



Rama Judicial

República de Colombia

## JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, treinta (30) de junio de dos mil veintidós (2022)

**RADICADO N°:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** PAOLA ANDREA SÁNCHEZ SALDAÑA  
**DEMANDADO:** CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA  
**Tema:** Contrato Realidad.

### SENTENCIA

Procede el Despacho a dictar sentencia, sin que se observe nulidad que invalide lo actuado dentro del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por **PAOLA ANDREA SÁNCHEZ SALDAÑA** en contra de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA - CORTOLIMA**, radicado bajo el No. **73-001-33-33-004-2017-00420-00**.

#### 1. Pretensiones

La parte demandante eleva las siguientes pretensiones (Fols. 48 y 49 documento 001 del cuaderno principal del expediente digitalizado):

PRIMERO: SE DECLARE la nulidad de la resolución 2380 del 13 de julio de 2017, que niega la existencia de una relación laboral entre PAOLA ANDREA SÁNCHEZ SALDAÑA y CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA – CORTOLIMA, Dirección Territorial Sur Oriente - sede Purificación, que se extendió desde el 18 de julio de 2012 hasta el 31 de Diciembre de 2014.

SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior declaración, reconózcase la existencia de relación laboral y/o contrato realidad entre PAOLA ANDREA SÁNCHEZ SALDAÑA y CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA – CORTOLIMA, desde 18 de julio de 2012 al 31 de diciembre de 2014, así mismo se ordene el pago de los siguientes conceptos salariales, prestacionales e indemnizaciones moratorias, causados durante el tiempo que mi poderdante estuvo laborando para la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL TOLIMA – CORTOLIMA, Dirección Territorial Sur Oriente - sede Purificación, teniendo en cuenta para ello todos los factores salariales que para dichos efectos establece la ley:

- a) Cesantías definitivas
- b) Primas de servicio
- c) Vacaciones
- d) Intereses a la cesantías
- e) Sanción por el no depósitos de las cesantías al fondo
- f) Sanción por la no afiliación a salud y pensión
- g) Indemnización moratoria por el no pago oportuno de todas las acreencias laborales dentro de los términos.
- h) Devolución de los aportes de seguridad social del porcentaje que le correspondía pagar a Cortolima.
- i) Indemnización por despido injusto

TERCERA: Que Se Condene a CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA – CORTOLIMA al pago de licencia de maternidad.

CUARTA: Que en uso de las facultades en la que se encuentran investidos solicito se condene extra y ultra petita.

QUINTO: Que se condene a la parate demandada en costas y agencias en derecho.

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

## 2. Fundamentos Fácticos.

Fundamenta sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos (Fls. 49 a 51 documento 001 del cuaderno principal del expediente digitalizado):

1. Que mi mandante prestó personalmente labores a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA – CORTOLIMA, Dirección Territorial Sur Oriente sede Purificación, durante el lapso comprendido entre 18 de Julio de 2012 al 31 de Diciembre de 2014, tiempo durante el cual se desempeñó como judicante y posteriormente como abogada, en las actividades de intervención en las actuaciones de sustentación, impulso procesal de expedientes, notificaciones de actuaciones dentro del plan de descongestión de expedientes que se adelantan en la entidad, control de términos, proyección de actos administrativos, oficios, archivos de documentos y demás tramites que se exigían dentro los procesos que se adelantaban en la Dirección Territorial del Sur Oriente con sede en Purificación.
2. Mi mandante fue vinculada por CORTOLIMA, mediante contratos de prestación de servicios y Supernumeraria que se fueron sucediendo uno a otro, así:
  - a) Contrato de Prestación de Servicios personales N° 213 del 16 de Julio de 2012, en la Dirección Territorial Sur Oriente con sede en Purificación – Tolima.
  - b) Contrato de Prestación de Servicios personales N° 2 del 29 de Enero de 2013, en la Dirección Territorial Sur Oriente con sede en Purificación – Tolima.
  - c) Contrato de Prestación de Servicios personales N° 340 del 26 de Agosto de 2013, en la Dirección Territorial Sur Oriente con sede en Purificación – Tolima.
  - d) Supernumeraria, a través del acto administrativo N° 2391 de Septiembre 26 de 2014.
3. Durante el tiempo servido realizó labores bajo la continuada subordinación y dependencia de los Directores regionales de la Dirección Territorial Sur Oriente, cumpliendo sus órdenes y el horario de trabajo impuesto por Cortolima, y en las mismas condiciones de las demás abogadas y funcionarios de dicha entidad, salvo la remuneración salarial que siempre fue inferior a la que percibían los demás profesionales en derecho y funcionarios.
4. En el desempeño de los servicios prestados por mi mandante, siempre estuvo a su cargo funciones permanentes y propias de la Corporación, como son la asistencia y capacitación desarrolladas en la sede principal, labor que se cumplía en instalaciones y con herramientas de propiedad de la Corporación.
5. Que el último día hábil en el que se finalizaba el contrato N° 02 de Enero 29 de 2013, informe al jefe inmediato mi estado de gravidez, a través de oficio radicado en la sede de purificación mediante N° 0454 de Julio 29 de 2013 y con copia al Director General radicado con N° 10858 de Julio 30 de 2013, después fui vinculada nuevamente mediante el contrato N° 340 de Agosto 26 de 2013, bajo las mismas condiciones del anterior contrato y sin que tuviera un incremento al pago, por lo que solicito se le cancelaran todos los emolumentos dejadas de percibir en este periodo.
6. Mi mandante durante la relación laboral con CORTOLIMA devengó las siguientes sumas:
  - a) Entre el 18 de Julio de 2012 al 17 de Enero de 2013, la suma de UN MILLÓN DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.000.000=)
  - b) Entre el 29 de Enero de 2013 al 28 de Julio de 2013, la suma de UN MILLÓN DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.000.000=)
  - c) Entre el 26 de Agosto de 2013 al 16 de Septiembre de 2014, la suma de UN MILLÓN DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.000.000=)
  - d) Entre el 01 de Octubre de 2014 al 31 de Diciembre de 2014, el valor de UN MILLON OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.865.855=)
7. Durante todo el tiempo que laboró al servicio de CORTOLIMA, la señora PAOLA ANDREA SANCHEZ SALDAÑA, estuvo cumpliendo el siguiente horario de trabajo: 7:00 am a 12:00 m y de 2:00 a 6:00 pm, de lunes a viernes; la cual era la misma jornada laboral que cumplían los demás funcionarios, tal como se puede corroborar con la programación semanal, pruebas que reposan en el archivo de la sede de Purificación y en la sede principal de CORTOLIMA.
8. Que Durante todo el tiempo laborado desarrollo sus funciones cumpliendo a cabalidad, los cuales eran distribuidos por la auxiliar administrativa, labores impuestas por el Director Regional del momento a todos los funcionarios, los cuales datan de una subordinación constante ejercida durante todo el tiempo trabajado, prueba de ello se puede constatar mediante los libros de actas, que reposan en dicha sede.
9. La Corte Constitucional, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado han sido enfáticos y reiterativos en afirmar que el contrato de prestación de servicios de ninguna manera y por ningún motivo está llamado a suplantar la relación laboral cuando se trate de ejecutar funciones permanentes y propias de la

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

entidad oficial. Así pues, ese tipo de vinculación extra-laboral sólo es posible tratándose de labores ocasionales y transitorias.

10. Que mediante escrito de 27 de junio de 2017, se solicitó el reconocimiento de contrato realidad y los derechos laborales ante Cortolima, contestando de manera negativa mediante acto administrativo 2380 del 13 de julio de 2017.

### **3. Contestación de la Demanda.**

#### **3.1. Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA (Fls. 151 a 159 documento 001 del cuaderno principal del expediente digitalizado)**

La entidad demandada a través de su apoderada judicial, y dentro del término legal contesta la demanda, manifestando que se opone a la totalidad de las pretensiones, respecto a los hechos relaciona que algunos son ciertos, otros no son ciertos y otros que deben ser probados.

Indica, que la demandante inicialmente ingresó a esa entidad en calidad de judicante en virtud de la suscripción de los contratos No. 213 del 16 de julio de 2012 (entre el 18 de julio de 2012 y hasta el 17 de enero de 2013) y el No 02 del 29 de enero de 2013, (entre el 29 de enero y 28 de julio de 2013). Que posteriormente, al estar en estado de embarazo, se le protegió el fuero de maternidad de conformidad con los planteamientos de la Corte Constitucional, suscribiendo el contrato de prestación de servicios No. 340 del 26 de agosto de 2013. Refirió que en todo caso, si resultara probada la relación laboral alegada por la demandante, los derechos derivados de esta se encuentra prescritos.

Propuso como excepción la que denominó: “PRESCRIPCIÓN”, de la cual se corrió traslado a la parte demandante (Fol. 183 documento 001 del cuaderno principal del expediente digitalizado), y quien guardó silencio dentro del término otorgado, según constancia vista a folio 184 del mismo cuaderno.

### **4. Actuación Procesal**

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial el 14 de diciembre de 2017, correspondió su reparto a este Juzgado, quien luego de ser inadmitida, mediante auto de fecha 19 de febrero de 2018 admite la demanda, ordenando notificar a la entidad demandada, a la ANDJE y al Ministerio Público (Fls. 89 a 91 del documento 001 del cuaderno principal del expediente digitalizado).

Una vez notificada la entidad demandada y luego de vencidos los términos correspondientes, mediante auto del 26 de marzo de 2019 se fijó el 16 de julio de 2019 a las 04:30 pm para celebrar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011; dentro de la celebración de la audiencia inicial y en la etapa de saneamiento, el apoderado judicial de la entidad demandada propuso nulidad procesal por indebida notificación del auto admisorio, nulidad que fue declarada probada por el despacho, por lo que respecto a CORTOLIMA se tuvo notificado por conducta concluyente el auto admisorio de la demanda y se le concedió a esa entidad el término

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

legal para que contestara la demanda.

Dentro del término de traslado de la demanda, la Corporación Autónoma Regional del Tolima, en adelante CORTOLIMA, contestó la demanda, proponiendo la excepción de “Prescripción” (Fls. 151 a 159 documento 001 del cuaderno principal del expediente digitalizado), excepción de la cual se corrió traslado a la parte demandante, quien guardó silencio.

Igualmente, por Secretaría se corrió traslado a la parte demandante para que, si a bien lo tenía, procediera a adicionar, aclarar o modificar la demanda, conforme a lo establecido en el artículo 173 de la Ley 1437 de 2011, término que igualmente transcurrió en silencio, como se puede ver en la constancia secretarial vista a folio 183 del documento 001 del cuaderno principal del expediente digitalizado.

Luego de las anteriores actuaciones y estando el proceso al despacho para fijar fecha y hora de la audiencia inicial, el apoderado judicial de la parte demandante allega memorial proponiendo nulidad procesal respecto de la anotación consignada en la constancia secretarial vista a folio 183, argumentando que no se tuvo en cuenta la reforma a la demanda presentada por él en la primera oportunidad que se brindó para tal fin dentro del trámite procesal, escrito reformatorio que reposa a folio 130 del documento 001 del cuaderno principal del expediente digitalizado.

Es así, como mediante auto del 10 de febrero de 2020 (folio 187 del documento 001 del cuaderno principal del expediente digitalizado) se le dio la razón al incidentante y se ordenó que por Secretaría se volviera a contabilizar el término para adicionar, aclarar o reformar la demanda, término que a su vencimiento debía tener en cuenta la modificación al acápite de pruebas de la demanda presentada por el apoderado judicial de la parte demandante.

Posteriormente, mediante auto del 10 de marzo de 2020 (folio 191 del documento 001 del cuaderno principal del expediente digitalizado), se admitió la modificación de la demanda, se ordenó su notificación y su traslado a la parte demandada. Durante el término de traslado de la modificación de la demanda, la entidad demandada guardó silencio.

Luego, mediante providencia del 24 de agosto de 2020, se dio aplicación a lo normado en el artículo 12 del Decreto 806 del 4 de junio de 2020, se resolvió la excepción previa propuesta por la apoderada judicial de la entidad demandada, resolviendo diferirla al fondo del asunto (Fls. 26 y 27 cuaderno principal del expediente digitalizado).

Mediante auto del 8 de octubre de 2020 se fijó fecha para adelantar la continuación de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A. (Fol. 006 cuaderno principal del expediente digitalizado), la cual se llevó a cabo el día 22 del mismo mes y año; como se hizo necesaria la práctica de pruebas, se fijó el 17 de febrero de 2021 para llevar a cabo la audiencia correspondiente, en la cual quedó pendiente el recaudo de una documental.

Una vez recaudadas la totalidad de las pruebas, mediante auto del 18 de marzo de 2021 se cerró la etapa probatoria y se ordenó a las partes presentar por escrito dentro de los

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

diez (10) días siguientes los correspondientes alegatos de conclusión, conforme las previsiones del inciso final del artículo 181 del C.P.A.C.A. (Fol. 032 cuaderno principal del expediente digitalizado).

## **5. Alegatos de las Partes.**

### **5.1. Parte demandante (Fol. 035 Cuaderno principal – expediente digitalizado)**

En su escrito el apoderado judicial de la parte demandante ratifica los fundamentos fácticos de la demanda; destaca que dentro del presente trámite se pudo demostrar la subordinación, la remuneración y la continuidad, destacando que la demandante cumplía las mismas funciones de un empleado de planta de la entidad, pero con remuneración más baja.

### **5.2. CORTOLIMA (Fol. 42 Cuaderno principal – expediente digitalizado)**

La apoderada judicial de la entidad demandada en su escrito de alegatos, manifiesta que se deben desestimar las pretensiones de la demanda por no existir prueba que desvirtuara la presunción de legalidad de los contratos de prestación de servicios y que la pobre labor probatoria de la parte demandante tampoco probó los elementos necesarios que logren demostrar el contrato realidad alegado.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA**

Este Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por tratarse de una pretensión de carácter laboral administrativo por parte de un excontratista de una entidad estatal, por la naturaleza del medio de control, y por el órgano que profirió el acto administrativo que se demanda, todo ello de acuerdo con lo establecido en los artículos 104, 138, 155-2 y 156-3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **2. PROBLEMA JURÍDICO**

En armonía con la fijación del litigio realizada en diligencia de audiencia inicial, el Despacho debe establecer, *“sí, entre la demandante y CORTOLIMA existió una relación laboral, asimilable a una vinculación legal y reglamentaria, que se extendió dentro del periodo comprendido entre el 18 de julio de 2012 y 31 de diciembre de 2014, y en consecuencia, si aquella tiene derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y acreencias salariales que durante dicho lapso hubiera percibido un empleado de planta, o si por el contrario, el acto administrativo acusado que negó esta pretensión se encuentra ajustado a derecho.*

*De igual manera, deberá establecerse si la demandante tiene derecho al pago de su licencia de maternidad.”*

### **3. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO**

Se trata del acto administrativo contenido en la **Resolución 2380 del 13 de julio de 2017**, suscrito por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA, por medio del cual se negó a la demandante el reconocimiento del contrato realidad, especialmente los contratos No. 213 del 16 de julio de 2012, No. 2 del 29 de enero de 2013 y No. 340 del 16 de agosto de 2013, y a título de restablecimiento del derecho, el pago de los factores salariales y demás prestaciones para el periodo comprendido entre el 18 de julio de 2012 al 31 de diciembre de 2014.

### **4. TESIS PLANTEADAS**

#### **4.1. Tesis de la Parte Demandante**

Refiere que entre la demandante y la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA, existió una relación laboral comprendida entre el 18 de julio de 2012 y el 31 de diciembre de 2014, razón por la cual se debe declarar la nulidad del acto administrativo impugnado, y a manera de restablecimiento acceder a pretensiones plasmadas en el escrito de la demanda.

#### **4.2. Tesis de la parte demandada - CORTOLIMA**

Señaló, que las funciones que desarrolló la demandante dentro de la entidad, las realizó primeramente como judicante y posteriormente fue vinculada en calidad de supernumerario en virtud de protegerle su fiero laboral reforzado como consecuencia de su embarazo y que no se evidencian los elementos de la relación laboral que logre desdibujar la naturaleza del contrato de prestación de servicios. Por lo tanto, considera se deben negar las pretensiones de la demanda.

### **5. TESIS DEL DESPACHO**

Para el Despacho, en el *sub-lite*, NO se demostró que se desnaturalizó la relación contractual y/o como supernumeraria, establecida a través de los contratos de prestación de servicio No. **213/2013, 002/2013, 340/2013 así como a través de la Resolución 2391/2014**, entre la señora Paola Andrea Sánchez Saldaña y la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA-, y que fueron **ejecutados entre el 18 de julio de 2012 y el 31 de diciembre de 2014**, dado que dentro del plenario no se encontraron pruebas contundentes que acrediten la existencia de los elementos que caracterizan una relación laboral en la ejecución de aquellos contratos, especialmente lo que tiene que ver con el aspecto de la subordinación y tampoco elementos que permitieran configurar otro tipo de relación laboral distinta a la establecida en condición de supernumeraria.

## 6. FUNDAMENTOS DE LA TESIS DEL DESPACHO

### 6.1. De las modalidades de vinculación con el Estado.

En primer lugar, es preciso advertir que de consuno con nuestro ordenamiento jurídico, se han reconocido tradicionalmente tres formas de vinculación con el Estado; **i)** a través de una **relación legal y reglamentaria** – el cual comprende la regla general – que corresponde a la forma de vinculación de los empleados públicos, a través de un acto administrativo de nombramiento y posesión; **ii)** a través de un **contrato laboral** que en concreto corresponde a la forma más común de vinculación de la categoría denominada trabajadores oficiales, y **iii)** por medio del **contrato de prestación de servicios**, la que corresponde a una de las formas excepcionalmente admitidas para la vinculación con la Administración, y que autorizada por la Ley 80 de 1993, solo debe operar bajo supuestos específicos y concretos, con la característica principal de la temporalidad.

En la presente providencia nos ocuparemos de la segunda forma de vinculación, como es el **contrato de prestación de servicios**; tema que recientemente fue abordado por nuestro órgano de cierre jurisdiccional, tribunal que mediante sentencia de unificación **SUJ-025-CE-S2-2021** adiada el 9 de septiembre de 2021, precisó tres reglas que se deben tener en cuenta en las relaciones laborales encubiertas o subyacentes, las cuales servirán como derrotero para analizar las tesis planteadas por las partes y la decisión de fondo que adoptará el despacho.

### 6.2. El contrato de prestación de servicios

La contratación por prestación de servicios con el Estado ha sido desarrollado por nuestra legislación a través del Decreto Ley 222 de 1983, la Ley 80 de 1993 y más recientemente por la Ley 190 de 1995. La Ley 80 en su artículo 32, dispone:

*“3. Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.*

*En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”.*

Los contratos de prestación de servicios suscritos con las entidades estatales, han generado significativos debates judiciales, provocando, entre otros, el pronunciamiento de la Corte Constitucional contenido en sentencia C- 154 de 1997, en la cual, luego de analizar las características del contrato de prestación de servicios y de la vinculación de carácter laboral, se establecen las diferencias de ambas figuras en los siguientes términos:

*“Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales –contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias*

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

*y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.*

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

Según lo plasmado por el máximo órgano de carácter Constitucional, el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestran la existencia en su ejecución, de los tres elementos que caracterizan una relación laboral, resaltándose como fundamental **la comprobación de la subordinación o dependencia con la entidad** empleadora, evento en el cual surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones laborales consagrado en el artículo 53 de nuestra Carta Magna, independientemente de la denominación que se le haya dado a dicha relación.

En ese orden de ideas concluye también que la configuración de relación laboral a partir de un contrato de prestación de servicios da lugar al reconocimiento de prestaciones sociales con base en el mismo.

Adicionalmente, el artículo 2º del Decreto 2400 de 1968, modificado por el Decreto 3074 del mismo año, norma que se encuentra vigente, dispuso:

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

*Empleado o funcionario es la persona nombrada para ejercer un empleo y que ha tomado posesión del mismo.*

*Los empleados civiles de la Rama Ejecutiva integran el servicio civil de la República.*

*Quienes presten al Estado Servicios ocasionales como los peritos obligatorios, como los jurados de conciencia o de votación; temporales, como los técnicos y obreros contratados por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra son meros auxiliares de la Administración Pública y no se consideran comprendidos en el servicio civil, por no pertenecer a sus cuadros permanentes.*

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

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". (Subrayas fuera de texto)

La H. Corte Constitucional en su sentencia **C-614 de 2009**, tuvo ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 2º del Decreto 2400 de 1968 modificado por el Decreto 3074 del mismo año y señaló que la permanencia es un elemento adicional para establecer la existencia de una relación laboral.

El artículo en examen de constitucionalidad en ese pronunciamiento señala expresamente:

"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".

Esta disposición fue reiterada en el artículo 7º del Decreto 1950 de 1973 en cual se prevé que:

*"(...), en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto.*

*La función pública que implique el ejercicio de la autoridad administrativa no podrá ser objeto de contrato ni delegarse en el personal vinculado mediante esta modalidad"*.

- **Limitaciones legales a la utilización del contrato de prestación de servicios**

Si bien la legislación colombiana ha previsto la posibilidad de acudir al contrato de prestación de servicios en los casos y para los fines establecidos en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, también se han dispuesto limitantes para evitar el abuso de esta figura jurídica.

- a) La prevista en el artículo 7 del Decreto 1950 de 1973 prevé que "**en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto (...)** la función pública que implique el ejercicio de la autoridad administrativa no podrá ser objeto de contrato ni delegarse en el personal vinculado mediante esta modalidad" (Resaltado fuera del texto).
- b) La Ley 790 de 2002, por medio de la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República, la cual consagra en su capítulo de disposiciones finales lo siguiente:

*“ARTÍCULO 17. PLANTAS DE PERSONAL. La estructura de planta de los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas del orden nacional tendrán los cargos necesarios para su funcionamiento. En ningún caso los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas podrán celebrar contratos de prestación de servicios para cumplir de forma permanente las funciones propias de los cargos existentes de conformidad con los decretos de planta respectivos.*

*En el evento en que sea necesario celebrar contratos de prestación de servicios personales, el Ministro o el Director del Departamento Administrativo cabeza del sector respectivo, semestralmente presentará un informe al Congreso sobre el particular.*

*PARÁGRAFO. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las entidades no podrán celebrar contratos de prestación de servicios con personas naturales, con la finalidad de reemplazar cargos que se supriman dentro del programa de renovación de la administración pública” (Subrayado fuera del texto).*

c) La Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Único Disciplinario, establece en el artículo 48 como falta gravísima:

*“29. Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales”.*

Como puede observarse, el ordenamiento jurídico estableció la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para llevar a cabo funciones propias previstas en la ley o en los reglamentos para un empleo público, y sanciona al servidor que realice dicha contratación por fuera de los fines dispuestos en el estatuto de contratación estatal.

- **Solución judicial a la utilización fraudulenta del contrato de prestación de servicios**

**El principio de la primacía de la realidad sobre las formas establecidas por los sujetos de las relaciones laborales**, previsto en el artículo 53 de nuestra Carta Política, tiene plena operancia en aquellos eventos en que se hayan celebrado contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de tal manera que, configurada la relación dentro de un contrato de esa modalidad, el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación del vínculo desde el punto de vista formal, con el fin de hacer valer

la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado<sup>1</sup>.

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

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

Además de las exigencias legales citadas, le corresponde a la parte demandante demostrar la *permanencia*, es decir, que la labor sea inherente a la entidad y *la equidad o similitud*, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia<sup>2</sup> para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios, una verdadera relación laboral.

Adicional a lo anterior, y sin perjuicio de que pueda declararse la existencia de la relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral, por este sólo hecho de estar vinculado no se le puede otorgar la **calidad de empleado público**, dado que para ello es necesario que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión.

Ello no obsta para que se reconozcan las prestaciones sociales derivadas de la relación laboral encubierta, y al efecto se ha de indicar que en sentencia de **25 de agosto de 2016**, la Sección Segunda del Consejo de Estado unificó el criterio de interpretación sobre el título en virtud del cual se reconocen aquellas prestaciones, en los siguientes términos:

*"Frente al anterior panorama jurisprudencial, resulta imperioso unificar el precedente con el fin último de acoger el criterio que sea más favorable a los ciudadanos que acuden ante la justicia contencioso-administrativa en busca de obtener el reconocimiento de los derechos que eran inherentes a una relación laboral pero que la*

---

<sup>1</sup> *Ibídem.*

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de fecha 29 de septiembre de 2005, radicación Nro. 68001-23-15-000-1998-01445-01, referencia Nro. 02990-05, actor: Mónica María Herrera Vega, demandado: Municipio de Floridablanca, C.P.: Dr. Tarsicio Cáceres Toro.

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

*Administración disfrazó con la suscripción de un contrato estatal, para lo cual ha de advertirse que el restablecimiento del derecho es una consecuencia lógica de la nulidad que se decreta, ya que una vez ejecutoriada la sentencia que así lo declara, el acto administrativo desaparece del mundo jurídico, por lo que los derechos y situaciones afectados deben volver a su estado inicial (...)*

*Por consiguiente, no resulta procedente condenar a la agencia estatal demandada al pago de las prestaciones a las que tenía derecho el contratista-trabajador a título de reparación integral de perjuicios, dado que estas se reconocen como efecto de la anulación del acto que las negó, pese a su derecho a ser tratado en igualdad de condiciones que a los demás empleados públicos vinculados a través de una relación legal y reglamentaria, esto es, a pesar de tener una remuneración constituida por los honorarios pactados, le fue cercenado su derecho a recibir las prestaciones que le hubiere correspondido si la Administración no hubiese usado la modalidad de contratación estatal para esconder en la práctica una relación de trabajo*<sup>3</sup>

Ahora bien, con el fin de determinar cuáles son las prestaciones sociales que se deberán reconocer al declararse una relación de carácter laboral, se debe acudir a la clasificación que se ha hecho de estas prestaciones sobre la base de quién debe asumirlas.

En ese orden de ideas, se encuentran las que son asumidas por el empleador directamente y las que se prestan o se reconocen de forma dineraria por el Sistema de Seguridad Social Integral.

Dentro de las prestaciones que están a **cargo directamente del empleador** se encuentran las ordinarias o comunes como son entre otras **las primas y las cesantías**; por otra parte, las **prestaciones sociales que están a cargo del Sistema Integral de Seguridad Social** son la **salud, la seguridad social, los riesgos profesionales y el subsidio familiar**, que para ser asumidas o reconocidas por cada sistema debe mediar una cotización.

En el evento de que exista un contrato de trabajo o que se posea la calidad de servidor público, la cotización al sistema de riesgos profesionales y del subsidio familiar debe realizarse por el empleador; mientras que a los sistemas de pensión y salud las cotizaciones deben efectuarse por el empleador y el empleado en forma compartida según los porcentajes establecidos en la Ley para cada caso.

Teniendo claro lo anterior, la Sección Segunda ha sostenido que es viable condenar y liquidar las prestaciones ordinarias, pero que no sucede lo mismo con las prestaciones que se encuentran a cargo de los Sistemas de Seguridad. Al respecto se estableció lo siguiente:

*“En lo relativo a las prestaciones sociales comunes u ordinarias, esta Sala no advierte dificultad para su condena y liquidación, pues están establecidas en las normas*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 25 de agosto de 2016. Radicación 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16. C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

*especiales que rigen dicha situación y su pago está a cargo del empleador; sin embargo, tratándose de las prestaciones compartidas y aquellas que cumplen un fin social, la situación debe ser analizada con otros criterios dependiendo del sujeto activo que efectúa la cotización”<sup>4</sup>.*

Por lo expuesto es dable concluir que en el caso de las prestaciones sociales a cargo de los sistemas de salud y pensiones, cubiertas por las entidades respectivas, derivadas de la financiación de las cotizaciones que efectúan las partes que integran la relación laboral, la entidad tendrá que aportar la cuota parte que dejó de trasladar a las entidades de seguridad social a las cuales cotizaba el contratista y no por la totalidad de la cotización que debía efectuar el actor.

En lo que atañe al sistema de seguridad social en salud y riesgos laborales específicamente, la reciente sentencia de unificación del año 2021 precisó:

*“163. En atención a la naturaleza parafiscal de los recursos de la Seguridad Social, el parágrafo del artículo 182 de la Ley 100 de 1993 ordena a las empresas promotoras de salud (EPS) manejar los recursos provenientes de las cotizaciones de los afiliados «en cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad». Esto, porque tales dineros únicamente pueden ser previstos y empleados para garantizar la prestación de los servicios sanitarios en los dos regímenes (subsidiado y contributivo), sin que quepa destinarlos para otros presupuestos. Asimismo, estos recursos ostentan la condición de ingresos no gravados fiscalmente, pues su naturaleza parafiscal (establecida en la Ley 100 de 1993, en desarrollo del artículo 48 constitucional) prohíbe su destinación y utilización para fines distintos a los consagrados en ella.*

*164. Las anteriores razones han conducido a esta Sección<sup>5</sup> a considerar improcedente la devolución de los aportes a salud realizados por el contratista, a pesar de que se haya declarado a su favor la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente. Como se ha indicado, en función de su naturaleza parafiscal,<sup>6</sup> estos recursos son de obligatorio pago y recaudo para un fin específico y, por tanto, independientemente de que se haya prestado o no el servicio de salud, no constituyen un crédito a favor del interesado, pues su finalidad era garantizar la prestación de los servicios sanitarios para los dos regímenes que integran el sistema, «lo que excluye la posibilidad de titularidad que sobre los mismos pretenda el actor ejercer».<sup>7</sup>*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda, Sentencia del 27 de febrero de 2014. Rad. 1994-13. C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez (E).

<sup>5</sup> Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B. Radicado 76001 23 33 000 2012 00288 01 (3681 2013) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de 28 de septiembre de 2016. Radicación 76001 23 33 000 2012 00288 01 (3681 2013) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>7</sup> Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B. Radicado 76001 23 33 000 2012 00288 01 (3681 2013) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

165. Por consiguiente, dado que corresponde al contratista sufragar dicha contribución, en tanto está obligado por la ley a efectuarla,<sup>8</sup> no es procedente ordenar su devolución, aunque se haya declarado la existencia de una relación laboral encubierta. Además, reembolsar estos aportes implicaría contradecir al legislador, cuya voluntad, como se expuso, buscaba que su recaudo fuera directamente a las administradoras de servicios de salud, por tratarse, se itera, de contribuciones de pago obligatorio con una destinación específica y con carácter parafiscal.

166. En ese orden de ideas, la Sala unifica su jurisprudencia en el sentido de precisar que, **frente al hecho consumado de la no afiliación a las contingencias de salud y riesgos laborales por parte de la Administración, es improcedente el reembolso de los aportes que el contratista hubiese realizado de más, por constituir estos aportes obligatorios de naturaleza parafiscal<sup>9</sup>.**

La sentencia de unificación también determinó los **parámetros o indicios** acerca de la auténtica naturaleza de la relación que subyace a cada vinculación contractual, así:

#### **“2.3.3.1. Los estudios previos**

98. La Administración Pública debe dar aplicación a un plan en cada uno de sus procesos de selección, en especial, en los que lleva a cabo de forma directa. Así lo consideró el legislador al redactar el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, donde, en este último, bajo la figura denominada «maduración de proyectos»,<sup>10</sup> dispuso la exigencia de elaborar estudios, diseños y proyectos, y los pliegos de condiciones, según corresponda, con anterioridad a la apertura de un proceso de selección o a la firma de un contrato si la modalidad de contratación es la directa.<sup>11</sup> En la práctica, al conjunto de estas exigencias se le ha designado «estudios previos».

99. El mencionado artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 resume los estudios previos como el análisis de conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, la tramitación de las autorizaciones y las aprobaciones necesarias para la contratación o el desarrollo de los estudios, diseños y proyectos requeridos para tal fin.

(...)

101. En este sentido, para poder determinar si los contratos de prestación de servicios celebrados con un mismo contratista, de manera continuada o sucesiva, guardan entre sí rasgos inequívocos

---

<sup>8</sup> Situación que también cambia y amerita mención especial con la entrada en vigor del **Decreto 1273 de 2018** « Por el cual se modifica el artículo 2.2.1.1.7, se adiciona el Título 7 a la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación al pago y retención de aportes al Sistema de Seguridad Integral y Parafiscales de los trabajadores independientes y modifica los artículos 2.2.4.2.2.13 y 2.2.4.2.2.15 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo»

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA, nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16)CE-SUJ2-025-21

<sup>10</sup> Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011.

<sup>11</sup> Luis Alonso Rico Puerta: «Teoría general y práctica de la contratación estatal». 11 ed. Bogotá: Leyer, 2019. p. 338.

de identidad, similitud o equivalencia, que permitan concluir que todos ellos forman parte de una misma cadena o tracto negocial de carácter continuado y permanente, que desborda el «término estrictamente indispensable» del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, **los demandantes deberán demostrar, con fundamento en los estudios previos y demás documentos precontractuales y contractuales, que el objeto de dichos contratos, las necesidades que se querían satisfacer, las condiciones pactadas al momento de su celebración y las circunstancias que rodearon su ejecución, develan la subyacencia de una verdadera relación laboral encubierta** y el consiguiente desconocimiento de sus derechos laborales y prestacionales, por haber fungido, en la práctica, no como simples contratistas, autónomos e independientes, sino como verdaderos servidores en el contexto de una relación laboral de raigambre funcional. Lo anterior, sin perjuicio de otras pruebas que contribuyan a dar certeza sobre la auténtica naturaleza del vínculo laboral subyacente.

### **2.3.3.2. Subordinación continuada**

102. De acuerdo con el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, la subordinación o dependencia del trabajador constituye el **elemento determinante** que distingue la relación laboral de las demás prestaciones de servicios, pues encierra la facultad del empleador para exigirle al empleado el cumplimiento de órdenes, imponerle jornada y horario, modo o cantidad de trabajo, obedecer protocolos de organización y someterlo a su poder disciplinario. No obstante, la subordinación es un concepto abstracto que se manifiesta de forma distinta según cuál sea la actividad y el modo de prestación del servicio.<sup>12</sup>

103. La reiterada jurisprudencia de esta corporación –que aquí se consolida– ha considerado, como indicios de la subordinación, ciertas circunstancias que permiten determinar su existencia; entre estas, se destacan las siguientes:

104. **i) El lugar de trabajo.** Considerado como el sitio o espacio físico facilitado por la entidad para que el contratista lleve a cabo sus actividades. Sin embargo, ante el surgimiento de una nueva realidad laboral, fruto de las innovaciones tecnológicas, esta Sala Plena estima necesario matizar esta circunstancia, por lo que el juzgador habrá de valorarla, en cada caso concreto, atendiendo a las modalidades permitidas para los empleados de planta.

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

106. **iii) La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar.** Bien sea a través de la exigencia del cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, o la imposición de reglamentos internos, o el ejercicio del poder de disciplina

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A; sentencia de 24 de abril de 2019; radicado 08001-23-33-000-2013-00074-01(2200-16); C.P. William Hernández Gómez.

o del *ius variandi*,<sup>13</sup> la dirección y control efectivo de las actividades del contratista constituye uno de los aspectos más relevantes para identificar la existencia o no del elemento de la subordinación. En ese sentido, lo que debe probar el demandante es su inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la entidad, de manera que demuestre que esta ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en que llevó a cabo el cumplimiento de su objeto contractual. Así, cualquier medio probatorio que exponga una actividad de control, vigilancia, imposición o seguimiento por parte de la entidad, que en sana crítica se aleje de un ejercicio normal de coordinación con el contratista, habrá de ser valorado como un indicio claro de subordinación.

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

108. A este respecto, resulta preciso aclarar que el desempeño de actividades o funciones propias de una carrera profesional liberal (como en este caso la de abogado) no descarta, per se, la existencia de una relación laboral, pues, en la práctica, tales actividades son requeridas frecuentemente para satisfacer el objeto misional de la entidad. En cambio, la existencia del contrato de prestación de servicios sí exige que las funciones del contratista sean desarrolladas con un alto grado de autonomía, sin perjuicio de la necesidad de coordinación con la entidad contratante que, en ningún caso, puede servir de justificación para ejercer comportamientos propios de la subordinación laboral.

### **2.3.3.3. Prestación personal del servicio**

109. Como personal natural, la labor encomendada al presunto contratista debe ser prestada de forma personal y directamente por este;<sup>14</sup> pues, gracias a sus capacidades o cualificaciones profesionales, fue a él a quien se eligió y no a otro; por lo que, dadas las condiciones para su ejecución, el contratista no pudo delegar el ejercicio de sus actividades en terceras personas.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> A este respecto: Guerrero Figueroa Guillermo: Manual del derecho del trabajo. Bogotá, Leyer, 1996, págs. 54 y 55.

<sup>14</sup> Código Sustantivo del Trabajo, literal b) del artículo 23: [Es uno de los elementos esenciales del contrato de trabajo] «La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo».

<sup>15</sup> Al respecto, véase, entre otras sentencias, la del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B; de 1 de marzo de 2018; radicado 2013-00117-01 (3730-2014); C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

#### 2.3.3.4. Remuneración

110. Por los servicios prestados, el presunto contratista ha debido recibir una contraprestación económica, con independencia de si la entidad contratante fue la que directamente la realizó. Lo importante aquí es el carácter fijo o periódico de la remuneración del trabajo. En la práctica, esta retribución recibe el nombre de honorarios, los cuales pueden acreditarse a través de los recibos que, por dicho concepto, enseñen los montos que correspondan a la prestación del servicio contratado”.

Atendiendo entonces a dichos parámetros, se analizará el asunto que nos ocupa.

### 7. DE LO PROBADO EN EL PROCESO

Al expediente fue allegado el siguiente material probatorio relevante:

#### 7.1. Prueba Documental

##### - Parte demandante

Documentales contenidas en el folio 001 cuaderno principal del expediente digitalizado.

1. Copia de los siguientes contratos suscritos entre el demandante y la entidad demandada:

No. CPS	OBJETO	PERIODO	FOLIOS
340/13	La contratista se compromete para con CORTOLIMA a prestar sus servicios de manera libre, autónoma, independiente y sin subordinación alguna, en la <b>Sede Oriente de CORTOLIMA en el Municipio de Purificación</b> , sirviendo de apoyo a la gestión de la entidad: interviniendo en las actuaciones de sustanciación, impulso procesal de expedientes, notificación de actuaciones dentro del plan de descongestión de expedientes que se adelantan en la entidad en su aspecto misional, además de apoyar en el control de términos, proyección de actos administrativos, oficios, constancias de notificación y archivo de documentos y demás trámite que se exijan dentro de los procesos que adelante la entidad.	Suscrito el 26/08/2013 <b>Plazo:</b> Nueve (9) meses, a partir de la suscripción del acta de iniciación.	4 a 12
002/13	El contratista se compromete para con CORTOLIMA a prestar sus servicios como judicante de manera libre, autónoma, independiente y sin subordinación alguna, sustanciando expedientes de toda índole en la DIRECCIÓN TERRITORIAL DEL ORIENTE, con sede en el Municipio de Purificación, sirviendo de apoyo a la gestión de la entidad, interviniendo en las actuaciones de sustanciación, impulso procesal de expedientes, notificación de actuaciones que se adelantan en la entidad en su aspecto misional, además de apoyar en el control de términos, proyección de actos administrativos, oficios, constancias de notificación y	Suscrito el 29/01/2013 <b>Plazo:</b> Seis (6) meses, a partir de la suscripción del acta de iniciación. JUDICANTE	13 a 31

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

archivo de documentos y demás trámite que se exijan dentro de los procesos que adelante la entidad.		
---	--	--

2. Copia de la declaración juramentada suscrita por la demandante en la oficina jurídica – área de contratos de la entidad demandada el 29 de enero de 2013 (Fol. 32).
3. Copia de la certificación emitida por el jefe de la oficina jurídica de CORTOLIMA, donde se relacionan los contratos suscritos entre la demandante y la entidad demandada (Fls 33 a 35).
4. Copia de la Resolución No. 2391 del 26 de septiembre de 2014, por medio de la cual se nombra a Paola Andrés Sánchez Saldaña en calidad de supernumeraria por un término de tres (3) meses (Fls 36 y 37).
5. Copia de certificación emitida por el departamento de gestión humana de CORTOLIMA, en donde se da cuenta de la vinculación laboral de la demandante con esa entidad durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre al 31 de diciembre de 2014 (Fol. 38).
6. Copia de los cuadros de programación semanal de actividades diseñados en CORTOLIMA, correspondiente a los siguientes periodos:
  - Entre el 16 y el 20 de septiembre de 2013 (Fls. 39 y 44).
  - Entre el 30 de septiembre y el 4 de octubre de 2013 (Fol. 40 y 116).
  - Entre el 3 y el 7 de febrero de 2014 (Fol. 41).
  - Entre el 17 y el 21 de febrero de 2014 (Fol. 42).
  - Entre el 9 y el 13 de septiembre de 2013 (Fol. 43).
  - Entre el 28 de octubre y el 1 de noviembre de 2013 (Fol. 115).
  - Entre el 27 y el 31 de enero de 2014 (Fol. 118).
  - Entre el 28 de julio al 1 de agosto de 2014 (Fol. 119).
  - Entre el 30 de junio al 4 de julio de 2014 (Fol. 121).
7. Copia del oficio del 29 de julio de 2013, por medio del cual la señora Paola Andrea Sánchez Saldaña le comunica su estado de embarazo a Héctor Yesid Ramírez Hernández en su calidad de interventor del contrato No. 002 de 2013 y le solicita le sea otorgado un nuevo contrato laboral en consideración al fuero de estabilidad reforzada (Fls. 45 y 46).
8. Copia del resultado de la ecografía obstétrica transvaginal realizada a Paola Andrea Sánchez Saldaña el 26 de julio de 2013 (Fol. 47).
9. Copia del oficio con radicado No. 19234 del 15 de agosto de 2017, por medio del cual se notifica por aviso a la demandante la Resolución No. 2380 del 13 de julio de 2017 (Fls. 69 a 71).
10. Copia de la Resolución No. 2380 del 13 de julio de 2017, por medio de la cual se resuelve un derecho de petición a la demandante (Fls. 72 a 76).
11. Copia del derecho de petición radicado el 23 de junio de 2017 por la demandante ante la entidad demandada (Fls. 77 a 87).

Igualmente, en diligencia de audiencia inicial se decretó la siguiente prueba documental a instancia de la parte demandante:

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

12. La entidad demandada debía aportar copia de los contratos suscritos con la demandante, esta prueba obra a folio 4 a 7 de la carpeta 002 – cuaderno pruebas parte demandante, del expediente digitalizado.

- Copia de la Resolución No. 2391 del 26 de septiembre de 2014 (Fol. 4).
- Copia del contrato No. 002 del 29 de enero de 2013 (Fol. 5).
- Copia del contrato 213 del 16 de julio de 2012 (Fol. 6).
- Copia del contrato 340 del 26 de agosto de 2013 (Fol. 7).

13. Se solicitó al representante legal de la entidad accionada, rinda informe escrito bajo la gravedad del juramento, sobre los hechos objeto de la demanda, esta prueba obra a folio 8 de la carpeta 002 – cuaderno pruebas parte demandante, del expediente digitalizado.

#### - Parte Demandada - CORTOLIMA

Documentales aportadas con la contestación de la demanda.

1. Copia del derecho de petición radicado el 23 de junio de 2017 por la demandante ante la entidad demandada (Fls. 160 a 170).
2. Copia de la Resolución No. 2380 del 13 de julio de 2017, por medio de la cual se resuelve un derecho de petición a la demandante (Fls. 171 a 178).
3. Copia del oficio con radicado No. 19234 del 15 de agosto de 2017, por medio del cual se notifica por aviso a la demandante la Resolución No. 2380 del 13 de julio de 2017 (Fls. 179 a 181).

## 7.2. Prueba Testimonial

En audiencia de pruebas (Fol. 023 del cuaderno principal del expediente digitalizado), se recibió el testimonio de Sirley Milena Varón Millán y la declaración de parte de Paola Andrea Sánchez Saldaña.

## CASO CONCRETO

Así las cosas, el Despacho procede a determinar, con base en las pruebas documentales y testimoniales decretadas, sí en el presente asunto se configuran los elementos esenciales del contrato realidad, a saber: *la prestación personal del servicio, la contraprestación y la subordinación y dependencia* y las circunstancias adicionales expuestas en el anterior acápite, relacionadas con *el carácter permanente de la función contratada y la similitud de las labores cumplidas por la demandante con las tareas de los demás empleados públicos de la entidad contratante.*

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

## ▪ **DE LA PRESTACIÓN PERSONAL DEL SERVICIO Y LA REMUNERACIÓN**

El material probatorio recaudado, en especial **de las copias de los contratos de prestación de servicios allegados** suscritos entre la entidad demandada y la demandante, traídos en debida forma, permiten establecer que la señora Paola Andrea Sánchez Saldaña tuvo una relación contractual con la entidad demandada que se extendió entre el **18 de julio 2012 y el 16 de septiembre de 2014**, dentro de la cual, inicialmente se desempeñó en virtud de la práctica jurídica – Judicatura.

Respecto a la prestación personal y continua del servicio de la demandante, la señora **SIRLEY MILENA VARÓN MILLÁN**, quien fue citada por la parte demandante como testigo y que concurrió a la audiencia de pruebas, manifestó lo siguiente:

A las preguntas del despacho, “**PREGUNTADO:** (18 min. 49 seg) *¿nos puede indicar desde hace cuánto la conoce y por qué la conoce?* **RESPONDIÓ:** (...) desde el 2013 porque yo iba y trabajaba allá en la territorial donde ella trabajaba (...) yo empecé a trabajar allá desde el 10 de agosto del año 2013. **PREGUNTADO:** (20 min. 03 seg) *¿Qué labor realizaba usted y qué labor realizaba la señora Paula Andrea?* **RESPONDIÓ:** Yo trabajaba de oficios varios (...) ella era abogada. **PREGUNTADO:** (20 min. 42 seg.) *¿Usted laboró en esa territorial hasta qué fecha?* **RESPONDIÓ:** Hasta el 2015 (...). **PREGUNTADO:** (21 min. 02 seg.) *Y cuando usted iba hasta el año 2015, ¿ella todavía continuaba ahí o ya no?* **RESPONDIÓ:** Si señora. **PREGUNTADO:** (28 min. 50 seg.) *¿Desde el año 2013 hasta el año 2015 que usted nos indica que estuvo en esa territorial, usted asistía únicamente dos días a la semana?* **RESPONDIÓ:** Si señora, (...) lunes y miércoles, (...) de siete de la mañana a cinco de la tarde más o menos. (...)”

A los interrogantes del apoderado judicial de la parte demandante y con el fin de probar la prestación personal y continua del servicio, la testigo manifestó lo siguiente:

“**PREGUNTADO:** (29min. 50 seg.) *¿Puedes indicar si en esa Corporación había un horario establecido para los funcionarios?* **RESPONDIÓ:** Claro, sí señor, se entraba a las siete de la mañana y salía uno a eso de las seis de la tarde. (...) Todos los días, de lunes a sábado, los festivos y los domingos no. **PREGUNTADO:** (22 min. 37 seg.) *¿Usted, en lo que tenga conocimiento observó si la señora Paola Andrea Sánchez tenía que cumplir el mismo horario impartido a los funcionarios?* **RESPONDIÓ:** Pues yo cuando llegaba ella siempre estaba ahí (...) igual yo iba solo dos veces por semana y ella siempre estaba ahí. **PREGUNTADO:** (23 min. 15 seg.) *¿Puede usted indicar al Juzgado si tiene conocimiento de funcionarios públicos de la entidad en la que trabajaba si cumplían las mismas funciones de la señora Paola Andrés Sánchez?* **RESPONDIÓ:** Si señor, sí allá todos cumplían con los horarios y todo. **PREGUNTADO:** (24 min. 09 seg.) *¿Usted nos puede decir si la señora Paola Andrea Sánchez llevaba sus propios elementos para laborar o si la entidad le prestaba los elementos necesarios para poder desempeñar sus funciones?* **RESPONDIÓ:** No, que yo sepa allá siempre los computadores y todo estaba de ahí de la corporación. **PREGUNTADO:** (27min. 56 seg.) *¿Tiene usted conocimiento si la seora Paola Andrea Sánchez debía seguir laborando a pesar de estar legalizando sus contratos?* **RESPONDIÓ:** no, no sé. (...)”

*Radicado N.º:* 73001-33-33-004-2017-00420-00  
*Medio De Control:* Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
*Demandante:* Paola Andrea Sánchez Saldaña  
*Demandado:* Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
*Sentencia de Primera Instancia*

---

Analizando los dichos de la señora SIRLEY MILENA VARÓN MILLÁN, testigo que fue traída por la parte demandante, el despacho puede concluir lo siguiente:

1. Que la testigo en cumplimiento de sus funciones como empleada de servicios generales solamente asistía a la sede de la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, dos días a la semana (lunes y viernes), cuestión esta que no le permite asegurar que la señora Sánchez Saldaña asistiera todos los días de la semana a cumplir con la labor contratada en el municipio de Purificación – Tolima.
2. Que la testigo pudo dar cuenta de la permanencia de la señora Sánchez Saldaña, solamente a partir del 10 de agosto del año 2013, fecha en que la señora Varón Millán ingresó a laborar en la Corporación, sin poder dar fe de su permanencia durante el periodo comprendido entre el 18 de julio de 2012 y el 9 de agosto de 2013.

▪ Dentro de la prueba testimonial, el apoderado judicial del extremo activo citó a la demandante para que rindiera **DECLARACIÓN DE PARTE**, quien se refirió al aspecto de la prestación personal del servicio en los siguientes términos:

**“PREGUNTADO:** (35min. 20 seg.) *¿Puede manifestarle al despacho cuándo ingresó y cuándo terminó las labores que tuvo con la Corporación Autónoma Regional del Tolima?*

**RESPONDIÓ:** *Yo ingresé el 18 de julio de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2014.*

**PREGUNTADO:** (35min. 50 seg.) *¿Todo este lapso de tiempo fue continuo?*

**RESPONDIÓ:** *si, si fue continuo pese a que los contratos de prestación de servicios habían tiempos de que no, bueno de acuerdo al material probatorio que existe me imagino que obra en el expediente, me exigían el cumplimiento de ese lapso de tiempo asistir a la corporación, con el fin de que no se acumularan procesos y pues para seguir y que no hubiese congestión.*

**PREGUNTADO:** (36min. 40 seg.) *¿Para aclarar, cuando le exigían, qué le exigían?*

**RESPONDIÓ:** **El cumplimiento de mis funciones y el cumplimiento de mi horario.**

**PREGUNTADO:** (40 min. 37 seg.) *¿El cumplimiento de las obligaciones que le encomendaban, las ejecutaba en su propio domicilio laboral o tenía que ir a desempeñarlas a la entidad?*

**RESPONDIÓ:** **No, yo tenía que ir exclusivamente a la oficina, obviamente tenía que cumplir un horario**, un horario de siete a doce y de dos a seis, desde que estuvo el director Héctor Yesid, digamos que hubo mancomunadamente con la oficina de Chaparral se coordinó y obviamente con la autorización de en su momento el director Jorge Enrique Cardozo, hubo un cambio de horario de lunes a jueves de siete a doce y de dos a cinco, excepto el viernes que era de siete a doce y de una a cuatro, pero pues igual yo tenía que cumplir horario (...) yo iba como empleada normal, yo tenía asignado mi escritorio, mi computador, se manejaba como cualquier otro funcionario allá.

**PREGUNTADO:** (43 min. 55 seg.) *¿Esas obligaciones tenía usted que prestarlas personalmente o podía enviar a un profesional de iguales calidades suyas a desarrollar el objeto contractual?*

**RESPONDIÓ:** **Era totalmente personal** y como le digo **yo tenía la obligación de asistir a la corporación**, digamos que lo de la plataforma vital se manejaba en tiempos, yo tenía que, digamos,, me cargaban al sistema un derecho de petición o una solicitud de aprovechamiento forestal, eso se manejaban términos (...) digamos que esa plataforma estaba instalada en el computador que estaba a mi nombre y tenía o tenía que asistir, solamente yo y le asignaban a uno tanto usuario como contraseña.

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

Las anteriores afirmaciones ratifican lo consignado en el acápite de hechos de la demanda y permiten evidenciar la obligación que recaía en cabeza de la demandante, de prestar personalmente el servicio contratado.

▪ Continuando con el material probatorio que obra dentro del cartulario, el cual resulta pertinente para probar la prestación personal del servicio, vemos que a folios 39 a 44 y 115 a 121 del folio 001 del cuaderno principal del expediente digitalizado, obra copia de los cuadros de programación semanal de actividades diseñados por la territorial del oriente de CORTOLIMA, en donde se puede verificar que dentro de los siguientes periodos contractuales a la señora Paola Andrea Sánchez Saldaña se le asignaron actividades para cumplir:

- Entre el 16 y el 20 de septiembre de 2013 (Fls. 39 y 44).
- Entre el 30 de septiembre y el 4 de octubre de 2013 (Fol. 40 y 116).
- Entre el 3 y el 7 de febrero de 2014 (Fol. 41).
- Entre el 17 y el 21 de febrero de 2014 (Fol. 42).
- Entre el 9 y el 13 de septiembre de 2013 (Fol. 43).
- Entre el 28 de octubre y el 1 de noviembre de 2013 (Fol. 115).
- Entre el 27 y el 31 de enero de 2014 (Fol. 118).
- Entre el 30 de junio al 4 de julio de 2014 (Fol. 121).

Sin embargo, los cuadros de turnos no se hallan suscritos por ninguno de los representantes del contratante, además de que no dan cuenta del cumplimiento efectivo de las labores encomendadas y mucho menos de que les fuera exigido la asistencia personal de cada uno de estos señalamientos.

• Como se indicó anteriormente, respecto a la **remuneración** no se aportaron los recibos de pago de nómina que permita establecer los valores recibidos por la demandante durante el tiempo que prestó sus servicios en la entidad demandada, pero a folios 33 a 35 del documento 001 – cuaderno principal del expediente digitalizado, obra certificación expedida por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de CORTOLIMA, en donde se puede verificar los valores pagados por la ejecución de los contratos No. 213/2012, 2/2013 y 340/2013, igualmente a folios 36 y 37 del mismo documento obra copia de la Resolución No. 2391 del 26 de septiembre de 2014 dentro de la cual se especifica el salario a reconocer por la labor contratada.

Detallado lo anterior, de la relación contractual acreditada entre el 18 de julio de 2012 y el 16 de septiembre de 2014, se concluye que la demandante prestó sus servicios, inicialmente como **“judicante”** (Contratos 213/2012 y 002/2013) y luego como **“personal de apoyo a la gestión de la entidad”** (Contratos 340/2013 y Res. 2391/2014). Que los contratos suscritos entre las partes dan cuenta de la contraprestación recibida por la demandante, pero la prestación personal del servicio solo fue corroborada por la demandante en su declaración de parte, quien agregó que **“no podía delegar esa actividad en ninguna otra persona”**.

▪ **DE LA SUBORDINACIÓN, DEPENDENCIA Y SIMILITUD**

Para probar la subordinación del contratista durante la ejecución de los contratos que ella suscribió con la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA, el Despacho destaca lo siguiente.

Del testimonio rendido por la señora **SIRLEY MILENA VARÓN MILLÁN**, se extracta lo siguiente:

**“(…) PREGUNTADO: (22 min. 37 seg.) ¿Usted, en lo que tenga conocimiento observó si la señora Paola Andrea Sánchez tenía que cumplir el mismo horario impartido a los funcionarios? RESPONDIÓ: Pues yo cuando llegaba ella siempre estaba ahí (…) igual yo iba solo dos veces por semana y ella siempre estaba ahí. PREGUNTADO: (24 min. 09 seg.) ¿Usted nos puede decir si la señora Paola Andrea Sánchez llevaba sus propios elementos para laborar o si la entidad le prestaba los elementos necesarios para poder desempeñar sus funciones? RESPONDIÓ: No, que yo sepa allá siempre los computadores y todo estaba de ahí de la corporación. PREGUNTADO: (24 min. 49 seg.) ¿Puede manifestarle usted al despacho si en el lapso en el que usted estuvo laborando, tuvo conocimiento o vio en algún momento si la señora Paola Andrea Sánchez recibía órdenes de algún funcionario de la entidad donde laboraba? RESPONDIÓ: Pues como órdenes, si claro, pues todos teníamos que cumplir las órdenes y las cosas que dijeran, pues había algunas cosas las cuales se tenían que hacer, le pedían a uno el favor que la hiciera, igual todos hacían eso. PREGUNTADO: (25 min. 30 seg.) ¿Frente a la señora Paola Andrea Sánchez en algún momento usted vio que ella tuviese que cumplir algunas órdenes que le impartía algún funcionario de esa entidad? RESPONDIÓ: Órdenes, si claro, las órdenes que se daban había que cumplirlas y había órdenes ahí de todos. PREGUNTADO: (25 min. 57 seg.) ¿Usted puede manifestar en lo que tenga conocimiento, si la señora Paola Andrea Sánchez debía participar en reuniones o algunos eventos que fuera por fuera de su objeto contractual? RESPONDIÓ: Pues ahí si no sé. Que estuvieran en reuniones, pues si claro, las reuniones que se hacían allá, (…) uno los veía reunidos allá en la sala de juntas, tenían que estar allá reunidos todos. PREGUNTADO: (26 min. 45 seg.) ¿Cuando usted manifiesta que se hacían reuniones en la sala de juntas, era solo la señora Paola con alguna persona o era en general todo el personal que laboraba allá? RESPONDIÓ: Era general, casi siempre era en general que se hacían esas reuniones. PREGUNTADO: (27 min. 07 seg.) ¿Y la señora Paola siempre participaba de esas reuniones? RESPONDIÓ: si, normalmente estaban todos, cuando hacían esas reuniones siempre estaban todos. PREGUNTADO: (27min. 26 seg.) ¿Puede manifestar al despacho si en alguna ocasión observó que la señora Paola Andrea Sánchez tuviese que pedir permiso para ausentarse de su labor? RESPONDIÓ: Que yo sepa no, pues porque como le digo, las pocas veces que yo iba ella siempre estaba ahí. (…)”**

De la declaración de parte rendida por la señora **PAOLA ANDREA SÁNCHEZ SALDAÑA**, se extracta lo siguiente:

**PREGUNTADO: (38 min. 52 seg.) ¿Estas asignaciones que usted nombra, quien se las hacía y como era el método para hacérselas? RESPONDIÓ: En mi momento cuando**

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

estuve en la corporación existieron creo que cuatro directores, (...) ellos digamos que desplegaban directas funciones que debía desempeñar, como también mis compañeras mismas de la oficina jurídica (...) ellas también en ciertas ocasiones me delegaban funciones para yo ejercer ahí en la oficina; por ejemplo, Paola proyecte este auto.

**PREGUNTADO:** (40 min. 05 seg.) ¿Las asignaciones y las labores que usted debía desempeñar día a día o por jornada, esas directrices se las asignaba el director regional o cualquier funcionario de la entidad? **RESPONDIÓ:** Cualquier funcionario (...) específicamente mis compañeras de la oficina jurídica y como también los directores. (...)"

▪ Respecto a la prueba documental obrante dentro del expediente, el despacho se permite transcribir en lo pertinente lo contenido en el cuerpo de los contratos suscritos entre las partes.

No. CPS	OBJETO
213/2012	El contratista se compromete para con CORTOLIMA a prestar sus servicios como judicante de manera libre, autónoma, independiente y <b>sin subordinación alguna</b> , en la DIRECCIÓN TERRITORIAL DEL ORIENTE, con sede en el Municipio de Purificación, sirviendo de apoyo a la gestión de la entidad, interviniendo en las actuaciones de sustanciación, impulso procesal de expedientes, notificación de actuaciones que se adelantan en la entidad en su aspecto misional, además de apoyar en el control de términos, proyección de actos administrativos, oficios, constancias de notificación y archivo de documentos y demás trámite que se exijan dentro de los procesos que adelante la entidad.
002/2013	El contratista se compromete para con CORTOLIMA a prestar sus servicios como judicante de manera libre, autónoma, independiente y <b>sin subordinación alguna</b> , sustanciando expedientes de todo índole en la DIRECCIÓN TERRITORIAL DEL ORIENTE, con sede en el Municipio de Purificación, sirviendo de apoyo a la gestión de la entidad, interviniendo en las actuaciones de sustanciación, impulso procesal de expedientes, notificación de actuaciones que se adelantan en la entidad en su aspecto misional, además de apoyar en el control de términos, proyección de actos administrativos, oficios, constancias de notificación y archivo de documentos y demás trámite que se exijan dentro de los procesos que adelante la entidad.
340/2013	La contratista se compromete para con CORTOLIMA a prestar sus servicios de manera libre, autónoma, independiente y <b>sin subordinación alguna</b> , en la sede oriente de CORTOLIMA en el Municipio de Purificación, sirviendo de apoyo a la gestión de la entidad; interviniendo en las actuaciones de sustanciación, impulso procesal de expedientes, notificación de actuaciones dentro del plan de descongestión de expedientes que se adelantan en la entidad en su aspecto misional, además de apoyar en el control de términos, proyección de actos administrativos, oficios, constancias de notificación y archivo de documentos y demás trámite que se exijan dentro de los procesos que adelante la entidad.

No. CPS	PERIODO
213/12	Suscrito el 16/07/2012 ejecución entre el 18/julio de 2012 y el 17/enero de 2013
002/13	Suscrito el 29/01/2013 ejecución entre el 29/enero de 2013 y el 28/julio de 2013
340/13	Suscrito el 26/08/2013 ejecución entre el 26/agosto de 2013 y el 16/septiembre de 2014

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

Finalmente, la última relación laboral que se dio entre las partes, lo fue en virtud de la Resolución No. 2391 del 2014 en calidad de supernumerario.

No. Resolución	PERIODO
2391/14	Suscrita el 26/09/2014 ejecución entre el 1/octubre de 2014 y el 31/diciembre de 2014

- **Contrato de prestación de servicios con el objeto de realizar la práctica jurídica – JUDICATURA, como requisito para acceder al título de abogado(a).**

Los siguientes son los Contratos de prestación de Servicios y su objeto contractual, suscritos entre la señora Paola Andrea Sánchez Saldaña y CORTOLIMA, con el fin de que la demandante pueda cumplir con el requisito de la judicatura.

No. CPS	OBJETO
213/2012	El contratista se compromete para con CORTOLIMA a <b>prestar sus servicios como judicante</b> de manera libre, autónoma, independiente y sin subordinación alguna, en la DIRECCIÓN TERRITORIAL DEL ORIENTE, con sede en el Municipio de Purificación, sirviendo de apoyo a la gestión de la entidad, interviniendo en las actuaciones de sustanciación, impulso procesal de expedientes, notificación de actuaciones que se adelantan en la entidad en su aspecto misional, además de apoyar en el control de términos, proyección de actos administrativos, oficios, constancias de notificación y archivo de documentos y demás trámite que se exijan dentro de los procesos que adelante la entidad.
002/2013	El contratista se compromete para con CORTOLIMA a <b>prestar sus servicios como judicante</b> de manera libre, autónoma, independiente y sin subordinación alguna, sustanciando expedientes de todo índole en la DIRECCIÓN TERRITORIAL DEL ORIENTE, con sede en el Municipio de Purificación, sirviendo de apoyo a la gestión de la entidad, interviniendo en las actuaciones de sustanciación, impulso procesal de expedientes, notificación de actuaciones que se adelantan en la entidad en su aspecto misional, además de apoyar en el control de términos, proyección de actos administrativos, oficios, constancias de notificación y archivo de documentos y demás trámite que se exijan dentro de los procesos que adelante la entidad.

Respecto al requisito de la judicatura para acceder al título de abogado(a), el artículo 21 del Decreto Ley 1221 de 1990 preceptúa lo siguiente:

**“ARTÍCULO 21.** Para obtener el título profesional de abogado deberán cumplirse los siguientes requisitos concurrentes:

1. Haber cursado y aprobado la totalidad de las materias que integren el plan de estudios.
2. Haber presentado y aprobado los exámenes preparatorios.
3. Haber elaborado monografía que sea aprobada, igual que el examen de sustentación de la misma o haber desempeñado, con posterioridad a la terminación de los estudios, durante un (1) año continuo o discontinuo uno de los cargos previstos en las disposiciones pertinentes o **haber prestado el servicio jurídico voluntario regulado por el Decreto 1862 de 1989;** o haber ejercido durante dos (2) años la profesión en las condiciones señaladas en el artículo 31 del Decreto 196 de 1971.” (Se destaca).

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

Ahora bien, respecto a la naturaleza y funciones de la judicatura, el artículo segundo del Acuerdo No. PSAA10-7543 del 14 de diciembre de 2010, preceptúa lo siguiente:

**“ARTICULO SEGUNDO: Naturaleza de las Funciones:** Para los efectos del presente Acuerdo se entenderán válidas solamente las funciones de carácter jurídico que ejerzan los judicantes, conforme a lo dispuesto en cada una de las normas de que trata los artículos 4 y 5 del presente Acuerdo.

**Estos tendrán las mismas obligaciones y responsabilidades de los empleados de la entidad en la cual presten sus servicios,** conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley 1862 de 1.989 y demás normas aplicables y concordantes.” (Destaca el despacho).

El artículo tercero del mismo cuerpo normativo, define el objetivo y las modalidades de la judicatura, en el siguiente sentido:

**“ARTICULO TERCERO: Objetivo.** La judicatura se realizará bajo alguna de las tres modalidades, que son: (a) en calidad de Ad-Honorem en las entidades previamente autorizadas por la Ley, (b) en el desempeño de un cargo remunerado ya sea en entidades del Estado o personas jurídicas de derecho privado de conformidad con las normas legales vigentes y, (c) en el ejercicio de la profesión con licencia temporal con buena reputación moral y buen crédito,” (Destaca el despacho).

Finalmente, el artículo quinto ibidem, establece:

**“ARTICULO QUINTO: De la judicatura remunerada:** La judicatura remunerada de conformidad con las disposiciones vigentes, se podrá prestar en los siguientes cargos conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley 3200 de 1979 y demás normas concordantes y aplicables:

a) (...)

g) Servidores Públicos con funciones jurídicas en entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal. (...)

**Parágrafo: La judicatura con carácter remunerado deberá prestarse por un término continuo o discontinuo no inferior a un año,** según lo dispone el artículo 23 numeral primero del Decreto Legislativo 3200 de 1.979.” (Destaca el despacho)

Finalmente, sobre el tiempo exigido en cada una de las modalidades, el artículo once del mismo acuerdo se establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO ONCE.- Tiempo de la judicatura:** La judicatura que se presta en calidad Ad-Honorem y conforme a las normas actualmente vigentes, deberá cumplirse por un término continuo o discontinuo no inferior a nueve (9) meses ; salvo lo dispuesto en los literales e), j) y k) del artículo 4 anterior, en cuyo caso el término de la judicatura será de seis (6) meses conforme a lo establecido en el Decreto Ley 2636 de 2004 y siete (7) meses conforme a lo establecido en Ley 1395 de 2010, artículo 50, respectivamente.

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

***La judicatura con carácter remunerado deberá prestarse por un término continuo o discontinuo no inferior a un año, según lo dispone el artículo 23 numeral primero del Decreto Legislativo 3200 de 1.979. (...)” (Destaca el despacho).***

El término anterior fue corroborado mediante en el artículo 1 del Acuerdo No. PSAA12-9338 del 27 de marzo de 2012, el cual modificó el artículo séptimo del Acuerdo No. PSAA10-7543 del 14 de diciembre de 2010.

***“ARTÍCULO 1º. - El Artículo Séptimo del Acuerdo PSAA10-7543 de 2010 quedará así: Determinación del tiempo de las diferentes modalidades de Judicatura (Ad-Honorem y Remunerada): La práctica jurídica para optar al título de abogado podrá ser desempeñada en los siguientes tiempos:***

***1. Si el egresado de la facultad de derecho opta por realizarla en un cargo de carácter remunerado deberá acreditar un (1) año de servicio, de disponibilidad exclusiva y jornada completa a la entidad vinculada. (...)” (Destaca el despacho)***

Teniendo en cuenta la normatividad transcrita anteriormente, se tiene que las modalidades establecidas para realizar la práctica de la judicatura varían en tiempo; van desde un término de 6 meses como la que se realiza en establecimientos carcelarios (Art.158A de la Ley 65 de 1993), o la que exige un término de 7 meses como la que se practica en las casas de justicia, centros de conciliación y como asesores de los conciliadores en equidad (Art. 50 de la Ley 1395 de 2010), pasando por la más popular que es la que comprende un término de 9 meses y que se realiza ad-honorem, para finalmente llegar a la **judicatura remunerada que se debe realizar por un término de doce meses.**

Y es esta última modalidad, la cual exige “(...) **acreditar un (1) año de servicio, de disponibilidad exclusiva y jornada completa a la entidad vinculada** (...)”, según lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 1 del Acuerdo No. PSAA12-9338 del 27 de marzo de 2012; además, además de lo exigido en el artículo segundo del Acuerdo No. PSAA10-7543 del 14 de diciembre de 2010, el cual preceptúa que los egresados de las facultades de derecho que se vinculen a una entidad con el fin de realizar la judicatura “(...) **tendrán las mismas obligaciones y responsabilidades de los empleados de la entidad en la cual presten sus servicios** (...), condiciones que le eran exigibles a la demandante y a la entidad demandada – CORTOLIMA al momento de suscribir el acto administrativo de vinculación que le diera la oportunidad de cumplir con el requisito de la judicatura para acceder a su título de abogada.

Es así, como una vez analizados los contratos de prestación de servicios con los cuales la demandante pretende acreditar que entre ella y la entidad demandada existió una verdadera relación laboral, el despacho puede concluir de manera clara que respecto a los **contratos No. 213 del 16 de julio de 2012 y No. 2 del 29 de enero de 2013**, los cuales se suscribieron única y exclusivamente **con la finalidad de nombrar a la señora Sánchez Saldaña en un empleo que tuviera las calidades, lo que implica funciones y horarios exigidos para la debida realización de la judicatura**, no se puede predicar que existió una relación laboral disfrazada, puesto que la entidad vinculó a la judicante con las garantías y las obligaciones exigidas por la normatividad aplicable para el caso.

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

No puede la demandante, utilizar esta vinculación como pretexto para solicitar que se le reconozcan prebendas laborales, puesto que es esta y no otra forma de vinculación la que la entidad debe adoptar para que los egresados de las facultades de derecho puedan realizar de manera legal la práctica jurídica exigida por el Consejo Superior de la Judicatura para certificar su judicatura remunerada en una de las entidades que brindan la posibilidad de cumplirla bajo esta modalidad.

- **Contrato de prestación de servicios**

En este punto nos ocuparemos específicamente del **contrato No. 340 del 26 de agosto de 2013**, sin entrar a definir a profundidad lo relacionado con los contratos de prestación de servicios, ya que este tema se encuentra suficientemente desarrollado dentro de la presente providencia.

No. CPS	OBJETO
340/2013	La contratista se compromete para con CORTOLIMA a prestar sus servicios de manera libre, autónoma, independiente y sin subordinación alguna, en la sede oriente de CORTOLIMA en el Municipio de Purificación, sirviendo de apoyo a la gestión de la entidad; interviniendo en las actuaciones de sustanciación, impulso procesal de expedientes, notificación de actuaciones dentro del plan de descongestión de expedientes que se adelantan en la entidad en su aspecto misional, además de apoyar en el control de términos, proyección de actos administrativos, oficios, constancias de notificación y archivo de documentos y demás trámite que se exijan dentro de los procesos que adelante la entidad.

En este sentido, el despacho encuentra que no está suficientemente demostrado que dentro de la ejecución del objeto contractual pactado en virtud de la suscripción del contrato No. 340 de 2013 se presentó una verdadera subordinación, tampoco que las labores a desarrollar tuvieran implícitas la obligación de desarrollarse de manera presencial y mucho menos que hubiera similitud en las funciones que desarrolló la demandante respecto a las desarrolladas por sus pares en la oficina jurídica de la entidad.

Ahora bien, en lo que respecta a la valoración del despacho frente al testimonio rendido por la única testigo, se puede aseverar que la misma no ofrece ninguna claridad ni contundencia en su dicho y aún se muestra desconocedora del tema a la hora de hablar de la **subordinación** y **dependencia** ejercida por CORTOLIMA sobre la demandante, ya que aunque refiere la testigo que aquella tenía que cumplir un horario establecido por la entidad demandada y la misma testigo solamente puede asegurar su presencia los escasos dos (2) días a la semana cuando debía acudir a laborar en la entidad, también menciona que este horario era cumplido por todos los empleados de la sede de la corporación, sin que se note un trato diferenciado por parte del director de la territorial y sin que se haga una alusión certera frente a la accionante.

No pasó lo contrario con lo dicho por la demandante en su declaración, quien solo manifestó que durante el tiempo en que laboró en la entidad demandada hubo cuatro

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

directores diferentes, quienes junto con sus compañeras de la oficina jurídica le impartían directrices.

▪ Es escaso el material probatorio obrante dentro del proceso al momento de probar la **similitud** de las funciones que desarrollaba la demandante respecto de los demás abogados vinculados de planta por la entidad; resaltando que, aunque no se aportó un manual de funciones o un instructivo que debe las actividades entre uno y otro.

Conforme a lo anterior el despacho debe señalar que NO encuentra probados todos los elementos constitutivos de una verdadera relación laboral, por lo que negará las pretensiones de la demanda.

- **Acto administrativo que vincula a la persona en calidad de supernumerario.**

Esta clase de vinculación laboral fue la utilizada por la entidad demandada para vincular a la señora Sánchez Saldaña durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2014, en dicho acto administrativo se consignó lo siguiente:

No. Res.	OBJETO
2391/2014	Apoyo en las actividades como intervención en las actuaciones de sustanciación, impulso procesal de expedientes, notificación de actuaciones dentro del plan de descongestión de expedientes que se adelantan en la entidad, control de términos, proyección de actos administrativos, oficios, archivo de documentos y demás trámites que se exijan dentro de los procesos que adelante la Dirección Territorial del Sur Oriente.

El artículo 83 del Decreto 1042 de 1978 dispone:

**"ARTÍCULO 83. DE LOS SUPERNUMERARIOS.** Para suplir las vacancias temporales de los empleados públicos en caso de licencias o vacaciones, podrá vincularse personal supernumerario.

*También podrán vincularse supernumerarios para desarrollar actividades de carácter netamente transitorio.*

*La remuneración de los supernumerarios se fijará de acuerdo con las escalas de remuneración establecidas en el presente Decreto, según las funciones que deban desarrollarse.*

*La vinculación de supernumerarios se hará mediante resolución administrativa en la cual deberá constar expresamente el término durante el cual se prestarán los servicios y la asignación mensual que vaya a pagarse."*

Respecto al tema de la vinculación de empleados a través de la modalidad denominada supernumerarios, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección A, Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero, 17 de marzo de 2011 - Radicación número: 15001-23-31-000-2001-03093-01(2196-08), expresó lo siguiente:

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

*"(...) Con relación a la imposibilidad de reconocimiento de prestaciones al personal Supernumerario vinculado por un término de tres meses o menos, la Corte Constitucional mediante sentencia C-401 de 1998 declaró inexecutable el inciso 5º del precitado artículo 83 del Decreto Ley 1042 de 1978 que consagraba esta prohibición.*

*Ahora bien, al pronunciarse sobre la vinculación de los empleados supernumerarios la Corte precisó a través de la sentencia mencionada:*

*"(...) 8. Resulta claro que la vinculación de empleados supernumerarios para llevar a cabo actividades meramente temporales, constituye un modo excepcional de vinculación laboral con la Administración Pública. Difiere del contrato de prestación de servicios profesionales por varios conceptos, especialmente porque en este último, aunque puede haber cierto grado de sujeción, no se involucra el elemento de subordinación de tipo laboral que se halla presente en el primero, y porque la vinculación de personal supernumerario se lleva a cabo mediante resolución, en la cual deberá expresarse el término durante el cual se prestarán los servicios y el salario que se devengará, que se fijará teniendo en cuenta las escalas de remuneración establecidas en la ley. Se trata pues de una verdadera relación laboral regida por normas de derecho administrativo, que en esencia es temporal.*

*9. Como estatuto excepcional que es, se desnaturaliza cuando es empleado para cubrir necesidades distintas de aquellas para las que fue concebido. De esta manera, cuando la Administración, recurre a esta forma de vinculación de personal para cubrir necesidades permanentes de servicio, desconoce de facto los principios de rango constitucional que gobiernan la carrera administrativa, afectando en primer lugar a los servidores así vinculados, quienes no verán respetada la garantía de estabilidad en el cargo, y desconociendo también el derecho de acceso de los ciudadanos a la Administración Pública, de acuerdo con los méritos y capacidades de los aspirantes, todo lo cual va en detrimento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad y honestidad que, por mandato superior, deben regir la función pública. (...)"*

*En cuanto al límite para vincular personal Supernumerario, señaló:*

*"(...)19. No encuentra la Corte que las normas constitucionales impongan límite temporal alguno para la vinculación de personal transitorio a la administración Pública. Bien puede entonces producirse esta vinculación por períodos que sean inferiores o que superen los tres meses de que habla la norma sub examine. En cambio, el cumplimiento de los requisitos y finalidades anteriormente referidos, resulta absolutamente inexcusable.*

*20. La Corte encuentra entonces, que las facultades que el inciso tercero otorga al Gobierno para autorizar la vinculación de personal transitorio por cualquier período de tiempo, y sin ninguna restricción, contradicen la normatividad constitucional, que exige una previa delimitación de esta planta de personal, el señalamiento de las actividades a que se dedicará que siempre deben corresponder a necesidades extraordinarias, el tiempo de la vinculación transitoria, y la previa apropiación y disponibilidad presupuestal de sus salarios y prestaciones sociales. (...)"*

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

*Y finalmente, sobre el pago de prestaciones sociales a los empleados supernumerarios, estableció:*

*"(...) 23. la Corte encuentra que ella no se ajusta al régimen constitucional vigente a partir de 1991, régimen que no sólo reconoce que el derecho al trabajo es fundamental por constituir un valor inherente a la naturaleza humana, sino que en la efectivización de este derecho, así como de los demás de este mismo rango, funda la legitimidad del Estado mismo. En tal virtud, el constituyente, en el artículo 25 superior, prescribió que el trabajo goza de la especial protección del Estado y reconoció que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.*

*Pero, avanzando aún más en la protección de este derecho fundamental, en el artículo 53, con el objetivo de garantizar aquellas condiciones dignas y justas de cada trabajo particularmente considerado, definió los principios constitucionales rectores de la protección estatal al trabajo. Así, indicó que tales principios eran el de igualdad de oportunidades para los trabajadores, el de remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; el de estabilidad en el empleo; el de irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; el de las facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; el de la 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; el de garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; y el de protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

*24. Para esta Corporación el desconocimiento de las prestaciones sociales a los empleados supernumerarios que se vinculan transitoriamente a la Administración Pública, resulta contrario a los principios rectores de las relaciones laborales, y a la justicia que debe presidir dichas relaciones. En efecto, desconoce, en primer término, el principio de igualdad de oportunidades, por cuanto el hecho de que la vinculación sea transitoria, no es óbice legítimo para establecer diferencias frente a aquellos servidores públicos vinculados permanentemente a la Administración. Esta desigualdad en el trato, no se justifica por ningún objetivo de rango constitucional que pudiera perseguirse a través de ella. La Corte no encuentra en ella nada distinto de un mecanismo para reducir la carga prestacional de la Administración, que no justifica el desconocimiento general del principio de igualdad.*

*25. Adicionalmente, la restricción que se viene comentando desconoce el principio constitucional de irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales. Puede decirse que, ante la incapacidad de negociar las condiciones legales de ejercicio del cargo, es la misma ley la que resulta imponiendo al servidor transitorio la inconstitucional renuncia a esta categoría de beneficios mínimos que constituyen las prestaciones sociales reconocidas a los servidores públicos."*

*En un asunto de contornos similares, esta Corporación en sentencia de 8 febrero de 2007, Exp. No. 6683-05, Actor: LUIS FERNANDO RESTREPO RODRIGUEZ con ponencia del Dr. Jaime Moreno García, preceptuó en relación con la providencia de la Corte Constitucional:*

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

*(...) "1.- La vinculación de personal numerario es una forma excepcional en la Administración Pública y supone, siempre, el cumplimiento de labores transitorias, bien para suplir la vacancia en caso de licencias o vacaciones de los funcionarios titulares o bien para desarrollar labores de carácter netamente transitorio.*

*2.- El término de duración de la designación no está limitada, pues es la finalidad de la actividad la que determina su permanencia, sin olvidar que la facultad que tiene el nominador para atender necesidades excepcionales del servicio público no puede implicar de manera alguna que se conforme una nómina paralela.*

*3.- La vinculación de supernumerarios no es óbice para eludir el cumplimiento de las prestaciones sociales legales (...)"*

*En consecuencia, en relación con el tema del personal Supernumerario se concluye que: (i) no puede ser utilizado para evitar el cumplimiento de las prestaciones sociales legales, (ii) su duración no puede ser limitada, pues la contratación la determina la permanencia de la actividad a desarrollar, y (iii) su utilización debe ser de carácter excepcional.*

*En esa medida le asiste razón al tribunal cuando afirma que hoy en día los supernumerarios tienen derecho a prestaciones sociales desde el mismo momento de la vinculación y en forma proporcional al tiempo laborado".*

En los términos anteriores, se tiene que las personas que se vinculan a una entidad en calidad de supernumerarios desarrollan actividades transitoriamente que no pueden ser atendidas por el titular del empleo, o aquellas que nadie cumple dentro de la organización por no formar parte del rol ordinario de actividades, por tratarse también de actividades temporales, por lo que esta clase constituye un modo excepcional de vinculación laboral.

En esta clase de relación laboral no se puede predicar el desconocimiento del principio de igualdad, ya que el modo de vinculación de un supernumerario no es el mismo que el del personal de planta, y este modo precario de vinculación solo le da derecho al trabajador a exigir el reconocimiento de salarios y prestaciones sociales de los empleados de planta, cuestión que va implícita al momento de expedir en acto administrativo de vinculación ya que este se realiza conforme a la normatividad que gobierna esta situación.

En el presente asunto el despacho no se desvirtúa la naturaleza de la relación laboral entablada con la entidad a título de personal supernumerario, en primer lugar porque no se probó que las necesidades del servicio de la entidad y su planta de personal, incluyeran a servidores que realizaran las mismas actividades que la accionante, para predicar así, que sus labores no eran de carácter transitorio, siendo del caso señalar además, que no existió vulneración a sus derechos laborales como quiera que a aquella le fueron cancelados todos los salarios y las prestaciones sociales a que se hizo acreedora, en virtud de su nombramiento como supernumerario.

**Radicado N.º:** 73001-33-33-004-2017-00420-00  
**Medio De Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Paola Andrea Sánchez Saldaña  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
**Sentencia de Primera Instancia**

---

## **SINTESIS DE LA DECISION**

En conclusión, se tiene que la demandante, no demostró fehacientemente el elemento de **subordinación** que predica en el escrito de demanda, pues recuérdese que la coordinación de actividades entre contratante y contratista, implica que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye recibir instrucciones del personal administrativo y en algunas ocasiones elaborar informes de sus actividades, aspectos que no implican *per se*, la configuración del elemento de *subordinación* propio de una relación laboral, de suerte que éste Despacho Judicial, con grado de certeza, arriba a la conclusión que no se demuestra éste requisito obligatorio, esencial y estructurador del “*contrato realidad*” para que pudiera declararse la existencia de una relación laboral.

Finalmente, vale la pena hacer énfasis en que los dos primeros contratos de prestación de servicios suscritos entre las partes (213/2012 y 002/2013) lo fueron en virtud de la oportunidad que le dio la Corporación Autónoma Regional del Tolima a la señora Paola Andrea Sánchez Saldaña de realizar su práctica jurídica como requisito para que pudiera acceder a su título profesional como abogada, obrando la entidad de buena fe y con apego a las normas aplicables para el caso, que demandan que al egresado de la facultad de derecho que pretenda realizar su judicatura en esta clase de entidades se le debe vincular a través de un contrato de prestación de servicios.

En los términos anteriores, tampoco se accederá a la solicitud de pago de la licencia de maternidad pretendida por la señora Paola Andrea Sánchez Saldaña, puesto que su vinculación laboral directamente con la entidad demandada surgió una vez se expidió la Resolución No. 2391 del 26 de septiembre de 2014, fecha para la cual ya había superado su época de embarazo; las vinculaciones anteriores como ya se dijo en precedencia, se dieron en virtud de relaciones contractuales que no obligaban a la entidad demandada respecto a un evento como este, además de que, dicho sea de paso, su reconocimiento corre por cuenta del Sistema de Seguridad Social Integral, aunque su reconocimiento lo hace en primera instancia, el empleador.

## **COSTAS**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso.

A su turno, el artículo 365 del C.G.P., fija las reglas para la condena en costas, señalando en su núm. 1º que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso.

Por su parte, el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, señala los parámetros para su fijación.

*Radicado N.º:* 73001-33-33-004-2017-00420-00  
*Medio De Control:* Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
*Demandante:* Paola Andrea Sánchez Saldaña  
*Demandado:* Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA  
*Sentencia de Primera Instancia*

---

Así las cosas, se condenará en costas procesales de esta instancia a la PARTE DEMANDANTE, siempre y cuando se hubieren causado y en la medida de su comprobación, incluyendo en la liquidación el equivalente a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente por concepto de agencias en derecho de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **R E S U E L V E**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda interpuesta por PAOLA ANDREA SÁNCHEZ SALDAÑA en contra de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA - CORTOLIMA, conforme a los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Condenar en costas a la parte demandante por las razones expuestas con antelación, incluyéndose como agencias en derecho la suma equivalente a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente. Por Secretaría, líquidense.

**TERCERO:** Reconocer personería jurídica a la abogada MARIA NORVI PORTELA TORRES identificada con C.C.No. 38.241.869 y T.P.No. 43.892 del C.S de la J, para que represente los intereses de la parte demandada en el presente asunto, de acuerdo con el poder conferido por el Subdirector Jurídico de la entidad, visto a folio 052 del cuaderno principal -expediente digitalizado-.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previas las constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**



**SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO**  
**JUEZA**