar la respuesta a los derechos de petición o cualquier tipo de requerimiento o solicitud de información que presente cualquier usuario o entidad en lo relacionado con el proyecto y en general con todo lo relacionado con el manejo de cuencas en la jurisdicción de la Corporación; dar aviso al personal técnico respecto a las fechas para el cumplimiento de las metas y objetivos del proyecto, visitas a realizar y de los distintos informes a rendir por parte de estos a los diferentes entes de control, entre otras funciones, (fol. 26 a 30 y 31 a 35).
6. **Contrato de prestación de servicios No. 101 y 227:** El objeto del contrato es la prestación de los servicios como Técnico Administrativo para el apoyo del proyecto “Sistema de Información Ambiental en Jurisdicción de



CARSUCRE VIGENCIA 2009”, en cuyo desarrollo debía recolectar constantemente la información generada por las diferentes oficinas de la Corporación, para ser digitada en las bases de datos del SIAT; realizar labores de oficina (emitir, recibir, y archivar correspondencia y otros, atención de usuarios y demás); apoyar la elaboración de informes de gestión de la Corporación, entre otras funciones, (fol. 36 a 39 y 40 a 43).

7. **Contrato de prestación de servicios No. 306:** El objeto del contrato es la prestación de los servicios como Técnico Administrativo para el apoyo del proyecto “Sistema de Información Ambiental en Jurisdicción de CARSUCRE VIGENCIA 2009-2010”, en cuyo desarrollo debía recolectar constantemente la información generada por las diferentes oficinas de la Corporación, para ser digitada en las bases de datos del SIAT; realizar labores de oficina (emitir, recibir, y archivar correspondencia y otros, atención de usuarios y demás); apoyar la elaboración de informes de gestión de la Corporación, entre otras funciones, (fol. 44 a 48).
8. **Contrato de prestación de servicios No. 083:** El objeto del contrato es la prestación de los servicios como Técnico Administrativo para el apoyo del proyecto “Sistema de Información Ambiental en Jurisdicción de CARSUCRE VIGENCIA 2010”, en cuyo desarrollo debía recolectar constantemente la información generada por las diferentes oficinas de la Corporación, para ser digitada en las bases de datos del SIAT; realizar labores de oficina (emitir, recibir, y archivar correspondencia y otros, atención de usuarios y demás); apoyar la elaboración de informes de gestión de la Corporación, entre otras funciones, (fol. 49 a 52).
9. **Contrato de prestación de servicios No. 071 y 160:** El objeto del contrato es la prestación de los servicios como Técnico Administrativo para el apoyo del proyecto “Sistema de Información Ambiental en Jurisdicción de CARSUCRE VIGENCIA 2011”, en cuyo desarrollo debía capturar y digitar la información generada por las diferentes oficinas de la Corporación, para ser digitada en las bases de datos del SIAT; realizar labores de oficina (emitir, recibir, y archivar correspondencia y otros, atención de usuarios y demás);



apoyar la elaboración de informes de gestión de la Corporación, entre otras funciones, (fol. 53 a 56 y 57 a 61).

**10. Contrato de prestación de servicios No. 024:** El objeto del contrato es la prestación de los servicios como Técnico Administrativo para el apoyo del proyecto "Implementación del Sistema de Información Ambiental en Jurisdicción de CARSUCRE (Recursos Hídricos) VIGENCIA 2012", en cuyo desarrollo debía recolectar constantemente la información generada por las diferentes oficinas de la Corporación, para ser digitada en las bases de datos del SIAT; realizar labores de oficina (emitir, recibir, y archivar correspondencia y otros, atención de usuarios y demás) en el proyecto SIAT; apoyar la elaboración de informes de gestión de la Corporación, entre otras funciones, (fol. 62 a 65).

Lo anterior también se encuentra consignado en el certificado suscrito por el Subdirector Administrativo y Financiero de CARSUCRE, visible a folios 72 a 79 del expediente.

**ii. Prueba testimonial:** En el proceso se recibieron las declaraciones de los siguientes testigos:

- JOSÉ RAFAEL MEZA HERAZO (fol. 136, CD audiencia de pruebas, min. 04:04 a 15:00). El declarante manifestó que estuvo vinculado en CARSUCRE por aproximadamente 13 años, desde el 1 de mayo de 1999 y hasta el 12 de julio de 2012. Declaró que conoció al demandante hace aproximadamente 7 años, antes de llegar a CARSUCRE, y posteriormente como compañeros en dicha entidad. Dijo que el señor JORGE LUÍS VILLAFANE ROMERO se desempeñó primero en la oficina de Planeación, luego en la oficina de sistemas, laborando desde agosto del año 2006 hasta el año 2013. Informó el declarante que el señor VILLAFANE ROMERO se desempeñó como técnico, colaborador en la parte de planeación y posteriormente en la oficina de sistemas e información. Indicó que tenían que cumplir un horario de 08:00 a.m. a 12:00 m. y de 02:00 p.m. a 06:00 p.m., el cual era impuesto por el director



y jefes de oficina; que el demandante recibía órdenes del Director y del jefe de oficina, quien daba las funciones que debía desempeñar cada uno. Que los permisos se tramitaban con el Director, en coordinación con el jefe de la sección. Afirmó además el declarante, que en el desempeño de la entidad no se llevaban planillas, pero que igualmente entregaban un informe; que no laboraba en la misma oficina que el demandante, pero que si existía comunicación entre ellos, cuyas oficinas se encontraban en el mismo bloque; reitera y da fe de que el demandante cumplía un horario de trabajo, muy a pesar que no se reflejaba en los controles que existían en la entidad.

- ERNESTO CARLOS ARRÁZOLA SÁENZ (fol. 136, CD audiencia de pruebas, min. 16:19 a 27:07). El declarante manifestó que fue compañero de trabajo del señor VILLAFANE ROMERO, pues laboró en CARSUCRE durante los años 2005 hasta finales de 2010. Declaró que el demandante entró a laborar en CARSUCRE en el año 2006, en la oficina de Planeación, que se encontraban en la hora de entrada, a la salida. Indicó el declarante que él se desempeñó en las oficinas de Control y Vigilancia y Control Interno, por lo que le tocó visitar a todas las oficinas de la entidad, incluida la del demandante. Dijo que el señor VILLAFANE ROMERO estuvo mucho más tiempo en el Sistema de Información Ambiental, cumpliendo horario de trabajo. Manifestó que las funciones del demandante, como técnico, consistía en colaborarle a los jefes inmediatos, elaborar oficios, manejar los archivos de la dependencia, además, cuando esto en el Sistema de Información Ambiental, bajo el cargo de Mario Martínez Thomas, se encargaba de digitar la información de los expedientes en el sistema, tabular la información en el sistema. Dijo el declarante que el señor VILLAFANE ROMERO cumplía un horario de trabajo, como todos los funcionarios de la entidad, de 08:00 a.m. a 12:00 m. y de 02:00 p.m. a 06:00 p.m., el cual era impuesto por el director y supervisado por cada jefe de oficina, cada jefe de dependencia; que los permisos eran solicitados directamente al director o al coordinador de cada dependencia; que recibía órdenes del director general, así como de sus jefes inmediatos, Efraín Ochoa, Jorge Patrón y Mario Martínez Thomas. Manifestó que no le consta que el señor VILLAFANE ROMERO firmara planillas de entrada y salida de CARSUCRE, pero que si le consta que cumplía un horario de



trabajo; que la retribución de los servicios era cancelada de forma mensual, mediante cheque.

- CÉSAR AUGUSTO MERLANO RÍOS (fol. 136, CD audiencia de pruebas, min. 28:20 a 37:28). El declarante manifestó que actualmente labora en CARSUCRE, en el cargo de Profesional Especializado en la Subdirección de Gestión Ambiental. En su oportunidad, la parte demandante tachó al testigo de sospechoso, por ser empleado actual de la entidad demandada. Declaró el testigo que distinguió al señor VILLAFANE ROMERO como contratista, porque no estaba adscrito a ninguno de los proyectos que él manejaba; que lo veía en la oficina de Sistemas de Información Geográfica, solo por eso lo distingue. Que no conoce el tiempo de vinculación del demandante, como tampoco tuvo un contacto laboral con este. Dijo que los empleados de planta de CARSUCRE tienen que cumplir una serie de obligaciones y actividades que están dentro del manual de funciones, mientras que para los contratistas, en el contrato se estipulan las actividades que deben estar de acuerdo a la oficina de donde salen sus honorarios. Adujo el testigo que respecto a los contratistas que él maneja, en su contrato no se especifica un horario específico, lo que queda a criterio del contratista; que los honorarios de los contratistas son cancelados por mensualidades, previo informe de actividades, avalado por el jefe directo; afirma que, los elementos con que trabajan los contratistas generalmente son personales, no obstante, en otros casos pueden usar elementos de la corporación.

- DOMINGO SEGUNDO BERTEL GARCÉS (fol. 136, CD audiencia de pruebas, min. 39:00 a 45:50). El declarante manifestó que actualmente labora en CARSUCRE, en el cargo de Técnico Administrativo, actualmente con funciones de Jefe de Presupuesto. En su oportunidad, la parte demandante tachó al testigo de sospechoso, por ser empleado actual de la entidad demandada. Declaró el testigo que el señor VILLAFANE ROMERO laboró en CARSUCRE mediante contratos de prestación de servicios para hacer trabajos específicos en diferentes partes de la corporación, contratos que no eran continuos, sino de acuerdo al proyecto, no era un funcionario que tenía que estar permanentemente, sino que se le asignaban unas actividades, las cumplía y presentaba su informe para el pago de honorarios. Dijo el testigo que el señor VILLAFANE ROMERO es Ingeniero de Sistemas, cargo que no



existe en la corporación, por lo que se dieron actividades esporádicas para llevar una estadística, presentar informes, lo cual realizaba en un tiempo determinado y le pagaban. Declaró que el señor VILLAFANE ROMERO no cumplía las mismas funciones que el personal de planta, porque los funcionarios tenían un horario específico y el 80% de los contratistas nunca cumplen horario; que el demandante nunca tuvo a su cargo elementos de trabajo de propiedad de la corporación.

Pues bien, de los anteriores elementos probatorios 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 asistían a CARSUCRE, esto es, alimentación del Sistema de Información Ambiental y Territorial –SIAT-, el Sistema de Información de Gestión y Administración de la Corporación –SIAC- y el Sistema de Información Ambiental para Colombia; apoyo en la elaboración de distintos informes de Gestión de la Corporación; apoyo en la elaboración de distintos informes que presenta el área financiera de CARSUCRE a entidades como la Contaduría General de la Nación, Contraloría General de la Nación, y Ministerio de Hacienda y Crédito Público; servir de apoyo en los talleres de capacitación a usuarios y actores en el marco del proyecto “Formulación de Planes de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas Hidrográficas en la Jurisdicción de CARSUCRE (POMCAS 2008)”, así como proyectar la respuesta a los derechos de petición o cualquier tipo de requerimiento o solicitud de información que presente cualquier usuario o entidad en lo relacionado con el proyecto en mención; realizar labores de oficina tales como emitir, recibir, y archivar correspondencia y otros, atención de usuarios y demás, en el marco del proyecto “Sistema de Información Ambiental en Jurisdicción de CARSUCRE” en las vigencias 2009, 2010, 2011 y 2012, **labores por la cuales recibió la remuneración pactada, advirtiéndose de forma clara la continuidad y permanencia en la prestación de un servicio inherente a la entidad demandada 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.**



Los testigos recepcionados, en particular los convocados a solicitud de la parte actora (JOSÉ RAFAEL MEZA HERAZO y ERNESTO CARLOS ARRÁZOLA SÁENZ), afirman que concurrieron junto con el demandante en la prestación de servicios a favor de CARSUCRE. Además, que en el cumplimiento de las labores desarrolladas, éste debía cumplir un horario de trabajo y estaba sometido a la subordinación del Director de la Corporación y un jefe directo, a quienes identificaron por nombre.

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 del demandante, no hace que 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 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 otro lado, en lo que respecta al dicho de los testigos convocados a solicitud de la entidad demandada (CÉSAR AUGUSTO MERLANO RÍOS y DOMINGO SEGUNDO BERTEL GARCÉS), es necesario resaltar que, si bien se trata de personas que también laboran en CARSUCRE, se advierte en sus dichos lo siguiente:

- i. El testigo CÉSAR AUGUSTO MERLANO RÍOS, Profesional Especializado en la Subdirección de Gestión Ambiental, es tajante al indicar que no tuvo ningún trato con el señor JORGE LUÍS VILLAFANE ROMERO, puesto que este último no estuvo vinculado a ningún proyecto de su competencia, que solo lo veía en la oficina de Sistemas de Información Geográfica, circunstancia más que suficiente para advertir que el testigo no brinda información veraz y oportuna respecto de las circunstancias en que el señor VILLAFANE



ROMERO laboró en CARSUCRE.

- ii. En cuanto al dicho del testigo DOMINGO SEGUNDO BERTEL GARCÉS, llama mucho la atención que haya manifestado que el señor VILLAFANE ROMERO se desempeñó como Ingeniero de Sistemas, cargo que no existía en CARSUCRE, cuando de las órdenes y contratos se aprecia que el demandante laboró primero como Técnico y luego como Técnico Administrativo, cargo este último que precisamente ostenta el declarante.

Pues bien, de lo anterior se puede afirmar que los testimonios analizados de forma individual y conjunta con las demás pruebas, dan cuenta que efectivamente el actor estuvo de manera constante **subordinado** a las órdenes de las autoridades superiores de CARSUCRE, esto es, Director de la Corporación y jefes inmediatos que tuvo, cumpliéndose por parte del mismo, **funciones permanentes**, puesto que si bien los períodos laborados fueron interrumpidos, lo cierto es que estuvo vinculado desde el año 2006 y hasta el 12 de julio de 2012 (por períodos de tiempo que no abarcaban la totalidad del año), desempeñando labores propias de la misma, tal como se indicó en líneas anteriores, relacionadas directamente con el objeto social o misión institucional de la entidad, inclusive, dentro de sus funciones está la de responder derechos de petición, actividad propia de la administración.

Valga reiterar que, en el *sub lite* se logró acreditar que las funciones desempeñadas por el demandante no son ajenas a la entidad, como tampoco tienen la naturaleza de ser esporádicas u ocasionales, puesto que basta mirar que la continua vinculación del demandante a través de contratos se extendió por casi siete (7) años, muy a pesar de que se interrumpía por interregnos. Tal como lo ha señalado el Alto Tribunal Constitucional, “*la permanencia en el empleo constituye un factor determinante para reconocer si en un caso se presenta una relación laboral*”<sup>12</sup>, razón por lo que la forma en que se vinculó al demandante, aunado a la naturaleza de las funciones que cumplía y la forma en que las ejecutó, desnaturalizan la figura contractual y emerge una verdadera relación laboral, siendo necesario restablecer el derecho conculcado.

---

<sup>12</sup> Ver nota al pie N° 11.



Además de lo anterior, y en aras de solventar en su totalidad los argumentos expuestos por la recurrente, es necesario concluir que, sí existen pruebas suficientes para advertir demostrado el elemento subordinación en la relación contractual entre CARSUCRE y el señor JORGE LUÍS VILLAFANE ROMERO, dado que además de la prueba documental (órdenes, contratos de prestación de servicios y certificado de funciones), se cuenta con el dicho de los testigos solicitados por ambas partes, a quienes se les valoró adecuadamente conforme la exposición de su dicho.

Como consecuencia de lo anterior, 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.

### 3.1 CON RELACIÓN A LA CONDENACIÓN 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.

## 4. 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.

**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: CONFÍRMESE** la sentencia proferida por el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, de fecha 11 de agosto de 2015, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO: 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.

**TERCERO:** 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° 022.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**  
Ausente con permiso

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**