Tribunal Administrativo de Boyacá
Sala de Decisión No. 3
Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, catorce (14) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

Medio de control: ***Nulidad y restablecimiento del derecho***
Demandante: Andrés Orlando González Hernández
Demandado: ***Corpoboyacá***
Expediente: ***15001 23 33 005 2015 00133 01***

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte ***demandante*** *(fl. 376 a 396) contra la sentencia proferida el 20 de enero de 2017 por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, dentro del proceso de la referencia, que negó las pretensiones de la demanda.*

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda. *(f. 3 a 68 c1). En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, Andrés Orlando González Hernández, a través de apoderado judicial, pidió a la justicia administrativa declarar la nulidad del oficio N° 110 00 33 08 de 22 de abril de 2015 expedido por la Secretaría General y Jurídica de CORPOBOYACÁ, mediante el cual, se negó el reconocimiento de los derechos y acreencias laborales en virtud de un contrato de prestación de servicio.*

A título de restablecimiento del derecho, pretendió: i) declarar la existencia de la relación laboral pública entre las partes entre el 2 de marzo de 2009 y el 14 de diciembre de 2012 o por el tiempo que resultare probado; ii) constituir derecho laboral a favor del demandante como trabajador de CORPOBOYACÁ entre el 2 de marzo de 2009 y el 14 de diciembre de 2012 o por el tiempo que resultare probado; iii) ordenar el pago en dinero de cada uno de los salarios y prestaciones sociales por todo el tiempo laborado, tales como cesantías, intereses a las cesantías, primas de navidad, bonificaciones por servicios, prima de servicios, aportes a subsidio familiar. Como indemnización: vacaciones, bonificaciones de recreación, primas de vacaciones; asimismo, la devolución de los valores pagados por retención en la fuente y RETE-ICA; y el pago del porcentaje correspondiente a salud y pensiones; y

iv) declarar para todos los efectos legales no existió solución de continuidad en la relación laboral.

Asimismo, solicitó el cumplimiento de la sentencia de acuerdo con los artículos 187, 192 y 195 del CPACA, y condenar en costas a la parte demandada.

Como fundamentos fácticos relevantes, adujo que celebró varios contratos de prestación de servicios con CORPOBOYACÁ para apoyar y desarrollar actividades de orden misional relacionados con vistas, conceptos técnicos, infracciones ambientales, evaluación de estudios y seguimiento de estos procesos, apoyo en la Gestión del Recurso Hídrico y seguimiento de los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos en la Subdirección Administración de Recursos Naturales y Ambiente.

Que las actividades descritas en cada contrato eran idénticas o similares a las asignadas reglamentariamente a empleados públicos, y además, se configuraron cada uno de los elementos de la relación laboral, en tanto prestó personalmente el servicio, como contraprestación recibió pagos mensuales, asimismo, según se lee, estuvo subordinado al cumplimiento de órdenes de los directivos y supervisores de cada contrato y a un horario de trabajo.

Que cumplía sus funciones en la sede de la entidad y esta le suministraba equipos y herramientas de trabajo, fue citado a capacitaciones, debía atender procedimientos legales y presentó informes que la entidad le exigió incluso por fuera del objeto contratado.

Comoquiera que prestó servicios por un tiempo equivalente a 4 años, consideró que CORPOBOYACÁ omitió la obligación de analizar la creación de nuevos empleos en la planta de personal.

En el concepto de violación, adujo que la entidad demandada desconoció i) instrumentos internacionales sobre derechos humanos, al otorgarle un alcance diferente al numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 por contratar personal para el ejercicio de funciones de carácter peramente y misional. Adoptando así, según se lee, medidas de carácter regresivas y discriminatorias en materia laboral; ii) la Constitución en especial, su preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 16, 25, 29, 42, 53, 93, 122 y 209; y iii) los artículos 3º del CCA, 32 numeral 3 de la Ley 80 de 1993, 2º inciso final del Decreto 2400 de 1968, 7º del Decreto 1950 de 1973, 17 de la Ley 790 de 2002; 1º, 19 y 21 de la Ley 909 de 2004.

Aseveró que el acto administrativo demandado fue expedido con falsa y falta de motivación "(...) toda vez que al analizar el contenido del mismo, se evidencia que en él se plasmaron consideraciones que son ilegales o no corresponden a lo que es una motivación real y legal, es aparentemente motivada" (fl. 35).

Dijo que se llega a la conclusión anterior, si se tiene en cuenta lo siguiente:

a. *Que CORPOBOYACÁ no tuvo advirtió la vocación de permanencia de las actividades contratadas así como su carácter misional.*
b. *Que CORPOBOYACÁ expuso que los servicios se prestaron de forma independiente. Sin embargo, afirmó, las pruebas documentales indican lo contrario, pues le asignó un lugar e instrumentos de trabajo y le exigió laborar en el mismo horario que los funcionarios de planta.*
c. *Se presentó subordinación del demandante a la entidad en el ámbito de los contratos de prestación de servicios.*

También citó como causal de nulidad del acto administrativo demandando, la desviación de poder con fundamento en:

> *"El acto acusado es anulable, también, por estas causales (desviación y abuso de poder), ya que, si bien es cierto, el legislador otorgó competencia a las autoridades públicas para brindar respuesta a las peticiones que se le formular, también lo es que esas competencias son regladas, sin embargo, la autora del acto demandado* ***NO*** *atendió lo dispuesto en el Art. 10° del CPACA; **NO** atendió las normas que prohibían hacer uso de la contratación por servicios cuando se fueran a ejercitar funciones permanentes; **NO** atendió las normas que le imponían el deber, primigenio, de crear los cargos en su planta de personal; **NO** procedió a motivar legalmente el acto demandado, aun evidenciando los yerros en la contratación suscitada; **NO** atendió ni valoró en sede administrativa el material probatorio que ella misma le expidió a mi mandante, **NO** aplicó los principios de derecho laboral, como los de "a trabajo igual, salario igual", "ni indubio pro operario" "favorabilidad", "primacía de la realidad sobre las formalidades", "pro hómine", "pro libertate", etc., todo lo cual hace edificar el abuso de poder, ya que abusar conlleva no solo a la extralimitación sino también a la omisión de funciones conforme al señalamiento constitucional del Art. 6° Superior." (fl. 40)*

También acusó el acto administrativo de incurrir en vicios de forma y procedimiento, los cuales según sus argumentos, se presentaron desde la interpretación irregular del numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y la omisión por parte de Corpoboyacá de crear cargos para el ejercicio de funciones permanentes.

Y solicitó la aplicación del test de proporcionalidad para decidir el asunto sometido a consideración comoquiera, que en criterio del accionante, la demandada vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, trabajo, debido proceso así como del principio de prevalencia de la realidad.

1.2. Contestación de la demanda *(fl. 297 a 311). Dentro del término legal, la demandada contestó la demanda. Se opuso a todas las pretensiones y se refirió a cada uno de los hechos.*

Dijo que en el presente caso no se cumplen los elementos que configuran una relación laboral, pues a pesar de celebrar varios contratos de prestación de servicios desde el 2009 hasta el 2012, el contratista nunca cumplió horario de trabajo, no recibía órdenes en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo ni le fueron impuestos reglamentos por parte de la entidad y la labor contratada no se equiparaba a las asignadas a los servidores públicos.

Sostuvo que de acuerdo con el Consejo de Estado, la simple coordinación de actividades entre el contratante y contratista que implica que el segundo se somete a condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada no configura la subordinación. Que en este contexto la entidad demandada le asignó al demandante expedientes, le remitía oficios, requerimientos, le solicitaba informes pero todo, dentro del objeto contractual

Propuso como excepciones las siguientes:

> ***a. Falta de jurisdicción:*** *Su fundamento consistió en que en los contratos de prestación de servicios OPS200914, CPS2010065, CPS2011053, OPS2011149 y OPS2012036 se estableció una cláusula compromisoria consistente en que en el evento que se presenten diferencias entre las partes con ocasión de la celebración del contrato, su ejecución, desarrollo, terminación o liquidación, las partes de manera directa tratarán de resolver sus diferencias y de no ser posible, se someterán a la decisión de árbitros. Este medio exceptivo fue decidido en la audiencia inicial por el Juez de primera instancia*[1].

[1] *Folio 331*

b. ***Prescripción extintiva:*** *La solicitud de declaración de la existencia de la relación laboral debe hacerse dentro de los 3 años siguientes al rompimiento del vínculo contractual, so pena que prescriba el derecho. Que en el caso bajo estudio, al presentarse una solución de continuidad, los derechos reclamados para los años 2009 a 2011 están prescritos.*

c. Legalidad del acto cuya nulidad se demanda: *sostuvo que el acto administrativo demandado goza de presunción de legalidad y no se probaron los elementos de la relación laboral para reconocerla.*

d. Suficiencia de motivación fáctica y jurídica del acto demandado en nulidad

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA (Fl. 358 a 374 c2)

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja el 20 de enero de 2017, dictó sentencia mediante la cual negó las pretensiones de la demanda.

Contrajo el problema jurídico a determinar si entre CORPOBOYACÁ y el demandante existió una relación laboral de carácter público por desempeñarse como Ingeniero Sanitario y Ambiental por órdenes de prestación de servicios, y en consecuencia si tiene derecho a obtener reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones que reclama (fl. 361).

Primero se refirió a las normas constitucionales y legales que regulan el caso, sobre los principios mínimos fundamentales y los contratos estatales.

Al abordar el estudio del contrato realidad, hizo alusión a la jurisprudencia del Consejo de Estado, para concluir que para que opere la transformación de un contrato de prestación de servicios en una relación laboral, es requisito indispensable demostrar su existencia a través de la subordinación así como la dependencia, y que de hecho, desplegó funciones públicas, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier otro servidor, siempre y cuando, la aludida subordinación, no se enmarque en una

relación de coordinación entre las partes contratantes para el desarrollo de la labor encomendada[2].

Al descender al caso concreto, sostuvo que encontró probados la prestación personal de servicio y la remuneración.

Al analizar la prueba testimonial, concluyó que el demandante i) no cumplía horario y que tampoco este era exigido. Que no obra en el expediente prueba alguna que permitiera al Despacho inferir que se le llamó la atención por no encontrarse en la entidad al momento de ser requerido; ii) tenía dispuesto en las instalaciones de la entidad un lugar para el desempeño de labores, pero no se demostró que "realizara su labor única y exclusivamente en las instalaciones de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y que si lo hacía, fuera par imposición de la entidad accionada" (fl. 370); iii) sin necesidad de permiso, podía ausentarse de su sitio de trabajo, solo informaba su ausencia; y iv) para la realización de sus labores atendía lo dispuesto por algunos funcionarios de la entidad como de los supervisores de área de cada contrato, circunstancia que consideró el a-quo, no bastaba para establecer la subordinación, sino que daban cuenta de la coordinación necesaria para el cumplimiento del objeto contractual.

Sostuvo que el objeto de los contratos de prestación de servicios era diferente a las funciones asignadas a los servidores de la entidad de conformidad con el Manual de Funciones y agregó:

> *"Así pues, para el Despacho es clara que las labores desempeñadas por el demandante no eran idénticas a las realizadas por los funcianarios de planta, así como que estas correspondían a una labor de apoyo frente a las actividades que la entidad debía cubrir con los pocos funcionarios de planta que existían en la misma, pues de acuerdo a lo manifestado por los testigos, existía aproximadamente 6 ingenieros de planta para realizar la totalidad de las visitas técnicas a los 87 municipios de Boyacá que hacen parte de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá -Corpobayacá-.*
>
> *Así se tiene que en las órdenes de prestación de servicios suscritas por el demandante se estableció de manera clara el objeto de las mismas, y que si bien se relacionan con la misión de la entidad, también se refieren a solo una parte de ésta, por lo que se reitera, se presenta como una de las formas de apoyo de la entidad para el logro de sus objetivos" (fl. 373).*

[2] *Citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda-Subsección "A" de 14 agosto de 2008, expediente 68001231500020020090 3-01 (0157-08), M.P. Dr. Gustavo Gómez Aranguren.*

Así entonces, concluyó que no se aportó prueba sobre la continuada subordinación y dependencia en la ejecución de los contratos de prestación de servicios.

III. RECURSO DE APELACION (fl. 376 a 396 c2)

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte ***demandante*** *impugnó la sentencia en ejercicio del derecho de apelación, con fundamento en lo siguiente:*

Manifestó que en un caso de similares contornos, la Subsección "B" de la Sección Segunda del Consejo de Estado con ponencia de la doctora Bertha Lucía Ramírez de Páez, en sentencia proferida el 19 de abril de 2012 en el proceso radicado bajo el N° 17001-23-31-000-2005-01032-01(0179-10), reconoció una relación laboral y condenó a la Corporación Autónoma Regional de Caldas al pago de emolumentos.

Para el apelante, el a-quo no otorgó la importancia jurídica y jurisprudencial al principio superior de primacía de la realidad sobre las formas, y omitió analizar la existencia de las funciones legales asignadas a las Corporaciones Autónomas en la Ley 99 de 1993 las cuales, según su criterio, fueron ejercidas por el contratista de forma permanente y subordinada.

Insistió en que i) no contaba con autonomía e independencia al estar ligado el cumplimiento de sus obligaciones a los procedimientos legales e internos previamente fijados por la demandada e impuestos en cada contrato; ii) estuvo sujeto a un horario de trabajo y aclaró que aunque de manera expresa no fue contemplado, de las cláusulas contractuales se desprende que las labores debían prestarse en la sede de la entidad, quien le entregó elementos devolutivos como equipos y herramientas, asimismo le asignó u sitio para que ejecutara sus labores; iii) no se previó que las obligaciones se ejecutarían con metas concretas, al contrario, según su dicho, la entidad le asignaba diversas funciones misionales de la Subdirección y la supervisión de otros contratos estatales; iv) se probó que CORPOBOYACÁ le exigía la recuperación de horarios, en especial en épocas navideñas; v) si no asistía a las capacitaciones se ponía en riesgo su continuidad contractual; y vi) recibió un trato funcional como si fuera un verdadero empleado de la entidad.

Que la interpretación del a-quo no atendió el principio constitucional de la realidad sobre las formas y dejó de apreciar "que la costumbre malsana de la demandada era

celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones permanentes, incluso con la advertencia concreta de la CGR, la cual le dijo a la demandada que esa forma de contratar le podía conllevar riesgos, a partir de lo cual, se evidencia que CORPOBOYACA no respetó el límite de su acción o poder, por ende abusando de ese poder, al omitir crear cargos que requería la entidad para el cumplimiento de sus funciones permanentes, y en cambio de ello impropiamente contrató personas naturales para ello, desnaturalizando la realidad y, obviamente, beneficiándose de la fuerza de trabajo de mi mandante sin la remuneración adecuada por las labores que ejecutó" (fl. 385).

Pidió un análisis más riguroso de las pruebas testimoniales de cargo y descargo y que frente a cualquier duda probatoria se aplique el principio indubio pro operario, y que en atención que la demandante fue la parte débil de la relación, es a la entidad a la que se le debe asignar la carga de demostrar que no se presentó subordinación.

Afirmó que desde la demanda solicitó la aplicación de la sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 1° de julio de 2009 en proceso N° 30437, según la cual, demostrada la prestación personal del servicio, se presume la existencia de un contrato de trabajo. Se lee en el recurso, que por esta razón se invierte la carga probatoria respecto de la subordinación.

Y sobre el análisis probatorio, dijo:

> *"Así las cosas, el A quo admite que se trató de "labores" y "funciones" las ejecutadas por el demandante, que tenía un lugar asignado dentro de la entidad para ejecutar sus labores, etc., sin embargo, posteriormente, dichos argumentos ya no son tenidos en cuenta por el A quo para acreditar la subordinación y bastará con que sean observados los contratos suscritos para que se evidencie que allí no se pactó un número de tareas a realizar, no se pactaron metas, sino que –al igual a un funcionario de planta-, le asignaban diaria y permanentemente las tareas a ejecutar. Además, Honorables Magistrados, si nos ubicamos mentalmente en el escenario consistente en suprimir las funciones que mi mandante ejercitó en CORPOBOYACÁ, es decir, si no existiese el profesional que rindiera los conceptos técnicos para otorgar permisos o para sancionar infracciones ambientales, entonces, la autoridad competente para ello jamás podría expedir un acto administrativo otorgando el permiso o sancionando a un infractor, por ello predicamos que lo que REALMENTE se acreditó fue la SUBORDINACIÓN JURÍDICA PERMANENTE." (fl. 387)*

Expresó que la coordinación de actividades también puede predicarse de las relaciones laborales, y que no se tuvo en cuenta que la entidad impuso las condiciones del contrato sin que se presentara un verdadero acuerdo de voluntades.

Reprochó que en la sentencia de primera instancia se resaltara la ausencia de pruebas sobre llamados de atención o requerimientos al contratista, pues según su criterio, estos están prohibidos por el artículo 51 de la Ley 734 de 2002. Que en la demanda no se adujo un hecho similar porque siempre cumplió con sus labores y cuando se ausentaba, de forma previa, lo informaba al supervisor.

Que de acuerdo con los contratos, se requería la prestación de los servicios de forma permanente, y estos no podían cumplirse en horarios diferentes a los demás empleados, máxime cuando no le permitían sacar o llevar los expedientes a otro lugar y la entidad suministraba los medios para desarrollar su labor. Para el actor, lo anterior constituye indicios del cumplimiento de un horario.

Que en el oficio EE18253 del 26 de marzo de 2012, la Contraloría General de la República advirtió a las entidades del orden nacional acerca de los riesgos en que se podían incurrir por la indebida contratación para el desarrollo de funciones permanentes y propias del objeto de la entidad, y esto, debe ser analizado por el juez como una prueba determinante de la subordinación.

Que lo mismo se predica en relación con la certificación expedida por la entidad sobre la asistencia del demandante a capacitaciones.

Que la prueba testimonial no era suficiente para concluir la existencia de un horario laboral, pues existían documentos como contratos, informes del supervisor y de auditoría, certificaciones, y el control de advertencia de la Contraloría.

En síntesis dijo que analizadas las pruebas en su conjunto, se concluye que se presentaron los tres elementos de la relación laboral y por ende debía accederse a las pretensiones de la demanda.

Sobre las costas adujo que la actuación no fue temeraria, y la demanda tuvo fundamento en las normas constitucionales y legales, al igual que en la jurisprudencia de contratos realidad, por consiguiente, solicitó que en caso de confirmarse la sentencia, se revoque la condena en costas.

IV. TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

4.1. Admisión del recurso de apelación

Por auto de 31 de marzo de 2017 (fl. 403 c1), este Despacho resolvió admitir el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia.

4.2 Traslado alegatos de conclusión

En firme el auto que admitió el recurso de apelación, sin que se hubiese presentado solicitud alguna, el 18 de mayo de 2017, se resolvió prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y correr traslado a las partes por el término de 10 días para que presentaran sus alegatos de conclusión (fl. 409 c1)

4.2.1. Demandante. *No se pronunció.*

4.2.2. Demandando. *No se pronunció.*

4.2.3. Ministerio Público. *No rindió concepto.*

V. CONSIDERACIONES

Decide la Sala el recurso de apelación presentado por la ***parte demandante*** *contra la sentencia proferida el 20 de enero de 2017 por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, que negó las pretensiones de la demanda.*

Los aspectos que motivaron la apelación contra la sentencia se contraen, en síntesis, a los siguientes argumentos: i) el a-quo no aplicó el precedente jurisprudencial ni realizó un análisis en conjunto de las pruebas; y ii) se encuentran acreditados todos los elementos para declarar la existencia de una relación laboral.

5.1. Del contrato de prestación de servicios

El numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993[3]*, contempla el contrato de prestación de servicios como aquel acto jurídico que celebran las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad en los eventos en que no pueden realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.*

Sus características han sido precisadas por el máximo órgano de cierre en materia de lo Contencioso Administrativo, así:

> *"- El contrato versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores, en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia.*
>
> *- El objeto contractual lo conforma la* ***realización temporal*** *de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad.*
>
> *- La* ***autonomía e independencia*** *del contratista desde el punto de vista técnico o científico, constituye el* ***elemento esencial del contrato.***
>
> *- El contratista dispone de* ***amplio margen de discrecionalidad para la ejecución del objeto contractual****, delimitada por el plazo y la realización de la labor.*
>
> *-* ***La vigencia del contrato es temporal****. Su duración debe ser delimitada por el tiempo indispensable para realizar el objeto contractual.*
>
> *- La actividad puede ser desarrollada por una persona natural o jurídica."*[4] *(Destacado fuera de texto original)*

En efecto, una nota distintiva del contrato de prestación de servicios es que constituye un instrumento para atender funciones ***ocasionales*** *que no forman parte*

---

[3] *Artículo 32. De los Contratos Estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:*
(...)
3o. Contrato de prestación de servicios
Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacianadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.
En ningún caso estas contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

[4] *Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativa. Sección Segunda. Subsección "A". C.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón. Radicación número: 68001-23-15-000-2000-03151-01(1043-08). Demandante: María Eugenia Lucena Luna. Demandado: Municipio de El Playón Santander. Sentencia de 21 de octubre de 2011.*

de las labores asignadas a la entidad o que no puedan ser atendidas por los empleados de planta.

Es así como, el último inciso del artículo 2º del Decreto 2400 de 1968 "Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones.", prohíbe la celebración de esta clase contratos para el desempeño de ***funciones permanentes*** *y ordena la creación de cargos en esos eventos*[5]*.*

Para la Corte Constitucional[6]*, esta restricción se adecua a los principios inspiradores de la Carta Política como medida de protección de la relación laboral y para evitar la desnaturalización de la contratación estatal, al preservar el* ***empleo como la forma general y natural de ejercer funciones públicas***

5.2. Del contrato de prestación de servicios y la relación laboral

El principio de realidad sobre las formas establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, previsto en el artículo 53 de la Constitución Política[7]*, opera en los eventos en los que, la administración celebra un contrato de prestación de servicios para el ejercicio de funciones propias de un empleado público. En esta medida, no interesa el nombre que se le haya dado al vínculo, sino los hechos que determinan la realización de las actividades contratadas.*

Recuérdese que el trabajo goza en todas sus formas de amplia protección en el Estado Social de Derecho, en su triple dimensión como valor, principio rector del ordenamiento jurídico, así como derecho y deber social; por ello, no obstante

---

[5] *Esta disposición fue declarada exequible por la sentencia C-614 de 2009, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub*
[6] *Ibídem*
[7] *ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*
Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.
El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.
Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.
La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

aparecer formalmente como un contrato estatal, se debe declarar la existencia de la relación laboral si en la ejecución contractual se configuran sus elementos esenciales, es decir que la actividad se realizó de forma personal bajo el cumplimiento de órdenes en cualquier momento respecto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y como contraprestación, haya recibido una remuneración o pago.

Para examinar este aspecto, atendiendo a la evolución jurisprudencial y estimarlo con precisión para el caso concreto, se acude a la sentencia proferida el ***29 de enero de 2015*** *por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", con ponencia de la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez dentro del proceso radicado bajo el número 25000-23-25-000-2008-00782-02(4149-13), promovido por Olga Liliana Gutiérrez Galvis contra la E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento en Liquidación y otro. Allí se dijo:*

> *"El tema del contrato realidad ha generado importantes debates judiciales. Uno de ellos se dio con ocasión del examen de exequibilidad que realizó la Corte Constitucional al numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que establece la posibilidad de celebrar contratos de prestación de servicios con las entidades del sector público. Después de realizar precisiones constitucionales en materia de contratación estatal, de definir las características del contrato de prestación de servicios y de establecer las diferencias con el contrato de trabajo, la Corte estableció que el ejercicio de tal potestad es ajustado a la Carta Política,* ***siempre y cuando la administración no la utilice para ocultar la existencia de una verdadera relación laboral personal subordinada y dependiente***[8]*.*
>
> *Esta Corporación en fallos como el del 23 de junio de 2005, proferida dentro del expediente No. 0245, C.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante,* ***ha reiterado la necesidad de que se acrediten fehacientemente los tres elementos propios de una relación de trabajo, como son la prestación personal del servicio, la remuneración y en especial la subordinación y dependencia del trabajador respecto del empleador****.*
>
> *Así las cosas, se concluye que para acreditar la existencia de una relación laboral, es necesario probar los tres elementos referidos, pero especialmente, que el supuesto contratista desempeñó una función en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público, constatando de ésta manera, que las actividades realizadas no son de aquellas indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales. (...)" (Resaltado fuera de texto original)*

La misma Sección en la Subsección "A", con ponencia del Consejero Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, dentro del proceso radicado bajo el número 47001-23-33-000-2012-00016-01(3160-13), promovido por Esteban Paternostro Andrade contra el SENA, en sentencia de ***19 de enero de 2015****, dijo:*

---

[8] *Corte Constitucional. Sentencia C-154-97 M.P. Hernando Herrera Vergara.*

"(...)

Por su parte, esta Corporación en varias decisiones[9] ha reiterado la necesidad de que cuando se trata de una relación laboral, se acrediten fehacientemente los tres elementos que le son propios, a saber: ***la prestación personal del servicio, la remuneración y en especial, la subordinación y dependencia del trabajador respecto del empleador.***

Tal posición se opone a la expuesta en anterior jurisprudencia de esta Sección, en la que se sostuvo, que entre contratante y contratista podía existir una relación coordinada para el desarrollo eficiente de la labor encomendada, que incluía el cumplimiento de un horario y el hecho de recibir instrucciones de los superiores o reportar informes sobre resultados, sin que ello significara necesariamente la configuración del elemento subordinación[10].

En la actualidad se tiene, que para acreditar la existencia de una relación laboral es necesario probar los tres elementos referidos; especialmente, que el supuesto contratista desempeñó una función en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público.

A contrario, se constituye una relación contractual, que se rige por la Ley 80 de 1993 cuando: se pacta la prestación de servicios relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad pública; el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada; se le pagan honorarios por los servicios prestados; y, la labor convenida no puede realizarse con personal de planta o requiere conocimientos especializados.

Sobre esta última condición para suscribir contratas de prestación de servicios, vale la pena señalar, que se debe restringir a aquellos casos en los que la entidad pública requiere adelantar labores ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional; porque, si contrata por prestación de servicios, personas que deben desempeñar exactamente las mismas funciones que de manera permanente se asignan a los demás servidores públicos, se desdibuja dicha relación contractual.

Entonces, cuando se logra desvirtuar el contrato de prestación de servicios, inexorablemente se impone el reconocimiento de las prestaciones sociales generadas, atendiendo a la causa jurídica que sustenta verdaderamente dicho restablecimiento, que no es otra, que esa relación laboral que se ocultó bajo el manto solapado de un contrato estatal; ello, en aplicación de los principios de igualdad y de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral, consagrados respectivamente en los artículos 13 y 53 de la Carta Fundamental. Con la que se superó esa prolongada tesis que prohijaba la figura indemnizatoria como resarcimiento de los derechos laborales conculcados[11].

---

[9] Entre otros, sentencia de 23 de junio de 2005 proferida en el expediente No. 245 con ponencia del Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

[10] Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia de 18 de noviembre de 2003. Expediente No. IJ-0039. Consejero Ponente Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.

[11] Consejo de Estado. Sección Segunda - Subsección A. Sentencia de 17 de abril de 2008. Expediente No. 2776-05. Consejero Ponente Dr. Jaime Moreno García; Sentencia de 17 de abril de 2008. Expediente No. 1694-07. Consejero Ponente Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencias de

(...)

Teniendo en cuenta el tratamiento jurisprudencial que se ha dado a los contratos realidad, se concluye en cuanto a su configuración, que constituye requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo, que el interesado acredite en forma incontrovertible los tres elementos de la relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración respectiva, y en particular, la subordinación y dependencia en el desarrollo de una función pública, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier otro servidor público, siempre y cuando la subordinación que se alega, no se enmarque simplemente en una relación de coordinación entre las partes para el desarrollo del contrato, en virtud de las particularidades de la actividad para la cual fue suscrito[12]. *" (Resaltado fuera de texto original)*

Una de las características de este vínculo laboral, es que el servicio contratado sea inherente a la entidad y de carácter permanente. Para establecer lo anterior, es posible acudir a los siguientes criterios[13]*:*

a. **Criterio funcional:** *Hace referencia a que la función contratada está relacionada con las que se deben adelantar en la entidad pública, en los términos señalados en el reglamento, la ley y la Constitución.*
b. **Criterio de igualdad:** *Si las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en la planta de personal de la entidad.*
c. **Criterio temporal:** *Está relacionado con que las funciones contratadas son cotidianas y conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, "...o sea que si se suscriben órdenes de trabajo sucesivas, que muestra el indiscutible ánimo de la administración por emplear de modo permanente y continuo los servicios de una misma persona, y no se trata de una relación o vínculo de tipo ocasional o esporádico, es lógico concluir que nos referimos a una verdadera relación laboral".*[14]
d. **Criterio de excepcionalidad:** *Si la tarea acordada corresponde a actividades nuevas y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades transitorias, corresponde a un contrato de prestación de servicios.*

---

31 de Julio de 2008. Consejero Ponente Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencia de 14 de agosto de 2008. Consejero Ponente Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.
[12] *Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 19 de febrero de 2009. Expediente No. 3074-2005. Consejera Ponente Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.*

[13] *Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009. M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub*
[14] *Ibídem*

e. *Criterio de continuidad:* *Hace referencia a si la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración.*

Advertirá la Sala que los anteriores son parámetros que permiten determinar las características del vínculo, pueden presentarse uno o varios, pero no es necesaria la concurrencia de todos.

En sentencia proferida por la Subsección "B" de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia de la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez el ***17 de noviembre de 2016*** *en el proceso radicado bajo el Nº 68001233300020120039901(1333-2014) promovido por Juan Fernando Muñoz Pimiento contra el DAS, al analizar las pruebas en el caso en concreto, determinó el carácter permanente de la actividad, así:*

> *"En el caso concreto, se desvirtuó el carácter temporal de la labor contratada al probarse 1) El criterio funcional, porque la función contratada -de escolta- está referida a las que debía adelantar la entidad pública como propia u ordinaria. 2) No hay temporalidad y excepcionalidad de la labor desarrollada por el actor, porque se trató de una vinculación que sin solución de continuidad se extendió por un poco más de 4 años con la misma persona y con el mismo objeto. 3) El criterio de la continuidad, porque la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, de carácter permanente." (Subrayado del texto original)*

Además de lo anterior, las decisiones del máximo órgano de cierre en materia Constitucional[15] *y de lo Contencioso Administrativo*[16]*, han sido consistentes en destacar que la* ***subordinación*** *es uno de los elementos más importantes para desentrañar de un contrato estatal una relación de índole laboral. Ésta –la subordinación- se refleja en la potestad del empleador de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada, ejercer poderes disciplinarios o exigir la realización de ciertas actividades, más allá de la simple coordinación.*

La coordinación de actividades requerida para desarrollar de forma adecuada el objeto del contrato de prestación de servicios, implica la sujeción del contratista a ciertas condiciones para su cumplimiento pero no debe avanzar a una relación de poder y sujeción entre las partes, la cual está descartada en estos eventos.

---

[15] *Corte Constitucional. Sentencia C-154 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.*
[16] *Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección "B" Expediente: 25000-23-25-000-2003-00839-011165-2010. Actor: Roberto Alfonso Chaves Vargas. Demandado: Municipio de Fusagasugá*

Esta figura es consecuencia de la obligación de las entidades públicas de vigilar de forma permanente la correcta ejecución de los contratos estatales, en tanto están involucrados recursos públicos y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, así como la efectividad de los derechos e intereses de los administrados[17]*. En este ámbito, el contratista, está facultado para supervisar, establecer parámetros, instrucciones o condiciones con el objeto de garantizar la adecuada prestación del servicio contratado.*

De ahí que la Ley 80 de 1993 establezca como deberes de los contratistas la colaboración con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto del contrato se cumpla, así como el acatamiento de "...las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan..."[18]*. Insistirá la Sala que si la entidad contratante excede estos límites de tal forma, que el contratista quede sujeto a su mando, se desnaturaliza la coordinación de actividades.*

Por último, resulta relevante destacar que el reconocimiento de la relación laboral, no confiere a quien demanda la condición de empleado público, en tanto ello requiere el cumplimiento de los requisitos previstos en las normas para el acceso a los cargos públicos.

5.3. De la carga de la prueba de la subordinación laboral

Consideró el apelante que la carga de la prueba en los eventos que se alega un contrato realidad, le corresponde a la entidad en virtud del artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo, que establece que se presume que toda relación de trabajo personal está regida por un contrato de trabajo.

*Sin embargo, esta disposición no resulta aplicable a los contratos estatales en tanto existe regulación especial en el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública", según la cual, son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad y "**en ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales** y se celebrarán por el término estrictamente indispensable" (Resaltado fuera de texto original).*

---

[17] *Artículo 3° de la Ley 80 de 1993*
[18] *Artículo 5, numeral 2°*

Esta disposición declarada exequible mediante sentencia C-154 de 1997 con ponencia del doctor Hernando Herrera Vergara, consagró una presunción iuris tantum como medio probatorio indirecto, que le impone a quien alega la configuración de una relación laboral en virtud de un contrato de prestación de servicios, ***la carga de probar los elementos configurativos de la misma.***

Sobre el particular, la Subsección "B" de la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia proferida el ***8 de junio de 2017*** *con ponencia de la consejera doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez en el proceso radicado bajo el Nº 05001-23-31-000-2011-01141-01(3604-15) promovido por Sergin Alexander Giraldo Ortiz contra el Departamento Administrativo de Seguridad, expuso:*

> *"(...)* ***Dicha normatividad contempló una presunción iuris tantum, al establecer que en ningún caso estos contratos- entiéndase contratos de prestación de servicios- generan relación laboral ni reconocimiento de prestaciones sociales.***
>
> *Las presunciones generan una de dos situaciones: quien alega la presunción para fundar su derecho desplaza la carga de la prueba en cabeza de su adversario o bien que quien alega la presunción le niegue a su adversario por entero la facultad de acudir a prueba alguna que demuestre la no existencia del hecho decisivo.*
>
> ***De esta suerte, las presunciones relevan de la carga probatoria a los sujetos a favor de quienes operan.*** *Una vez demostrado aquello sobre lo cual se apoyan, ya no es preciso mostrar valiéndose de otros medios de prueba lo presumido por la ley. En ese orden, el artículo 166 del Código General del Proceso aplicable por remisión del artículo 211 de la Ley 1437 de 2011, regula las presunciones establecidas por ley señalando que "...* ***el hecho legalmente presumido se tendrá por cierto, pero admitirá prueba en contrario cuando la ley lo autorice.***"
>
> *Así las cosas, la presunción contenida en el artículo transcrito al no tener el carácter de ser iuris et de iure, es decir, de pleno derecho, puede ser controvertida y desvirtuada, de tal manera que,* ***en asuntos como el presente, quien pretenda la declaratoria de existencia de una relación laboral que subyace de la ejecución de contratos de prestación de servicio, con base en el principio consagrado en el artículo 53 de la Carta Superior de la primacía de la realidad sobre las formas, tiene el deber de probanza a fin de poder quebrantar la presunción que sobre este tipo o modalidad de contrato estatal recae.*** *(...)*
>
> ***En este orden de ideas, la viabilidad de las pretensiones dirigidas a la declaración de una relación laboral debe encontrar un sustento claro y preciso en la actividad probatoria que la parte demandante dirija a desvirtuar la naturaleza contractual de la relación establecida, es decir, probando que el contratista careció de autonomía e independencia en desarrollo del objeto contractual.*** *" (Resaltado fuera de texto original)*

Además de lo expuesto, el artículo 88 del CPACA también consagró la ***presunción de legalidad*** *de los actos administrativos que niegan el reconocimiento de la relación laboral, de manera que a quien demanda, le corresponde probar sus elementos.*

En este sentido, no resulta aplicable como criterio auxiliar en el sub-lite, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia-Sala de Casación Laboral proferida el 9 de julio de 2009 con ponencia del doctor Gustavo José Gnecco Mendoza en el proceso radicado bajo el Nº 30437, que citó el apoderado de la parte demandante[19]*, comoquiera que allí se interpreta el artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo en el ámbito de una relación laboral de* ***carácter privada****.*

Como se estudió, cuando se discute una relación laboral en virtud de un contrato de prestación de servicios de carácter estatal, la regla es diferente, pues la ventaja probatoria que subyace a la presunción, la estableció el legislador a favor del contratante, y no como ocurre en el Código Sustantivo del Trabajo en el que, quien presta un servicio personal no está obligado a probar que lo hizo bajo la continuada subordinación o dependencia.

En conclusión, en casos como el que convoca la atención de la Sala, para demostrar la relación laboral, se requiere que el actor otorgue suficientes elementos de juicio dirigidos a desvirtuar la naturaleza contractual en el ámbito de la Ley 80 de 1933, y a determinar la prestación personal del servicio, la subordinación y dependencia, así como la remuneración.

5.4. Del caso en concreto

Obran en el expediente la siguiente documental:

- *Contratos de prestación de servicios (fl. 100 a 103, 132 a 136, 162, 171 a 1731 191 a 192 y 193, 209 a 211 y 221)*
- *Certificado Nº 110-155 002623 de 7 de abril de 2015 y 110-208 de 6 de mayo de 2015, sobre los contratos de prestación de servicios celebrados con la entidad demandada (fl. 80 a 81 y 97 y 98).*

[19] *Folio 386*

- *Certificado el 27 de abril de 2015 de la Profesional Especializada de Tesorería, Facturación y Cartera sobre los honorarios percibidos por el demandante entre el 2009 y 2012 (fl. 82)*
- *Informe de auditoría del año 2012 de la Contraloría General de la República (fl. 84 a 90)*
- *Circular de la Contraloría General de la República dirigida a los representantes legales, jefes de control interno y entidades públicas del presupuesto nacional, en ejercicio de su función de advertencia, para que conforme a lo previsto en la Constitución y las leyes ajusten los gastos de funcionamiento a la medida real y adecuada de sus necesidades y cumplimiento misional, y hagan los trámites tendientes a la creación de las plantas de personal para las funciones de carácter permanente (fl. 91 a 95)*
- *Circular informativa del 15 de noviembre de 2014 por medio de la cual la Corporación se refiere a la recuperación de horario de jornadas laborales (fl. 96)*
- *Acta de inicio, informes de avances y seguimiento de actividades del contrato N° 2009-14, así como el acta de terminación (fl. 104 a 116 y 119 a 126 y 127 a 131).*
- *Acta de inicio, informes de avances y seguimiento de actividades del contrato N° 2010-65, así como el acta de terminación (fl. 137 a 161 y 169 a 170).*
- *Acta de inicio, informes de avances y seguimiento de actividades del contrato N° 2011-053, así como el acta de terminación (fl. 174 a 190).*
- *Acta de inicio, informes de avances y seguimiento de actividades del contrato N° 2011-149, así como el acta de terminación (fl. 194 a 208).*
- *Manual de funciones en medio magnético (Fl. 192)*
- *Acta de inicio, informes de avances y seguimiento de actividades del contrato N° 2012-036, así como el acta de terminación (fl. 212 a 220 y 222 a 229).*
- *Antecedentes administrativos en medio magnético (fl. 317)*
- *Oficio de 7 de octubre de 2016, por medio del cual, la DIAN remitió información sobre el demandante (fl. 334)*

- *Certificación del Secretario General y Jurídico de CORPOBOYACÁ sobre la prestación del servicio del demandante en varios Municipios (fl. 338)*
- *Certificación de la Subdirectora Administrativa y Financiera de Corpoboyacá sobre las capacitaciones que recibió el demandante entre los años 2009 y 2011 (fl. 339).*
- *Certificación de la Subdirectora Administrativa y Financiera de CORPOBOYACÁ, según la cual, no se encontró información sobre la recuperación de jornadas laborales entre el 2009 y 2011.*

Asimismo, rindieron testimonio:

- ***Luis Evangelista Márquez**, entre los minutos 00:07:13 y 00:16:22 del CD que obra a folio 346, dijo que trabajó en la Subdirección Ambiental de CORPOBOYACÁ desde 1995, a través de una relación laboral y contratos de prestación de servicios, y en tal virtud conoció a Andrés Orlando González Hernández. Que adelantaban visitas técnicas misionales fijadas por el coordinador o supervisor del contrato, y que los conceptos que rendían eran revisados o visados por el Coordinador.*

  En síntesis, se refirió a la forma de prestación del servicio en CORPOBOYACÁ por parte de los contratistas.

- ***Reinaldo Rincón Arias** (00:30:45 a 00:53:58 fl. 346): Manifestó que trabajó en CORPOBOYACÁ entre otros años, del 2008 aproximadamente al 2012, y que en esa oportunidad conoció a Andrés Orlando González, y aseveró que desempeñaban las mismas funciones relacionadas con visitas y que tenían que ceñirse a un procedimiento previamente establecido por la entidad.*

  Que el concepto que rendían era autónomo y que estas mismas funciones las cumplían cinco (5) ingenieros de planta. Sobre el horario dijo que no era exigido al contratista pero en el caso de Andrés Orlando González procuraba cumplirlo a cabalidad, y lo mismo sucedía en relación con la recuperación de los días de navidad y fin de año.

Que tenía asignado un escritorio y computador, y las ausencias las consultaba con su jefe inmediato, quien lo autorizaba verbalmente. Y que a las capacitaciones tenían que asistir los empleados de planta y contratistas.

- ***Jorge Antonio Morales Pérez*** *(Minutos 00:55:16 a 01:45:29 CD. Fl. 346): Sostuvo que fue Subdirector en Administración de Recursos Naturales desde el año 2009 a 2012, que conoció a Andrés Orlando González como su subordinado en virtud del contrato de prestación de servicios que celebró con la entidad.*

  Dijo que los estándares para la expedición de los conceptos para los contratistas y empleados de planta son similares en relación con la calidad técnica y ética profesional, al formar parte de los procesos permisionarios o sancionatorios; asimismo, que la parte jurídica revisaba los conceptos. Que la diferencia se encuentra que a los primeros se les exige el cumplimiento de lo previsto en el contrato, mientras que a los segundos en el Manual de Funciones.

  Que las capacitaciones eran obligatorias para los empleados de planta y facultativa para los contratistas, e igual sucede con el horario, pues el contratista puede cumplir con el objeto del contrato en cualquier momento.

  También se refirió a las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar del cumplimiento de los objetos de los contratos de prestación de servicios por parte del demandante.

- ***Raúl Antonio Torres Torres*** *(Minutos 01:25:41 a 01:43:29 CD. Fl. 346): Afirmó que es Profesional Especializado en CORPOBOYACÁ hace 12 años y fue supervisor de los contratos suscritos por Andrés Orlando González durante los 2009, 2011 y 2012.*

  Que designaba expedientes para que el contratista visitara y emitiera su concepto, el cual debía ceñirse a una orientación técnica de acuerdo con el Sistema de Gestión de Calidad. Sostuvo que el demandante tenía independencia porque no cumplía horario y que incluso podía sacar los expedientes de la entidad; a las capacitaciones no era obligatorio asistir, y

que las exigencias en cuanto a la aplicación de procedimiento de calidad se dirigía tanto a los de planta como a los contratistas.

5.4.1. De la tacha del testimonio

Lo primero que dirá la Sala, es que se echa de menos el análisis que debió hacer el a-quo en la sentencia sobre la imparcialidad del testigo Reinaldo Arias Rincón, según lo prescribe el artículo 211 del CGP, en tanto la apoderada de CORPOBOYACÁ, lo tachó con fundamento en lo siguiente:

> *"En atención a lo dispuesto en el artículo 211 del Código General del Proceso me permito tachar el presente testimonio en atención a que el testigo se encuentra en circunstancias que pueden afectar su imparcialidad y credibilidad en razón a que cursó ante la Corpoboyacá un proceso judicial puntualmente de la nulidad y restablecimiento del derecho radicado bajo el número 2005-0103, en el cual el señor Luis Reinaldo Rincón Arias fue demandante en contra de Corpoboyacá" (Minutos 00:44:34 a 00:45:02 CD. Fl. 346)*

No precisó la solicitante el objeto de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, el testigo Reinaldo Arias Rincón manifestó que en virtud de esa demanda fue reintegrado a la entidad, de manera que es posible inferir que se trataba de una insubsistencia:

> *"Yo estuve de 2008 2009, lo que pasa es que no recuerdo bien pero yo estuve en contrato y luego por efecto de una demanda como lo acaba de decir aquí la abogada fui reintegrado (...). En el 2008 volví como contratista y posteriormente me nombraron provisionalmente vino unos nombramientos de planta de unos concursos de 2005 y ese cargo que yo tenía fue copado por una persona de concurso. **Volví nuevamente como contratista y posteriormente me vincularon en planta como provisional por efecto de la demanda** (...) yo trabajé en la Corporación hasta el 2012 noviembre, renuncié."*

El objeto del testimonio era acreditar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la prestación del servicio por parte de Andrés Orlando González Hernández a CORPOBOYACÁ y si se configuraban los elementos de una verdadera relación laboral (fl. 65 a 66). En efecto, las preguntas se basaron en estos hechos.

La Sala no encuentra vínculo alguno entre el proceso que adelantó el testigo contra la entidad y el de la referencia, pues lo resuelto en lo primero no incide en este al tratarse de asuntos y derechos diferentes, ni conlleva a acreditar los hechos de la demanda promovida por el señor González Hernández.

Además, al escuchar juiciosamente su testimonio, no se advierte animadversión contra la entidad ni un interés en este proceso.

Atendiendo que el testimonio es un medio de prueba que consiste en la "declaración representativa que una persona, que no es parte en el proceso en que se aduce, hace a un juez, con fines procesales, ***sobre lo que sabe*** *respecto a un hecho de cualquier naturaleza (...)"*[20] *-resaltado fuera de texto-, las personas que tuvieron conocimiento directo de la prestación del servicio y quienes pueden dar fe del mismo, son las que también estaban vinculadas con la Corporación para la misma época en que el demandante ejecutó los objetos contractuales, calidad que tiene el testigo.*

Por lo expuesto, no encuentra la Sala circunstancias que afecten la credibilidad o imparcialidad del testigo, de manera que no prospera la tacha.

5.4.2. De la valoración probatoria

Apreciadas las pruebas en conjunto y de acuerdo con la sana crítica[21]*, concluye la Sala que CORPOBOYACÁ al no contar con el número de funcionarios suficientes en la planta de personal para la atención de las competencias asignadas legalmente, celebró varios contratos de prestación de servicios.*

En este contexto, entre la entidad y Andrés Orlando Gonzáles Hernández suscribieron sucesivos contratos entre los años 2009 y 2012 con los siguientes objetos:

CONTRATO N°	*FECHA DE CELEBRACIÓN*	*PLAZO*	*OBJETO*	*FORMA DE PAGO*

[20] *Devis E., Hernando. Teoría General de la Prueba Judicial. Tomo II. Segunda Edición. Pág. 33.*
[21] *Artículo 176 CGP.* ***APRECIACIÓN DE LAS PRUEBAS.*** *Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos.*

El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba.

2009-014 (Fl. 101 a 103). Prorrogado el 30 de octubre de 2009 (Fl. 117 a 118)	*19 de febrero de 2009*	*8 meses prorrogado por un mes y 29 días*	*Prestación de servicios profesionales como Ingeniero Sanitario para que forme parte del Grupo Técnico del proceso de Gestión y Administración de los Recursos Naturales y del Ambiente y ejecute las actividades definida en los procedimientos "Visita y Concepto Técnico PGR-01 y Seguimiento, Control y Monitoreo PGR-02 en lo relacionado con* ***trámites sancionatorios"***	*Mensual*
2010-065 (Fl. 132 a 136) Prorrogado el 8 de noviembre de 2010 (Fl. 162)	*25 de enero de 2010*	*9 meses y 15 días, prorrogado por un mes y quince días*	*Prestación de servicios profesionales como Ingeniero Sanitario para que apoye y ejecute* ***actividades de orden misional*** *en lo relacionado con las actividades contempladas en los procedimientos de Visita, concepto técnico, seguimiento, control y monitoreo, en lo que se refiere a los* ***trámites permisionarios, de infracciones ambientales y de evaluación de estudios relacionados con estos trámites****, así como el seguimiento de los mismos,* ***dentro del proceso de Gestión y Administración de los recursos naturales y del ambiente***	*Mensual*
2011-053(fl. 171a 173)	*28 de enero de 2011*	*6 meses*	*Prestación de servicios como Ingeniero Sanitario para que apoye actividades de* ***orden misional****, en la jurisdicción de Corpoboyacá, establecidas en los* ***procedimientos de visita y concepto*** *técnico "PGR-01" seguimiento, control y monitoreo "PGR-02" en lo que* ***se refiere a los trámites permisionarios, infracciones ambientales y de evaluación de estudios relacionados con estos trámites, así como el seguimiento de los mismos,*** *dentro del proceso de Gestión y Administración de los Recursos Naturales y de Ambiente, de conformidad con las normas técnicas que obran en los estudios previos*	*Mensual*
2011 -149 (fl. 191 a 192)	*12 de agosto de 2011*	*4 meses y 15 días*	*Prestación de servicios como Ingeniero Sanitario para que apoye actividades de* ***orden misional****, establecidas en los procedimientos de visita y concepto técnico "PGR-01" seguimiento, control y monitoreo "PGR-02" en lo que se refiere a* ***trámites permisionarios, de infracciones ambientales y de evaluación de estudios relacionados con estos trámites, así como el seguimiento de los mismos en la*** *Unidad Operativa de Norte y Gutiérrez, dentro del proceso de Gestión y Administración de los Recursos Naturales y Ambiente de conformidad con las especificaciones técnicas*	*Mensual*

2012-036 (Fl. 209 a 211) Prorrogado el 14 de septiembre de 2012(Fl. 221)	*14 de febrero de 2012*	*6 meses prorrogado por 3 meses*	*Prestación de servicios como Ingeniero Sanitario* ***para que apoye y desarrolle actividades de orden misional****, establecidas en los procedimientos de visita y concepto técnico "PGR-01", Seguimiento, control y monitoreo "PGR 02"* ***en la que se refiere a los trámites permisionarios, de infracciones ambientales y de evaluación de estudios relacionados con estos trámites****, así como el seguimiento de los mismos, dentro del proceso de Gestión y Administración de los Recursos Naturales y Ambiente, de conformidad con las especificaciones técnicas que obran en los estudios previos*	*Mensual*

De acuerdo con los Estudios Previos para la celebración del contrato del año 2010, la necesidad que pretendía satisfacer la entidad consistía en "dar cumplimiento a su labor misional contemplada en el artículo ***31 de la ley 99 de 1993****"*[22] *(Resaltado fuera de texto original), y por lo tanto vinculó al demandante "(...) para cumplir las funciones allí establecidas"*[23]*. En este documento, se contempló:*

> *"En el Sistema Integrado de Gestión de la Calidad, el proceso Gestión y Administración de los Recursos Naturales y el Ambiente tiene como objetivo: Realizar el trámite oportuno de las solicitudes peticionarias y garantizar que los actos administrativos de carácter misional se expidan con criterios de calidad, oportunidad y con fundamento a la normatividad y a las políticas institucionales; ejercer seguimiento, control y monitoreo de licencias, permisos, concesiones, autorizaciones e infracciones de carácter ambiental; y aquellas actuaciones que estén incidiendo sobre el ual uso y aprovechamiento de los recursos naturales y el ambiente para garantizar su sostenibilidad; para lo cual se establecen entre otras los siguientes procedimientos*
>
> - *"Visita y Concepto Técnico" PGR-01*
> - *"Plan Seguimiento Control y Monitoreo" PGR-02"*[24]

En idéntico sentido, se lee en los Estudios Previos para la celebración de los contratos N° OPS 2009-014[25]*, OPS 2012-036*[26] *y 2011-053*[27]*. En este último, se consideró que el "desarrollo de actividades relacionadas con los trámites permisionarios, de infracciones ambientales, evaluación de estudios relacionados con estos trámites y visitas y conceptos de acuerdo al plan de seguimiento, control y monitoreo diseñado, dentro del*

[22] *Archivo CPS 2010-065. Folio 3. Cd. Fl. 317*
[23] *Ibídem*
[24] *Ibidem*
[25] *Archivo OPS 2009-014. Cd. Fl. 317*
[26] *Archivo OPS 2012-036. Cd. Fl. 317*
[27] *Archivo OPS 2011-149. Cd. Fl. 317*

proceso de Gestión y Administración de los Recursos Naturales y Ambientes es de suma importancia para la entidad teniendo en cuenta que la administración de los recursos naturales, y el control en el usa y manejo de los mismos, permite con mayor certeza determinar las acciones encaminadas a la sostenibilidad y maneja adecuado de estos, mediante verificación de su estado en las visitas y de los conceptos que determinan la viabilidad de las solicitudes y cumplimiento de los compromisos por parte de las Usuarios"[28].

Obsérvese además, que los objetos de los contratos radican en la prestación de servicios relacionados directamente con las competencias así como con funciones asignadas a las Corporaciones Autónomas Regionales. En efecto, el ***artículo 31 de la Ley 99 de 1993*** *"Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sectar Páhlico encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renavables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.", determinó las* ***funciones*** ***que deben cumplir estas entidades,*** *como sucede, entre otras, con el otorgamiento de concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por ley para el uso, aprovechamiento o movilización de recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente (N° 9) e imponer y ejecutar a prevención, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de los recursos naturales renovables y de exigir con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados (N° 17).*

Igualmente, según la prueba testimonial, los contratistas encargados de realizar visitas técnicas como el demandado, ejercían las funciones en las mismas condiciones que los servidores públicos de la planta de personal.

Sobre el particular, ***Jorge Antonio Morales Pérez****, Subdirector en Administración de Recursos Naturales entre el 2009 y 2012, testificó entre los minutos 01:12:20 a 01:15:43 y 01:17:55 a 01:19:48 del registro magnético de la audiencia de pruebas visible a folio 346:*

> *PREGUNTADO: Doctor Manifiéstele al Despachu si sabe o le consta en su calidad de Subdirector de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá ¿cuántos ingenieros de planta pertenecían a esa Subdirección, con cuántos ingenieros de planta contaba usted para ese entonces? CONTESTADO: Como ingenieros*

[28] *Archivo CPS 2011-053 Folio 3 a 4. Cd. Fl. 317*

profesionales de planta creo que tenía 6 (...) no tengo presente pero no llegaban a 10 (...). Los demás, creo que tenía alrededor de unos 45 o 50 en contrato. PREGUNTADO: Doctor precísele al Despacho según respuesta dada con anterioridad ¿Cuántos Municipios de la jurisdicción debían atender esos máximo 6 ingenieros de planta con los que contaba en su Subdirección, visitas de campo y todo lo que nos ha señalado respecto a conceptos técnicos y elaboración de informes? CONTESTADO: ***El personal que se contrata, que contrataba en la Corporación para esas épocas y el personal de planta debían atender toda la jurisdicción de Corpoboyacá****, eso quiere decir que debía atenderse 87 Municipios del Departamento de Boyacá. PREGUNTADO: Doctor, Manifiéstele al Despacho si usted sabe o le consta si el señor Andrés Orlando González Hernández en el desarrollo de los contratos que celebro con Corpoboyacá, desempeñó las mismas funciones que tenía a cargo esos ingenieros de planta a los que hizo anteriormente alusión. CONTESTADO: El ingeniero Andrés desempeñó y realizó las acciones correspondiente a lo que se plasmaba en sus contratos laborales que se realizaban para cada periodo contractual, pero las funciones como tales de los ingenieros no se asimilaban a las que desempeñaba el ingeniero Andrés, porque las funciones del personal de planta tienen otra serie de aspectos que no tiene por qué estar desarrollando ni haciendo los contratistas como es uno, el cumplimiento de horario, dos, la subordinación laboral, la dependencia de una jerarquía administrativa, solamente desempeñaba a lo estipulado en sus contratos o órdenes de prestación de servicios (...) PREGUNTADO: Por favor manifiéstele al Despacho si los ingenieros de planta, bajo la Subdirección Ambiental y Recursos Naturales más o menos se llamaba, si ellos atendían o no visitas de campo en materia permisionaria, en materia de infracciones ambientales, si rendían o no conceptos, si hacían evaluaciones o no de estudios, si hacían seguimiento, control y monitoreo en esas materias, los de planta. CONTESTADO: La misión de la Corporación como autoridad ambiental y las funciones de la misma Corporación implican todas esas procedimientos que usted acaba de indicar, indica que la entidad a través de sus funcionarios y/o contratistas pueden deben desarrollar visitas para constatar los hechos, emitir conceptos para plasmar las visitas, lo observado y producir los conceptos y documentos que exigen los trámites, sí, sí los deben desarrollar, siempre y cuando para el contratista este plasmado como tal en sus contratos."*

A pesar que este testigo aseveró que el demandante no desempeñaba las mismas funciones que el personal de planta, lo cierto es que según su dicho, los contratistas y servidores públicos de la entidad tenían que atender visitas técnicas y rendir conceptos en las mismas condiciones.

En igual sentido, rindió testimonio ***Luis Reinaldo Rincón Arias****:*

"PREGUNTADO: Por favor infórmele al Despacho si estas visitas de campo en materia permisionaria que ejercitó Andrés González a través de contratos también la hacía o no funcionarios de planta. En caso afirmativo, si recuerda manifieste quiénes. CONTESTADO: Claro, como le dije anteriormente la misión de la Corporación es única, donde para el cumplimiento de la misma pues teníamos que salir los funcionarios de planta, los contratistas. Eso ahí no había escogencia sino era por el volumen de trabajo y la gente que estaba disponible bien fuera de planta o viene fuera de contrato (...)" (Minuto 00:41:54 a 00:42:26 CD. Fl. 346)

Además llama la atención de la Sala que para determinar las funciones en el Manual de Funciones y Competencia Laborales en todas las versiones que fueron aportadas por la Corporación a este proceso, según obra en el cd a folio 192, se acudió a las funciones asignadas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 a la entidad, al igual que en los contratos de prestación de servicios suscritos por el demandante.

En ese documento –Manual de Funciones y Competencias Laborales-, se previó que el ***Profesional Especializado Código 2028, Grado 12 de la dependencia Subdirección Administración de Recursos Naturales****, tiene como propósito principal "Desarrollar visitas técnicas correspondientes en las diferentes actividades objeto de procedimientos permisionarios y/o sancionatorios, aplicados dentro del procesa de Gestión y administración de los Recursos Naturales y del Ambiente, conforme a los lineamientos técnicos y normativos de manera oportuna veraz y confiable"*[29].

Coinciden estas funciones con el objeto de los contratos celebrados por el actor con la demandada. De acuerdo con lo anterior, concluye la Sala que en este caso, se encuentra verificado que el servicio contratado era ***inherente*** *a CORPOBOYACÁ y de carácter permanente.*

Precisamente, los contratos preveían el cumplimiento de las funciones que la ley le asignó a la entidad y en varios de sus objetos se expresó, que el contratista debía ejecutar actividades de carácter misional; asimismo, estas actividades eran desempeñadas tanto por los servidores públicos así como contratistas.

La celebración de contratos sucesivos, sin perjuicio de las suspensiones –tema sobre el cual se volverá más adelante-, con objetos similares, también dan cuenta de la ausencia de la temporalidad o excepcionalidad en los servicios prestados.

No se celebraron los contratos para atender una situación ocasional, accidental o que de forma temporal exceden la capacidad organizativa o funcional de la institución. Al contrario, como quedó expuesto, es evidente ***la necesidad de la creación de los empleos correspondientes de conformidad con el artículo 2° del Decreto 2400 de 1968****, pues para el desarrollo de estas labores únicamente se contaba con 6 funcionarios de planta, aspecto que conllevó a la celebración de los contratos de prestación de servicios.*

---

[29] *CD. Folio 192 Manual de Funciones y Competencias Laborales. Documentos versiones 07 de 25 de agosto de 2009 (fl. 71); 10 del 7 de enero de 2010 (fl. 71); 12 de 8 de mayo de 2012 (fl. 66)*

En relación con la subordinación encuentra la Sala que el demandante, para el cumplimiento de las labores asignadas, debía sujetarse al procedimiento técnico previamente establecido por la entidad.

Precisamente, sobre la forma cómo el demandante desempeñaba el objeto contractual y la relación con la entidad, ***Luis Evangelista Márquez*** *sostuvo:*

> *"No pues las actividades básicamente se programaban a través de la Subdirección de Gestión Ambiental. Habían unos coordinadores y el coordinador asignaba pues las tareas de las visitas que había que cumplir en el contrato, entonces se programaba un vehículo para ir a los diferentes municipios de la jurisdicción de la Corporación y allá pues se adelantaba la actividad ya fuera la atención de la queja o una visita para un permiso, no sé, lo del el cumplimiento de la parte misional. PREGUNTADO: Para la ejecución de esas labores usted que fue trabajador de la Corporación o empleado de la Corporación, se ejecutaba con relativa autonomía, con total autonomía, sin ninguna autonomía por parte del empleado. CONTESTADO: Pues ahí se establecía una fecha... haber, había que cumplir con unas metas establecidas en el objeto del contrato, tanto visitas y había que cumplirlas al mes para recibir pues asimismo la remuneración no, pactada. Había que cumplir con un número determinado de visitas establecidas ahí en el en el contrato y en el acta de iniciación que se hacía, entonces ahí se coordinaba pues valga la redundancia con el coordinador, y como cabeza visible el Subdirector de Recursos Naturales que era el jefe del área. PREGUNTADO. Para elaborar ese tipo de conceptos de las visitas a los diferentes municipios a los que usted se refiere, el contratista tenía que acatar instrucciones, obedecer órdenes para rendir esos conceptos? CONTESTADO:* ***Pues los conceptos prácticamente los tiene que elaborar el profesional de acuerdo a lo observado ahí en la visita técnica. Para eso se hace la visita técnica. Verificar los aspectos técnicos y ambientales que requiere por la misma naturaleza el caso que se está atendiendo. Entonces, los conceptos, pues inicialmente los rinde el profesional pero como tiene un coordinador que es el que revisa le avala los conceptos, pues había que pasárselos al coordinador para que los revisara y finalmente diera el visto bueno para pasarlo al expediente... Si se tenía que pasar por una supervisión allá del coordinador, pues era el en esos casos pues como el jefe inmediato o supervisor allá, que visaba los conceptos.*** *PREGUNTADO: Ese supervisor le daba órdenes al contratista, le exigía el cumplimiento de horario, le establecía algunos parámetros para permanecer dentro de la Corporación. CONTESTADO:* ***Pues instrucciones y asesoría si en lo que respecta al informe no, la manera si de decir bueno se tiene que verificar tales y tales cosas, el informe hay que rendirlo de esta manera... una supervisión y revisión del informe técnico bajo unos parámetros no, que se establecen ahí en la Corporación también para la rendición de informes técnicos, establecidos inclusive bajo el mismo sistema de Gestión de Calidad.*** *PREGUNTADO: Siendo usted trabajador de la Corporación, considera usted que esa labor que ejecutaba el profesional independiente contratista, demandante en este proceso, desarrollaba esa labor en una circunstancia de subordinación o lo que se hacía con el supervisor era una coordinación de la labor. CONTESTADO: Pues eso hacía ahí en una coordinación con el supervisor...* ***el supervisor le asignaba la carga laboral allá para que el contratista pues la cumpliera. Entonces de cierta manera pues tampoco era uno era así totalmente independiente porque***

> ***tenín que cumplir con unos cumplir con un producto de acuerdo con el objeto del contrata como era las visitas con los respectivos informes técnicos****... PREGUNTADO: Qué tratamiento existía a diferencia en el tratamiento entre una persona que desarrollaba una actividad igual o similar a la del demandante en cuanto a la forma como se trataba por parte de la Corporación en cuanto al control de orden laboral. Cuál era la diferencia entre un contratista y un empleado vinculado por planta en cuanto al tratamiento de orden laboral. CONTESTADO: Pues básicamente ahí en los días laborales pues uno debía estar allá pendiente allá de actividades también relacionadas con la atención a usuarios en los casos de visitas que uno mismo hubiera hecho cuando algún usuario pues necesitaba alguna aclaración ahí eso pues uno como fue el funcionario que hizo la visita, pues uno a veces debía de dar información al respecto...* ***En eso básicamente ahí la diferencia con el personal de planta pues no era así muy notoria****, porque tenía su sitio de trabajo pues una llegaba a laborar ahí en el horario establecido, sin que desde luego, pues existiera allá el memoranda allá que le dijera que tenía estar a tal hora, como era el sitio allá para elaborar pues sus informes... pues uno tenía que estar al menos en las horas laborables...elaborar sus conceptos técnicos y cumplir pues lógico con el objeto del contrato." (Minuto 00:11:07 a 00:18:18 CD. Fl. 346)*

E indagado en relación con las jornadas de trabajo, afirmó que no conocía si se exigió el cumplimiento de un horario a los contratistas y que:

> *"En algunos casos si había que avisar porque de todas maneras se tenía que tener un control de todas maneras sobre el contratista no porque a veces se requerían visitas así esporádicas,* ***entonces era lógico que la Corporación tenía que contar con el personal que tenía ahí de eso, para asignarle unas tareas e ir a hacer las visitas. Visitas así esporádicas de casos imprevistos ahí que****... entonces sí hay que tener uno, reportarse al menos decir si no estaba en la... si no iba a ir a la oficina o si estaba...llevar un registro si estaba en comisión o en donde se encontraba" (Minutos 00:19:38 a 00:20:25 fl. 346)*

Y respecto a la recuperación de tiempo, aseveró:

> *"PREGUNTADO: Por favor infórmele al Despacho si en épocas navideñas o en semana santa, si a usted le consta, Corpoboyacá programaba algunos turnos para que el personal descansara algunos días navideños o en semana santa y luego entraba otro grupo a trabajar en la Corporación. En esos eventos, Andrés Orlando González cuando salía a esos turnos, si salía tenía que recuperar el tiempo en que salió a descansar. CONTESTADO: Obligatoriamente así como dicen pues no, si establecían turnos pues más que todo con el personal de planta, y en algunos casos, pues al menos preguntaban no si querían laborar, si quería tomar el puente de navidad o el puente de año nuevo, entonces, si se establecían esos turnos así o al menos eso lo hice yo en el caso mío" (Minuto 00:23:30 a 00:23:40 CD fl. 346)*

Sobre los mismos aspectos, ***Luis Reinaldo Rincón Arias***, afirmó:

"PREGUNTADO: Describa cómo se ejecutaban las labores á las que usted se acaba de referir, cómo los desarrollaban especialmente en cuanto a la parte administrativa con la Corporación, si el contratista tenía autonomía, si por el contrario tenía que llegar a unas determinadas horas, tenía que cumplir unas directrices. Describa detalladamente cómo se ejecutaba por la elaboración del concepto o la práctica de una visita. CONTESTADO: Si a pesar de que él por la denominación de la vinculación que era por contratista pues a él no lo ceñía horarios establecidos. Sin embargo, él trataba de cumplir los horarios establecidos para los empleados de planta. Respecto de las visitas pues habían unos procedimientos preestablecidos a fin de cumplir con ellos cuando se saliera a campo a cumplir con unas visitas, esos procesos tenían unos formatos que tenían que diligenciarse, uno estaba sujeto a diligenciar esos formatos de acuerdo como fueran implementados en su momento donde iba inserto donde iba implícito ahí el concepto final que resultaba de la visita de la observación que se hiciera en campo. PREGUNTADO: La elaboración del trabajo, la ejecución del objeto contractual, a la que se comprometía el contratista tenía que sujetarse a unas directrices concretas por parte de la Corporación o de algún administrativo de la Corporación o en ellos o en los diferentes conceptos que se dictaban había aplicación del conocimiento exclusivo del profesional que realizaba el concepto o él acataba órdenes al respecto sobre algún funcionario de la Corporación. CONTESTADO: Estos formatos o formularios que le comento que eran los que tenían que diligenciarse dentro del proceso cuando arrancaba la radicación de una solicitud o de una queja hasta su estado final cuando salía el permiso pues era ya preestablecido estos formatos que de la oficina de la Subdirección de Planeación se habían implementado o seguían implementándose pues uno estaba sujeto a diligenciar esos formularios, pero ya el concepto como tal era con base en lo que se miraba en la visita de campo que se hiciera. De ahí pues uno tenía su propio concepto para determinar lo procedente. PREGUNTADO: La elaboración y ejecución de esos conceptos a que usted se refiere, el contratista los ejecutaba o los hacía con total autonomía, con parcial autonomía o sin nada de autonomía. CONTESTADO: No ahí había buena parte de autonomía, pero vuelvo y le digo eso era con base en lo que se observara en la visita de campo, con base en el trámite que se había hecho en el diligenciamiento de estos formados. Estos formatos si estaban preestablecidos y uno estaba sujeto a ellos y de ahí se derivaba de acuerdo a la visita de acuerdo a lo observado se derivaba el concepto" (Minuto 00:33:54 a 00:42:00 CD. Fl. 346).

Y más adelante, sobre las circunstancias de la prestación del servicio, dijo:

"Por favor infórmele al Despacho si en el tiempo que conoció a Andrés Orlando González, él tenía o no asignado algún lugar para ejercer sus actividades dentro de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá. CONTESTADO: Si clara, a pesar de que pues allá había cierta prioridad para los funcionarios de planta de todas maneras los contratistas tenían sus escritorios su computadora a efectos de desarrollar actividades... hacer los conceptos, en efecto tenía su puesto determinado. PREGUNTADO: Indíquele al Despacho si los contratistas en un evento dado tenían que ausentarse de las instalaciones de Corpoboyacá tenía que pedir algún permiso o informar su ausencia. En caso afirmativo cómo se hacía ese procedimiento y ante quien se solicitaba. CONTESTADO: A pesar que eran contratistas que entiendo yo no son regidos por un horario como lo son los funcionarios de planta, ellos en esas circunstancias de ausencia tenían que consultar con su jefe inmediato el cual eso es sabido por todo el mundo que aun

> *contratista por escrito no se le autoriza pero sí verbalmente se le autorizaba para que se ausentara. (...)PREGUNTADO: Por favor infórmele al Despacho si en épocas navideñas la Corporación programaba turnos de descanso, 24 de diciembre, 31 de diciembre y si los contratistas también estaban supeditadas a esos turnos si le consta y a la vez si por esos descansos en esos turnos tenían que recuperar esos horarios de trabajo. CONTESTADO: La exigencia para trabajar esas sábados o varios sábados para sacar lo que fuese el primero o 25 de diciembre era para funcionarios de planta. Sin embargo, muchos de los contratistas incluido Andrés pues iban allá a hacer sus informes a hacer los conceptos a efectos de recuperar estos días festivos pues no tuvieron que ir a la oficina por allá a hacer esos trabajos" (Minuto 00:37:57 a 00:42:00 CD. Fl. 346)*

El Ministerio Público le solicitó que aclarara su respuesta en relación con la recuperación de tiempo, en este contexto, dijo:

> *"Mire yo insisto en esto, los de planta nos exigían, bueno nos obligaban para ir allá a efectos de sacar los festivos, pero los contratistas, no me consta que la mayoría fuera a recuperar ese tiempo ni tampoco que los obligaran o pasaran un memorando a efectos de que fueran, pero si buena aparte de los contratistas cumplían con la misma compensación que hacían los de planta. PREGUNTADO: Entonces de su contestación podría uno derivar que es a motu proprio que los contratistas asistían o era la entidad que los obligaba a asistir. CONTESTADO: Eso ahí había de todo, a motu proprio o a veces por el temor y de pronto trabajo atrasado, bueno una cantidad de cosas que jugaban ahí" (Minutos 00:51:57 a 00:52:53 CD. Fl. 346)*

Por su parte, ***Jorge Antonio Morales****, en su calidad de Subdirector Ambiental de Corpoboyacá entre 2009 y 2012, área en la que el demandante prestó sus servicios, expuso:*

> *"PREGUNTADO: Respecto a la forma como se ejecutaba dentro de la Corporación, que se le exigía al contratista y qué se le exigía al de planta. CONTESTADO: Al contratista se le pedía que entregara los productos que se le asignaban para su revisión o su encargo, en este caso si eran resolución de quejas, resolución de visitas técnicas para otorgamiento permisionario o para el desarrollo de procesos sancionatorios él debía practicar la visita, emitir el concepto restrictivo y entregarle a su supervisor del contrato el producto para revisar el grado de calidad. El funcionario que llegue a hacer esas mismas funciones un funcionario de planta esta para hacer lo mismo pero enmarcado también en todo el manual de procedimientos y de las funciones que tiene asignadas en su manual de funciones. PREGUNTADO: La actividad asignada al contratista se ejecutaba en total autonomía por parte del contratista, con parcial autonomía o con nada de autonomía por parte de este. Esto es, la Corporación ejercía algún tipo de control estricto como el que se le exige a un empleado o la rendición de esos conceptos era absolutamente autonomía del contratista. CONTESTADO: El concepto técnico que emite tanto el profesional como, el profesional de planta como el que se le pide que expida un profesional en prestación de servicios debe tener las mismas características en calidad técnica y en ética profesional. En eso si no se puede separar por qué, porque son conceptos*

que van a hacer parte de un trámite bien sea de un proceso sancionatorio o un proceso permisionario, por eso la calidad tanto técnica como ética debe ser la misma y al funcionario de planta se le exige que este más pendiente de otros cosas adicionales a la emisión de ese concepto. El profesional a contrato es tal como está estipulado en su contrato laboral, si son 5 trámites semanales, 5 trámites semanales, 5 expedientes, 5 conceptos, si son 10 son 10 esos los revisa el supervisor revisando que estos tengan el componente técnico y la parte jurídica revisa si jurídicamente ese concepto está enmarcado en las normas vigentes, pero la similitud en la calidad si es la misma. PREGUNTADO: La Corporación en algún momento llegó a exigirle el cumplimiento de unos estándares y de cumplimiento de jornada laboral o de horario al personal contratado. CONTESTADO: Los estándares para la expedición de conceptos o actos que se le contraten al prestador de servicio si son similares entre un personal de planta y un personal a contrato, por qué? Porque todo el procedimiento que hace la entidad como autoridad ambiental en la región de su jurisdicción están todos normados. Todos estos procesos, procedimientos y contenidos de los documentos están normados y regulados en la regulación que aplican las Corporaciones, en este caso Corporaciones Autónomas Regionales en la parte ambiental eso es de exigir. Pero la diferencia con el de planta el de prestación de servicios él puede hacerlo de 8 a 10, de 10 a 12, de 9 a 11 de la noche, él debe entregar es para presentar sus facturas de pagos de honorarios debe presentar sus informes de cumplimiento, que ha cumplido con el trabajo asignado para ese periodo de tiempo pero no en un horario específico puede hacerlo los fines de semana. PREGUNTADO: La labor que ejecutan los contratistas según lo manifiesta el actor es con un carácter subordinado. Sin embargo la entidad dice que esa labor no es de subordinación sino de coordinación ¿Cómo se controlaba la ejecución de un contrato? CONTESTADO: Al contratista se le entrega la tarea que tiene que desarrollar y cada grupo de trabajo, hay un sector de minería, hay un sector de aguas, hay un sector de hidrocarburos, hay un sector de quejas y reclamos...y dependiendo de lo que se esté asignando en qué vía hay un responsable en toda la entidad de cada una de las áreas que tiene en cuenta eso. Hay una parte técnica y una parte jurídica que revisan que el contenido esté cumpliendo con lo que se le asignó, es decir que los estándares sean y que el contratista lo ejecuta en el tiempo que debe ser porque todo esto también está regulado en tiempos por las normas, el tiempo para emitir un concepto, el tiempo para emitir una resolución, el tiempo para dar las soluciones y ese es el control y seguimiento que se aplica a la labor que se contrató pero no como subordinación porque la subordinación ya implica la dirección del resultado que está produciendo el contratista y eso es la parte que el contratista al practicar las visitas o al estudiar los casos emite su concepto en total autonomía de su criterio profesional no bajo subordinación de voy a escribir" (Minuto 01:01:07 a 01:08:03 fl. 346)

E indagado sobre las condiciones que el demandante cumplió los objetos de los contratos, contestó:

"Del trabajo con el ingeniero Andrés lo recuerdo perfectamente como el de prácticamente todos mis subordinados yo estaba pendiente, digo subordinados porque pues correspondía a mi dependencia y por mis manos pasaban todos los expedientes que se tramitaban y por eso siempre tuve un contacto directo no solamente con el ingeniero Andrés González sino con 90, 90 y 110 profesionales más que estaban en mi dependencia y cada uno de los expedientes y conceptos que ellos expedían pasaban por las manos mías para mi revi.. e ya después de

revisados por la parte de supervisión técnica y jurídica pasaban para la firma del acta administrativo completo, a cada coordinador de área, les entregaba su trabajo y como los documentos que ellos manejaban son documentos son expedientes que contienen toda el historial permisionario o sancionatorio dependiendo del caso y es muy alto el riesgo que estos documentos salgan de la entidad para ser utilizados en otro aspecto. Únicamente se pueden sacar para efectos de practicar la visita y hacer seguimiento cuando es el caso y constatar que todo lo que está dicienda es lo que se ve en el capo pero el desarrollo ya de toda la parte conceptual se solicitaba que los expedientes permanecieran en la custodia de la Corporación, por ese motivo la Corporación siempre a los contratistas en la medida que hubiese disponibilidad de espacios y de equipos les facilitó un equipo de cómputo, un de trabaja para que realizara su informe, emitieran su concepto, y lo mismo un espacia donde estaba ese quipo para que ellas lo trabajaran y así no tuvieran que retirar el material de expedientes hacia afuera de la Corporación" (Minuto 01:08:04 a 01:11:10 fl. 346)

Raúl Antonio Torres Torres *como supervisor de varios contratos de prestación de servicios celebrados con el demandante, aseveró:*

"Lo que hace uno como supervisor es designar expedientes teniendo en cuenta el objeto del contrato que era visita y concepto técnico se le asignaba un número determinado de expedientes el cual debía cumplir de manera mensual. Entonces, básicamente era el cumplimiento de actividades a través de un número específica de expediente que debería cumplir mensualmente. PREGUNTADO: Las labores y actividades que se describen en el objeto contractual se realizaban de manera independiente, autónoma por parte del contratista o es como lo afirma el demandante que eran en idénticas similares circunstancias o idénticas condiciones a las del personal de planta...CONTESTADO: Digamos que él tenía completa independencia porque a él no se le manejaba ningún horario. Si yo le asignaba 12 expedientes yo como supervisar lo que verificaba al final del paga al final del mes para su pago mensual que me hubiera cumplido con esas actividades y el concepto técnico que él de manera autónoma rindiera de su experticia como profesional en cada una de estas visitas. PREGUNTADO: En algún momento como supervisor le exigió el cumplimiento de una jornada laboral de un horario a le estableció algunos parámetras concretos bajo los cuales él debía rendir su concepto técnico o realizar las actividades pactadas en el contrato. CONTESTADO: Digamos que horario no se le exigía, digamas en cuanta a orientación técnica, el mismo el mismo sistema de gestión de calidad si establecía como unos parámetros, cómo era que debía abordar su concepto técnico, pero que se le exigiera cumplimienta de horario en ningún momento. PREGUNTADO Cuál era su labor frente a los contratistas y frente concretamente frente al contrato de este señor del señor demandante González Hernández. CONTESTADO: Mi labor como supervisor era asignarle las actividades que estaban establecidas de acuerdo al contrato. Si era 10 visitas, lo que yo hacía era darle esas tareas y verificar al final del mes en un informe que yo debía presentar si cumplía o no con las actividades que se le habían encamendado. (...)" (Minuto 01:29:00 a 01:32:09 cd. Fl. 346).

Más adelante, cuando se le formuló una pregunta sobre la relación del testigo como supervisor del contrato y el contratista, respondió:

> *"Pues básicamente la relación es de un ingeniero que la Corporación le da una orden de prestación de servicios. Me designa a mí como su supervisor, lo que hago es vigilar, pues esto dentro de mis funciones, primero como personal adscrito a la Corporación y segundo como supervisor puesto que las tareas que se le encomiendan las actividades están plasmadas, se cumplan a cabalidad" (Minuto 01:33:30 a 01:34:19 CD. Fl. 346).*

Al ser interrogado por la apoderada de Corpoboyacá sobre el desempeño de Andrés González durante el desarrollo de los objetos contractuales, sostuvo que en varias ocasiones le hizo requerimientos:

> *"Realmente muchas veces inclusive tocó pasarle yo como supervisor algunos oficios para que cumpliera sus metas... habían ocasiones como que se ponía bravo porque se le asignaba algunas tareas cuando básicamente se le asignaba unas metas y era el cumplimiento de una orden de prestación de servicios todo lo que se hacía yo como supervisor era enmarcarme en lo que estaba plasmado en los estudios previos que hacen parte contractual de las 'OPS" (minutos 01:37:30 a 01:37:59 cd. Fl. 346)*

De lo anterior se infiere sin dubitación alguna que, ***por parte del supervisor****, se exigió el cumplimiento idóneo así como oportuno de lo pactado en el marco de la Ley 80 de 1993. Este aspecto no puede ser considerado como una prueba o siquiera un indicio de la subordinación.*

Sin embargo, lo mismo no es posible afirmar respecto a la ***forma*** *como el señor Andrés Orlando González Hernández cumplía con el objeto contractual, en tanto la prestación de servicios estaba sujeta a los parámetros previamente establecidos por la entidad y su control por varios funcionarios que superaban el ámbito exclusivo del contrato estatal. Es así que para rendir los conceptos técnicos debía ceñirse a los formatos de CORPOBOYACÁ, además su contenido técnico, jurídico y de calidad era revisado y debía ser aprobado, de manera que el contratista quedaba sometido a los criterios institucionales.*

Si bien, resulta diáfano que el contenido del concepto técnico atendía a lo observado en la visita y a las conclusiones que llegara el contratista como profesional en Ingeniería Sanitaria, lo cierto es que ello no le otorgaba potestad alguna para realizar su trabajo con autonomía pues este dependía de unas directrices establecidas por CORPOBOYACÁ. De ahí que las visitas y rendición de

conceptos técnicos se exigieran en las mismas condiciones para los servidores públicos vinculados a la demandada y a los contratistas.

Ahora, en virtud del carácter misional de la actividad que desarrollaba el contratista, su trabajo ***dependía directamente del Subdirector de Administración de Recursos Naturales****, que según el Manual de Funciones tenía a cargo:*

> *"(...) 3.Elaborar, ejecutar y hacer seguimiento al plan de las visitas técnicas requeridas para la expedición de licencias, permisos, concesiones o autorizaciones en ejercicio de funciones de autoridad ambiental.*
> ***4. Avalar los conceptos técnicos para la expedición de licencias, permisos, concesiones o autorizaciones en ejercicio de funciones de autoridad ambiental conforme a las disposiciones legales vigentes.***
> *5. Dar cumplimiento al plan de monitoreo control y seguimiento.*
> *6. Emitir conceptos técnicos para la expedición de aval técnico ambiental de proyectos"*[30] *(Resaltado fuera de texto original)*

Obsérvese que al funcionario que desempeñara este cargo de Subdirector, le correspondía la dirección de la ejecución de las obligaciones de Andrés Orlando González, pues avalaba los conceptos técnicos para los procesos permisionarios o sancionatorios que éste debía rendir. Precisamente, para el Profesional Código 2028 Grado 12 de esta dependencia, que insiste la Sala tenía asignadas las mismas actividades que desarrollaba el actor, ***el jefe inmediato era el Subdirector de Administración de Recursos Naturales***[31]*.*

También, la Corporación le imponía al contratista condiciones sobre el tiempo en que debía cumplir con sus obligaciones que escapaban al número de visitas mensuales y conceptos técnicos mínimos establecidos en los Estudios Previos[32]*. Según la testimonial del Subdirector de Recursos Naturales citada, para la época en que el demandante ejecutó los contratos de prestación de servicios, estas actividades debía cumplirlas en los tiempos establecidos por las normas y por ello ejercía un control.*

En efecto, el propósito principal del cargo de Subdirección de Administración de Recursos Naturales Código 0040 Grado 16 es "Dirigir, controlar y velar por el

---

[30] *CD. Folio 192 Manual de Funciones y Competencias Laborales. Documentos versiones 07 de 25 de agosto de 2009 (fl. 22); 10 del 7 de enero de 2010 (fl. 23); 12 de 8 de mayo de 2012 (fl. 21)*
[31] *CD. Folio 192 Manual de Funciones y Competencias Laborales. Documentos versiones 07 de 25 de agosto de 2009 (fl. 71); 10 del 7 de enero de 2010 (fl. 71); 12 de 8 de mayo de 2012 (fl. 66)*
[32] *Para el contrato 2009-14, se pactó efectuar visitas técnicas y emitir conceptos técnicos en un número no inferior a 9 cada mes, en el 2010-065 mensualmente 12 visitas. Cd. Fl. 317.*

desarrollo de las actividades para el ejercicio de la autoridad ambiental definidas en el proceso de gestión y administración de recursos naturales y el ambiente, con el fin de garantizar su sostenibilidad acorde a la política ambiental, a la ley, a los planes, programas y proyectos corporativos.". Así entonces, no queda duda que el desarrollo de las obligaciones a cargo del actor estaba ***gobernada por ese funcionario.***

Por otra parte, si bien los testigos afirmaron que no se le impuso el cumplimiento de un horario, lo cierto es que de la apreciación de las pruebas en su conjunto, se concluye una ***flexibilidad que no avanza a su inexistencia****, pues el contratista debía estar de forma permanente en las instalaciones de la entidad.*

Constituyen indicios de la prestación del servicio en una jornada específica y determinada por el ***contratante*** *que i) se le asignara un lugar de trabajo; ii) que las visitas debían realizarse en los tiempos establecidos por la Corporación; iii) que las visitas se realizaran en un vehículo de la Corporación y con los instrumentos facilitados por la entidad*[33]*; iv) que por la naturaleza de las obligaciones contractuales estas no podían suspenderse, al tratarse del cumplimiento de la misión de la entidad; y v) que las obligaciones contractuales implicaban el cumplimiento de términos legales respecto del otorgamiento de permisos o la imposición de sanciones.*

De la apreciación de estos indicios en conjunto, teniendo en consideración su concordancia y convergencia con el hecho indicado, según lo ordena el artículo 242 del CGP, la Sala dirá que estos desembocan en el convencimiento sobre el cumplimiento de una jomada de trabajo por parte del contratista.

En el mismo sentido, Jorge Antonio Morales Pérez y Luis Reinaldo Rincón Arias, coincidieron en afirmar que el demandante permanecía en la entidad en similares condiciones que los funcionarios de planta y que debía informar al jefe inmediato si tenía que ausentarse del lugar de trabajo, quien lo autorizaba de forma verbal.

Ahora, según los Estudios Previos, las actividades del contratista se extendían a las labores requeridas para la implementación y mejora continua de los sistemas de calidad y MECI[34]*.*

---

[33] *Folios 134, 172 vto. y 210).*
[34] *Ibidem*

Lo anterior, implica su sometimiento a parámetros relacionados con la forma de prestación del servicio y tiempos de entrega. Recuérdese que los sistemas de gestión de calidad, establecen normas que buscan la homogenización de las actividades desarrolladas por una empresa o entidad estatal a través de modelos, tipos o patrones aplicados a un servicio específico, que en este caso se trataba de los que prestan las Corporaciones Autónomas Regionales según la Ley 99 de 1993, de manera que no es posible que quienes participen en esta labor se alejen del esquema adoptado.

Se agregará que el Decreto 1599 de 2005, vigente para la fecha de celebración de los contratos de prestación de servicios[35]*, mediante el cual se adoptó el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano* ***MECI*** *1000:2005, estaba relacionado con la aplicación del* ***Sistema de Control Interno*** *en las entidades (Art. 1).*

Según el parágrafo del artículo de la Ley 87 de 1993, el control interno se expresa a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumple en toda la escala de estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluaciones de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.

En este contexto, la aplicación del modelo MECI, requería el sometimiento de quienes desempeñan labores misionales de las entidades a ciertos parámetros para la ejecución de estas. Así, en su artículo cuarto, dispuso:

> *"**Artículo 4°.-** Elementos para el Sistema de Control Interno. Toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno:*
>
> *a. Establecimiento de objetivos y metas tanto generales como específicas, así como la formulación de los planes operativos que sean necesarios;*
> ***b. Definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos;***
> *c. Adopción de un sistema de organización adecuado para ejecutar los planes;*
> ***d. Delimitación precisa de la autoridad y los niveles de responsabilidad;***
> *e. Adopción de normas para la protección y utilización racional de los recursos;*
> ***f. Dirección y administración del personal conforme a un sistema de méritos y sanciones;***

[35] *Derogado por el Decreto 943 de 2014*

> *g.* ***Aplicación de las recomendaciones resultantes de las evaluaciones del control interno;***
> *h. Establecimiento de mecanismos que faciliten el control ciudadano a la gestión de las entidades;*
> *i. Establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control;*
> *j. Organización de métodos confiables para la evaluación de la gestión;*
> *k. Establecimiento de programas de inducción, capacitación y actualización de directivos y demás personal de la entidad;*
> *l. Simplificación y actualización de normas y procedimientos." (Resaltado fuera de texto original)*

En el caso en concreto, al contemplarse como una actividad indispensable para el objeto contractual, el cumplimiento por parte de Andrés Orlando González de los procedimientos del MECI quedó sujeto al desarrollo de sus obligaciones según las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de la entidad, despojándolo de la discrecionalidad que se predica de los contratos de prestación de servicios. En efecto, se previó como una causal para declarar la caducidad o la liquidación unilateral del contrato, cinco (5) incumplimientos en los tiempos establecidos, así:

> *"Realizar las actividades asignadas para la implementación y/o mejora continua de los sistemas de Calidad y MECI. En caso de verificarse de manera injustificada, cinco (5) incumplimientos en las tiempos establecidos en los Procedimientos para Visita y Concepto Técnico, la Corporación podrá declarar la caducidad de la Orden de Prestación de servicios"*[36]*. (Destacado del texto original)*

Además, el contratista tenía la obligación de la elaboración, almacenamiento y conservación de los documentos acorde con las normas archivísticas establecidas en el proceso de Gestión y aseguramiento documental y velar para evitar su deterioro o pérdida[37]*.*

Su sujeción a la entidad contratante también se evidencia en que se estipuló en los Estudios Previos que el contratista debía cumplir con "Las demás actividades asignadas por el Supervisor"[38] *quedando "Sujeto a las actividades que se programen o asignen"*[39]*. Es decir, que al igual que en las relaciones laborales, el señor Andrés*

---

[36] *Textualmente se lee en los contratos OPS-2012-036, OPS-2011-149 y CPS-2011-053. En sentido similar en el contrato CPS 2010-065. Todos visibles en el CD a folio 317.*
[37] *Según los Estudios Previos de los contratos 2011-053 y 2011-149 CD. Fl. 317.*
[38] *Contrato OPS-2012-036. Con una redacción similar, se encuentra esta estipulación para los contratos CPC 2010 -065 y 2012-036. CD. Fl. 317*
[39] *Ibídem*

Orlando González Hernández estaba sometido a la imposición de labores diferentes a las pactadas de forma expresa, de acuerdo a las necesidades de la Corporación.

Por otra parte, Jorge Antonio Morales como ex Subdirector de Recursos Naturales y supervisor, insistió en que no era obligatoria la asistencia del contratista a las capacitaciones. En contraste, Luis Evangelista Márquez, sostuvo:

> *"Obligatorias en algunos casos porque dentro de los requisitos establecidos ahí en la... en el contrato se establecía que había que participar en esas capacitaciones ya que formaban también parte de la inducción al mismo contratista, entonces, en cuanto al Sistema de Gestión de Calidad y cualquier otra capacitación pues si, se establecía que era como obligatorio. Desde luego se sobre entendía que tenía que estar al tanto de los cambios tanto en la política ambiental como en la normatividad en el ordenamiento jurídico, allá de la Corporación para esa mismo... aplicarlo en el mismo desempeño de las funciones como contratista" (Minuto 00:21:22 a 00:22:28 CD. Fl. 346).*

Y Luis Reinaldo Rincón, aseveró:

> *"PREGUNTADO: Por favor indíquele al Despacho si el ingeniero Andrés Orlando González participaba o no en capacitaciones que programaba Corpoboyacá, y en caso afirmativo manifieste si eran o no obligatorios para los contratistas. CONTESTADO: La misión de la Corporación siempre ha sido una, donde para el cumplimiento de esta meta en ese entonces habían funcionarios de planta y había contratistas por su puesto para ir al objetivo final de la misión de la Corporación a efectos de establecer estas capacitaciones pues teníamos que ir los de planta, también iban los contratistas pues allá se le solicitaba que en lo posible tenían que estar a efectos de que tuvieran la capacitación necesaria para el cumplimiento de sus funciones."*

La testimonial de quienes sostienen la necesidad de la asistencia de los contratistas a las capacitaciones ofrecidas por la entidad, coinciden con la documental que obra en el expediente. En efecto, a folio 115, obra una anotación realizada por Raúl Antonio Torres Torres en calidad de supervisor del contrato, sobre el compromiso permanente del contratista con el Sistema de Gestión de Calidad y con el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) en la que se lee: "Cumplimiento cuando se ***requiere*** *la presencia en socialización MECI"*[40] *(Resaltado fuera de texto original)*

Según el Diccionario de la Real Academia Española, requerir se refiere a "intimar, avisar o hacer saber algo con autoridad pública"[41]*, y esta observación se hizo en un informe sobre el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista.*

---

[40] *Folio 115.*
[41] *http://dle.rae.es/?id=W6cd580*

Estas circunstancias llevan al convencimiento del Tribunal que la entidad para verificar el cumplimiento de los contratos de prestación de servicios, tenían en cuenta la asistencia del contratista a las capacitaciones, lo que en últimas, las hacía obligatorias.

Igualmente, los elementos necesarios para cumplir el objeto contractual eran suministrados por la entidad, pues según la prueba testimonial de Luis Evangelista Márquez que se citó extensamente, para el desplazamiento de los lugares en los que tenía que realizar la visita técnica se utilizaba un vehículo institucional, y en los contratos se pactó como ***obligación*** *del contratista,* ***la utilización****, previa autorización de la Supervisión,* ***del equipo y herramientas necesarias para el trabajo a ejecutar****, los cuales debía devolverlos a la terminación del mismo mediante inventario al jefe de almacén de la entidad (fl. 134, 172 vto. y 210).*

Por estas razones, se encuentra acreditado el elemento de la subordinación.

Los argumentos esgrimidos por el a-quo para desestimar la subordinación entre el demandante y Corpoboyacá, no encuentran asidero, pues en síntesis: i) la inexistencia de llamados de atención realizados por la entidad al señor Andrés Orlando por no encontrarse en el momento de ser requerido, no constituye siquiera indicio de la ausencia de una jornada laboral. Las reglas de la experiencia indican que una persona puede prestar sus servicios al Estado en virtud de una relación laboral por un largo periodo de tiempo, sin que sea requerido por su superior por el incumplimiento de sus funciones; ii) no resulta indispensable para demostrar el sometimiento del contratista a la entidad, que éste no prestara el servicio única y exclusivamente en las instalaciones de CORPOBOYACÁ, máxime cuando quedó acreditado que el objeto de los contratos implicaban la realización de vistas técnicas en el lugar y el cronograma establecido por el ***contratante*** *y según sus necesidades; iii) el hecho que el demandante* ***informara cuando se ausentaba*** *del lugar de prestación de servicios, permite inferir sujeción a la entidad. Y es que, por regla general, la autonomía anula cualquier clase de control del contratista sobre el contratante en relación con la administración de su tiempo.*

Si bien, en virtud de la coordinación propia de los contratos estatales, para el desarrollo del objeto contractual se requiere el acatamiento de ciertos lineamientos generales, lo cierto es que, en el sub-lite, al examinar en conjunto el material

probatorio y bajo las reglas de la sana crítica, quedó establecido que la entidad ejerció la dirección y control sobre la forma y el tiempo del cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que avanzaron al sometimiento que se predica de las relaciones laborales.

Además, se insistirá en que, la imposición de las obligaciones al contratista en los términos de la Ley 99 de 1993 para el cumplimiento de la misión institucional y con el objeto de suplir las deficiencias de la planta de personal, permiten inferir un vínculo laboral. Es diáfano para la Sala que el contrato de prestación de servicios coincide con el ***propósito*** *del empleo denominado Profesional Especializado Código 2028, Grado 12 de la dependencia Subdirección Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá que consiste en "Desarrollar visitas técnicas correspondientes en las diferentes actividades objeto de procedimientos permisionarios y/o sancionatorios, aplicados dentro del proceso de Gestión y administración de los Recursos Naturales y del Ambiente, conforme a los lineamientos técnicos y normativos de manera oportuna veraz y confiable"*[42].

No resulta constitucionalmente válida la justificación según la cual, se celebraban contratos de prestación de servicios porque la Subdirección de Administración de Recursos Naturales solo contara con 6 servidores públicos, pues frente a la sobrecarga de trabajo por insuficiencia de personal, el legislador consagró como solución la creación de cargos de carácter ***permanente*** *(Art. 2° del Decreto 2400 de 1968) o* ***transitorios*** *(Art. 21 Ley 909 de 2004) según las necesidades de la entidad,* ***pero no****, los contratos de prestación de servicios.*

Según el a-quo "en las órdenes de prestación de servicios suscritas por el demandante se estableció de manera clara el objeto de las mismas, y ***que si bien se relacionan con la misión de la entidad, también se refieren a solo una parte de ésta****, por lo que se reitera, se presenta como una de las formas de apoyo de la entidad para el logro de sus objetivos" (fl. 373) (Resaltado fuera de texto original). Lo anterior resulta contradictorio, pues por una parte, los empleos públicos son creados para las labores misionales, y por otra, no es posible asignar a una sola persona el cumplimiento de todas las funciones de la entidad, sino de una parte de estas, de acuerdo con su perfil.*

---

[42] *CD. Folio 192 Manual de Funciones y Competencias Laborales. Documentos versiones 07 de 25 de agosto de 2009 (fl. 71); 10 del 7 de enero de 2010 (fl. 71); 12 de 8 de mayo de 2012 (fl. 66)*

Por ello, el núcleo básico de la estructura de la función pública es el ***empleo público*** *entendido como el* ***conjunto*** *de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan* ***a una persona*** *con el propósito de satisfacer los fines del Estado (Art. 19 Ley 909 de 2004); lo que de modo alguno permite concluir, que a cargo de un solo servidor este el cumplimiento de toda la misión institucional, pues para esto se crean las plantas de personal, cuyos empleos tienen contenido funcional diferente, de tal manera que a cada uno se le pueda exigir ciertas responsabilidades.*

Así entonces, ninguno de los argumentos esgrimidos por el Juez de primera instancia sobre la inexistencia de la subordinación, soportan un examen legal y probatorio, razón por la cual, se revocará la sentencia apelada.

Por otra parte, quedó acreditado con los testimonios, los contratos de prestación de servicios, los Estudios Previos y la certificación del Profesional Especializado de Tesorería[43]*, que el contratista recibía un pago como contraprestación de los servicios prestados, el cual fue pactado en mensualidades, como ocurre en las relaciones laborales.*

Tampoco hay duda para la Sala que el servicio fuera prestado de forma personal por la contratista. En efecto, los testigos coincidieron en este aspecto, y en los contratos se pactó como cláusula que "EL (LA) CONTRATISTA no podrá ceder en todo o parte el presente Contrato, sin autorización previa y escrita expedida por la CORPORACIÓN"[44]*. En efecto, no fue acreditado o alegado que esta cláusula se hizo efectiva, al contrario todos los informes mensuales de avance y seguimiento de actividades los suscribió el contratista Andrés Orlando González Hernández*[45]*.*

En conclusión, se encuentran verificados cada uno de los elementos de la relación laboral: prestación personal del servicio, remuneración, subordinación, así como el carácter permanente y misional de las obligaciones contratadas.

Sin embargo, resulta relevante destacar que el reconocimiento de la relación laboral, no confiere a quien demanda la condición de empleado público, en tanto ello requiere el cumplimiento de los requisitos previstos en las normas para el acceso a los cargos públicos.

---

[43] *Folio 82*
[44] *Folios 134, 172, 192 y 210 vto.*
[45] *Folios 119 a 126, 138 a 161, 166 a 186 ,195 a 204, 213 a 220 y 222 a 225*

Ahora bien, merece especial atención el hecho relacionado con que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, inobserve su posición de garante de los derechos laborales y de seguridad social que forman parte del bloque de constitucionalidad[46]*, al celebrar contratos estatales para la prestación de un servicio que a todas luces debe ser asignado a un servidor público por la naturaleza y permanencia de la labor. Si bien, la parte demandada insistió en la falta de personal para su desarrollo, lo cierto es que frente a tal falencia debe recurrir a lo ordenado por el último inciso del artículo 2° del Decreto 2400 de 1968, según el cual "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" (Resaltado fuera de texto original).*

Es criterio jurisprudencial que la suscripción de contratos de prestación de servicios se deben "restringir a aquellos casos en los que la entidad pública requiere adelantar labores ***ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente*** *exceden su capacidad organizativa y funcional, porque,* ***si contrata por prestación de servicios personas que deben desempeñar exactamente las mismas funciones que de manera permanente se asignan a los demás servidores públicos, se desdibuja dicha relación contractual.***"[47] *(Resaltado fuera de texto original).*

La celebración de contratos de prestaciones de servicios que ocultan una verdadera relación laboral, impide la realización del derecho previsto en el artículo 7° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[48] *que se dirige al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, pues al contratista que le corresponde cumplir con los deberes que pueden ser asignados a un servidor público no recibe la misma remuneración que estos últimos, no goza de la oportunidad de ser promovido a una categoría superior en consideración al tiempo de servicio, así como a las vacaciones.*

Además, esta forma de contratación representa un costo más alto que afecta el erario público, en tanto la entidad se ve abocada a demandas, gastos procesales y condenas judiciales.

---

[46] *Artículo 93 Constitución Política*
[47] *Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección "B". C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia 2 de marzo de 2017. Radicación número: 63001-23-33-000-2013-00018-01(2211-14). Actor: RUBIEL ARIAS BERMÚDEZ. Demandado: MUNICIPIO DE QUIMBAYA.*
[48] *Aprobado mediante la Ley 74 de 1968*

La apatía del funcionario público en estos términos, constituye un desconocimiento flagrante de los principios que orientan el Estado Social de Derecho. Por lo anterior, la Sala requerirá a la entidad demandada para que se abstenga de celebrar contratos de prestación de servicios para encubrir verdaderas relaciones laborales.

Por último, respecto de las excepciones denominadas "LEGALIDAD DEL ACTO CUYA NULIDAD SE DEMANDA" y "SUFICIENCIA DE MOTIVACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA DEL ACTO DEMANDADO EN NULIDAD" propuestas por la apoderada de la parte demandada (fl. 310), se dirá que sus argumentos son de defensa, y por lo tanto lo expuesto en precedencia, permite concluir su falta de prosperidad.

5.5. De la prescripción de los derechos laborales derivados de un contrato realidad

Una vez verificada la existencia de la relación laboral, el fallador tiene la carga de determinar, si se ha configurado el fenómeno jurídico de la prescripción.

La Sección Segunda del Consejo de Estado en ***sentencia de unificación*** *proferida el* ***25 de agosto de 2016****, con radicación número 23001-23-33-000-2013-00260-01 y ponencia del Consejero Doctor Carmelo Perdomo Cuéter, siendo demandante la señora Lucinda maría Cordero Causil y demandado el Municipio de Ciénaga de Oro – Córdoba, sostuvo que el fenómeno jurídico de la prescripción en casos como el que convoca el presente estudio, encuentra sustento en el principio de la seguridad jurídica en tanto impide la perpetuidad de la reclamaciones relacionadas con los reconocimientos laborales, con el desmedro patrimonial que ello implica:*

> *"**3.3.1 La prescripción del derecho reclamado.***
>
> *(...), la sección segunda de esta Corporación ha precisado que "...la prescripción se define como la acción a efecto de '...adquirir un derecho real o extinguirse un derecho o acción de cualquier clase por el transcurso del tiempo en las condiciones prevista por la ley' o en otra acepción como '...concluir o extinguirse una carga, obligación o deuda por el transcurso del tiempo".*
>
> *En este orden de ideas, si bien en virtud del artículo 53 de la Constitución Política los beneficios laborales mínimos de los trabajadores comportan carácter irrenunciable, el legislador ha previsto la prescripción extintiva de esos derechos, fundamentalmente con el propósito constitucional de salvaguardar la seguridad jurídica en relación con litigios que han de ventilarse ante los jueces frente a la inactividad del servidor de reclamar su pago oportunamente. Por lo tanto, para que opere el fenómeno prescriptivo*

se requiere que transcurra el interregno preestablecido durante el cual no se hayan realizado las correspondientes solicitudes.

*(...)**6. Exequibilidad del artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968***

*Siendo los cargos efectuados por el actor, los mismos con relación a todas las disposiciones demandas, a esta Corporación no le resta sino acoger y hacer suyos los fundamentos ya expuestos en la presente providencia (numeral 5 de Considerandos) y que constituyen el precedente judicial plasmado en la Sentencia C- 072 de 1994. Con base en dichos presupuestos teóricos, esta Corporación declarará exequible la expresión "Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este Decreto prescribirán en **tres años**, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible" contenida en el artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968, por los cargos analizados" (subraya la Sala).*

*Así las cosas, se itera, que el fenómeno jurídico de la prescripción encuentra sustento en el principio de la seguridad jurídica, en la medida en que busca impedir la perpetuidad de las reclamaciones referentes a reconocimientos de índole laboral, **que pudieron quedar pendientes entre los extremos de la relación de trabajo al momento de su finalización**, pues contrario sensu resultaría desproporcionada la situación en la que se permitiera que el trabajador exigiera de su empleador (o exempleador) la cancelación de emolumentos que con el trascurrir de los años implicarían un desmedro excesivo del patrimonio de este (en atención a las indemnizaciones o intereses moratorios que se podrían causar) y le impediría la conservación de los elementos probatorios tendientes a desvirtuar lo demandado.*

Para efectos de dar aplicación a la prescripción trienal de que tratan los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, según los cuales el término prescriptivo ha de contabilizarse a partir del momento en que el derecho se hace exigible, resulta pertinente estudiar en las controversias conocidas bajo el rótulo de contrato realidad desde cuándo ha de entenderse que el derecho es exigible.

Acerca de esta materia, las salas de decisión de la sección segunda de esta Corporación han sostenido tesis disímiles, a saber: (...)

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

*Respecto de la oportunidad a partir de la cual debe contabilizarse el aludido interregno, es del caso interpretar los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, en armonía con el mandato contenido en el artículo 12 (numeral 2) del convenio 95 de la OIT, de acuerdo con el cual **los ajustes finales de los salarios debidos tienen lugar desde la terminación del***

> ***nexo contractual con el empleador, por cuanto es desde ese momento en que se podrá demostrar que durante la ejecución del contrato de prestación de servicios se dieron los elementos constitutivos de una relación laboral con el Estado (prestación personal del servicio, remuneración y subordinación) y, en consecuencia, reclamar el pago de las prestaciones a las que tendría derecho de comprobarse ese vínculo****, todo lo anterior en virtud de los principios de favorabilidad, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales y progresividad y prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, así como los derechos constitucionales al trabajo en condiciones dignas e irrenunciabilidad a la seguridad social.*
>
> ***Por lo tanto, si quien pretende el reconocimiento de la relación laboral con el Estado, se excede de los tres años, contados a partir de la terminación de su vínculo contractual, para reclamar los derechos en aplicación del principio de la "...primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por las sujetos de las relaciones laborales"*** *(artículo 53 constitucional****), se extingue el derecho a solicitar las prestaciones que se deriven de aquella, pues dicha situación se traduciría en su desinterés, que no puede soportar el Estado, en su condición de empleador.***
>
> *Pero en aquellos contratos de prestación de servicios, pactados por un interregno determinado y que la ejecución entre uno y otro* ***tiene un lapso de interrupción, frente a cada uno de ellos habrá de analizarse la prescripción a partir de sus fechas de finalización,*** *puesto que uno de los fundamentos de la existencia del contrato realidad es precisamente la vocación de permanencia en el servicio. Por consiguiente, le corresponderá al juez* ***verificar si existió o no la citada interrupción contractual, que será excluida de reconocimiento y examinada en detalle en cada caso particular, en aras de proteger los derechos de los trabajadores, que han sido burlados por las autoridades administrativas al encubrir una relación laboral bajo contratas de prestación de servicios.*** *" (Resaltado fuera de texto)*

Entonces, los derechos laborales que sean reclamados ante la justicia se ven sometidos a la prescripción, incluso aquellos que por razón de la forma de vinculación con la administración, son negados mediante un acto administrativo, pues ninguna razón objetiva existe para excluirlos de la disposición que así lo contempla para este tipo de reclamaciones.

En consecuencia, de conformidad con la sentencia traída en cita, el interesado debe reclarmar la existencia de la relación laboral en un término no ***mayor a tres (3) años contados a partir de la celebración del último contrato****.*

Además, se le otorgó al juez la facultad de determinar si se presentó una interrupción contractual, de acuerdo con los medios de convicción que otorguen certeza sobre las características de la prestación del servicio como por ejemplo su

permanencia, el objeto, entre otros u hechos indicativos de la ausencia de ***intención de finiquitar la relación contractual.***

Y es que, la labor de los administradores de justicia en vigencia de la Carta Política de 1991[49]*, se funda en la aplicación de las normas, determinada por el dinamismo de las relaciones sociales y no sólo por su tenor literal; de ahí que para la solución de cada caso sea necesario atender las circunstancias que determinaron el objeto del conflicto.*

Por último, la sentencia de unificación se refirió a la imprescriptibilidad de los aportes al sistema de seguridad social en pensión, en los siguientes términos:

> *(...) la Sala aclara que la prescripción extintiva* ***no es dable aplicar frente a los aportes para pensión****, en atención a la condición periódica del derecho pensional, que los hace imprescriptibles, pues aquellos se causan día a día y en tal sentido* ***se pueden solicitar en cualquier*** *época, mientras que las prestaciones sociales y salariales, al ser pagadas por una sola vez, sí son susceptibles del mencionado fenómeno, por tener el carácter de emolumentos económicos temporales.*
>
> *(...)*
>
> *En este orden de ideas,* ***las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, están exceptuadas no solo de la prescripción extintiva sino de la caducidad del medio de control*** *(de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA)*[50]*, y por ende,* ***pueden ser solicitados y demandados en cualquier momento, puesto que la Administración no puede sustraerse al pago de los respectivos aportes al sistema de seguridad social en pensiones, cuando ello puede repercutir en el derecho de acceso a una pensión en condiciones dignas y acorde con la realidad laboral, prerrogativa que posee quien ha servido al Estado mediante una relación de trabajo.***
>
> *(...)*
>
> *Igualmente, en atención a que el derecho a una pensión redunda en la calidad de vida de aquella persona que entregó al Estado su fuerza de*

---

[49] *La Corte Constitucional en sentencia T-406 de 1992, con ponencia del doctor Ciro Angarita Barón, expuso: "De lo dicho se deriva la idea de que el juez, en el Estado social de derecho también es un portador de la visión institucional del interés general. El juez, al poner en relación la Constitución - sus principios y sus normas- con la ley y con los hechos hace uso de una discrecionalidad interpretativa que necesariamente delimita el sentido político de los textos constitucionales. En este sentido la legislación y la decisión judicial son ambos procesos de creación de derecho"*

[50] *"Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:*
1. En cualquier tiempo, cuando:
(...)
c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;
(...)".

trabajo en aras de su propia subsistencia, e incluso de la de su familia, tanto para recibir una contraprestación por su servicio como para llegar a obtener beneficios que cubran contingencias derivadas de la vejez o invalidez, el juez contencioso ***deberá estudiar en todas las demandas*** *en las que proceda el reconocimiento de una relación laboral (contrato realidad),* ***así no se haya solicitado expresamente, el tema concerniente a las cotizaciones debidas por la Administración al sistema de seguridad social en pensiones, pues si bien es cierta que la justicia contencioso-administrativa es rogada, es decir, que el demandante*** *tiene la carga procesal de individualizar las pretensiones condenatorias o declaratorias (diferentes a la anulación del acto) con claridad y precisión*[51] ***en el texto de la demanda respecto de las cuales el juez deberá pronunciarse en la sentencia (principio de congruencia), también lo es que este mandato legal debe ceder a las postuladas superiores, cuanto más respecto de los derechos constitucionales a la vida en condiciones dignas e irrenunciabilidad a la seguridad social, puesto que "La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores"*** *(artículo 48 de la C.P.), como extremo débil de la relación laboral, que imponen a las autoridades estatales la obligación de adoptar medidas tendientes a su protección efectiva, ya que sería mayor el menoscabo para la persona cuando llegare a acceder a un derecho pensional (sea por vejez o invalidez) con un monto que no reconoce la fuerza laboral que entregó a su empleador, frente a los demás que sí obtuvieron todos los beneficios a los que se tiene derecho en un contrato de trabajo (principio de proporcionalidad).*

Lo anterior, además por cuanto al hallarse involucrados derechos de linaje constitucional fundamental, ha de privilegiarse el principio de iura novit curia[52]*, en virtud del cual al juez le incumbe aplicar el derecho pese a que este sea diferente al invocado por las partes, pues es su deber estudiar el asunto de acuerdo con los hechos y el derecho vigente, por lo que se insiste en que el juez contencioso-administrativo se debe pronunciar,* ***aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, una vez determinada la existencia del vínculo laboral entre el demandante y la agencia estatal accionada, en tanto que aquellos derechos son de aplicación judicial inmediata y evidenciada su vulneración, en aras de su prevalencia sobre el derecho procesal, habrán de adoptarse las medidas jurídicas necesarias para su restablecimiento,*** *lo cual encuentra respaldo en lo expuesto por la Corte Constitucional, en sentencia C-197 de 1999, con ponencia del magistrado Antonio Barrera Carbonell, en el sentido de que "...cuando el juez administrativo advierta la violación de un derecho fundamental constitucional de aplicación inmediata, deberá proceder a su protección, aun cuando el actor en la demanda no hubiere cumplido con el requisito de señalar las normas violadas y el concepto de violación", por lo cual lo anotado no implica la adopción de una decisión extra petita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del*

---

[51] *Ley 1437 de 2011, artículos 162 (numeral 2) y 163 (inciso 2°).*

[52] *"Los jueces dan el derecho. Para algunos autores surgió en forma de advertencia, casi diríamos de exabrupto que un juez, fatigado por la exposición jurídica de un abogado, le dirigiría: Venite ad factum, iura novit curia; o lo que es lo mismo: 'Abogado: pasad a los hechos; la corte conoce el derecho'...". CISNEROS FARÍAS, Germán. Diccionario de frases y aforismos latinos: Una compilación sencilla de términos jurídicos. México, primera edición, número 51, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie: estudios jurídicos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 55.*

trabajador a favor de quien se ha declarado la existencia de una relación laboral con la Administración[53].

Acerca del tema, también resulta pertinente evocar la sentencia de 28 de mayo de 2015 de la Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Laboral)[54], *que explicó lo siguiente:*

> *"(...) estima pertinente la Sala recordar, que de conformidad con el art. 17 de la L. 100/1993, modificado por el art. 4 de la L. 797/2003, durante la vigencia de la relación laboral, es obligación del empleador afiliar a su trabajador y efectuar las cotizaciones al sistema general de pensiones, y es también el único responsable de realizar el pago de tales aportes -incluido el porcentaje que le corresponde al trabajador-, tal como lo prevé el art. 22 de la L. 100/1993.*
>
> *Ello significa que si el empleador incumple las obligaciones que el Sistema de Seguridad Social le impone, debe soportar no sólo el pago de tales aportes, también las demás sanciones a que haya lugar, tal como lo precisa el art. 23 ibidem.*
>
> *Lo anterior, también aplica a los eventos en los cuáles el Juez declara la existencia de un contrato de trabajo, pues* ***esa decisión judicial... indefectiblemente conlleva la obligación de realizar aportes al régimen pensional al cual pertenecía o estaba afiliada el demandante...sin que sea dable pensar siquiera, que el trabajador se vea obligado a iniciar un nuevo proceso persiguiendo el pago de tales aportes, pues tal objetivo se cumple cuando la jurisdicción declara la existencia del contrato realidad****" (se destaca).*

Por último, resulta oportuno precisar que la imprescriptibilidad de la que se ha hablado no opera frente a la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, pues esto sería un beneficio propiamente económica para él, que no influye en el derecha pensional como tal (que se busca garantizar), sino en relación con las cotizaciones adeudadas al sistema de seguridad social en pensiones, que podrían tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional, por lo tanto, la Administración deberá, determinar mes a mes si existe diferencia entre los aportes que se debieron efectuar y los realizadas por el contratista, y cotizar al respectiva fonda de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión sola en el porcentaje que le correspondía como empleador.

Para efectos de lo anterior, el demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante su vínculo contractual y en la eventualidad de qué no los hubiese hecho o existiese diferencia en su contra,

---

[53] *El Consejo de Estado (sección segunda, subsección A), en sentencia de 17 de abril de 2008, expediente 25000-23-25-000-1999-03598-01(4218-04), C.P. Jaime Moreno García, sobre el particular dijo: "...el conjunto de prestaciones generadas con ocasión de la prestación del servicio y el consecuente cómputa de ese tiempo para efectos pensionales junto con* ***el pago de las cotizaciones correspondientes...no requieren de petición específica, pues constituyen una consecuencia obligada de la declaración de la existencia de tal relación. No es, por tanto, una decisión extra-petita, pues como quedó dicho, son derechos inherentes a la relación laboral****" (negrilla fuera de texto).*

[54] *Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia de 28 de mayo de 2015, radicación 45985, magistrada ponente Clara Cecilia Dueñas Quevedo.*

> *tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador."* ***(Negrilla fuera de texto)***

Al constituir los aportes al Sistema de Seguridad Social en pensiones el presupuesto material necesario para el reconocimiento del derecho pensional, ello habilita a trabajadores y entidades administradoras a hacer exigibles al empleador en cualquier tiempo, los aportes pensionales correspondientes a la vinculación laboral del trabajador.

En consecuencia, la Sala adopta el criterio jurisprudencial de Sala de Unificación de la Sección Segunda del Consejo de Estado por constituir precedente de obligatorio cumplimiento.

En efecto, la Ley 1437 de 2011, tiene como una de sus finalidades fortalecer las garantías de las personas en los procedimientos administrativos y evitar ***procesos judiciales innecesarios que congestionen la jurisdicción contenciosa.***

En desarrollo del artículo 103 de la Constitución Nacional, se consolidó la función de ***unificación jurisprudencial del Consejo de Estado*** *a fin de garantizar la seguridad jurídica, la coherencia e igualdad en los asuntos administrativos. El artículo 270 del CPACA preceptúa:*

> *"Para los efectos de este Código se tendrán como* ***sentencias de unificación*** *jurisprudencial* ***las que profiera o haya proferido*** *el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social* ***o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia****; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009." (Negrilla fuera de texto)*

A su vez, el artículo 10 de esta misma codificación previó:

> ***"Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia.*** *Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia,* ***deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas***"[55] *-Resaltado fuera de texto.-*

---

[55] *Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia* ***C-634*** *de 2011, en el entendida que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación*

La Corte Constitucional en sentencia ***C-634 de 24 de agosto de 2011*** *al examinar la exequibilidad del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, dijo sobre el carácter vinculante de la jurisprudencia:*

> *"El reconocimiento de la jurisprudencia como* ***fuente formal de derecho****, opción adoptada por el legislador en la norma demandada, se funda en una postura teórica del Derecho que parte de considerar que los textos normativos, bien sea constitucionales, legales o reglamentarias, carecen de un único sentido, obvio o evidente, sino que solo dan lugar a reglas o disposiciones normativas, estas sí dotadas de significado concreto, previo un proceso de interpretación del precepto.* ***Esta interpretación, cuando es realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las altas cortes de justicia, adquiere carácter vinculante.*** *" (Negrilla fuera de texto)*

De lo anterior se concluye que la función unificadora del Consejo de Estado que nace de la Constitución de 1991, se concreta con la Ley 1437 de 2011, de manera que el margen de interpretación normativa de las autoridades está sujeto a la interpretación que sobre las normas aplicables al caso se haya hecho por los altos Tribunales.

Bajo los anteriores parámetros, se estudiará si en el presente caso se presentó el fenómeno jurídico de la prescripción, Los contratos fueron celebrados en los tiempos que se expresan a continuación:

Cuadro N° 2

N° de contrato	***Fecha de terminación***	***N° de contrato***	***Fecha de celebración***	***Diferencias en tiempo***
2009-014[56]	*30 de diciembre de 2009*[57]	*2010-065*[58]	*25 de enero de 2010*[59]	*20 días hábiles*
2010-065[60]	*25 de diciembre de 2010*[61]	*2011-053*[62]	*28 de enero de 2011*[63]	*27 días hábiles*
2011-053[64]	*29 de julio 2011*[65]	*2011-149*[66]	*12 de agosto de*	*12 días hábiles*

jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad.

[56] *Folios 100 a 103*
[57] *Folio 127*
[58] *Folios 132 a 136*
[59] *Folio 137*
[60] *Folios 132 a 136*
[61] *Folio 167*
[62] *Folios 171 a 173*
[63] *Folio 173*
[64] *Folios 171 a 173*

			2011[67]	
2011-149[68]	*26 de diciembre de 2011*[69]	*2012-036*[70]	*14 de febrero de 2012*[71]	*41 días hábiles*

Al revisar cada uno de los objetos contractuales se concluye que no variaban de forma sustancial, en tanto estos recaían en el procedimientos de visitas, conceptos técnicos, seguimiento, control y monitoreo respecto a trámites permisionarios, de infracciones ambientales y de evaluación de estudios relacionados con estos, así como el seguimiento de los mismos, dentro del proceso de Gestión y Administración de los recursos naturales y del ambiente[72] *en diferentes municipios jurisdicción de Corpoboyacá.*

Obsérvese además, que la mayoría de los contratos terminaron en épocas navideñas o de fin de año, y de acuerdo con los testimonios de Luis Evangelista Márquez y Luis Reinaldo Rincón, el demandante asistía en esas temporadas a la entidad para prestar sus servicios e incluso participaba voluntariamente en las jornadas de recuperación de tiempo.

Lo anterior permite inferir que no era viable la interrupción de los contratos, máxime cuando estos atendían la labor misional.

Las pruebas que obran en el plenario permiten inferir sin asomo de duda, que no hubo intención dirigida a que el demandante interrupiera la prestación del servicio, que resultó ser de índole laboral, máxime cuando el personal de planta no era suficiente para desarrollar estas actividades.

Si bien, se suspendió el contrato Nº 2012-036 por la solcitud que fuera elevada por el contratista para atender motivos personales el 1º de abril de 2012 (fl. 215) y éste fue reanudado el 1º de mayo de 2012 (fl. 216), lo cierto es que ello no implicó la ***terminación del contrato****, que es el criterio que según la sentencia de unificación del Consejo de Estado debe atenderse para efectos de contabilizar el término prescriptivo.*

---

[65] *Folio 187*
[66] *191 a 193*
[67] *Folio 193*
[68] *191 a 193*
[69] *Folio 205*
[70] *Folios 209 a 211*
[71] *Folio 211 vto.*
[72] *Folios 101, 133, 171 vto., 191 y 209 vto.*

En definitiva, desde el ***14 de diciembre de 2012****, fecha de la terminación del último contrato*[73]*, se contabilizará la prescripción.*

Como la solicitud de reconocimiento laboral fue elevada ante la administración ***13 de abril de 2015***[74]*, trascurrieron aproximadamente dos (2) años y cuatro (4) meses desde la terminación del último contrato. Así las cosas, no se configuró el fenómeno prescriptivo.*

Por lo expuesto, no prospera la excepción de prescripción extintiva propuesta por la entidad demandada (Fl. 309 vto.).

5.6. Del restablecimiento del derecho

Como consecuencia de la nulidad del oficio N° 110-003308 de 22 de abril de 2015 suscrito por la Secretaria General y Jurídica de CORPOBOYACÁ, se declarará la existencia de una relación laboral entre el señor ***Andrés Orlando González Hernández*** *y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá entre el* ***2 de marzo de 2009*** *–fecha de inicio del contrato de prestación de servicios N° 2009-014 (fl. 104)- y el* ***14 de diciembre de 2012*** *–fecha de terminación del contrato de prestación de servicios N° 2012-036 (fl. 228)-.*

Asimismo, a título de restablecimiento se ordenará a la demandada el reconocimiento y pago al demandante de las prestaciones sociales como cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones y las demás que se reconocieran en ese periodo de tiempo a los servidores públicos de CORPOBOYACÁ.

En relación con los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, se dirá que en virtud del artículo 4° de la Ley 797 de 2003, durante la vigencia del contrato de prestación de servicios la contratista debía cotizar al sistema general de pensiones, obligación que se previó en las cláusulas de todos los contratos[75]*. Comoquiera que no se adujo incumplimiento alguno en las actas de liquidación final de los contratos, la Sala tendrá por acreditados tales pagos.*

---

[73] *Folio 226*
[74] *Folio 78*
[75] *Folios 101, 134, 171 vto. y 210.*

Atendiendo al criterio jurisprudencial expuesto en la sentencia de unificación ampliamente citada en esta decisión, la entidad demandada, deberá tomar el ingreso base de cotización, es decir, los honorarios, mes a mes entre el ***2 de marzo de 2009*** *y el* ***14 de diciembre de 2012,*** *y determinar si existe diferencia entre los aportes realizados por el contratista y los que se debieron efectuar y cotizar al fondo de pensiones que indique la demandante, la suma faltante por aportes a pensión* ***solo en el porcentaje que le correspondía al empleador.***

En caso de no haber sido verificados los aportes que por ley correspondían al demandante durante los períodos antes indicados, será deber de la demandada efectuarlos, ***pero solo en el porcentaje que le correspondía al empleador y sin perjuicio que el porcentaje a cargo de la ahora demandante le sea exigible por la entidad demandada.***

Para finalizar, en relación con la pretensión de devolución de los valores deducidos al demandante por "RETE-ICA" y retención en la fuente (fl. 6), no se accederá a ella pues estos dineros no ingresaron a la entidad demandada y se trata de una cuestión de índole tributaria ajena a este proceso. En efecto, es criterio jurisprudencial de la Sección Segunda del Consejo de Estado, lo siguiente:

> *"Por último, la Subsección estima que no hay lugar a la devolución de los valores pagados por retención en la fuente, ni rete-ICA, pues tal como lo ha sostenido esta Corporación "... este es el cobro anticipado de un impuesto, que bien puede ser el de renta por los honorarios percibidos por el actor al suscribir los Contratos de Prestación de Servicios, cuyo trámite de devolución debe realizarse ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN una vez hubiese presentado la declaración de renta, empero, como en el sub-judice no existe siquiera prueba sumaria de que ello hubiere ocurrido, no están los elementos de juicio suficientes, y si en gracia de discusión existieran,* ***la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por controversias laborales no es la idónea para ventilar dicha pretensión."***[76]
>
> *Por lo anterior, la devolución de los dineros pagados por el actor por conceptos tributarios no es procedente, toda vez que no es el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, la entidad encargada de recepcionar ni administrar dichos valores."* *(Destacado fuera de texto original)*

5.7. De las costas

[76] *Sentencia del 13 de junio de 2013, actor Alejandro Gómez Rodríguez, demandado: Hospital San Fernando de Ama ESE. Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero.*
[77] *Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección ""A". C.P. Dr. William Hernández Gómez. Sentencia de 27 de abril de 2016 Radicación número: 68001-23-31-000-2010-00090-01(3480-14). Actor: Oscar Moreno Caicedo. Demandado: DAS*

En materia de costas, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A" en ***sentencia de 7 de abril de 2016****, con ponencia del Consejero Doctor William Hernández Gómez, dentro del proceso con Radicación: 13001-23-33-000-2013-00022-01 Número Interno: 1291-2014, Actor: José Francisco Guerrero Bardi, Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP - Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal EICE, en Liquidación, (Hoy liquidada), precisó:*

> *"...El análisis anterior permite las siguientes conclusiones básicas sobre las costas:*
>
> ***a)*** *El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio "subjetivo" –CCA- a uno "objetivo valorativo" –CPACA-.*
>
> ***b)*** *Se concluye que es "objetivo" porque en toda sentencia se "dispondrá" sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.*
>
> ***c)*** *Sin embargo, se le califica de "valorativo" porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.*
>
> ***d)*** *La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).*
>
> ***e)*** *Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.*
>
> ***f)*** *La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP[78], previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.*
>
> ***g)*** *Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia".*

[78] *"**ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN.** Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obedecimiento a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:(...)"*

Ahora bien, al tenor del artículo 361 del CGP, las costas están integradas por la totalidad de expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso, y por las agencias en derecho.

En la segunda instancia, la sentencia será revocada totalmente como consecuencia del recurso de apelación promovido por el demandante. En virtud del numeral 4° del artículo 365 del C.G.P., se condenará a pagar las costas de ambas instancias a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y se fijará como agencias en derecho la suma de doscientos mil pesos ($200.000)[79] *a favor del demandante.*

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala No. 3 de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI. FALLA:

PRIMERO. REVOCAR *la sentencia proferida el 20 de enero de 2017, por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja en el proceso iniciado por Andrés Orlando González Hernández contra la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –CORPOBOYACÁ-. En su lugar se dispone:*

SEGUNDO. No prosperan *las excepciones denominadas legalidad del acto cuya nulidad se demanda, suficiencia de motivación fáctica y jurídica del acto demandado en nulidad y prescripción extintiva, propuestas por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –CORPOBOYACÁ-.*

TERCERO. Declarar *la nulidad del oficio N° 110-003308 de 22 de abril de 2013 expedido por la Secretaria General y Jurídica de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –CORPOBOYACÁ-, mediante el cual se niega el reconocimiento de derechos laborales reclamados por el señor Andrés Orlando González Hernández.*

CUARTO. *Declarar la existencia de la relación laboral entre Andrés Orlando González Hernández y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –CORPOBOYACÁ-, por el periodo comprendido entre el* ***2 de marzo de 2009*** *y el*

---

[79] *Según el Acuerdo 1887 de 2003 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura prevé:*

> *"3.1.3. Segunda instancia. (...) Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia"*

14 de diciembre de 2012, *por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

QUINTO. *A título de restablecimiento del derecho la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –CORPOBOYACÁ- reconocerá y pagará a Andrés Orlando González Hernández, las prestaciones sociales como cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones y demás reconocidas a los servidores públicos de CORPOBOYACÁ, entre el* ***2 de marzo de 2009*** *y el* ***14 de diciembre de 2012.***

SEXTO. *A título de restablecimiento del derecho, la entidad demandada, deberá tomar el ingreso base de cotización, es decir, los honorarios, mes a mes entre el* ***2 de marzo de 2009*** *y el* ***14 de diciembre de 2012*** *: i) determinar si existe diferencia entre los aportes realizados por el contratista al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y los que se debieron efectuar y ii) cotizar al fondo de pensiones que indique la demandante la* ***suma faltante*** ***por aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía al empleador.***

En caso de no haber sido verificados los aportes que por ley correspondían a la demandante durante los períodos antes indicados, será deber del ***demandado*** *efectuarlos, pero solo en el porcentaje que le correspondía al* ***empleador*** *y sin perjuicio que el porcentaje a cargo de la ahora demandante le sea exigible por la entidad demandada.*

SÉPTIMO. *Declarar que el tiempo laborado por el señor Andrés Orlando González Hernández en la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –CORPOBOYACÁ- bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, entre el* ***2 de marzo de 2009*** *y el* ***14 de diciembre de 2012****, se debe computar para efectos pensionales.*

OCTAVO. *Las sumas que resulten a favor del demandante* ***se ajustarán*** *tomando como base el IPC como lo prevé el inciso 4° del artículo 187 del CPACA.*

NOVENO. *La condena devengará intereses moratorios a partir de la ejecutoria de esta sentencia, tal como lo prevé el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.*

DÉCIMO. Exhortar *a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ- para que se abstenga de celebrar contratos de prestación de servicios para encubrir verdaderas relaciones laborales y garantizar la vigencia de los derechos laborales así como de la seguridad social.*

DÉCIMO PRIMERO. Negar *las demás pretensiones de la demanda.*

DÉCIMO SEGUNDO. Condenar en costas *a la parte* ***demandada****, liquídense por Secretaría y sígase el procedimiento establecido en el artículo 366 del C.G.P.*

DÉCIMO TERCERO. Fijar como agencias en derecho *a cargo de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –CORPOBOYACÁ- y en favor del* ***demandante*** *la suma de doscientos mil pesos ($200.000), para esta instancia.*

DÉCIMO CUARTO. *La parte* ***demandada*** *pagará las costas de la primera instancia. Sígase el procedimiento establecido en el artículo 366 del C.G.P. liquídense de forma concentrada por el a-quo.*

DÉCIMO QUINTO. *En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al despacho judicial de origen, previas las anotaciones del caso.*

NOTIFIQUESE y CUMPLASE.

CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada

JOSE A.FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

HOJA DE FIRMAS
Medio de control: ***Nulidad y restablecimiento del derecho***
Demandante: Andrés Orlando González Hernández
Demandado: ***Corpoboyacá***
Expediente: ***15001 23 33 005 2015 00133 01***