Cartagena de Indias, D T. y C., veinticinco (25) de febrero de dos mil veintidós (2022)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Radicado	13-001-33-40-014-2016-00040-01.
Demandante	Marnolis de Carmen Meza Ospino.
Demandado	Establecimiento Público Ambiental (EPA).
Tema	Contrato realidad.
Magistrado Ponente	Óscar Iván Castañeda Daza.

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija de Decisión No. 001 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por las partes de este proceso contra la sentencia del 8 de junio de 2018, proferida por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena.

III.- ANTECEDENTES

3.1 DEMANDA

3.1.1 PRETENSIONES

En el escrito introductorio se elevaron las siguientes súplicas:

> *"PRIMERO: Se sirva decretar la nulidad del Acto Administrativo Ficto Presunto gestado por operación del silencio negativo que se configuro al no contestar la petición presentada el día 24 de septiembre de 2014 radicada con el oficio EPA-PQR-0058809, por medio del cual se solicita al ESTABLECIMIENTO PUBLICO AMBIENTAL (EPA) el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, como cesantías definitivas correspondientes a todo el tiempo laborado, intereses de cesantías, primas de servicios correspondiente a todo el tiempo laborado, prima de vacaciones, primas de navidad, prima técnica, vacaciones, aportes a pensión y salud, diferencias salariales dejados de pagar, devolución de la retención en la fuente, indemnización por despido sin justa causa, y sanción moratoria.*
>
> *SEGUNDA: Se sirva declarar los efectos legales, del contrato de trabajo, por la teoría del contrato realidad y como consecuencia de ello, se le sirvan reconocer y cancelar a la señora EVA ISABEL JIMENEZ FIGUEROA, las*

prestaciones sociales, como son cesantías, intereses de cesantías, primas de servicios, prima de vacaciones, primas de navidad, prima técnica, vacaciones, aportes a pensión y salud, diferencias salariales dejados de pagar, devolución de la retención en la fuente, indemnización por despido sin justa causa y sanción moratoria por el no pago oportuno de las prestaciones sociales, causadas durante todo el tiempo en que estuvo vinculado a ESTABLECIMIENTO PUBLICO AMBIENTAL (ERA), bajo la figura del contrato de prestación de servicios directamente o por intermedios de cooperativas.

TERCERA: Que EL ESTABLECIMIENTO PUBLICO AMBIENTAL "ERA" se sirva cancelarle a mi mandante, el valor de todas y cada uno de los conceptos reclamados, debidamente indexados, desde la fecha de su causación, hasta el momento en que efectivamente se le cancelen, aplicando la fórmula establecida por el Consejo de Estado, sobre el particular.

CUARTA: Que EL ESTABLECIMIENTO PUBLICO AMBIENTAL "ERA", se sirva reconocer y cancelar a mi mandante, la indemnización por despido sin justa causa, en los términos establecidos por las leyes sustantivas, teniendo en cuenta el tiempo laborado y el último salario devengado por la señora EVA ISABEL JIMENEZ FIGUEROA.

QUINTA: Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, se condene a EL ESTABLECIMIENTO PUBLICO AMBIENTAL "ERA" al pago de las costas y agencias en derecho de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A y C.A.

SEXTA: Que EL ESTABLECIMIENTO PUBLICO AMBIENTAL "ERA" dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y siguientes del Nuevo de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."[1]

3.1.2. HECHOS[2]

Se narra en la demanda que, Marnolis de Carmen Meza Ospino fue vinculada al Establecimiento Público Ambiental (EPA). Prestó sus servicios personales a través de contratos de prestación de servicios desde el 1° de diciembre de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2012.

Indica que, durante el tiempo que trabajó para el Establecimiento Público Ambiental, prestó sus servicios como secretaria en el proyecto bocana estabilizadora de mareas. Durante su vinculación tuvo a su cargo las siguientes actividades: organización y contabilización de la caja menor, presentación de informes contables de la caja menor, organización de archivos, organización y recepción de todo tipo de documentos que en el proyecto se recibiera, reparto de los oficios a los distintos funcionarios, atender llamadas, recibir el personal de

[1] Folio 1-2 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.
[2] Folios 2-4 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.

visitas, anunciar a los visitantes, y las demás actividades que se le asignara su jefe inmediato. Dichas funciones las cumplió durante todo el tiempo que prestó sus servicios en la entidad pública.

Afirma que, el Establecimiento Publico Ambiental disfrazó la vinculación de la señora Meza Ospino a través de contratos de prestación de servicios. Esta afirmación la sustentó en que durante todo el tiempo en que estuvo vinculada a la entidad, tuvo que cumplir horarios de trabajo de 8:00 AM a 12:000 M y de 2:00 PM a 6:00 PM. Además, en ocasiones trabajaba hasta altas horas de la noche, sin recibir una remuneración extra por su labor. Sumado a ello, le correspondía firmar circulares y resoluciones que expedía el establecimiento.

Señala que, durante el tiempo que la demandante estuvo vinculada al Establecimiento Publico Ambiental (EPA) se dieron los elementos necesarios para la estructuración de un contrato de trabajo, a saber: (i) la subordinación, pues estuvo sometida al cumplimiento de horarios de trabajo, a las instrucciones de un superior, no actuaba por cuenta propia, y no podía ausentarse sin causa justificada previamente; (ii) prestaba personalmente su servicio, dado que ejecutaba en forma personal y directa las funciones asignadas; (iii) la contraprestación, la cual estaba representada en el salario que recibía mensualmente.

Precisa que, la prestación del servicio para con la entidad fue continua, ya que la interrupción entre los contratos no superaba los cinco días. Dentro de dicha interrupción se veía en la obligación de asistir al lugar de trabajo para seguir realizando las labores asignadas.

Manifiesta que el Establecimiento Publico Ambiental (EPA), no pagó las prestaciones sociales a que tenía derecho, causándose una sanción moratoria, que deberá liquidarse con base en el último salario devengado

Así también, expresó que mediante memorial de fecha febrero 16 de octubre de 2014, la señora Marnolis de Carmen Meza Ospino, presentó reclamación administrativa ante el Establecimiento Publico Ambiental para obtener el pago de las prestaciones sociales y aportes a la seguridad dejados de percibir.

Sin embargo, el Establecimiento Público Ambiental no dio respuesta a la petición elevada por la demandante, configurándose el silencio administrativo negativo.

3.1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Se invocaron como normas violadas los artículos 53, 83 y 90 de la Constitución nacional, artículo 1° y 2° de la ley 244 de 1995, artículo 8° y 25° del Decreto 1045 de 1978, artículo 51 del decreto 1848, decreto 1042 de 1978, artículo 127 del CST

Como concepto de violación, se refirió al principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos laborales. De esta manera, una vez reunidos los tres (3) elementos esenciales que hace mención el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, hay una relación de trabajo independientemente de la forma o denominación distinta que se haya acordado o de la apariencia que se haya consignado en el papel por los sujetos de la relación.

Explicó que, en el presente caso se ha producido una omisión en la función administrativa, ya que, al terminar la relación laboral no expidió la resolución de reconocimiento y pago las prestaciones sociales a las que tiene derecho la demandante.

3.2 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA[3]

El apoderado judicial del Establecimiento Público Ambiental (EPA) se opuso a las pretensiones de la demanda. El abogado manifestó que el acto administrativo demandado no puede ser declarado nulo, debido a que no se encuentra inmerso en ninguna de las causales de nulidad consagradas en el artículo 137 del CPACA.

Además, que la reclamación realizada por la actora resulta improcedente, toda vez que entre la demandante y el EPA, existió una relación estrictamente contractual, de conformidad con lo señalado en el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Esta disposición normativa prevé que el contrato de prestación de servicios nunca generará una relación de trabajo, por lo tanto, no se pagan prestaciones sociales en este tipo de vinculaciones.

Indicó que la contratación de la demandante mediante la modalidad de prestación de servicios se fundamentó en la necesidad del servicio, ya que las actividades que le fueron encomendadas correspondían a funciones que no podían ser realizadas por el personal de planta de la entidad.

Agregó que, según los artículos 122, 123 y 125 de la Carta Política de 1991 la vinculación de personal a las entidades estatales exigen, por regla general, las siguientes circunstancias: (i) la consagración de las funciones del empleo público respectivo en la ley o el reglamento; (ii) que el empleo público se encuentre contemplado en la respectiva planta de personal; (iii) que los emolumentos se encuentren previstos en el presupuesto correspondiente; y (iv) la posterior designación para ejercer el respectivo empleo.

[3] Folios 147-174 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.

Así las cosas, la declaratoria de una supuesta relación legal y reglamentaria irregular sería violatoria de la ley, y por ende, no sería admisible el pago de emolumento alguno. Téngase en cuenta que existe un principio general del derecho que prohíbe el enriquecimiento sin justa causa.

3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA[4]

Mediante sentencia del 11 de mayo de 2018, el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena decidió negar las pretensiones de la demanda.

En su decisión, argumentó que los medios probatorios aportados al proceso acreditaron únicamente los elementos de la prestación personal del servicio y la remuneración. Sin embargo, no se demostró de manera irrefutable la subordinación, ya que los testimonios practicados en la audiencia de pruebas no revelaron el cumplimiento de horarios, ni la imposición de órdenes por parte del personal de planta del Establecimiento Público Ambiental (EPA).

Además, no se incorporaron pruebas documentales que demostraran que la demandante hubiere sido destinataria de llamados de atención, ni tampoco que se les impusiera órdenes o el cumplimiento de ciertas metas. Luego entonces, no se logró desvirtuar la simple facultad de supervisión que el contratante tiene sobre el contratista de prestación de servicio.

Así entonces, el acto administrativo ficto acusado no es susceptible a ser anulado, ya que la parte actora no logró demostrar que su vinculación contractual se hubiese desdibujado, bajo los parámetros del artículo 53 constitucional.

3.5. RECURSO DE APELACIÓN

3.5.1. Parte demandante[5]

El apoderado judicial de la señora Marnolis del Carmen Meza Ospino solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, que se accedieran a las súplicas de la demanda. En su escrito, reseñó dos providencias judiciales de dos Altas Cortes donde se explicó la naturaleza del artículo 53 de la Carta Política de 1991, en específico, lo atinente al contrato realidad.

El abogado indicó que se demostró la prestación personal del servicio por parte de la actora. De esta manera, no existía nadie más dentro de las instalaciones del establecimiento que pudiera suplir dichas actividades. Aunado a lo anterior,

[4] Folio 1-20 del archivo "CUADERNO N°4" del expediente electrónico.
[5] Folio 29-32 del archivo "CUADERNO N°4" del expediente electrónico.

se allegaron un conjunto de contratos suscritos entre las partes. A su vez, obran memorandos entre los cuales se encuentra uno de fecha 23 de septiembre de 2009, en el cual se evidencia el trato igualitario que se le daba a la demandante frente a los demás funcionarios de planta. Inclusive, se puede observar que el mismo testigo Yovani Ortiz Ramos firmó dichos memorandos.

Así también, en la Resolución No. 485 de fecha 24 de enero de 2009 se encuentra la firma de la señora Meza Ospino con fecha de recibido, donde se hace una regulación de horarios de atención al público e implementan un horario laboral especial. En razón a lo expuesto, se puede inferir que no se está frente a una coordinación de actividades, sino por el contrario, ante la confirmación del cumplimiento de una orden impartida.

Precisó que, si bien es cierto, el testimonio de Yovani Ortiz Ramos va encaminado a decir que no conoce las funciones ni el tiempo que trabajaba la demandante, se observó que estos memoriales eran firmados tanto por la demandante como por el testigo. Por esta razón, considera que el testigo no mencionó todo lo que sabía, además, que el juzgado solo tomó en cuenta su declaración, sin analizar los demás testimonios que se practicaron en la audiencia de pruebas.

Finalmente, concluyó que al cotejar los memorandos y al analizar cada una de sus disposiciones u órdenes es claro que van dirigidos a los empleados de planta, de los cuales se incluye el conocimiento a la demandante, quien con su firma los acepta y reconoce la obligación del documento publicado.

3.5 TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Por auto del 15 de julio de 2019, se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandante, y se dispuso que una vez quedara ejecutada dicha decisión, corriera el término de traslado para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo, si a bien lo consideraba[6].

3.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.6.1. Parte demandante y demandada

Ambas partes se abstuvieron de presentar sus respectivos alegatos de conclusión, conforme a la constancia secretarial del 21 de octubre de 2019[7].

3.6.2. Concepto del Ministerio Público

[6] Folios 56-57 del archivo "CUADERNO N°4" del expediente electrónico.
[7] Folios 61 del archivo "CUADERNO N°4" del expediente electrónico.

No rindió concepto.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que de conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció control de legalidad de estas. Por ello y como en esta instancia no se observan vicios procesales que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión de fondo, se procederá a dictar la respectiva sentencia.

V.- CONSIDERACIONES

5.1. COMPETENCIA

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone que los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

5.2. PROBLEMA JURÍDICO

La Sala le corresponder determinar el siguiente problema jurídico:

> *¿Debe declararse la nulidad el acto administrativo ficto demandado, configurado a través de la petición elevada por la señora Marnolis Meza Ospino el día 24 de septiembre de 2014, con base en que -según la parte actora- infringió normas superiores al concurrir los elementos de servicio personal, salario y subordinación en la relación contractual suscrita entre la demandante con el Establecimiento Público Ambiental (EPA)?*

5.3. TESIS DE LA SALA

La Sala sostendrá como tesis que debe confirmarse la sentencia de primera instancia, en la que se negaron las pretensiones de la demanda. Esta Corporación Judicial concluyó que la parte actora no demostró el elemento de la subordinación laboral en el presente asunto. Las pruebas testimoniales y documentales que se incorporaron al expediente judicial, no revelaron con claridad el cumplimiento de horarios de trabajo, ni tampoco la imposición de órdenes o directrices por parte del Establecimiento Público Ambiental.

Aunado a lo anterior, el Tribunal no encontró acreditados los criterios de continuidad, funcionalidad e igualdad en el ejercicio de las funciones que

desempeñaba la señora Marnolis Meza Ospino. En consecuencia, se concluyó que tampoco estaba probada la permanencia de la función de "*Secretaria Técnica*" dentro del Establecimiento Público Ambiental.

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.4.1. Contrato estatal de prestación de servicios

La Carta Política de 1991 instituyó el trabajo bajo tres dimensiones, a saber: (i) como un valor fundante del Estado Social de Derecho; (ii) como un principio rector del ordenamiento jurídico; (iii) como un derecho y un deber social, que goza de protección inmediata cuando se trastoque su núcleo esencial[8].

El ingreso al servicio público se puede realizar de tres maneras: (i) vinculación legal y reglamentaria, (ii) laboral contractual y (iii) contrato de prestación de servicios[9]. Este último, es celebrado por "*las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad*"[10]. La Corte Constitucional[11] ha definido las particularidades de esta clase de vinculación de la siguiente manera:

- El contratista adquiere una obligación de hacer. Goza de autonomía e independencia desde el punto de vista técnico y científico. Por ende, conlleva subordinación para el cumplimiento del objeto contractual.
- Estos contratos sólo pueden celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.
- No da derecho al reconocimiento de prestaciones sociales, ya que estas son consecuencias inherentes de los contratos de trabajo.
- Se trata de una vinculación de tipo excepcional. Si se prorroga indefinidamente "*la entidad tiene la obligación de adoptar las medidas y provisiones pertinentes para dar cumplimiento al artículo 122 de la Carta Política*"[12].

Esta institución jurídica puede ser desfigurada por los entes nominadores. De allí que el ordenamiento jurídico prohíba su utilización para encubrir auténticas relaciones laborales. En este orden de ideas, el Decreto 2400 de 1968[13] y la Ley

---

[8] Corte Constitucional, Sala Plena, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Sentencia C-614 de 2009.
[9] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad No. 25000-23-25-000-2011-01310-02(5133-16), Sentencia del 26 de septiembre de 2019.
[10] Ley 80 de 1993, art. 32, num. 3.
[11] Corte Constitucional, Sala Plena, M.P. Hernando Herrera Vergara, Sentencia C-154 de 1997.
[12] Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, Sentencia T-253 de 2015.
[13] Decreto 2400 de 1968, artículo 2, inciso final. (…) 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".

790 de 2002[14] señalan que no se puede celebrar contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente. En caso de que se configure la existencia de una relación laboral la administración puede declarar la nulidad del contrato[15].

La Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario) refiere como falta gravísima celebrar contratos de prestación de servicios cuando el cumplimiento de sus funciones implique "*subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales*"[16]. Esta falta disciplinaria fue replicada por la Ley 1952 de 2019[17], la cual derogó el anterior Estatuto Disciplinario.

La filosofía de estas normas es salvaguardar los derechos laborales de las personas que se vinculan al Estado. De igual forma, se busca preservar la moralidad administrativa, ya que el Estado no puede valerse de los contratos de prestación de servicios para ocultar relaciones laborales. La forma habitual en que se debe vincular a las personas es a través de los empleos públicos que contempla la Ley 909 de 2004.

5.4.2. Contrato realidad

Para hacer efectivo el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, el afectado debe acudir a la administración de justicia. Su pretensión debe ir encaminada a probar la existencia de la relación laboral, es decir, acreditar los siguientes elementos esenciales[18]:

a) Servicio personal. El contratista debe demostrar la prestación de sus servicios personales al empleador, en este caso, el Estado.
b) Contraprestación económica por el servicio u oficio prestado.
c) Subordinación. Implica la imposición de horarios o condiciones de dirección directa del empleador sobre el trabajador.

---

[14] Ley 790 de 2002, artículo 7. En ningún caso los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas podrán celebrar contratos de prestación de servicios para cumplir de forma permanente las funciones propias de los cargos existentes de conformidad con los decretos de planta respectivos.
[15] Ley 190 de 1995, artículo 5. Nulidad de contratos de prestación de servicios cuando no cumplan con los requisitos para el ejercicio del cargo o para su celebración, por lo que si se demuestra que verdaderamente se trataba de una relación laboral, el contrato debía dejarse sin efectos.
[16] Ley 734 de 2002, artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes: (…) 29. Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales.
[17] Ley 1952 de 2019, artículo 54. Faltas relacionadas con la contratación pública. / 1. Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales.
[18] Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, M.P. Alejandro Linares Cantillo, Sentencia T-040 de 2016.

De estos elementos, la subordinación constituye la piedra angular que guía al juez para dar por demostrada la relación laboral. La Corte Constitucional ha profundizado el marco teórico de este elemento.

> "*En síntesis, el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente*"[19].

En esta clase de procesos judiciales la carga de la prueba recae en la parte demandante[20]. Al igual que las demás ramas del derecho procesal, sigue teniendo plenos efectos el principio de libertad probatoria. Esto permite que pueda utilizarse cualquier medio de convicción para demostrar los supuestos de hecho que se pretenden hacer valer, incluyendo los indicios[21].

Ahora bien, en la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021, el Consejo de Estado estableció varios indicios de subordinación que debe tener en cuenta el juez administrativo en estas controversias, veamos:

> "*103. La reiterada jurisprudencia de esta corporación –que aquí se consolida- ha considerado, como indicios de la subordinación, ciertas circunstancias que permiten determinar su existencia; entre estas, se destacan las siguientes:*
>
> *104. i) El lugar de trabajo. Considerado como el sitio o espacio físico facilitado por la entidad para que el contratista lleve a cabo sus actividades. Sin embargo, ante el surgimiento de una nueva realidad laboral, fruto de las innovaciones tecnológicas, esta Sala Plena estima necesario matizar esta circunstancia, por lo que el juzgador habrá de valorarla, en cada caso concreto, atendiendo a las modalidades permitidas para los empleados de planta.*

[19] Corte Constitucional, Sala Plena, M.P. Hernando Herrera Vergara, Sentencia C-154 de 1997.
[20] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. No. 66001-23-33-000-2013-00431-01(0846-15), Sentencia del 30 de mayo de 2019.
[21] Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, Sentencia T-392 de 2017, párr. 23.

105. ii) El horario de labores. Normalmente, el establecimiento o imposición de una jornada de trabajo al contratista no implica, necesariamente, que exista subordinación laboral y, por consiguiente, que la relación contractual sea simulada. Así, ciertas actividades de la Administración (servicios de urgencia en el sector salud o vigilancia, etc.) necesariamente requieren la incorporación de jornadas laborales y de turnos para atenderlas. Por ello, si bien la exigencia del cumplimiento estricto de un horario de trabajo puede ser indicio de la existencia de una subordinación subyacente, tal circunstancia deberá ser valorada en función del objeto contractual convenido.

106. iii) La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar. Bien sea a través de la exigencia del cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, o la imposición de reglamentos internos, o el ejercicio del poder de disciplina o del ius variandi, la dirección y control efectivo de las actividades del contratista constituye uno de los aspectos más relevantes para identificar la existencia o no del elemento de la subordinación. En ese sentido, lo que debe probar el demandante es su inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la entidad, de manera que demuestre que esta ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en que llevó a cabo el cumplimiento de su objeto contractual. Así, cualquier medio probatorio que exponga una actividad de control, vigilancia, imposición o seguimiento por parte de la entidad, que en sana crítica se aleje de un ejercicio normal de coordinación con el contratista, habrá de ser valorado como un indicio claro de subordinación.

107. iv) Que las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral. El hecho de que el servicio personal contratado consista en el cumplimiento de funciones o en la realización de tareas idénticas, semejantes o equivalentes a las asignadas en forma permanente a los funcionarios o empleados de planta de la entidad, puede ser indicativo de la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente, siempre y cuando en la ejecución de esas labores confluyan todos los elementos esenciales de la relación laboral a los que se refiere el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo. En ese orden de ideas, incumbe al actor demostrar, además de la prestación personal de sus servicios a cambio de una remuneración, la existencia de unas condiciones de subordinación o dependencia, en las que el representante de la entidad contratante o la persona que él designe, ostentó la facultad de exigirle el cumplimiento de órdenes perentorias y de obligatoria observancia. Por consiguiente, el interesado deberá acreditar, además de la permanencia de sus servicios, que la labor desarrollada se enmarca en el objeto misional de la entidad.

108. A este respecto, resulta preciso aclarar que el desempeño de actividades o funciones propias de una carrera profesional liberal (como en este caso la de abogado) no descarta, per se, la existencia de una relación

> *laboral, pues, en la práctica, tales actividades son requeridas frecuentemente para satisfacer el objeto misional de la entidad. En cambio, la existencia del contrato de prestación de servicios sí exige que las funciones del contratista sean desarrolladas con un alto grado de autonomía, sin perjuicio de la necesidad de coordinación con la entidad contratante que, en ningún caso, puede servir de justificación para ejercer comportamientos propios de la subordinación laboral.*"[22].

Si se configuran los presupuestos sustanciales requeridos, el juez administrativo procederá a declarar la existencia de la relación laboral. La orden lleva consigo el reconocimiento de las prestaciones sociales dejadas de percibir, así como el pago de los aportes a pensión que no se hubiesen cancelado durante la vinculación contractual del empleado[23]. En todo caso, es imperioso examinar si estas prestaciones económicas no se encuentran prescritas.

5.4.3. Criterios para determinar la permanencia de la función

En el año de 2009, la Corte Constitucional[24] declaró la exequibilidad del artículo 2º del Decreto Ley 2400 de 1968. La norma establece la prohibición del Estado de celebrar contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones con carácter permanente. En esta providencia se establecieron unos criterios que debe tener en cuenta la administración y el juez para determinar el carácter permanente de una función pública. Siguiendo estos parámetros, se puede delimitar cuando un empleo debe proveerse por vinculación legal y reglamentaria, y cuando es factible utilizar la contratación pública.

Los criterios contemplados en la Sentencia C-614 de 2009 fueron replicados en la Sentencia T-392 de 2017. En esta providencia, se estudió el caso de una mujer trans que fue diagnosticada con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH/SIDA) en estado avanzado. La accionante solicitó al juez de tutela la existencia de un contrato realidad y el amparo de sus derechos fundamentales de petición y a la estabilidad laboral reforzada. El Alto Tribunal accedió al amparo solicitado, declarando la existencia de la relación laboral. En relación a los criterios para determinar la permanencia de la función explicó:

> "*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*

---

[22] Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. No. 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16) CE-SUJ2-025-21, Sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021.
[23] Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Rad. No. 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16, Sentencia del 25 de agosto de 2016.
[24] Sentencia C-614 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

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 acudirse 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, 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."[25] (cursivas del texto original).

Así entonces, se puede concluir que la declaratoria de la existencia de la relación laboral está sujeto al cumplimiento de los siguientes elementos: (i) servicio personal, (ii) subordinación que imponga el Estado como empleador y (iii) la contraprestación económica. Para reforzar sus tesis, el demandante puede valerse de los criterios de la permanencia del empleo para constatar si se está encubriendo una auténtica relación laboral[26].

5.5. CASO CONCRETO

[25] Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, Sentencia T-392 de 2017.
[26] Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, M.P. Alejandro Linares Cantillo, Sentencia T-040 de 2016.

5.5.1. Hechos relevantes probados

5.5.1.1. El 1° de diciembre de 2006, el Establecimiento Público Ambiental (EPA) suscribió un contrato de prestación de servicios con Marnolis Del Carmen Meza Ospino, donde se pactaron las siguientes cláusulas:

> "*CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO. Prestación de Servicios como Secretaria Técnica en Macroproyecto Bocana de Mareas Estabilizadas; Hará parte integral del presente contrato. SEGUNDA.VALOR Y FORMA DE PAGO. El presente contrato tendrá un valor de CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL PESOS MCTE ($ 475.000.oo), que se cancelará de la siguiente manera. En un solo contado el día 30 de Diciembre, previa presentación del informe de actividades realizadas recibido a satisfacción por el interventor. TERCERA. TERMINO DE DURACIÓN DEL CONTRATO. El término del presente contrato será de un (1) mes contado a partir de la fecha de perfeccionamiento del Contrato.*"[27].

5.5.1.2. El 15 de febrero del 2007, el EPA suscribió un contrato de prestación de servicios con Marnolis del Carmen Meza Ospino, donde se pactaron las siguientes cláusulas:

> "*PRIMERA.OBJETO. la prestación de servicio como Secretaria Técnica con conocimiento en Sistema en la Bocana de Mareas Estabilizadas y de acuerdo a lo establecido en el estudio de conveniencia y oportunidad, que para todos los efectos hace parte integral del presente contrato. SEGUNDA. VALOR Y FORMA DE PAGO. El presente contrato tendrá un valor de DOS MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL PESOS MCTE ($2.835.000.oo), los días 14 de Marzo, 14 de Abril y 14 de Mayo de 2007, previa presentación de certificados de aportes a salud, pensiones, ARP e informes de actividades recibido a satisfacción por el Interventor. TERCERA. TERMINO DE DURACIÓN DEL CONTRATO. La duración del presente contrato será de tres meses contados a partir de la suscripción del mismo.*"[28].

5.5.1.3. El 19 de junio de 2007, el EPA suscribió un contrato de prestación de servicios No. 192 con Marnolis del Carmen Meza Ospino, donde se pactaron las siguientes cláusulas:

> "*PRIMERA. OBJETO. Prestar sus servicios como Secretaría Técnica con conocimiento en Sistema en la Bocana de Mareas Estabilizadas. El estudio de Conveniencia y Oportunidad hace parte integral del presente contrato para todos los efectos legales. SEGUNDA. VALOR Y FORMA DE PAGO. El presente contrato tendrá un valor de CUATRO MILLONES SETECIENTOS VEINTI CINCO MIL PESOS MCTE ($4.725.000.oo), que se cancelarán de la siguiente manera: En cuotas mensuales de NOVECIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL*

[27] Folios 32-34 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.
[28] Folios 37-38 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.

PESOS MCTE ($945.000OO), los días 19 de Julio, 19 de Agosto, 19 de Septiembre, 19 de Octubre y 19 de Noviembre de 2007, previa presentación del recibo a satisfacción expedido por el Interventor, y constancia de pago de Salud, Pensiones y ARP. TERCERA. TERMINO DE DURACIÓN DEL CONTRATO. El término del presente contrato será de cinco (5) meses contados a partir de la suscripción del Contrato."[29].

5.5.1.4. El 9 de mayo de 2008, el EPA suscribió el contrato de prestación de servicios No. 065 con la señora Marnolis Del Carmen Meza Ospino, donde se pactaron las siguientes cláusulas:

"*PRIMERA. OBJETO. La Prestación de Servicios como Secretaría Técnica con conocimiento en Sistema en la Bocana Estabilizada de Mareas; de acuerdo con las especificaciones técnicas descritas en el Estudio de Conveniencia y Oportunidad, que para todos los efectos legales hace parte integral del presente contrato. SEGUNDA VALOR Y FORMA DE PAGO. El presente contrato tendrá un valor de DOS MILLONES DE PESOS MOTE ($ 2.000.000.oo) que se cancelarán en cuotas mensuales de UN MILLON DE PESOS MCTE ($ 1.000.000.oo), mes calendarios vencido contados a partir del cumplimiento de los requisitos para su ejecución; previa presentación del Informe de actividades realizadas recibido a satisfacción expedido por el Interventor, y constancia actualizada de los pagos de sus aportes a Salud, Pensiones y ÁR.P; en cuantía equivalente al 40% del valor del contrato. TERCERA: TERMINO DE DURACIÓN del contrato. El término del presente contrato será de dos (2) meses contados a partir del cumplimiento de los requisitos para su ejecución.*"[30].

5.5.1.5. El 8 de septiembre de 2009, el EPA suscribió el contrato de prestación de servicios No. 166 con la señora Marnolis del Carmen Meza Ospino, donde se pactaron las siguientes cláusulas:

"*PRIMERA. OBJETO. La Prestación de Servicios como Secretaría Técnica con conocimiento en Sistema en la Bocana Estabilizada de Mareas; de acuerdo con las especificaciones técnicas descritas en el Estudio de Conveniencia y Oportunidad, que para todos los efectos legales hace parte integral del presente contrato. SEGUNDA VALOR Y FORMA DE PAGO. El presente contrato tendrá un valor de TRES MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS MCTE ($ 3. 766. 667.00), que se cancelarán en cuotas mensuales así: Un primer pago equivalente a SETECIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS MCTE ($ 766. 667.oo), una vez vencido el mes de Septiembre de 2008, y tres pagos equivalente a UN MILLON DE PESOS MCTE ($ 1.000.000.oo), vencido los meses de Octubre, Noviembre y diciembre de 2008,. previa presentación del informe de actividades realizadas recibido a satisfacción expedido por el interventor y constancia actualizada de los pagos de sus aportes a Salud,*

[29] Folios 39-42 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.
[30] Folios 48-50 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.

Pensiones y ARP, en cuantía equivalente al 40% del valor del contrato. TERCERA. TERMINO DE DURACIÓN DEL CONTRATO. El termino de contrato será de tres (3) meses y 23 días, contados a partir del cumplimiento de los requisitos para su ejecución."[31]

5.5.1.6. Obra un documento sin fecha legible, donde el EPA suscribió el contrato de prestación de servicios No. 012 con la señora Marnolis del Carmen Meza Ospino. En el acuerdo de voluntades se suscribieron las siguientes cláusulas:

"*PRIMERA. OBJETO. La Prestación de Servicios como Secretaría Técnica con conocimiento en Sistema en la Bocana Estabilizada de Mareas Estabilizadas, de acuerdo con lo estipulado en el Estudio de Conveniencia y Oportunidad, que para todos los efectos legales hace parte integral del presente contrato. SEGUNDA VALOR Y FORMA DE PAGO. El presente contrato tendrá un valor de TRES MILLONES DE PESOS MCTE ($3.000.000.oo), que se cancelarán en cuotas mensuales de UN MILLÓN DE PESOS MCTE ($1.000.000.oo), los días 29 de febrero, 30 de marzo y 30 de abril de 2008, previa presentación del recibo a satisfacción expedido por el interventor, y constancias de pagos de sus cotizaciones a salud, pensiones y ARP. La cotización se hará sobre la base de los ingresos presuntos del Contratista. TERCERA. TERMINO DE DURACIÓN DEL CONTRATO. El termino de contrato será de tres (3) meses contados a partir del perfeccionamiento del contrato.*"[32].

5.5.1.7. El 31 de julio de 2008, el EPA y la señora Marnolis del Carmen Meza Ospino celebraron el contrato de prestación de servicios No. 143, donde acordaron lo siguiente:

"*CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO: La Prestación de Servicios de Secretaría Técnica [con] conocimientos en Sistemas, en el macroproyecto Bocana Estabilizada de Mareas Estabilizadas. Hará parte integral del presente contrato el estudio de conveniencia y oportunidad. CLÁUSULA SEGUNDA: VALOR Y FORMA DE PAGO: El presente contrato tendrá un valor de CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE ($5.000.000.oo), que se cancelarán en cuotas mensuales de UN MILLÓN CIEN MIL PESOS MCTE ($1.100.000.oo), mes calendario vencido contados a partir del cumplimiento de los requisitos pa su ejecución [...] CLÁUSULA TERCERA: TERMINO DE DURACIÓN DEL CONTRATO: El termino de contrato será de cinco (5) meses, contados a partir del cumplimiento de los requisitos para su ejecución.*"[33].

5.5.1.8. El 5 de febrero de 2009, el EPA y la señora Marnolis Meza Ospino celebraron el contrato de prestación de servicios No. 034, donde se acordó lo siguiente:

---

[31] Folios 43-45 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.
[32] Folios 52-54 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.
[33] Folios 57-59 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.

"CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO: La Prestación de Servicios de Secretaría Técnica conocimientos en Sistemas en el macroproyecto Bocana Estabilizada de Mareas. Hará parte integral del presente contrato el estudio de conveniencia y oportunidad. CLÁUSULA SEGUNDA: VALOR Y FORMA DE PAGO: El presente contrato tendrá un valor de CINCO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M/CTE ($5.500.000,00), que se cancelarán en cuotas mensuales de UN MILLÓN CIEN MIL PESOS MCTE ($1.100.000.oo), mes calendario vencido contados a partir del cumplimiento de los requisitos para su ejecución […] CLÁUSULA TERCERA: TÉRMINO DE DURACIÓN DEL CONTRATO: El término del presente contrato será de cinco (5) meses contados a partir del cumplimiento de los requisitos para su ejecución."[34].

5.5.1.9. El 26 de enero de 2010, el EPA y la señora Marnolis Meza Ospino celebraron el contrato de prestación de servicios No. 039, donde se acordó lo siguiente:

"CLÁUSULA PRIMERA - OBJETO: La Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión como Técnica en Bocana de Mareas Estabilizada; de acuerdo con las especificaciones previstas en el estudio de conveniencia y oportunidad, que para todos los efectos legales hace parte integral del presente contrato […] CLÁUSULA TERCERA – VALOR DEL CONTRATO Y FORMA DE PAGO: El valor que el EPA reconocerá a favor de la CONTRATISTA en contraprestación al cumplimiento del objeto derivado del contrato, corresponderá a la suma de: CINCO MILLONES SETECIENTOS VEINTE MIL PESOS MCTE ($5.720.000.oo); Este valor comprende todos los gastos directos e indirectos, gravámenes, tributos y demás costos en que incurra la CONTRATISTA por causa u ocasión de la ejecución del presente contrato. El EPA pagará a la CONTRATISTA el valor del contrato mediante pagos parciales por valor de UN MILLON CIENTO CUARENTA Y CUATRO MIL PESOS MCTE ($ 1. 144.000.oo); los cuales serán cancelados mes vencido, contados a partir de la fecha de expedición del registro presupuestal, previa certificación del supervisor del contrato; cada pago se efectuará previa presentación de la factura o cuenta de cobro y la certificación, de servicios prestados, suscrita por el interventor, en la cual deberá constar que el contratista se encuentra a paz y salvo por los conceptos correspondientes a Seguridad Social. CLÁUSULA CUARTA – PLAZO DEL CONTRATO: El plazo del presente contrato, es decir, el tiempo duran el cual la CONTRATISTA se compromete a ejecutar el objeto del contrato, será de 5 MESES, contados a partir del cumplimiento de los requisitos para su ejecución."[35].

5.5.1.10. El 1° de julio de 2010, el EPA y la señora Marnolis Meza Ospino celebraron el contrato de prestación de servicios No. 127, donde se acordó lo siguiente:

---

[34] Folios 180-182 del archivo "CUADERNO N°2" del expediente electrónico.
[35] Folios 62-65 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.

"CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO: La prestación de servicios de apoyo a la gestión que desarrolla el PROYECTO BOCANA ESTABILIZADA DE MAREAS, como Secretaria Técnica […] CLÁUSULA TERCERA: VALOR DEL CONTRATO: El valor que el EPA CARTAGENA reconocerá a favor de la CONTRATISTA en contraprestación al cumplimiento del objeto derivado del contrato, corresponderá a la suma de: SEIS MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL PESOS M/CTE ($6.864.000,00). Este valor comprende todos los gastos directos e indirectos, gravámenes, tributos y demás costos en que incurra la CONTRATISTA por causa u ocasión de la ejecución del presente contrato. CLÁUSULA CUARTA: FORMA DE PAGO: El EPA CARTAGENA, pagará a la CONTRATISTA el valor del contrato mediante pagos parciales por valor de UN MILLON CIENTO CUARENTA Y CUATRO MIL PESOS MCTE ($1.144.000.oo), durante seis (6) meses; los cuales serán cancelados mes vencido […] CLÁUSULA QUINTA: PLAZO DEL CONTRATO: El plazo del presente contrato, es decir, el tiempo durante el cual la CONTRATISTA se compromete a ejecutar el objeto del contrato, será de seis (6) meses, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución."[36].

5.5.1.11. El 18 de agosto de 2011, el EPA y la señora Marnolis Meza Ospino celebraron el contrato de prestación de servicios No. 053, donde se acordó lo siguiente:

"CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO.- Por el presente contrato, LA CONTRATISTA se compromete a prestar sus servicios en la Subdirección Técnica de Desarrollo Sostenible para la prestación de Servicios Técnicos en las Oficinas donde funciona el Proyecto Bocana de Mares Estabilizada […] CLÁUSULA CUARTA: TÉRMINO DE EJECUCIÓN.- La duración del presente contrato será de nueve (9) meses contados a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución del contrato. CLÁUSULA QUINTA: TÉRMINO DE VIGENCIA.- El presente contrato permanecerá vigente durante el término de ejecución y cuatro (4) meses más; término previsto para su liquidación. CLÁUSULA SEXTA: VALOR.- Para todos los efectos legales, el valor del presente contrato será la suma de DIEZ MILLONES SETECIENTOS SIETE MIL OCHOCIENTOS CUARENT^ PESOS MOTE ($ 10.707.840)."[37].

5.5.1.12. El 11 de febrero de 2011, el EPA y la señora Marnolis Meza Ospino celebraron el contrato de prestación de servicios No. 018, donde se acordó lo siguiente:

"CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO.- Por el presente contrato, LA CONTRATISTA se compromete a prestar sus servicios en la Subdirección Técnica de Desarrollo Sostenible para la prestación de Servicios Técnicos en las Oficinas donde funciona el Proyecto Bocana de Mares Estabilizada […] CLÁUSULA CUARTA: TÉRMINO DE EJECUCIÓN.- La duración del presente contrato será de un (1) mes contados a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución del

[36] Folios 66-69 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.
[37] Folios 70-74 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.

contrato. CLÁUSULA QUINTA: TÉRMINO DE VIGENCIA.- El presente contrato permanecerá vigente durante el término de ejecución y cuatro (4) meses más; término previsto para su liquidación. CLÁUSULA SEXTA: VALOR.- Para todos los efectos legales, el valor del presente contrato será la suma de UN MILLON CIENTO OCHENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS SESENTA PESOS ML ($ 1.189.760)."[38].

5.5.1.13. El 23 de enero de 2012, el EPA y la señora Marnolis Meza Ospino celebraron el contrato de prestación de servicios No. 028, donde se acordó lo siguiente:

"*CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO.- Por el presente contrato, LA CONTRATISTA se compromete a prestar sus servicios en la Subdirección Técnica de Desarrollo Sostenible para la prestación de Servicios Técnicos en las Oficinas donde funciona el Proyecto Bocana de Mares Estabilizada […] CLÁUSULA CUARTA: TÉRMINO DE EJECUCIÓN.- La duración del presente contrato será de cuatro (4) meses contados a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución del contrato. CLÁUSULA QUINTA: TÉRMINO DE VIGENCIA.- El presente contrato permanecerá vigente durante el término de ejecución. CLÁUSULA SEXTA: VALOR.- Para todos los efectos legales, el valor del presente contrato será la suma de CINCO MILLONES CUARENTA Y OCHO MIL PESOS ML ($ 5.048.000.oo).*"[39].

5.5.1.14. El 18 de junio de 2012, el EPA y la señora Marnolis Meza Ospino celebraron el contrato de prestación de servicios No. 130, donde se acordó lo siguiente:

"*CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO.- La Prestación de Servicios de Apoyo a la gestión de la Subdirección Técnica de Desarrollo Sostenible en la sede de la Bocana de Mareas Estabilizadas […] CLÁUSULA CUARTA: TÉRMINO DE EJECUCIÓN.- La duración del presente contrato será desde el cumplimiento de los requisitos de ejecución, hasta el 31 de diciembre de 2012 […] CLÁUSULA SEXTA: VALOR.- Para todos los efectos legales, el valor del presente contrato será la suma de OCHO MILLONES SETECIENTOS SIETE MIL OCHOCIENTOS PESOS ML ($ 8.707.800.oo)*"[40].

5.5.1.15. El 24 de marzo de 2015, la señora Marnolis Meza Ospino presentó reclamación administrativa ante el Establecimiento Público Ambiental (EPA), donde solicitó el pago de las prestaciones sociales que reciben los empleados públicos, sumado al reembolso de los aportes a seguridad social y la devolución en la retención en la fuente[41].

[38] Folios 75-78 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.
[39] Folios 79-83 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.
[40] Folios 79-83 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.
[41] Folios 23-24 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.

5.5.1.64. El 30 de septiembre de 2015, la Procuraduría 65 Judicial 1 para Asuntos Administrativos expidió la constancia del cumplimiento del requisito de procedibilidad[42].

5.5.1.17. En la audiencia de pruebas se recibió la declaración de los señores María de Jesús Herrera Tordecilla y Yovanni Ortiz Ramos.

5.5.1.18. La testigo María de Jesús Tordecilla manifestó:

> "*PREGUNTADO: Mencione a este Despacho por qué conoce a la señora Marnolis Meza. CONTESTÓ: Yo conozco a la señora Marnolis Meza del EPA. Entramos a trabajar en el 2006 yo salí en el 2013, creo que ella salió en la misma época, fuimos compañeras de trabajo. PREGUNTADO: ¿Qué actividades cumplías tú en el EPA? CONTESTÓ: Mensajera del EPA. PREGUNTADO: Mencione a este despacho si sabes y te consta qué actividades cumplía la señora Marnolis Meza. CONTESTÓ: Bueno, las actividades que tenía Marnolis era secretaria, ella manejaba todo, casi todo lo de la bocana, más que una secretaria diría yo. PREGUNTADO: ¿Había personas que ejercieran funciones de coordinación o de mando sobre la señora Marnolis, el personal y usted? CONTESTÓ: Sí existían personan que ejercían mando o coordinación, coordinadores el Mauricio Sánchez, el señor Didimo y la directora eran jefe de Marnolis. PREGUNTADO: ¿Recuerda usted que horario cumplía, específicamente horas y días? CONTESTÓ: Horario de 8 a 12 y de 2 a 5 de lunes a viernes. PREGUNTADO: ¿Sabe usted si la señora Marnolis en algún momento cumplió horarios extras? CONTESTÓ: Hasta donde yo tengo entendido ella iba a la Bucana había veces que había capacitaciones en la Bucana y se extendía el horario, a veces los sábados también hay un salón que se prestaba y había capacitación, y por lo tanto, a Marnolis le tocaba estar ahí. PREGUNTADO: Para ausentarse del sitio de trabajo usted o la señora Marnolis antes de culminar este horario antes mencionado ¿Debían ustedes pedir permiso o podían salirse cuando ustedes quisieran? CONTESTÓ: Había que pedir permiso para poder ausentarse […] PREGUNTADO: ¿De quién recibía ella órdenes? CONTESTÓ: De la dirección, de la directora. PREGUNTADO: ¿La señora Marnolis le asignaban elementos de trabajo como sillas, computadores, lapiceros? CONTESTÓ: Sí. PREGUNTADO: Diga usted si sabe y le consta si en algún momento a la señora Marnolis le fue llamada la atención por incumpliendo de horario. CONTESTÓ: Bueno en vista de cómo estábamos ahí cuando se llamaba la atención se pasaba un memorando por llegada tarde o por no cumplir en el momento que le tocaba estar, ese es el llamado de atención que yo tengo conocimiento. PREGUNTADO: ¿Sabe usted si a la señora Marnolis se le interrumpió en el algún momento o le suspendieron el contrato dentro del tiempo que usted trabajó con ella? CONTESTÓ: Cuando se terminaba el contrato era que se interrumpía, pero cuando se acaba el contrato nosotros seguíamos yendo para estar pendiente de no quedarnos sin el trabajito, nos decían vengan y nosotros íbamos. PREGUNTADO: Las*

[42] Folio 263-266 del archivo "CUADERNO N°2" del expediente electrónico.

actividades de mensajería que usted señala ¿Dónde las realizaba? CONTESTÓ: Las realizaba en barrios y puedo decir de Marnolis, porque me tocaba ir hasta la Bocana a llevar documentos. (…) PREGUNTADO: Mencione fechas, o algunas fechas de días, o momentos en que le tocó llevar correspondencia de la sede principal a la Bocana y cuantas veces al día o la semana o al mes iba a llevar correspondencia a la Bocana. CONTESTÓ: Yo iba en la semana una vez por semana, dependiendo lo que saliera para las oficinas de allá, a veces había que llevar cosas allá cuando Marnolis no podía y había que llevárselas hasta allá.(…). PREGUNTADO: ¿Presencio usted alguna vez que los coordinadores, el subdirector o directora o jefe de Marnolis Meza le diera órdenes verbales o escritas? CONTESTÓ: No […]".

5.5.1.19. Igualmente, el señor YOVANNI ORTIZ RAMOS, afirmó:

"*PREGUNTADO: Conoce de trato o vista a la señora Marnoli Ospino, relate las circunstancias en que la conoció, lugar y todo lo que sepa o las relaciones que hubiese tenido la señora Marnoli y el señor Yovani. CONTESTÓ: A la señora Marnoli la conozco desde hace más o menos 10 años, toda vez que ella estuvo trabajando con EPA y como soy contador de la entidad la gente que trabaja con EPA, los funcionarios así sean de planta se acercan a mi para mirar las cuestan las presentaciones de la cuenta y ahí nació una amistad con ella, que es lo que siempre nos ha unido. PREGUNTADO: Explíquenos cuales era las funciones de la señora Marnolis en el EPA y concrétenos los diez años si puede de tal año a tal año. CONTESTÓ: Los diez años más o menos en el 2007 que EPA quedaba en el edificio comodoro, ella propiamente que yo conociera trabajaba en la Bucana trabajaba para un proyecto que administra EPA, que es la Bucana Estabilizadora de Marea, que era un proyecto que se creó en Cartagena y la alcaldía en su momento la asumió (…) la señora Marnolis Meza fue contratada para allá. PREGUNTADO: ¿Cuál era el horario de trabajo de la señora Marnolis? CONTESTÓ: Como es bien sabido en Colombia hay varias categorías de funcionarios de la forma como uno se vincula a EPA, generalmente las personas que laboran o trabajan o contratan por EPA que son por orden de prestación de servicio, que era la forma en que estaba vinculada al EPA, ellos van de manera continua o discontinua, ahora lo que sí yo no le puedo decir a qué hora ella entraba a la Bucana o salía porque eran puestos diferentes.(…) PREGUNTADO: ¿Quién era o es o fue durante el término que se desempeñó la señora Marnolis Meza Ospino en la Bucana el inspector, el director, jefe superior de la señora Marnolis, quien o quienes? CONTESTÓ: Las personas que trabajan por ellos tienen es un interventor, la Bucana tiene un director que a su vez hace de interventor, y también ha pasado algo que las personas que trabajan en la Bucana y sus jefes directos o supervisores o interventores, son personas que hacen parte de la planta del personal del EPA como los subdirectores de desarrollo sostenible del área tecina, así que yo recuerde más o menos ella haya tenido un interventor Mauricio Sanchez Sanches, el señor Didimo Mendivil y de ahí para allá no tengo más memoria fotográfica, pero sé que esos fueron superiores.*

PREGUNTADO: ¿Conoce usted de algún acto de subordinación, orden, orden de cumplimiento de horario, a la señora Marnolis? CONTESTÓ: No, yo no me doy cuenta de las funciones de ellos, de lo que ellos hacen, mi responsabilidad con EPA en la parte esa es coger los contratos de las personas que trabajan por OPS o cualquier otro, y hacerle las liquidaciones o descuentos de ley y hasta ahí, y mirar a ver si el contrato de ellos les establece aun horario no puedo dar fe sobre eso.".

5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

Para resolver el problema jurídico, el Tribunal analizará los elementos del contrato de trabajo (prestación personal del servicio, contraprestación y subordinación), así como los criterios de permanencia en el presente asunto.

5.5.2.1. Sobre los elementos del contrato de trabajo.

5.5.2.1.1. La prestación personal del servicio.

El servicio personal implica que el trabajador que ejecuta la labor asignada la desarrolle por sí mismo. En otras palabras, que no delegue sus funciones a otra persona. Para acreditar este elemento se tendrán en cuenta los contratos de prestación de servicios suscritos entre las partes. A efectos de ilustrar mejor su contenido, se sistematizará la información en el siguiente recuadro:

DOCUMENTO	INICIO	FIN	VALOR
Contrato de prestación de servicios No. 204	1° de diciembre de 2006	31 de diciembre de 2006	$475.000
Contrato de prestación de servicios No. 035	15 de febrero de 2007	15 de mayo de 2007	$945.000 mensuales
Contrato de prestación de servicios No. 192	19 de junio de 2007	19 de noviembre de 2007	$945.000 mensuales
Contrato de prestación de servicios No. 012	23 de enero de 2008	30 de abril de 2008	$1.000.000 mensuales
Contrato de prestación de servicios No. 065	9 de mayo de 2008	9 de julio de 2008	$1.000.000 mensuales
Contrato de prestación de servicios No. 166	8 de septiembre de 2008	30 de diciembre de 2008	$1.000.000 mensuales
Contrato de prestación de servicios No. 034	5 de febrero de 2009	5 de julio de 2009	$1.100.000 mensuales
Contrato de prestación de servicios No. 143	31 de julio de 2009	30 de diciembre de 200	$1.100.000 mensuales

Contrato de prestación de servicios No. 039	26 de enero de 2010	26 de junio de 2010	$1.144.000 mensuales
Contrato de prestación de servicios No. 127	1° de julio de 2010	30 de diciembre de 2010	$1.144.000 mensuales
Contrato de prestación de servicios No. 018	11 de febrero de 2011	11 de marzo de 2011	$1.18.760
Contrato de prestación de servicios No. 053	18 de marzo de 2011	18 de diciembre de 2011	$1.189.760 mensuales
Adición al contrato de prestación de servicios No. 053	16 de diciembre de 2011	31 de diciembre de 2011	$515.562
Contrato de prestación de servicios No. 028	23 de enero de 2012	23 de mayo de 2012	$1.262.000 mensuales
Contrato de prestación de servicios No. 130	18 de junio de 2012	31 de diciembre de 2012	$1.262.000 mensuales

De lo expuesto, se puede ver acreditar la prestación de servicios de la demandante, ya que cada documento aportado narra su vinculación directa a la entidad demandada.

5.5.2.1.2. Contraprestación

La contraprestación es la remuneración que recibe el empleado por la prestación directa del servicio efectuada por el empleador. De la información recopilada en el numeral anterior, se puede inferir que las obligaciones asumidas por la demandante eran compensadas por la entidad estatal con el pago de honorarios. Por esta razón, se encuentra configurado la contraprestación económica.

5.5.2.1.3. Subordinación

La subordinación es la piedra angular de toda relación laboral. Refiere a la facultad que tiene el empleador para impartir órdenes con el objeto de dirigir las actividades del trabajador. La relación laboral no se presume, por lo tanto, le corresponde a la parte demandante demostrar la relación de subordinación y dependencia que ejerció la entidad estatal[43].

El Tribunal **no** encontró acreditado el elemento de la subordinación en la relación contractual celebrada entre el Establecimiento Público Ambiental

[43] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad No. 25000-23-25-000-2011-01310-02(5133-16), Sentencia del 26 de septiembre de 2019.

(EPA) y la señora Marnolis Meza Ospino. Esta tesis se sustenta en los siguientes argumentos.

(i) La testigo María de Jesús Herrera Tordecilla indicó que la demandante cumplía horarios de trabajo de lunes a viernes, de 8am a 12m y de 2pm a 5pm. Sin embargo, su declaración reviste de inconsistencias, pues manifestó que su labor como mensajera únicamente le permitía ir a las oficinas del EPA una vez por semana. Por lo tanto, analizando íntegramente su testimonio, no guarda congruencia que le conste el horario de trabajo de la actora, dado que sus funciones no le permitían estar pendiente sobre la forma como se desenvolvía laboralmente la demandante dentro de la entidad pública.

Además, el testigo Yovanni Ortiz Ramos afirmó que no le constaba la forma cómo cumplía sus obligaciones la señora Marnolis Meza, ya que su trabajo como contador le impedía ver o supervisar estas circunstancias.

Sin embargo, aún si se diera suficiente credibilidad a lo manifestado por la señora María Herrera Tordecilla, la Sala recuerda que el cumplimiento de horarios de trabajo no es suficiente para vislumbrar la subordinación laboral. Téngase presente que el cumplimiento de horarios de trabajo también se puede presenciar en los contratos de prestación de servicios, bajo las relaciones de coordinación que guían este tipo de vinculaciones. Para mayor ilustración, véase lo explicado por el Consejo de Estado mediante sentencia del 26 de septiembre de 2019:

> "*Advierte además la Sala, que pese al posible cumplimiento de un horario de trabajo, no se puede deducir solo por ello que el demandante se encontrara en una relación de dependencia frente a sus superiores, tal como lo ha señalado esta Subsección en recientes pronunciamientos donde, en casos similares, ha indicado que esa exigencia puede producirse en relaciones de coordinación, sin que pueda predicarse por ese solo hecho la configuración de una relación laboral.*"[44].

En este mismo sentido, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

> "*En consecuencia, el cumplimiento de un horario no necesariamente implica la configuración de un contrato de trabajo, pues puede tratarse de una condición necesaria para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada. Por lo tanto, no debe confundirse subordinación y dependencia con coordinación entre las partes contractuales.*"[45].

---

[44] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad No. 25000-23-25-000-2011-01310-02(5133-16), Sentencia del 26 de septiembre de 2019.
[45] Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, M.P. Alejandro Linares Cantillo, Sentencia T-040 de 2016.

Igualmente, en la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021, el Consejo de Estado precisó que "*el establecimiento o imposición de una jornada de trabajo al contratista no implica, necesariamente, que exista subordinación laboral y, por consiguiente, que la relación contractual sea simulada*"[46].

Ahora bien, la parte apelante precisó que en la Resolución No. 485 del 24 de enero de 2009[47], así como en las circulares y memorandos[48] expedidas por el Establecimiento Público Ambiental (EPA), se requería el cumplimiento de horario al personal que trabajaba para la entidad pública, incluyendo a la demandante.

Al revisar estos actos administrativos, el Tribunal no evidencia cuál es la firma que corresponde a la señora Marnolis Meza. Además, no se evidencia la relevancia de su consentimiento en estos documentos, ya que, al tener efectos de carácter general, no había necesidad de notificarlo personalmente. Por último, se reafirma lo manifestado por el juzgado de instancia, en el entendido que no se especifica que esta directriz vaya dirigida directamente a los contratistas del establecimiento público.

Con lo reseñado, la Sala concluye que no estuvo debidamente probado el cumplimiento de horarios de trabajo por parte de la señora Marnolis Meza, y si en gracia de discusión se hubiese demostrado este hecho, no sería suficiente para acreditar una relación de subordinación entre las partes.

(ii) En relación a las órdenes y directrices que aparentemente se le imponían a la demandante, no existe suficiente material probatorio que respalde esta afirmación. El único medio de convicción que podría dejar entrever esta situación es el testimonio de la señora María de Jesús Tordecilla. No obstante, como se explicó anteriormente, existe una inconsistencia en su relato, ya que no era posible que hubiese presenciado las órdenes que le imponían a la demandante, bajo el entendido que iba esporádicamente a las instalaciones del Establecimiento Público Ambiental.

Sumado a lo anterior, se recuerda que el testigo Yovanni Ortiz Ramos tampoco pudo comprobar este hecho, pues dejó claro que no le constaba la forma como cumplía sus funciones la demandante.

En este punto, el apoderado de la parte actora refirió que el declarante no precisó todo lo que le constaba, sin embargo, este argumento no puede ser tenido en cuenta por esta Corporación Judicial. El abogado debió haber

---

[46] Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. No. 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16) CE-SUJ2-025-21, Sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021.
[47] Folio 90 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.
[48] Folios 84-89 y 91 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico.

contemplado esta situación en la audiencia de pruebas, y de esta manera, realizar preguntas más directas y asertivas para que el testimonio fuese claro, y evitar que hubiese sido tan ambiguo respecto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que la señora Marnolis Meza prestó sus servicios.

Según lo manifestado por el Consejo de Estado[49], la dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar es uno de los factores más relevantes al momento de identificar la subordinación. No obstante, se reitera, en el presente asunto existe una carencia de medios de prueba que permitan entrever la imposición de reglamentos internos, el ejercicio del poder de disciplina por parte de la entidad pública, y el cumplimiento de órdenes que limitaran la autonomía connatural de la contratista.

(iii) La Sala recuerda que, en este tipo de controversias, la carga probatoria recae en la parte actora, pues en el derecho contencioso administrativos no aplica la presunción laboral de que trata el artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo (CST). En este sentido, el Consejo de Estado manifestó lo siguiente:

> "*25. Aquí se debe precisar, que en materia probatoria, la presunción que se establece en la citada norma [artículo 24 del CST] opera de forma distinta cuando se trata en materia laboral ordinaria, ya que se está dejando la carga de la prueba en manos del empleador, caso distinto ocurre, cuando se involucran relaciones entre los servidores públicos o particulares frente al Estado, los cuales deberán asumir esa carga siempre que intenten develar una relación laboral a través de un contrato de prestación de servicios.*"[50].

Finalmente, en la sentencia del 26 de septiembre de 2019 proferida por el Alto Tribunal se explicó lo siguiente:

> "*A lo expresado se debe agregar que la viabilidad de las pretensiones dirigidas a la declaración de un contrato realidad depende exclusivamente de la actividad probatoria de la parte demandante, según el aforismo «onus probandi incumbit actori», dirigida a desvirtuar la naturaleza contractual de la relación establecida y a acreditar la presencia real de los elementos anteriormente señalados dentro de la actividad desplegada, especialmente el de subordinación continuada, ya que, de manera primordial desentraña la existencia de una relación laboral encubierta.*"[51].

(iv) Por último, en el expediente judicial no se aportaron los estudios previos de la contratación pública que dirigió el Establecimiento Público Ambiental

---

[49] Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. No. 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16) CE-SUJ2-025-21, Sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021.
[50] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. No. 27001-23-33-000-2017-00043-01(3675-19), Sentencia del 6 de agosto de 2020.
[51] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gabriel Valbuena Hernández, Rad. No. 25000-23-25-000-2011-01310-02(5133-16), 26 de septiembre de 2019.

respecto a la demandante. Con estos documentos se hubiese podido vislumbrar si los diferentes contratos suscritos entre las partes satisfacían las mismas necesidades del servicio. Igualmente, hubiesen permitido entrever la identidad o similitud entre cada uno de los acuerdos de voluntades celebrados. Para mayor ilustración, véase lo afirmado por el Alto Tribunal en la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021:

> "*101. En este sentido, para poder determinar si los contratos de prestación de servicios celebrados con un mismo contratista, de manera continuada o sucesiva, guardan entre sí rasgos inequívocos de identidad, similitud o equivalencia, que permitan concluir que todos ellos forman parte de una misma cadena o tracto negocial de carácter continuado y permanente, que desborda el «término estrictamente indispensable» del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los demandantes deberán demostrar, con fundamento en los estudios previos y demás documentos precontractuales y contractuales, que el objeto de dichos contratos, las necesidades que se querían satisfacer, las condiciones pactadas al momento de su celebración y las circunstancias que rodearon su ejecución, develan la subyacencia de una verdadera relación laboral encubierta y el consiguiente desconocimiento de sus derechos laborales y prestacionales, por haber fungido, en la práctica, no como simples contratistas, autónomos e independientes, sino como verdaderos servidores en el contexto de una relación laboral de raigambre funcionarial. Lo anterior, sin perjuicio de otras pruebas que contribuyan a dar certeza sobre la auténtica naturaleza del vínculo laboral subyacente.*"[52].

De conformidad a lo expuesto, esta Colegiatura concluye que la parte demandante no logró demostrar la subordinación entre el Establecimiento Público Ambiental y la señora Marnolis Meza Ospino. Al no satisfacer probatoriamente este aspecto, corrió el riesgo de que el resultado de este proceso judicial fuese adverso a sus intereses.

5.5.2.2. Sobre los criterios para determinar la permanencia de la función

Existe una prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones de carácter permanente. En aras de esclarecer este concepto, la jurisprudencia constitucional desarrolló unos criterios para determinar cuándo se está en presencia de una función permanente. Este tema fue profundizado en el acápite 5.4.3 de esta providencia.

(i) El criterio de continuidad establece que las labores destinadas a cumplir el giro ordinario de actividades de la administración, debe proveerse mediante relación legal y reglamentaria. El objeto social del Establecimiento Público

[52] Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. No. 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16) CE-SUJ2-025-21, Sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021.

Ambiental[53] es ejercer las funciones de autoridad ambiental dentro del perímetro urbano del Distrito de Cartagena de Indias.

Por lo tanto, las funciones que desempeñaba la señora Marnolis Meza Ospino no son atinentes a satisfacer la finalidad primordial de la entidad pública. Esto se puede comprobaron con los contratos que celebraron las partes de este proceso judicial. La labor que cumplía la demandante era de secretaria técnica, por consiguiente, no satisfacía directamente las actividades propias del giro ordinario del establecimiento público.

(ii) El criterio funcional precisa que debe vincularse de forma legal y reglamentaria a las funciones asignadas constitucional y legalmente a las entidades públicas. Así entonces, las actividades que llevó a cabo la señora Meza Ospino no se encuentran dentro de las funciones asignadas al Establecimiento Público Ambiental, pues en el Acuerdo No. 029 del 2002 expedido por el Concejo Distrital de Cartagena, no se previó el cumplimiento de las obligaciones que se pactaron con la demandante.

(iii) El criterio de igualdad enseña que existe una función de carácter permanente cuando las labores encomendadas al contratista son las mismas a las designadas a una persona vinculada de manera legal y reglamentaria a la entidad pública. Este aspecto, tampoco se acreditó en el presente asunto, dado que no se aportó un manual específico de funciones que especificara que el cargo de "*Secretaria Técnica*" estuviese previsto en la planta de personal del Establecimiento Público Ambiental (EPA).

(iv) Los únicos criterios que podrían verse probados dentro de la presente controversia son el de habitualidad y el de excepcionalidad, en razón a que el EPA celebró catorce (14) contratos de prestación de servicios con la demandante durante seis (6) años, aproximadamente.

A pesar de lo expuesto, estos criterios no revisten de suficiente firmeza para encontrar acreditada la relación laboral entre la accionante y la entidad demandada. Téngase en cuenta que, el apoderado de la señora Marnolis Meza no acreditó la subordinación laboral, ni tampoco los criterios de continuidad, funcionalidad e igualdad en el presente asunto.

De esta manera, cotejando los argumentos explicados anteriormente, el Tribunal Administrativo de Bolívar considera que debe confirmarse la sentencia del 8 de junio de 2018 proferida por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, en la que se negaron las pretensiones de la demanda.

---

[53] Folios 102-121 del archivo "CUADERNO N°1" del expediente electrónico

5.6.- Condena en costas en segunda instancia

El artículo 188 del CPACA señala, que la condena en costas debe liquidarse y ejecutarse conforme al Código de Procedimiento Civil, no obstante, esta norma fue derogada por el Código General del Proceso (CGP). A su vez, el artículo 365.1 del CGP señaló que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación.

En consecuencia, al confirmarse totalmente la sentencia de primera instancia, se condenará en costas de ambas instancias a la parte demandante, las cuales serán liquidadas de forma conjunta por el juzgado de primera instancia.

En razón y mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cesar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

VI.- FALLA

PRIMERO: Confirmar la sentencia del 8 de junio de 2018 proferida por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Condenar en costas de primera y segunda instancia a la parte demandante, por las razones expuestas, las cuales serán liquidadas por el juzgado de primera instancia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, remítase el expediente al juzgado de origen.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de esta providencia fue estudiado y decidido en sesión virtual de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA

JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

MARCELA DE JESUS LOPEZ ÁLVAREZ