



## JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA

Tunja, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicación : **150013333009-2018-00073-00**  
Demandante : MARIA EUGENIA DAZA SALDUA  
Demandado : CORPOBOYACA  
Medio de control : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Previo el agotamiento de las etapas procesales y no existiendo vicios o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede este Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del medio de control de la referencia, de conformidad con los artículos 187 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1. LA DEMANDA

##### a) Pretensiones

La parte actora pretende que se declare la nulidad del Oficio No. 110-012321 del 27 de octubre de 2017, expedido por el Secretario General y Jurídico de Corpoboyacá, por medio del cual se niega el reconocimiento de los derechos y acreencias laborales solicitados con ocasión de la relación de trabajo que según la parte actora, se configuró con la Ingeniera María Eugenia Daza Saldua, desde el 15 de marzo de 2005 al 30 de diciembre de 2014, encubierta bajo sendos contratos de prestación de servicios celebrados entre las partes.

Como consecuencia de lo anterior, solicita que se declare la existencia de una relación laboral entre CORPOBOYACÁ y la Ingeniera MARIA EUGENIA DAZA SALDUA, oculta dentro de las órdenes de prestación de servicios suscritos para la ejecución de asuntos misionales de la entidad, relacionados, entre otros, con la ingeniería sanitaria y ambiental en la Subdirección de Gestión Ambiental y de Administración de Recursos Naturales, por el tiempo comprendido entre el 15 de marzo de 2005 y el 30 de diciembre de 2014, o por el tiempo que resulte probado.

A título de restablecimiento del derecho y/o de reparación de daños causados, solicita que la entidad demandada pague todas y cada una de las acreencias salariales junto con las prestaciones sociales de todo el tiempo laborado, en igualdad de condiciones de las devengadas por los funcionarios de planta de CORPOBOYACA, en las cuantías que resulten probadas, o las que el Despacho disponga liquidar de manera legal, junto con las indemnizaciones correspondientes, sin la sanción de prescripción, así:

- El valor que arroje las cesantías de todo el tiempo laborado.
- El valor que arroje los intereses sobre las cesantías que se liquiden.
- El valor que arroje las primas de navidad de todo el tiempo laborado.
- El valor que arroje las bonificaciones por año de servicio de todo el tiempo servicio.
- El valor que arroje las primas de servicios de todo el tiempo laborado.

-El valor que arroje los aportes de subsidio familiar mensual de todo el tiempo servido (4%) para su disfrute familiar.

A título de indemnización, o como en derecho deba corresponder, los siguientes conceptos:

- Las vacaciones compensadas de todo el tiempo laborado.
- Las bonificaciones por recreación de todo el tiempo laborado.
- Las primas de vacaciones de todo el tiempo laborado.
- La devolución de los valores de retención en la fuente que se le hayan practicado a la demandante durante todo el tiempo laborado.
- La devolución de los valores de RETE-ICA que le hayan sido practicados a la demandante durante todo el tiempo servido.
- Los porcentajes legales que CORPOYACA debió trasladar a una ARL en todo el tiempo laborado.
- La devolución del 75% de los valores que la demandante ya aportó al Fondo de Pensiones, teniendo en cuenta que pagó los aportes sobre el 40% de la remuneración que CORPOBOYACA le giraba.
- La devolución del 75% de los valores que la demandante ya aportó al Sistema General de Seguridad Social en Salud, teniendo en cuenta que pagó los aportes sobre el 40% de la remuneración.

-Las demás acreencias prestacionales y salariales a que tenga derecho conforme a lo que devengan los funcionarios de planta de CORPOBOYACA.

-Si se accede a la pretensión de condena de las cesantías, que se ordene al pago de la sanción moratoria de las mismas si la demandada no realizare el desembolso dentro de los términos de la Ley 1071 de 2006, a partir de la ejecutoria de la sentencia constitutiva y definitiva.

Que se declare que no existió solución de continuidad en la relación laboral entre María Eugenia Saldúa y Corpoboyacá.

Que se condene a la demandada a darle cumplimiento a los artículos 187 inciso final, 192 y 195 del CPACA.

## **b) Hechos**

Como fundamentos fácticos la demandante expone, en síntesis, lo siguiente:

1. La Señora María Eugenia Daza Saldúa en su condición de Ingeniera Sanitaria y Ambiental, fue vinculada a CORPOBOYACA a través de varios contratos y órdenes de prestación de servicios allegados con la demanda.
2. Las actividades descritas en el objeto de cada contrato fueron idénticas o similares a las asignadas reglamentariamente a ingenieros de planta de CORPOBOYACA, es decir, desempeñó funciones de carácter permanente de la entidad.
3. Los contratos de prestación de servicios celebrados por CORPOBOYACA y la actora superaron el criterio de temporalidad propio de esta modalidad, pues, fueron suscritos por más de nueve años, implicando servicios personales y dependientes.
4. En el año 2014 CORPOBOYACA realizó un estudio técnico y reestructuró la entidad creando empleos, y con ello, vinculó a la actora en provisionalidad para ejecutar las mismas funciones que realizaba en las órdenes de prestación de servicios.
5. Para la demandante, se estructuran los tres elementos para la existencia de un contrato de trabajo, así:
  - A) Prestación personal del servicio: La demandante ejecutó las actividades de manera personal y permanente.

- B) Retribución: Como contraprestación por los servicios prestados recibió una remuneración.
- C) Subordinación: La cual, se sustenta en:
- Cumplimiento de órdenes de la Dirección de Corpoboyacá y subdirectores de las áreas en las que trabajó.
  - Las labores fueron prestadas en la sede de la entidad, en el mismo horario de los funcionarios de planta, y recuperación de horarios (por ej. En varias circulares 130-068 de 28 de noviembre de 2011;100-046 de 22 de noviembre de 2012;100-19 de 24 de octubre de 2013;130-003 de 08 de abril de 2014; 130-031 de 15 de noviembre de 2014 en el que el Director General les indicó a funcionarios de planta y contratistas, recuperación de tiempo para descansar en navidad y la semana mayor).
  - Corpoboyacá entregó a la demandante elementos para su labor, computador, escritorio, y garantizaba el transporte a los lugares de visita.
  - Durante el tiempo que la actora fue contratada fue sometida al reparto interno de expedientes entre profesionales de planta y contratistas indistintamente, por ejemplo, sus actividades consistieron en *“realizar de conformidad con los criterios y lineamientos de la Corporación, el seguimiento de proyectos, obras y actividades”*, conforme a ello realizó visitas de control y seguimiento de concesiones de agua y elaboración de informes y conceptos técnicos, igual que un funcionario de planta.
  - En los contratos se imponían metas, pero adicionalmente le eran asignadas otras actividades como articular coordinar y cooperar para la ejecución de actividades operativas con las unidades de gestión y regionales; participar en la planificación, desarrollo de estrategias y formulación de planes y programas de calidad; acciones y actividades requeridas por la unidad de sistemas hídricos, ejercer un adecuado control y rigor en supervisiones e interventorías a contratos y convenios; supervisar y apoyar técnica y administrativamente a los demás contratos y convenios; supervisar y apoyar técnica y administrativamente a los demás profesionales y técnicos; ejecutar oportunamente los recursos asignados al proyecto y dar cumplimiento a las metas programadas.
  - Fue citada a recibir capacitaciones (MECI, liderazgo y excelencia, socialización en google, office, Excel, Word, comunicación asertiva, manejo de GPS, tasas, acoso laboral y comités de convivencia, planeación y desarrollo territorial, reforma tributaria, video terminales, clima organizacional, trabajo en equipo, y mejoramiento de relaciones interpersonales, contratación estatal, control interno disciplinario, ordenamiento territorial, taller plan institucional de gestión ambiental-PIGA-, sistema integrado de calidad)
  - La demandante conformó el grupo de control, seguimiento y atención de quejas en apoyo a la Subdirección de Gestión Ambiental, tramitando concesiones de agua, seguimiento y monitoreo a concesiones, permisos, autorizaciones y demás procesos misionarios.
  - Conformó el proyecto de ejercicio de autoridad ambiental, apoyo al programa de tasas por utilización de agua.
  - Adelantó actividades de evaluación, otorgamiento de permisos de vertimientos y seguimiento a los mismos en la jurisdicción de la Corporación dentro del proyecto de direccionamiento estratégico, ejercicio de autoridad ambiental.
  - Formó parte del grupo temático instrumentos económicos para ejecutar las actividades del procedimiento instrumentos económicos implementación de la tasa por utilización de aguas PGR-03, adscrito al proceso de Gestión y Administración de Recursos Naturales y el Ambiente.
  - Apoyó la ejecución del programa manejo integral del recurso hídrico, procedimiento ejecución planes, programas y proyectos PGP-01, adscritos al

proceso gestión de proyectos ambientales, proyectos gestión integral de oferta, demanda y calidad hídrica.

-Desarrollo de actividades de la línea estratégica del PGAR-2012-2015 Gestión Integrada del Recurso Hídrico, Proyecto Gestión Integral de Oferta, Demanda y Calidad Hídrica.

-Ejecutó actividades en el proyecto gestión integral de oferta, demanda y calidad hídrica, subproyecto gestión oferta hídrica.

-Presentó los informes que CORPOBOYACA le exigió, incluso por fuera del objeto contratado como si fuera una verdadera trabajadora de planta.

c) **Fundamentos Jurídicos.**

Estima vulnerados los artículos 6 y 7 de la Ley 319 de 1996, por la cual se aprueba el protocolo adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, y que establecen el derecho al trabajo y las condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo; los artículos 1,2,4,6, 13,16, 29,42, 53, 93 y 209 de la Constitución Política de Colombia; el artículo 7 del Decreto 1950 de 1973; el artículo 17 de la Ley 790 de 2002, así como el Decreto 1227 de 2005; 1, 19, 21 de la Ley 909 de 2004.

Manifestó que CORPOBOYACA al acudir a la contratación por prestación de servicios, desconoció los principios y derechos que orientan el derecho laboral, los instrumentos internacionales, la Constitución Política de Colombia, las leyes que determinan de manera inobjetable la no regresividad de los derechos laborales, la irrenunciabilidad de beneficios mínimos, la naturaleza de orden público de sus normas, la favorabilidad en materia interpretativa y de aplicación de fuentes formales del derecho, el establecimiento del indebido pro operario y la efectividad del principio de la igualdad, que establece que el ejercicio de una misma actividad debe ser remunerada también de forma igual.

Explicó que el artículo 7 del Decreto 1950 de 1973 estableció la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, así mismo que, el artículo 17 de la Ley 790 de 2002 preveía que en ningún caso las entidades públicas podrían celebrar contratos de prestación de servicios para cumplir de forma permanente las funciones propias de los cargos existentes.

Expuso que CORPOBOYACA debió crear en su planta de personal, cuando menos a partir del año 2004 con la expedición de la Ley 909 de 2004, los empleos temporales o transitorios que requería como apoyo a la carga de trabajo, más no, suscribir contratos de prestación de servicios en contravía con los derechos de los trabajadores.

## **1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (fls. 952-971)**

Señaló que a pesar de que la actora suscribió con CORPOBOYACA contratos de prestación de servicios desde el año 2005 y hasta el año 2014, de manera interrumpida, nunca cumplió con un horario de trabajo, concurría a las instalaciones de la Corporación cuando a bien lo tenía, no recibió órdenes en ningún momento en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, ni le fueron impuesto reglamentos por parte de la entidad.

Adujo que no desempeñó en el desarrollo de las actividades contractuales, alguna que pudiera equipararse a las funciones establecidas para los funcionarios de planta en los manuales de funciones de CORPOBOYACA, era totalmente independiente en el desarrollo de su labor.

Explicó que la jurisprudencia del Consejo de Estado indicaba la relación de coordinación de actividades entre contratante y contratista, lo que implicaba que el segundo se sometía a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, esto incluía el cumplimiento de un horario, la recepción de una serie de instrucciones de sus superiores, la presentación de informes de los resultados de sus actividades, sin que ello implicara subordinación.

Concluyó que al realizar un cotejo de las actividades desarrolladas por la contratista y las funciones establecidas para los funcionarios de planta que pudieran ser homólogos, no existía prueba que demostrara la existencia de una relación legal y regimentaria que permitiera determinar que la demandante se desempeñó como empleada de la entidad, por lo tanto, no cumplía funciones que pudieran ser desempeñadas por el personal de planta.

Propuso las siguientes excepciones:

1. Falta de agotamiento de la actuación administrativa: El acto demandado fue expedido por el Secretario General y Jurídico de Corpoboyacá, de modo que la demandante debió interponer el recurso de reposición ante el mismo funcionario y el de apelación ante el Director General, pero al no haberlo realizado no podía ejercitar el presente medio de control.
2. Legalidad del acto cuya nulidad se demanda: No existían razones de hecho ni de derecho para alegar la ilegalidad del acto administrativo acusado.
3. Suficiencia de motivación fáctica y jurídica del acto demandado: El acto administrativo cuya nulidad se demanda se encontraba ajustado a derecho, revestido de la presunción de legalidad y se expidió en acatamiento de las disposiciones que regían la contratación administrativa.
4. Inexistencia de causales de nulidad: La sustentación del concepto de violación era insuficiente, y no existía causal de nulidad que pudiese prosperar contra el acto acusado.
5. Prescripción extintiva: La normatividad se ocupó de indicar que operaba la solución de continuidad en la prestación del servicio, si se superaba el término de 15 días sin vínculo contractual.

Aclaró que, si bien era cierto con la sentencia de unificación de la Sección Segunda del Consejo de Estado solo podía predicarse la prescripción de los derechos prestacionales con posterioridad a la declaración de la existencia de la relación laboral, también lo era que la solicitud de la declaración de la relación laboral debía realizarse dentro de los 3 años siguientes al rompimiento del vínculo contractual.

Concluyó que, en el caso de autos existía solución de continuidad y por tanto, la prescripción de los supuestos derechos reclamados, ocurrió para los años 2006 a 2013.

## **1.2. TRÁMITE DEL PROCESO**

La demanda fue radicada el 03 de abril de 2018 (fl.81 Vto.), su conocimiento le correspondió inicialmente al Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, cuya titular manifestó su impedimento por auto del 05 de abril de 2018 (fl. 939), el cual fue aceptado por este Despacho a través de providencia del 01 de junio de 2018, que a su vez admitió la demanda (fl. 944).

La entidad demandada contestó oportunamente la demanda (fls. 952-971). El traslado de las excepciones se surtió a través de Secretaría (fl. 977), término dentro del cual el apoderado de la actora guardó silencio.

El 02 de mayo de 2019, se llevó a cabo la audiencia inicial (fls.982-985), en la que se declaró no probada la excepción de falta de agotamiento de actuación en sede administrativa.

El 09 de julio de 2019, se celebró la audiencia de pruebas (fls. 1000-1002), la cual fue suspendida para recaudar más pruebas, el 11 de septiembre de 2019 se reanudó, y en la misma se prescindió de la audiencia de alegatos y juzgamiento, corriéndose traslado para alegar de conclusión (fls. 1037-1038).

### **1.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **Corpoboyacá (fls. 295-298):**

Adujo que la demandante no acreditó el elemento de subordinación frente a CORPOBOYACA, por las siguientes razones:

- 1- El cumplimiento de las actividades contempladas en los contratos de prestación de servicios para la ejecución del objeto contractual no constituía subordinación, pues se trataba de un deber contraído por el contratista a la firma del contrato con la Administración.
- 2- La relación de coordinación de actividades entre contratante y contratista, implicaba que el segundo se sometía a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluía el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados.
- 3- Si bien algunas actividades que desarrolló la contratista en cumplimiento de cada objeto contractual, las ejecutó y reportó en la sede principal de la entidad, esta situación se debió a que fue el domicilio contractual por no contar la Corporación con otras sedes en donde pudiesen cumplirse las actividades a ejecutar en el marco de cada contrato, no obstante, la actora era quien organizaba su tiempo para desarrollar las actividades.
- 4- Negó que se realizare un reporte de funciones y tareas en iguales condiciones para los funcionarios de planta de la entidad y los contratistas, pues se asignaban actividades específicas para cada contratista, las cuales, no solo diferían de las funciones establecidas para el personal de planta sino también respecto del volumen de carga y la obligación de la evaluación frente a su grado de cumplimiento.
- 5- No era cierto que a la actora se le hubiere exigido el cumplimiento del horario laboral establecido por CORPOBOYACA para los funcionarios de planta, no existía registro de entrada y salida de la actora.

**Parte demandante:** Guardó silencio.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Problema Jurídico**

Tal y como se identificó en la fijación del litigio, el presente asunto se contrae a establecer si la señora María Eugenia Daza Saldúa tiene derecho a que se le reconozca la existencia de una relación laboral con la Corporación Autónoma Regional de Boyacá CORPOBOYACÁ, entre el 15 de marzo de 2005 hasta el 30 de diciembre de 2014 y, en consecuencia, se le reconozcan y paguen las acreencias salariales y prestacionales por la aplicación de la figura conocida como contrato realidad.

## 2.2 Marco normativo y jurisprudencial.

### 2.2.1. Regulación Legal y desarrollo jurisprudencial del Contrato de Prestación de Servicios.

El contrato de prestación de servicios se encuentra contemplado en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, de la siguiente forma:

*“ART. 32. De los contratos estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:*

.....

*3º. Contrato de prestación de servicios.- Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades 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”.*

De lo anterior se colige que el contrato de prestación de servicios es excepcional, y tiene como propósito suplir actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de las entidades estatales, o para desarrollar labores especializadas que no pueden ser asumidas por el personal de planta. De allí su improcedencia frente al desempeño de funciones públicas de carácter permanente o de aquellas que se encuentren previstas en la ley o el reglamento para un empleo público.

No obstante, ante el abuso de esta figura por algunas entidades, disfrazando verdaderas relaciones laborales bajo la apariencia del contrato de prestación de servicios, la jurisprudencia en aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral, estatuido en el artículo 53 de nuestra Constitución Política de Colombia ha reconocido la existencia del contrato de trabajo cuando se reúnen los elementos para su configuración, sin importar la formalidad contractual a la que se hubiere acudido.

Uno de los más importantes pronunciamientos de la Corte Constitucional, es la sentencia C-154 de 1997, con ponencia del Magistrado Hernando Herrera Vergara, en la que precisó:

*«...Como es bien sabido, el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que **no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.***

*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 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.**

Así las cosas, la entidad no está facultada para exigir subordinación o dependencia al contratista ni algo distinto del cumplimiento de los términos del contrato, ni pretender el pago de un salario como contraprestación de los servicios derivados del contrato de trabajo, sino, más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo<sup>1</sup>. (Negrilla fuera de texto).

Ahora bien, sobre la prohibición de contratar bajo la figura de prestación de servicios funciones permanentes de las entidades Estatales, encontramos el siguiente aparte subrayado del artículo 2 del Decreto 2400 de 1968 (modificado por el Decreto 3074 del mismo año), “*Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil*”, que fue demandado en acción pública de inconstitucionalidad:

*“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.*

*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.”*

La Corte Constitucional en sentencia C-614 de 2009, declaró su exequibilidad, bajo las siguientes consideraciones:

*“...La primera, los jueces ordinarios y constitucionales han sido enfáticos en sostener que la realidad prima sobre la forma, de ahí que no puede suscribirse un contrato de prestación de servicios para ejecutar una relación laboral. De hecho, el verdadero sentido del principio de primacía de la realidad sobre la forma impone el reconocimiento cierto y efectivo del real derecho que surge de la actividad laboral. Por consiguiente, en caso de que los jueces competentes encuentren que se desnaturalizó la relación contractual de trabajo procederán a declarar la existencia del verdadero contrato celebrado, sin que sea relevante el nombre acordado, y ordenarán ajustar los derechos económicos a lo que corresponda en justicia y derecho.*

*La segunda, **la administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente de la administración**, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal. De esa manera, ahora resulta relevante e indispensable establecer cómo debe entenderse el concepto de función permanente. Pasa la Sala a ocuparse de ese tema:*

*La jurisprudencia colombiana permite establecer algunos criterios que definen el concepto de función permanente como elemento, que, sumado a la prestación de servicios personales, subordinación y salario, resulta determinante para delimitar el campo de la relación laboral y el de la prestación de servicios. Son estos: i) **Criterio funcional**, esto es, si la función contratada está referida a las que usualmente debe adelantar la entidad pública, en los términos señalados en el reglamento, la ley y la Constitución, será de aquellas que debe ejecutarse mediante vínculo laboral; ii) **Criterio de igualdad**: Si las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral, debe acudir a la relación legal y reglamentaria o al contrato laboral y no a la contratación pública; iii) **Criterio temporal o de la habitualidad**: si las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual, o sea que si se suscriben órdenes de trabajo sucesivas, que muestra el indiscutible*

<sup>1</sup>Corte Constitucional, Sentencia C – 174 de 19 de marzo de 1997, Magistrado Ponente: HERNANDO HERRERA VERGARA.

ánimo de la administración por emplear de modo permanente y continuo los servicios de una misma persona, y no se trata de una relación o vínculo de tipo ocasional o esporádico, es lógico concluir que nos referimos a una verdadera relación laboral; **iv) Criterio de la excepcionalidad:** si la tarea acordada corresponde a actividades nuevas y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta, puede acudir a la contratación pública; pero si la gestión contratada equivale al giro normal de los negocios de una empresa debe corresponder a una relación laboral y no puramente contractual; v) **Criterio de la continuidad:** si la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, esto es, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral.

*...el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el Estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos” (negrilla fuera de texto)*

Bajo dicha línea, el contrato de prestación de servicios se desfigura cuando se demuestra la concurrencia de los tres elementos constitutivos de la relación laboral, a saber: **i)** la prestación de servicio es personal; **ii)** subordinada; y **iii)** remunerada.

Conviene precisar que, la declaratoria de contrato realidad no conlleva *per se* el *status* de empleado público, dado que para ello es indispensable que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión.

## 2.2.2. La subordinación y su diferencia con la coordinación de actividades

La subordinación es el elemento diferencial para determinar la existencia de una relación laboral, la cual no se configura cuando se está en presencia de la necesaria coordinación de actividades que debe existir entre la entidad contratante y contratista para el cumplimiento del objeto de los contratos de prestación de servicios, como bien lo ha señalado la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, al precisar esta distinción en los siguientes términos:

*“... la subordinación...se refiere, en términos generales, a que le exijan al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo y la imposición de reglamentos.*

*Ahora bien, al analizar la subordinación, debe mirarse si se está en presencia de ella realmente o si por el contrario se da la coordinación necesaria que debe existir para el cumplimiento del contrato suscrito, caso en el cual no puede considerarse la existencia de una relación laboral<sup>2</sup>.*

*Adicionalmente, la jurisprudencia de esta corporación<sup>3</sup> ha definido que además de las exigencias citadas, le corresponde a la parte actora demostrar **la permanencia en el servicio, y para ello debe acreditar que la labor que desarrolló es inherente a la entidad y que existe similitud o igualdad en las funciones de otros empleados de planta.***

*En resumen, para desvirtuar el contrato de prestación de servicios y demostrar que existe una relación de carácter laboral es menester acreditar: (i) la prestación personal del servicio; (ii) que el mismo sea remunerado; (iii) la existencia de la subordinación, y; (iv) el carácter permanente del cargo ocupado<sup>4</sup> (negrilla y subrayado fuera de texto).*

<sup>2</sup> Posición fijada en la decisión de la Sala Plena de esta Corporación del 18 de noviembre de 2003, Radicado UJ-0039, actora: María Zulay Ramírez Orozco.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 16 de febrero de 2012. Radicado: 41001-23-31-000-2001-00050-01(1187-11). Actor: Eduardo Niño Paredes. Demandado: Municipio de Yaquara, Huila

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 28 de febrero de 2020. Radicado: 25000-23-25-000-2011-00741-01(1280-18), C.P. William Hernández Gómez.

### 2.2.3. Sentencia de Unificación SU2 No.005/16

La Sección Segunda del H. Consejo de Estado en sentencia del 25 de agosto de 2016, expediente SUJ2 No.005/16, con ponencia del magistrado Carmelo Perdomo Cuéter, unificó su jurisprudencia en lo relacionado con la forma como deben ser reconocidas las prestaciones sociales y salariales de aquellos empleados que demuestran la configuración de una verdadera relación laboral.

En primer lugar, reiteró la diferenciación entre subordinación y la coordinación de actividades, indicando que la teoría del contrato realidad:

*«...aplica cuando se constata en juicio la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño **que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos**, para configurar dependencia y subordinación propia de las relaciones laborales»* (negrilla fuera de texto).

Con respecto a la forma de restablecer el derecho en este tipo de controversias jurisdiccionales, la Corporación unificó su criterio de la siguiente manera:

*“[...] 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 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, es decir, **que en las controversias de contrato realidad hay lugar a reconocer las prestaciones que el contratista dejó de devengar y el tiempo de servicios con fines pensionales, pues su situación jurídica fue mediante un contrato estatal, pero que en su ejecución se dieron los elementos constitutivos de una relación laboral, que en caso de haber sido vinculado como empleado público hubiese tenido derecho a las mismas prestaciones que devengan los demás servidores de planta de la respectiva entidad.***

*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.*

*Pero lo anterior no es óbice para que la persona (demandante) reclame el pago de los perjuicios que estime le fueron causados por el acto presuntamente ilegal, pues en virtud del artículo 138 del CPACA “Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; **también podrá solicitar que se le repare el daño**”, sin embargo, aquellos deben acreditarse a través de los medios probatorios que el sistema normativo prevé.*

*Ahora bien, en lo que atañe al ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir por el docente vinculado por contrato de prestación de servicios, cabe anotar que este corresponderá a los honorarios pactados, ya que no es dable tener en cuenta, en este caso, el empleo de planta, pues los docentes oficiales se encuentran inscritos en el escalafón nacional docente que implica remuneraciones diferenciadas según el grado en el que estén<sup>5</sup>”* (negrilla fuera de texto).

<sup>5</sup> Decreto 2277 de 1979, “por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente”, artículo 36: “Derechos de los educadores. Los educadores al servicio oficial gozarán de los siguientes derechos:

Asimismo, el órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, fijó las siguientes sub-reglas jurisprudenciales en torno a la prescripción en este tipo de escenarios, como se observa en este pronunciamiento:

*“i) Quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual.*

*ii) Sin embargo, no aplica el fenómeno prescriptivo frente a los aportes para pensión, en atención a la condición periódica del derecho pensional y en armonía con los derechos constitucionales a la igualdad e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales y los principios de in dubio pro operario, no regresividad y progresividad.*

*iii) Lo anterior, no implica la imprescriptibilidad de la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, pues esto sería un beneficio propiamente económico para él, que no influye en el derecho pensional como tal (que se busca garantizar), sino en relación con las cotizaciones adeudadas al sistema de seguridad social en pensiones, que podrían tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional.*

*iv) Las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están exceptuadas de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA).*

*v) Tampoco resulta exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que al estar involucrados en este tipo de controversias (contrato realidad) derechos laborales irrenunciables (cotizaciones que repercuten en el derecho a obtener una pensión), que a su vez comportan el carácter de ciertos e indiscutibles, no son conciliables.*

*vi) El estudio de la prescripción en cada caso concreto será objeto de la sentencia, una vez abordada y comprobada la existencia de la relación laboral, pues el hecho de que esté concernido el derecho pensional de la persona (exactamente los aportes al sistema de seguridad social en pensiones), que por su naturaleza es imprescriptible, aquella no tiene la virtualidad de enervar la acción ni la pretensión principal (la nulidad del acto administrativo que negó la existencia del vínculo laboral).*

*vii) El juez contencioso-administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, una vez determinada la existencia del vínculo laboral entre el demandante y la agencia estatal accionada, sin que ello implique la adopción de una decisión extra petita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador.*

*viii) El consecuente reconocimiento de las prestaciones por la nulidad del acto administrativo que niega la existencia de la relación laboral y del tiempo de servicios con fines pensionales proceden a título de restablecimiento del derecho.*

*ix) El ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir por el contratista corresponderá a los honorarios pactados.”*

### **3. Del acervo probatorio**

#### **3.1. Documentales:**

- La señora María Eugenia Daza Saldúa, el 05 de octubre de 2017, elevó solicitud a CORPOBOYACA orientada al reconocimiento de una relación laboral durante todo el tiempo que estuvo vinculada a través de contratos de prestación de servicios, y el

---

(...)

b. Percibir oportunamente la remuneración asignada para el respectivo cargo y grado del escalafón;

consiguiente pago de prestaciones sociales y otras acreencias laborales, consistentes en (fls. 82-91):

1. Cesantías
2. Intereses a las cesantías
3. Vacaciones
4. Primas de vacaciones
5. Primas de navidad
6. Bonificación de recreación
7. Bonificaciones por año de servicio
8. Primas de servicio
9. El valor de las retenciones en la fuente practicadas
10. Devolución del RETEICA
11. Devolución del 75% de los aportes al Fondo de Pensiones
12. Devolución del 75% de los aportes pagados a salud
13. Devolución de aportes a riesgos laborales.
14. Devolución de aportes a la Caja de Compensación Familiar
15. Las demás acreencias prestacionales y salariales que devenguen los funcionarios de planta.

- Corpoboyacá a través de Oficio No. 110-01 2321 del 27 de octubre de 2017, denegó dicha solicitud aduciendo que no existió la relación laboral reclamada (fls. 92-93).
- Certificación expedida por el Secretario General y Jurídico de CORPOBOYACA, en la cual relaciona 16 contratos de prestación de servicios celebrados con la demandante (fls. 97-106), así:

Contrato de prestación de servicios	Plazo de ejecución	Fecha de inicio	Fecha de terminación
2005-052	90 días	17 de marzo de 2005	17 de junio de 2005
2005-0077	191 días	21 de junio de 2005	31 de diciembre de 2005
2006-004	6 meses	13 de enero de 2006	12 de julio de 2006
2006-114	5 meses y 17 días	14 de julio de 2006	30 de diciembre de 2006
2007-005	1 mes y 28 días	03 de enero de 2007	28 de febrero de 2007
2007-0063	7 meses	01 de junio de 2007 se suspendió el 17 de septiembre de 2007 Se reinició el 01 de noviembre de 2007	18 de febrero de 2008
2007-088	1 mes y 27 días	01 de marzo de 2007	27 de abril de 2007
2007-181		09 de mayo de 2007	30 de mayo de 2007
2008-103	8 meses iniciales 3 meses adicionados Total=11 meses	26 de febrero de 2008	26 de enero de 2009
2009-036	10 meses	24 de febrero de 2009	23 de diciembre de 2009
2010-066	11 meses	26 de enero de 2010	27 de diciembre de 2010
2011-019	11 meses y 15 días	18 de enero de 2011 Suspensión: 31 de octubre de 2011 Reinicio: 05 de enero de 2012	29 de febrero de 2012
2012-088	9 meses y 15 días	16 de marzo de 2012	21 de diciembre de 2012
2013-106	4 meses	21 de marzo de 2013	15 de julio de 2013
2013-220	5 meses	26 de julio de 2013	26 de diciembre de 2013
2014-089	Plazo inicial: 9 meses Adicional: 2 meses y 9 días Plazo total: 11 meses y 9 días	22 de enero de 2014	30 de diciembre de 2014

- Certificación expedida por el Profesional Especializado de Tesorería, Facturación y Cartera de Corpoboyacá, en la que se relacionan las sumas devengadas por la

accionante en los años 2005 a 2014, por concepto de honorarios derivados de los contratos de prestación de servicios celebrados con la entidad demandada, así como los descuentos efectuados por concepto de RETE-ICA y retención en la fuente (fl. 107)

- Certificación de la subdirectora administrativa y Financiera de CORPOBOYACA, en la que constan las siguientes prestaciones sociales que la entidad pagó a los funcionarios de planta durante los años 2005 a 2014 (fl. 108):

- Vacaciones
- Prima de vacaciones
- Bonificación por recreación
- Prima de servicios
- Auxilio de cesantías
- Dotación de calzado y vestido de labor
- Prima de navidad

Igualmente, se relacionan los siguientes elementos salariales que la entidad pagó a los funcionarios de planta durante los años 2005 a 2014:

- Asignación básica mensual
- Bonificación anual por servicios prestados
- auxilio de transporte
- subsidio de alimentación
- prima técnica automática

- Certificación de la Subdirectora Administrativa y Financiera de CORPOBOYACA, sobre las capacitaciones a las que asistió la demandante durante los años 2005 a 2014, así (fl. 109):

ANO	FECHA	TEMA	CAPACITADOR	HORAS
2012	07/03/2012	MECI, ETICA, decálogo de valores, autocontrol	Control interno	NA
2012	14/03/2012	Liderazgo y excelencia	interno	NA
2012	06/06/2012	Socialización en google docs	interno	NA
2013	09/03/2013	Office, Excel, word	IDEM CORP	2
2013	12/04/2013	Sistema de control interno, autocontrol	Control Interno	1
2013	23/04/2013	Determinantes ambientales	Interno	2
2013	07/05/2013	Comunicación asertiva	positiva	2
2013	14/05/2013	Manejo de GPS	interno	1
2013	13/06/2013	Tasas	Asesor independiente	0.5
2013	18/07/2013	Acoso laboral y comités de convivencia	Control interno	1
2013	09/10/2013	Socialización aplicativo especies	interno	2
2014	22/04/2014	Planeación y desarrollo territorial	ESAP	8
2014	11/06/2014	Reforma tributaria	DIAN	4
2014	21/11/2014	Video terminales	POSITIVA	2

- Certificación del 08 de noviembre de 2017 del Profesional Especializado Recursos Financieros y Físicos de CORPOBOYACA, en la que indica que revisadas las carpetas de inventarios individuales de los años 2009 a 2014, no existía información sobre entrega y/o devoluciones de elementos a nombre de la demandante (fl. 110).
- Oficio EE18253 del 26 de marzo de 2012 de la Contraloría General de la República, dirigida a los Representantes Legales y Jefes de Control Interno de las entidades que conforman el presupuesto Nacional, advirtiendo la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones permanentes (fls. 112-114).
- Informe de auditoría de la Contraloría General de la República - Gerencia Departamental de Boyacá- a CORPOBOYACA, en el que se indica la creación de un grupo de trabajo para adelantar un análisis y consolidar una relación del personal que se ha venido contratando permanentemente a través de contratos de prestación de servicios desde el año 2007, con el fin de evaluar posibles acciones a seguir (fls. 115-121).
- Cartas de compromiso de funcionarios y contratistas de CORPOBOYACA, frente al código de ética o decálogo de valores de CORPOBOYACA, suscritas por la actora de fechas 27 de junio de 2008, 02 de marzo de 2009, 01 de marzo de 2010, 29 de abril de 2011, 29 de marzo de 2012, 02 de abril de 2013, 30 de julio de 2013 (fls. 122-128).
- Circulares informativas dirigidas a los funcionarios y contratistas de Corpoboyacá sobre la autorización de la Dirección General para épocas de navidad, fin de año, y semana mayor y los días de recuperación del tiempo laboral, de fechas 22 de noviembre de 2012, 24 de octubre de 2013, 08 de abril de 2014, 15 de noviembre de 2014 (fls. 129-132).
- Circular informativa del 24 de abril de 2014 del Director General de Corpoboyacá, a los funcionarios y contratistas sobre prevenciones del paro agrario (fl. 133).
- Circular del 20 de septiembre de 2013 de la Secretaria General y Jurídica, dirigida a los funcionarios y contratistas sobre actualización y manejo del sistema de expedientes SIUX (fl. 134).
- Circular informativa del 26 de junio de 2014 de la Subdirectora Financiera y Administrativa de CORPOBOYACA, dirigida a funcionarios y contratistas sobre organización y depuración de elementos ubicados en las áreas comunes para evitar accidentes (fl. 135).
- Circular de 11 de junio de 2013 de la Secretaria General y Jurídica de CORPOBOYACA, dirigida a los funcionarios y contratistas de CORPOBOYACA, sobre inventario de los documentos de archivo al momento de la desvinculación (fl. 136).
- Informes de actividades del CPS 052 de 2005, firmado por la contratista y la supervisora del contrato (fl. 149-156).
- Planillas de pago de aportes a salud, pensión y riesgos laborales de la contratista CPS 052 de 2005 (fls. 157-168).
- Informes de actividades del CPS 077 de 2005, firmado por la contratista y la supervisora del contrato (fl. 183-198).
- Formatos para evaluación de la contratista del CPS 077 de 2005, en el que se le evalúa como excelente (fls. 199-201).

- Planillas de pago de aportes a salud, pensión y riesgos laborales de la contratista CPS 077 de 2005 (fls. 202-217).
- Informes de actividades del CPS 004 de 2006, firmado por la contratista y la supervisora del contrato (fl. 233-254).
- Formatos para evaluación de la contratista del CPS 004 de 2006, en el que se le evalúa como excelente (fls. 255-258).
- Planillas de pago de aportes a salud, pensión y riesgos laborales de la contratista CPS 004 de 2006 (fls. 259-281).
- Informes de actividades del CPS 114 de 2006, firmado por la contratista y la supervisora del contrato (fl. 298-315).
- Planillas de pago de aportes a salud, pensión y riesgos laborales de la contratista CPS 114 de 2006 (fls. 317-331).
- Informes de actividades del CPS 005 de 2007, firmado por la contratista y la supervisora del contrato (fl. 346-357).
- Planillas de pago de aportes a salud, pensión y riesgos laborales de la contratista CPS 005 de 2007 (fls. 358-360).
- Informes de actividades del CPS 063 de 2007, firmado por la contratista y la supervisora del contrato (fl. 376-398).
- Planillas de pago de aportes a salud, pensión y riesgos laborales de la contratista CPS 063 de 2007 (fls. 401-424).
- Informes de actividades del CPS 88 de 2007, firmado por la contratista y la supervisora del contrato (fl. 438-444).
- Planillas de pago de aportes a salud, pensión y riesgos laborales de la contratista CPS 088 de 2007 (fls. 445-450).
- Informes de actividades del CPS 181 de 2007, firmado por la contratista y la supervisora del contrato (fl. 464-466).
- Planillas de pago de aportes a salud, pensión y riesgos laborales de la contratista CPS 181 de 2007 (fls. 467-469).
- Informes de actividades del CPS 103 de 2008, firmado por la contratista y la supervisora del contrato (fl. 492-518).
- Planillas de pago de aportes a salud, pensión y riesgos laborales de la contratista CPS 103 de 2008 (fls. 519-533).
- Informes de actividades del CPS 036 de 2009, firmado por la contratista y la supervisora del contrato (fl. 558-580).
- Planillas de pago de aportes a salud, pensión y riesgos laborales de la contratista CPS 036 de 2009 (fls. 581-593).

- Formato de evaluación de contratista del CPS 036 de 2009, en el que es calificado como bueno (fl. 595).
- Informes de actividades del CPS 066 de 2010, firmado por la contratista y la supervisora del contrato (fl. 612-631).
- Planillas de pago de aportes a salud, pensión y riesgos laborales de la contratista CPS 066 de 2010 (fls. 632-643).
- Informes de actividades del CPS 019 de 2011, firmado por la contratista y la supervisora del contrato (fl. 659-690).
- Planillas de pago de aportes a salud, pensión y riesgos laborales de la contratista CPS 066 de 2010 (fls. 691-703).
- Informes de actividades del CPS 088 de 2012, firmado por la contratista y la supervisora del contrato (fl.719-734).
- Planillas de pago de aportes a salud, pensión y riesgos laborales de la contratista CPS 088 de 2012 (fls. 735-746).
- Informes de actividades del CPS 106 de 2013, firmado por la contratista y la supervisora del contrato (fl.761-774).
- Planillas de pago de aportes a salud, pensión y riesgos laborales de la contratista CPS 106 de 2013 (fls. 775-780).
- Informes de actividades del CPS 220 de 2013, firmado por la contratista y la supervisora del contrato (fl.794-813).
- Planillas de pago de aportes a salud, pensión y riesgos laborales de la contratista CPS 220 de 2013 (fls. 814-820).
- Informes de actividades del CPS 089 de 2014, firmado por la contratista y la supervisora del contrato (fl.792-872).
- Planillas de pago de aportes a salud, pensión y riesgos laborales de la contratista CPS 089 de 2014 (fls. 876-888).
- Copia de la certificación de 11 de mayo de 2017 de la Subdirectora Administrativa y Financiera de CORPOBOYACA, en la que hace constar que MARIA EUGENIA DAZA SALDUA fue nombrada en provisionalidad mediante Resolución No. 226 del 04 de febrero de 2015 y acta de posesión No. 136 de la misma fecha, en el cargo de Profesional Universitario Código 2044 Grado 10 en el AREA FUNCIONAL: SUBDIRECCION ECOSISTEMAS Y GESTION AMBIENTAL-Gestión de recurso hídrico y saneamiento ambiental, de la Planta Global de la entidad, cumpliendo las funciones conforme a la Resolución 065 del 14 de enero de 2015, que constituye el manual de funciones de la entidad (fls. 892-894).
- Certificado de retención en la fuente y RETEICA del periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2005 (fl. 1014).
- Certificado de retención en la fuente y RETEICA del periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2007 (fl. 1015).

- Certificado de retención en la fuente y RETEICA del periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2008 (fl. 1016).
- Certificado de retención en la fuente y RETEICA del periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2009 (fl. 1017).
- Certificado de retención en la fuente y RETEICA del periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2010 (fl. 1018).
- Certificado de retención en la fuente y RETEICA del periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2011 (fl. 1019).
- Certificado de retención en la fuente y RETEICA del periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2012 (fl. 1020).
- Certificado de retención en la fuente y RETEICA del periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2013 (fl. 1021).
- Certificado de retención en la fuente y RETEICA del periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2014 (fl. 1022).
- Certificado de retención en la fuente y RETEICA del periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2006 (fl. 1023).
- Certificación de la Subdirectora de Planeación y Sistemas de Información de CORPOBOYACA, en la que hace mención a los siguientes procedimientos establecidos en el Sistema de Gestión de CORPOBOYACÁ, bajo la norma NTCGP1000: PGR-01, PGR-02, PGP-01, PGP-04 PGP-11, IGP-05, atendiendo el desarrollo del mapa de procesos que define la estructura para dar cumplimiento al Decreto 4110 de 2004, modificado por el Decreto Nacional 4485 de 2009 (FLS. 1024-1025):
- Certificación del 19 de julio de 2019 de la Subdirectora Administrativa y Financiera de CORPOBOYACA, en la que señala: *“revisado el manual de funciones y competencias laborales vigentes para los años 2015 a la fecha, se constata que algunas de las actividades contractuales, que realizó la señora MARIA EUGENIA DAZA SALDUA...entre los años 2005 a 2014, a partir de 04 de febrero de 2015, están distribuidas en...empleos de la planta global de empleos de CORPOBOYACA, creada mediante Acuerdo 014 de 2014 a quienes les fueron asignadas actividades similares...”* (fls. 1026-1027)
- Certificación de la Secretaria General y Jurídica de CORPOBOYACA, en la que relaciona las funciones corporativas de la entidad, entre las que se encuentran (fls. 1030-1032):

Así mismo, certifica lo siguiente: *“para los años 2005-2008 Corpoboyacá contaba con una planta de personal de aproximadamente 30 cargos y posteriormente 60 cargos (para los años 2009-2014), a pesar de estar conformada su jurisdicción por 87 municipios, razón por la cual para ejecutar los recursos de inversión se requerirá la contratación de un profesional que pudiera dedicarse al desarrollo de las actividades necesarias para apoyar el cumplimiento de convenios interadministrativos celebrados con la entidad.*

*Entonces, las actividades que desarrollaba la demandante para el cumplimiento de los contratos y ordenes de prestaciones de servicios celebrados con la entidad no se encontraban directamente relacionadas con la misión de la Corporación, sino que se trataba de la prestación de servicios de apoyo a la gestión.”*

### 3.3 TESTIMONIALES

A petición de la parte demandante, se recibieron los testimonios de **ANGELA BUSTAMANTE RUIZ** y **GILDA STELLA HERNANDEZ CARO**, y a petición de la entidad demandada, se

practicó la declaración de **JAIRO IGNACIO GARCÍA RODRÍGUEZ**, pruebas que serán valoradas en acápite posterior.

#### 4. Análisis de la relación contractual en el caso concreto.

En el caso concreto, para determinar si efectivamente se encubrió a través de contratos de prestación de servicios una relación laboral entre las partes, debe analizarse si se cumplen los elementos de: i) prestación personal del servicio, ii) la remuneración y iii) la subordinación o dependencia.

En primer lugar, al revisar el acervo probatorio obrante en el expediente, se elaboró el siguiente cuadro contentivo de los 16 contratos de prestación de servicios celebrados con la accionante:

Contrato de prestación de servicios	Plazo de ejecución	Fecha de inicio	Fecha de terminación	objeto	Fls.
2005-052	90 días	17 de marzo de 2005	17 de junio de 2005	Prestación de servicios como profesional universitario para conformar el grupo de control, seguimiento y atención de quejas, que apoye a la Subdirección de Gestión Ambiental en el trámite de concesiones de agua, seguimiento y monitoreo a concesiones, permisos, autorizaciones y demás procesos permisionarios que desarrolle la Corporación.	137-138
2005-0077	191 días	21 de junio de 2005	31 de diciembre de 2005	servicios profesionales como Ingeniera Sanitaria y Ambiental, para conformar el grupo de control, seguimiento y atención de quejas, que apoye a la Subdirección de Gestión Ambiental en el trámite de concesiones, permisos, autorizaciones y demás procesos permisionarios que desarrolle la corporación.	170-173
2006-004	6 meses	13 de enero de 2006	12 de julio de 2006	Prestación de servicios como Ingeniera Sanitaria y Ambiental, para conformar el grupo de control, seguimiento y atención de quejas, que apoye a la Subdirección de Gestión Ambiental en el trámite de concesiones, permisos, autorizaciones y demás procesos permisionarios que desarrolle la corporación.	219-223
2006-114	5 meses y 17 días	14 de julio de 2006	30 de diciembre de 2006	Prestación de servicios como Ingeniera Sanitaria y Ambiental, para conformar el grupo de control, seguimiento y atención de quejas, que apoye a la Subdirección de Gestión Ambiental en el trámite de concesiones, permisos, autorizaciones y demás procesos permisionarios que desarrolle la corporación.	283-294
2007-005	1 mes y 28 días	03 de enero de 2007	28 de febrero de 2007	servicios profesionales como Ingeniera Sanitaria y Ambiental, para conformar el grupo de control, seguimiento y atención de quejas, que apoye a la Subdirección de Gestión Ambiental en el trámite de concesiones, permisos, autorizaciones y demás procesos permisionarios que desarrolle la corporación.	333-334
2007-0063	7 meses	01 de junio de 2007 se suspendió el 17 de septiembre de 2007 Se reinició el 01 de noviembre de 2007	18 de febrero de 2008	Prestación de servicios como profesional en Ingeniería Sanitaria y Ambiental, para conformar el grupo del proyecto ejercicio de la autoridad ambiental en el trámite de permisos, seguimiento y monitoreo de concesiones de agua y apoyar el programa de tasas por utilización de agua	362-365, 387,388
2007-088	1 mes y 27 días	01 de marzo de 2007	27 de abril de 2007	Prestación de servicios como profesionales en Ingeniería Sanitaria y Ambiental, para	426-427

				conformar el grupo de control, seguimiento y atención de quejas, que apoye la Subdirección de Gestión Ambiental en el trámite de concesiones de agua, seguimiento y monitoreo a concesiones, permisos, autorizaciones, y demás procesos permisionarios que desarrolle la corporación.	
2007-181		09 de mayo de 2007	30 de mayo de 2007	Prestación de servicios como profesionales en Ingeniería Sanitaria y Ambiental, para conformar el grupo de control, seguimiento y atención de quejas, que apoye la Subdirección de Gestión Ambiental en el trámite de concesiones de agua, seguimiento y monitoreo a concesiones, permisos, autorizaciones, y demás procesos permisionarios que desarrolle la corporación.	452-453
2008-103	8 meses iniciales 3 meses adicionados Total=11 meses	26 de febrero de 2008	26 de enero de 2009	Prestación de servicios como Ingeniera Sanitaria y Ambiental, para adelantar actividades relacionadas con la evaluación, otorgamiento de permisos de vertimientos y el seguimiento a los mismos en la jurisdicción de CORPOBOYACA, de conformidad con el proyecto denominado direccionamiento estratégico, ejercicio de la autoridad ambiental.	471-479
2009-036	10 meses	24 de febrero de 2009	23 de diciembre de 2009	Prestación de servicios profesionales como Ingeniera Sanitaria y Ambiental para formar parte del Grupo Temático "Instrumentos Económicos" y desarrollar las actividades establecidas en el procedimiento Instrumentos económicos-Implementación de tasas compensatorias PGR-03 adscrito al proceso gestión y administración de recursos naturales y el ambiente.	540-548
2010-066	11 meses	26 de enero de 2010	27 de diciembre de 2010	Prestación de servicios profesionales como Ingeniera Sanitaria y Ambiental para formar parte del Grupo Temático "Instrumentos Económicos" y ejecutar las actividades establecidas del procedimiento "Instrumentos económicos-Implementación de la tasa por utilización de aguas PGR-03 adscrito al proceso gestión y administración de recursos naturales y el ambiente.	599-602
2011-019	11 meses y 15 días	18 de enero de 2011 Suspensión: 31 de octubre de 2011 Reinicio: 05 de enero de 2012	29 de febrero de 2012	Prestación de servicios profesionales como Ingeniera Sanitaria y Ambiental para formar parte del Grupo Temático "Instrumentos Económicos" y ejecutar las actividades establecidas del procedimiento "Instrumentos económicos-Implementación de la tasa por utilización de aguas PGR-03 adscrito al proceso gestión y administración de recursos naturales y el ambiente.	650-652, 681
2012-088	9 meses y 15 días	16 de marzo de 2012	21 de diciembre de 2012	Prestación de servicios profesionales como Ingeniera Sanitaria y Ambiental para formar parte del Grupo Temático "Instrumentos Económicos" y ejecutar las actividades establecidas del procedimiento "Instrumentos económicos-Implementación de la tasa por utilización de aguas PGR-03 adscrito al proceso gestión y administración de recursos naturales y el ambiente.	711-713
2013-106	4 meses	21 de marzo de 2013	15 de julio de 2013	Prestación de servicios profesionales como Ingeniero Sanitario y Ambiental para apoyar la ejecución del programa "manejo integral del recurso hídrico" definido en el procedimiento "ejecución planes, programas y proyectos" PGP-01 adscritos al proceso "Gestión proyectos ambientales" relacionada con el proyecto "gestión integrada de oferta, demanda y calidad hídrica"	751-755
2013-220	5 meses	26 de julio de	26 de	Prestación de servicios profesionales como	784-

		2013	diciembre de 2013	Ingeniero Sanitario y Ambiental para desarrollar actividades dentro de la línea estratégica del PGAR-2012-2015 "GESTION INTEGRADA DEL RECURSO HIDRICO" en el proyecto de gestión integrada de oferta, demanda y calidad hídrica"	788
2014-089	Plazo inicial: 9 meses Adicional: 2 meses y 9 días Plazo total: 11 meses y 9 días	22 de enero de 2014	30 de diciembre de 2014	Prestación de servicios profesionales como Ingeniero Sanitario y Ambiental para ejecutar actividades en el marco del proyecto de Gestión Integrada de Oferta, Demanda, y Calidad Hídrica- Sub proyecto Gestión Oferta Hídrica (TUAS)	824-830

Resulta clara la existencia de dos de los elementos de la relación laboral, por un lado, **la prestación personal del servicio**, por cuanto efectivamente la demandante fue contratada por la entidad demandada para la prestación de servicios profesionales como ingeniera sanitaria y ambiental, en tanto que en el expediente obran los informes de actividades mencionados en el acápite de pruebas, suscritos por la contratista y el supervisor que dan cuenta de la efectiva prestación del servicio por parte de la señora MARIA EUGENIA DAZA SALDUA.

Por otra parte, el elemento de la **remuneración por el trabajo cumplido**, igualmente se encuentra demostrado en el *sub-examine*, comoquiera que por la ejecución de sus servicios, la señora DAZA SALDÚA percibía unos honorarios como puede consultarse en los folios discriminados en el cuadro anterior, de tal suerte que resta por verificar si concurrió igualmente el requisito de la subordinación laboral, elemento que determina la existencia de la relación de trabajo.

Además, conforme al marco normativo y jurisprudencial expuesto, le corresponde a la parte demandante demostrar la permanencia de las labores ejecutadas, es decir, que las actividades ejecutadas efectivamente sean inherentes a la misión de la entidad, así como la equidad o similitud con funciones que desempeñan los empleados de planta de la institución.

Al respecto, cabe anotar que entre los años 2005 a 2014, la actora fue contratada por CORPOBOYACÁ para que prestara sus servicios como ingeniera sanitaria y ambiental; concretamente para los años 2005 al 2007 y conforme al objeto y obligaciones de los contratos antes relacionados, hizo parte del grupo de control, seguimiento y atención de quejas de la Subdirección de Gestión Ambiental, para el trámite de concesiones de agua, seguimiento y monitoreo a concesiones, permisos, autorizaciones y demás procesos permisionarios.

En el año 2008, adelantó actividades relacionadas con la evaluación, otorgamiento de permisos de vertimientos y el seguimiento a los mismos en la jurisdicción de CORPOBOYACA, de conformidad con el proyecto denominado direccionamiento estratégico, ejercicio de la autoridad ambiental; así mismo para los años 2009 a 2012, formó parte del Grupo Temático "*Instrumentos Económicos*" y desarrolló las actividades establecidas en el procedimiento Instrumentos económicos-Implementación de tasas compensatorias PGR-03, adscrito al proceso gestión y administración de recursos naturales y el ambiente.

Igualmente, para el año 2013 apoyó la ejecución del programa "*manejo integral del recurso hídrico*", definido en el procedimiento "*ejecución planes, programas y proyectos PGP-01*" adscritos al proceso Gestión proyectos ambientales y relacionada con el proyecto "*gestión integrada de oferta, demanda y calidad hídrica*" y desarrolló actividades dentro de la línea estratégica del procedimiento PGAR-2012-2015 "*gestión integrada del recurso hídrico*", en el proyecto de gestión integrada de oferta, demanda y calidad hídrica.

Finalmente, para el año 2014 ejecutó actividades en el marco del proyecto de Gestión Integrada de oferta, demanda, y calidad hídrica- sub proyecto Gestión Oferta Hídrica (TUAS).

Estas actividades para las que fue contratada la demandante, obedecieron a las siguientes necesidades plasmadas en algunos estudios previos, traídos a colación por coincidir con lo expresado en todos los demás contratos de prestación de servicios que contemplaron el mismo objeto:

-2005-052 (fl. 139): *“...la vinculación de un **profesional universitario** por contrato se justifica para ejecutar actividades de control, seguimiento y atención de quejas que apoye a la Subdirección de Gestión Ambiental en el trámite de permisos, autorizaciones y licencias ambientales y demás procesos permisionarios que desarrolle la Corporación, por cuanto es deber del Estado representado en las Corporaciones Autónomas Regionales, satisfacer las necesidades de la colectividad en estos temas de **orden misional**, como **también propender por el buen uso, administración, custodia, manejo y protección de los recursos naturales renovables y fomentar el desarrollo sostenible, tal como lo establece la Constitución Nacional y la Ley 99 de 1993, en su artículo 31, numerales, 2,3,9,10,11,12,13,14,17,23,28 y 30**” (negrita y subraya fuera de texto).*

-2008-103(fl. 480): *“...CORPOBOYACA, al no disponer en su planta de personal de un Ingeniero Sanitario y Ambiental con este perfil, necesita contratar estos servicios para ejecutar las actividades de **evaluación técnica y otorgamiento de permisos de vertimientos y actividades de seguimiento y control de vertimientos líquidos en la jurisdicción de Corpoboyacá**, de conformidad con lo estimado dentro **del proyecto denominado ejercicio de la autoridad ambiental**” (negrita y subraya fuera de texto).*

-2009-0036(fl. 550): *“En el Sistema Integrado de Gestión de la Calidad, el Proceso Gestión y Administración de los Recursos Naturales y el Ambiente tiene como objetivo: Realizar el trámite oportuno de las solicitudes peticionarias y garantiza que los actos administrativos **de carácter misional** se expidan con criterios de calidad, oportunidad y con fundamento en la normatividad y las políticas institucionales; **ejercer el seguimiento, control y monitoreo de licencias, permisos, concesiones, autorizaciones, e infracciones de carácter ambiental; y aquellas actuaciones que estén incidiendo sobre el mal uso y aprovechamiento de los recursos naturales y el ambiente-**; para garantizar su sostenibilidad para lo cual establece entre otros el siguiente procedimiento: **instrumentos económicos –Implementación de tasa compensatorias PGR-03**” (negrita y subraya fuera de texto).*

-2012-088 (fl. 714): *“...Instrumentos económicos-Implementación de la tasa por utilización de agua-**PGR-03**.El citado procedimiento se encuentra dentro del marco del Sistema Integrado de Gestión de la Calidad de la Corporación y **ha sido generado con el fin de dar cumplimiento a los Decretos 155 de 2004 y 4742 de 2005, por medio de los cuales, se reglamenta el artículo 43 de la Ley 99 de 1993; y la Resolución 1120 de 2004 por medio de la cual se adopta la metodología para el cobro de las tasas por utilización de agua en la jurisdicción de CORPOBOYACA**.”*

*La ejecución de las actividades propuestas permitirá el avance significativo en la identificación de usuarios del recurso hídrico, actualización de volúmenes, coeficientes y factores, como insumo principal para la facturación y recaudo del cobro de la tasa por utilización, según lo establecido **en los Decretos 155 de 2004 y 4742 de 2005** del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-MAVDT. **De igual forma las actividades del programa de tasas por utilización de agua contribuyen en la consecución de recursos para realizar acciones de conservación, protección y recuperación del recurso hídrico, de conformidad con los programas de ordenamiento y manejo de cuencas en la jurisdicción de Corpoboyacá**” (negrita y subraya fuera de texto).*

-2013-220 (FL. 789): *“El Sistema Integrado de Gestión de la Calidad, el proceso de Gestión de Proyectos Ambientales tiene como objetivo: Ejecutar los programas y proyectos ambientales del plan de acción con base en las directrices definidas en el proceso de gestión gerencial con el fin de asegurar el cumplimiento de las políticas ambientales regionales y del orden nacional; para lo cual establece los siguientes procedimientos: ‘ejecución de planes, programas y proyectos? **GP-01, ‘instrumentos económicos PGP-12 implementación de la tasa por utilización de agua’**.”*

*En este proceso se encuentra el programa ‘MANEJO INTEGRAL DEL RECURSO HIDRICO’ el cual incluye el proyecto ‘gestión integrada de oferta, demanda, y calidad hídrica ‘cuyo objetivo está encaminado a garantizar el manejo integral del recurso hídrico, mediante la implementación de acciones enfocadas a asegurar su disponibilidad, continuidad y calidad; en el cual se encuentra la*

**ción de los instrumentos económicos hasta ahora reglamentados a nivel nacional, como son la tasa retributiva por vertimientos puntuales directos e indirectos (Decreto 2667/2012) y la tasa por utilización de aguas (Decreto 155/2004)**” (negrita y subraya fuera de texto).

-2014-089 (fl. 831 Vto.): “...**la ley 1450 de 16 de junio de 2011, por medio del cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en el artículo 216 TASAS POR UTILIZACION DE AGUA, adiciona en los párrafos 1 y 2 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993; y en el párrafo 3, define que la tasa por utilización de aguas se cobrará a todos los usuarios del recurso hídrico, excluyendo a los que utilizan agua por ministerio de ley pero incluyendo aquellos que no cuentan con la concesión de aguas, sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar y sin que implique bajo ninguna circunstancia su legalización.**”

CORPOBOYACÁ en cumplimiento de la normatividad anteriormente señalada contempló dentro del Plan de Acción 2012-2015 el proceso Gestión Proyectos ambientales, **al interior del cual se plasmó el programa de manejo integral del recurso hídrico y el proyecto de gestión integrada de oferta, demanda y calidad hídrica, subproyecto gestión oferta hídrica (TUAS) dentro del cual se señaló entre otras actividades: realizar la liquidación de TUAS periodo enero a diciembre de 2013...**” (negrita y subraya fuera de texto).

Para el cumplimiento de estas funciones que se inscriben en el Sistema de Gestión de Calidad de CORPOBOYACÁ bajo la norma NTCGP1000, se adoptaron procedimientos codificados como PGR-01, PGR-02, PGP-01, PGP-04 PGP-11, IGP-05, conforme lo certificó la Subdirectora de Planeación y Sistemas de Información de CORPOBOYACA (folios 1024 a 1025), indicando los objetivos de algunos de ellos, así:

*“PROCEDIMIENTO PGR-01 ‘VISITA Y CONCEPTO TECNICO’ VERSION 17 (27-05-2013)*

*OBJETIVO: Establecer los parámetros para la recopilación de la información de campo necesaria y/o evaluar los estudios y planes de manejo correspondientes, que permita mediante la expedición de concepto técnico definir la viabilidad técnica-ambiental para otorgar o negar las solicitudes de licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones, y demás instrumentos de control y manejo ambiental; conceptuar sobre hechos constitutivos de una infracción ambiental o para solicitud de aval ambiental de proyectos, obras o actividades...”*

*-PROCEDIMIENTO PGR-03 “INSTRUMENTOS ECONOMICOS-IMPLEMENTACION DE LA TASA POR UTILIZACION DE AGUA” VERSION 11 (10-11-2011)*

*OBJETIVO: Establecer las actividades parar la implementación de la tasa por utilización de agua como instrumento que permita la protección y recuperación de las cuencas hidrográficas en la jurisdicción...”*

*PROCEDIMIENTO PGR-04 “INSTRUMENTOS ECONOMICOS-IMPLEMENTACION TASAS RETRIBUTIVAS POR VERTIMIENTOS PUNTUALES” VERSION 7 (05-12-2012)*

*OBJETIVO: Establecer las actividades para implementar el cobro de tasas retributivas por vertimientos líquidos puntuales que permita su determinación y control desde el punto de vista técnico.*

*PROCEDIMIENTO PGP-12 “INSTRUMENTOS ECONOMICOS-IMPLEMENTACION DE LA TASA POR UTILIZACION DE AGUA” VERSION 01 (07-03-2013).*

*OBJETIVO:*

*Establecer las actividades para la implementación de la tasa por utilización de agua como instrumento que permita la protección y recuperación de las cuencas hidrográficas en la jurisdicción.*

*MGC-MANUAL DE INTERVENTORIA Y SUPERVISION VERSION 3(12-10-2012)*

*OBJETIVO:*

*Señalar los lineamientos básicos, obligaciones y responsabilidades durante la ejecución de los convenios y contratos que celebre la Corporación, así como su seguimiento y control, que posibilite la calidad de los bienes, obras y servicios contratados. Además, se pretende orientar la interacción que debe existir entre el contratista, supervisor e interventor y demás personal vinculado en la ejecución contractual...”*

**INSTRUCTIVO IGP-05 ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE SUPERVISIONES VERSION 04 (15-05-2013)**

**OBJETIVO:**

*Establecer lineamientos y metodologías, con el fin de asegurar que se cumplan las especificaciones técnicas definidas en los estudios previos para garantizar la calidad de los proyectos, obras o actividades que sean objeto de contratación con la entidad.*

...

**TASAS POR UTILIZACION DE AGUA-TUAS:** Cobro que se realiza a un usuario por la utilización del agua de una fuente natural, en virtud de una concesión de aguas, instrumento económico establecido por la Ley 99 de 1993 en el artículo 43 estableció: "tasas por utilización de aguas. La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos" (no es un documento del sistema de gestión).

**PLANES DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE CUENCAS HIDROGRAFICAS –POMCAS:** Instrumento de planeación establecido por el Decreto 1729 de 2002 (no es un documento del sistema de gestión).

**MECI-MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO:**

*Instrumento creado mediante el Decreto 1599 de 2005, el cual determina las generalidades y la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Control Interno en las entidades y agentes obligados conforme al artículo 5 de la Ley 87 de 1993. Se actualiza mediante el Decreto 943 de 2014 (no es un documento del sistema de gestión).*

Respecto a las actividades señaladas, la Secretaria General y jurídica de Corpoboyacá certificó que (fls. 1030-1032):

*"para los años 2005-2008 Corpoboyacá contaba con una planta de personal de aproximadamente 30 cargos y posteriormente 60 cargos (para los años 2009-2014), a pesar de estar conformada su jurisdicción por 87 municipios, razón por la cual para ejecutar los recursos de inversión se requería la contratación de un profesional que pudiera dedicarse al desarrollo de las actividades necesarias para apoyar el cumplimiento de convenios interadministrativos celebrados con la entidad. Entonces, las actividades que desarrollaba la demandante para el cumplimiento de los contratos y ordenes de prestaciones de servicios celebrados con la entidad no se encontraban directamente relacionadas con la misión de la Corporación, sino que se trataba de la prestación de servicios de apoyo a la gestión" (negrilla fuera de texto)*

Sin embargo, en la misma certificación se enumeran 31 funciones corporativas de CORPOBOYACA, las cuales corresponden en realidad a la transcripción de las previstas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, luego es claro entonces que, contrario a lo afirmado por la demandada, las actividades desarrolladas por la señora DAZA SALDÚA en calidad de contratista son de naturaleza permanente, ya que pertenecen al giro ordinario o la misión encomendada a una Corporación Autónoma Regional.

En efecto, dicha norma en su artículo 23, previó la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales como entes corporativos de carácter público, creados por la Ley e integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidro geográfica.

Señala la misma disposición que dichas entidades se encuentran dotadas de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, a las cuales se les atribuye la competencia de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

Por su parte, el artículo 31 de la referida norma, establece las funciones específicas a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales, dentro de las que se encuentran las siguientes:

**"9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o**

*para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;*

*12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;*

*13. **Recaudar**, conforme a la ley, las contribuciones, **tasas**, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente” (negrita y subrayas fuera de texto).*

En los artículos 42 y 43 de la referida normatividad contempló, respectivamente, el cobro de la Tasa Retributiva por la utilización directa o indirecta de la atmósfera, el agua y del suelo, para introducir o arrojar aguas negras o servidas de cualquier origen; y la tasa por utilización de aguas, a cargo de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, fijadas por el Gobierno Nacional y cuyo destino es el pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos.

Cabe anotar que a través del Decreto 155 de 2004, modificado por el Decreto 4742 de 2005, el Gobierno Nacional reglamentó la tarifa para el cobro de la tasa por utilización de agua, y en virtud del Decreto 2667 de 2012, hizo lo propio para la tasa retributiva por vertimientos.

De conformidad con lo expuesto, es claro para el Juzgado que la actora fue contratada bajo la modalidad de prestación de servicios profesionales, para el ejercicio de actividades permanentes o que corresponden a la esencia o misión propia de las Corporaciones Autónomas Regionales, toda vez que prestó sus servicios como ingeniera sanitaria y ambiental encargada de intervenir en el trámite de concesiones de agua, seguimiento y monitoreo a concesiones, permisos, autorizaciones y demás procesos permisionarios, así como en el otorgamiento de permisos de vertimientos y el seguimiento a los mismos.

Es claro entonces que CORPOBOYACÁ no podía apelar a esta tipología contractual para el ejercicio de dichas funciones establecidas en la Ley, pues para ese efecto debía crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal, lo cual llevó a cabo hasta el año 2014, a través del Acuerdo 014 del 7 de octubre del mismo año

Por otra parte, llama la atención que la actora fuere vinculada sucesivamente a través de 16 contratos de prestación de servicios, desde el año 2005 hasta el año 2014, es decir, por un lapso superior a 9 años, lo cual demuestra el ánimo de emplear de modo continuo sus servicios profesionales, desdibujándose la temporalidad o transitoriedad que caracteriza la contratación de prestación de servicios y develando en cambio una verdadera relación de naturaleza laboral.

Aunado a lo anterior, se tiene que dentro del proceso de reestructuración de Corpoboyacá y la creación de cargos de la planta de personal a través del Acuerdo 014 de 2014, a partir del 04 de febrero de 2015, algunas de las actividades contractuales que realizó la señora MARIA EUGENIA DAZA SALDUA entre los años 2005 a 2014, están distribuidas en empleos de la planta global de empleos de CORPOBOYACA, tal y como lo certificó la Subdirectora Administrativa y Financiera de la entidad en la documental obrante a folios 1026 y 1027, de tal suerte que ello es prueba fehaciente de que dichas actividades podían y debían ser ejecutadas por personal de la planta, dado su carácter consustancial a las competencias legalmente establecidas en la Ley 99 de 1993, a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Así mismo, como lo señala la certificación obrante a folios 892 a 894, la demandante fue nombrada en provisionalidad mediante Resolución No. 226 del 04 de febrero de 2015 y acta de posesión No. 136 de la misma fecha, en el cargo de Profesional Universitario Código 2044 Grado 10 de la Planta Global de la entidad, dentro del área funcional Subdirección de Ecosistemas y Gestión Ambiental, cumpliendo las siguientes funciones:

- “1. Realizar visitas de campo, evaluación y concepto técnico de **concesiones de aguas superficiales y/o subterráneas, ocupación de cause, exploración y perforación y permisos de vertimientos** con base en lo establecido por la ley.
2. Realizar visitas de campo y elaborar los conceptos técnicos que se requieran para la protección del recurso hídrico conforme a las disposiciones legales vigentes.
3. Evaluar y conceptualizar los programas de uso eficiente y ahorro de agua-PUEAA-Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos PSMV.  
Participar en la definición de metas individuales, sectoriales y globales en cuencas priorizadas por la Corporación y evaluar su cumplimiento.
4. Apoyar con el cálculo de las cargas contaminantes para la **liquidación de los sujetos de tasa retributiva cobro a través de facturación en las cuencas priorizadas** y participar en la elaboración de proyectos para descontaminación hídrica.  
Apoyar en el cálculo de las cargas contaminantes para la liquidación de los sujetos de **tasa retributiva cobro a través de facturación en las cuencas priorizadas** y participar en la elaboración de proyectos para descontaminación hídrica.
5. Participar en la elaboración de los estudios técnicos para la implementación de la **Tasa por Uso de Agua y Tasa Retributiva de la Jurisdicción**.
6. Realizar actividades de apoyo técnico relacionadas con la prevención y mitigación del riesgo por desastres naturales asociados con el componente de recurso hídrico.
7. Mantener actualizado el archivo físico de expedientes del proceso de evaluación de licencias y concesiones y el módulo del Sistema de Información debidamente digitalizada la respectiva información para su consulta y demás fines pertinentes.
8. Participar en la formulación del Plan de Gestión Ambiental Regional PGAR, Plan de Acción, elaborar el Plan Operativo Anual del área y orientar su ejecución.
9. Mantener actualizados los procedimientos, elaborar mapas de riesgos, efectuar seguimiento y cumplimiento de acciones de mejora del sistema de calidad y cumplir las responsabilidades asignadas dentro del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Corporación.
10. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza del empleo” (negrilla fuera de texto).

Así entonces, es dable concluir que dada la identidad en algunas de las responsabilidades que cumplía como contratista y las que desempeña como funcionaria en provisionalidad de CORPOBOYACÁ y atendiendo lo expuesto en la sentencia C-614 de 2009, en el presente caso se configuran todos los criterios jurisprudenciales para considerar como funciones permanentes las desempeñadas por la actora a través de los Contratos de Prestación de Servicios, suscritos con CORPOBOYACÁ, como se explica a continuación:

**i) Criterio funcional**, las funciones contratadas están referidas en la Ley 99 de 1993 como de aquellas que debe cumplir una Corporación Autónoma Regional, **ii) Criterio de igualdad**: las labores desarrolladas por la actora fueron consagradas en el respectivo manual de funciones para los cargos de planta creados a partir de la reestructuración, inclusive la demandante fue nombrada en provisionalidad en uno de estos cargos, al cual se adscribió el desempeño de funciones que concuerdan con las actividades que desarrollaba como contratista; **iii) Criterio temporal o de la habitualidad**: se suscribieron 16 órdenes de trabajo sucesivamente por el espacio de nueve (9) años, que muestra el indiscutible ánimo de la administración por emplear de modo permanente y continuo los servicios de la demandante; **iv) Criterio de la excepcionalidad**: Las actividades para las que fue contratada la demandante no son esporádicas sino que se inscriben en el giro normal de una Corporación Autónoma Regional, conforme a lo establecido en la Ley 99 de 1993; **v) Criterio de la continuidad**: En este se reitera la suscripción de contratos de prestación de servicios sucesivamente y la habitualidad de las funciones desempeñadas por ser del giro ordinario de Corpoboyacá.

Ahora bien, con respecto al modo en que se desempeñaron las funciones por parte de la señora DAZA SALDÚA, para establecer si en este aspecto se entiende cumplido el elemento de la

subordinación, propio de la relación de trabajo, los testigos Ángela Bustamante Ruiz, Gilda Stella Hernández Caro, y Jairo Ignacio García Rodríguez, hicieron referencia a esta circunstancia;

Debe recordarse que en la audiencia de pruebas en que se recibieron dichas declaraciones, fue formulada tacha por motivos de sospecha contra cada uno de los testimonios; frente al primero, la apoderada de Corpoboyacá señaló la existencia del proceso 2015-182, que cursa ante el Tribunal Administrativo de Boyacá y en el que la testigo demanda igualmente la existencia de un contrato realidad durante el tiempo que se desempeñó bajo órdenes de prestación de servicios en la entidad.

En cuanto al testimonio de Gilda Stella Hernández Caro, la apoderada de Corpoboyacá señaló igualmente que promovió proceso con radicado 2015-0144, que se tramita contra la entidad accionada ante el Juzgado Noveno Administrativo de Tunja, pero aclaró que el objeto de la demanda versaba sobre el proceso de reestructuración de la entidad y el abogado era diferente al que representaba a la demandante en el presente proceso.

En relación con el testimonio del señor Jairo García Rodríguez, el apoderado de la parte demandante formuló asimismo tacha por razones de parcialidad, argumentando que CORPOBOYACA es su actual entidad empleadora.

Sobre la tacha de testigos, el artículo 211 del Código General del Proceso, señala lo siguiente:

*[...] ARTÍCULO 211. IMPARCIALIDAD DEL TESTIGO. Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.*

*La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso [...]*

Valga precisar que conforme a jurisprudencia reiterada, la formulación de tacha de testimonios por circunstancias que puedan afectar su imparcialidad o credibilidad, no conlleva a rechazar de plano su práctica y valoración, tan sólo que esta última debe ser más rigurosa y las declaraciones deben ser cotejadas con las demás pruebas aportadas al proceso, para dilucidar el grado de convicción en orden a esclarecer los hechos del proceso.

En efecto, la Sección Segunda del Consejo de Estado, ha indicado:

*“La Sala anota que si bien fue atendido en audiencia de pruebas el testimonio de la señora Luz Esperanza Higuera Garzón, quien se desempeñó como compañera de trabajo en el desarrollo de las labores de servicios generales y presentó demanda con base en hechos y pretensiones similares a las planteadas por la accionante, **de conformidad con el artículo 211 del Código General del Proceso (CGP), se impone el deber de valorar las narraciones de aquellas personas cuya credibilidad e imparcialidad se encuentren afectadas, «[...] de acuerdo a las circunstancias de cada caso», sin que implique esta restricción alguna para atribuir mérito a lo dicho por ellas, sino que comporta un mandato de especial rigor al estudiarlas, siempre en contexto con las demás probanzas del expediente, de allí que más que los fundamentos para aceptar o rechazar tales testimonios, lo que resulta relevante es determinar su alcance en concordancia con los demás medios de convicción y las aristas del caso**”<sup>6</sup>(negrilla y subrayado fuera de texto).*

Con respecto a la testigo Ángela Bustamante Ruiz, podría predicarse una circunstancia de

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 23 de agosto de 2018, EXP. 85001-23-33-000-2014-00164-01(4563-15), C.P. Carmelo Perdomo Cueter.

orden subjetivo que afecta la fuerza probatoria de la declaración, en consideración que instauró demanda en la que pretende la declaratoria del contrato realidad con Corpoboyacá para los años 2012 a 2014, por lo que se verificará su credibilidad, de cara a los demás elementos probatorios.

Del testimonio se extrae que la demandante era la única persona que adelantaba las actividades sobre el cobro de la tasa de utilización de agua en la Corporación y que para ello empleaba los medios que le eran proporcionados por Corpoboyacá, como su puesto de trabajo y línea telefónica; así mismo expresó que la actora se sujetaba a la jornada laboral de los empleados de planta de Corpoboyacá y que recibía instrucciones de sus superiores, las cuales describe de la siguiente manera:

*“...A la ingeniera María Eugenia la conocí en el 2012 cuando entré a trabajar a CORPOBOYACA...en la Subdirección Técnica Ambiental PREGUNTADO: Indíqueme al Despacho si la Ingeniera María Eugenia se encontraba vinculada a la Subdirección de Gestión Ambiental y de Recursos Naturales de CORPOBOYACA. CONTESTO.SI señor...PREGUNTADO...La señora María Eugenia Daza Saldúa en ejercicio de esas actividades o funciones cumplía horario laboral. CONTESTO: Si Señor era de lunes a viernes de 8 a 12 y de 2 a 6 en algunas ocasiones por reposición de tiempo en días especiales tocaba reponer los sábados o madrugar de 7 a 1 o en épocas navideñas o de semana santa. PREGUNTADO: En el caso de que no cumplieran el horario laboral en el caso de ella tenía alguna implicación. CONTESTO. Si se hacía el llamado verbalmente por la Supervisora que tenía ella en ese momento. ... Preguntado: ...La Señora Daza Saldúa recibía instrucciones de sus superiores del subdirector en este caso o de otro funcionario para el cumplimiento de sus funciones, de sus actividades laborales o contractuales. CONTESTO: Si Señor ella recibía pues directamente de su supervisor la Ingeniera Amanda Medina Bermúdez y del subdirector de la Técnica Ambiental que se llamaba antes así la oficina...Preguntado: Que tipo de instrucciones recibía ella. CONTESTO: Por ejemplo, cuando había alguna reunión alguna capacitación del tema de tasa por utilización de agua y de instrumentos económicos, la designaban a ella para que asistiera porque era la que manejaba directamente el tema o si llegaba algún usuario o tocaba hacer alguna visita entonces recibía directamente las instrucciones para que atendiera ese llamado. PREGUNTADO...La ingeniera Daza Saldúa en ejecución de estas obligaciones o actividades utilizaba elementos de la entidad o ella utilizaba sus propios implementos. CONTESTO: La Ingeniera María Eugenia Daza tenía un puesto de trabajo asignado en la Corporación y dentro de la oficina tenía computador, tenía archivador y todo era de la Corporación y línea telefónica. (...)*

*“...A la ingeniera María Eugenia la conocí en el 2012 cuando entré a trabajar a CORPOBOYACA...en la Subdirección Técnica Ambiental PREGUNTADO: Indíqueme al Despacho si la Ingeniera María Eugenia se encontraba vinculada a la Subdirección de Gestión Ambiental y de Recursos Naturales de CORPOBOYACA. CONTESTO.SI señor...PREGUNTADO: Por favor indíqueme al Despacho cuáles eran las funciones de la que usted tenga memoria le fueron asignadas y cumplía la señora María Eugenia Daza Saldúa. CONTESTO: La Ingeniera María Eugenia hacía parte del grupo de instrumentos económicos y ella manejaba toda la parte de los que era tasa por utilización de agua, entonces ella era la que hacía la facturación para todas las personas que tenían que pagar esta tasa anualmente, recibía los oficios todo lo relacionado con tasa por uso, manejaba el archivo, ella asistía a las capacitaciones de todo lo que era tasas por utilización de agua, hacía visitas como comisiones de lo relacionado catastro por utilización de agua en los municipios donde se requiriera, contestaba oficios, manejaba los expedientes de la Corporación, atendía usuarios...todo lo relacionado con tasa por utilización de agua lo manejaba ella directamente.*

*PREGUNTADO...La señora María Eugenia Daza Saldúa en ejercicio de esas actividades o funciones cumplía horario laboral. CONTESTO: Si Señor era de lunes a viernes de 8 a 12 y de 2 a 6 en algunas ocasiones por reposición de tiempo en días especiales tocaba reponer los sábados o madrugar de 7 a 1 o en épocas navideñas o de semana santa. PREGUNTADO: En el caso de que no cumplieran el horario laboral en el caso de ella tenía alguna implicación. CONTESTO. Si se hacía el llamado verbalmente por la Supervisora que tenía ella en ese momento. ... Preguntado: ...La Señora Daza Saldúa recibía instrucciones de sus superiores del subdirector en este caso o de otro funcionario para el cumplimiento de sus funciones, de sus actividades*

laborales o contractuales. **CONTESTO:** Si Señor ella recibía pues directamente de su supervisor la Ingeniera Amanda Medina Bermúdez y del subdirector de la Técnica Ambiental que se llamaba antes así la oficina...**Preguntado:** Que tipo de instrucciones recibía ella. **CONTESTO:** Por ejemplo, cuando había alguna reunión alguna capacitación del tema de tasa por utilización de agua y de instrumentos económicos, la designaban a ella para que asistiera porque era la que manejaba directamente el tema o si llegaba algún usuario o tocaba hacer alguna visita entonces recibía directamente las instrucciones para que atendiera ese llamado. **PREGUNTADO...**La ingeniera Daza Saldúa en ejecución de estas obligaciones o actividades utilizaba elementos de la entidad o ella utilizaba sus propios implementos. **CONTESTO:** La Ingeniera María Eugenia Daza tenía un puesto de trabajo asignado en la Corporación y dentro de la oficina tenía computador, tenía archivador y todo era de la Corporación y línea telefónica. (...)

Cabe anotar que la asistencia a capacitaciones por parte de la actora, lo cual desdice de la autonomía con que desempeñaba sus funciones, se encuentra acreditada, toda vez que a folio 109 del expediente obra certificación de la Subdirectora Administrativa y Financiera de CORPOBOYACA, sobre las capacitaciones en las que participó la demandante durante los años 2005 a 2014, y efectivamente algunas de ellas se refieren al Sistema de Control Interno, tasas por uso de agua y otra a determinantes ambientales, como se observa en la información suministrada, así:

AÑO	FECHA	TEMA	CAPACITADOR	HORAS
2012	07/03/2012	MECI, ETICA, decálogo de valores, autocontrol	Control interno	NA
2012	14/03/2012	Liderazgo y excelencia	interno	NA
2012	06/06/2012	Socialización en google docs	interno	NA
2013	09/03/2013	Office, Excel, word	IDEM CORP	2
2013	12/04/2013	Sistema de control interno, autocontrol	Control Interno	1
2013	23/04/2013	Determinantes ambientales	Interno	2
2013	07/05/2013	Comunicación asertiva	positiva	2
2013	14/05/2013	Manejo de GPS	interno	1
2013	13/06/2013	Tasas	Asesor independiente	0.5
2013	18/07/2013	Acoso laboral y comités de convivencia	Control interno	1
2013	09/10/2013	Socialización aplicativo especies	interno	2
2014	22/04/2014	Planeación y desarrollo territorial	ESAP	8
2014	11/06/2014	Reforma tributaria	DIAN	4
2014	21/11/2014	Video terminales	POSITIVA	2

Ahora bien, en relación con la tacha de la declaración de Gilda Stella Hernández Caro, no encuentra el Despacho mérito suficiente para dudar de su imparcialidad, toda vez que el objeto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que adelanta en contra de la entidad demandada, no guarda relación de identidad con la causa petendi formulada en la demanda que ahora se analiza, en la medida en que versa sobre el proceso de reestructuración de CORPOBOYACÁ, de manera que su testimonio merece credibilidad, máxime cuando lideró durante los años 2005 a 2009, aproximadamente, el área de instrumentos económicos del que hizo parte la demandante.

Sobre la jornada laboral, la citada deponente indicó: “...ellos siempre cumplían con llegar a las 8 hasta las 12 y de 2 a 6, pero todos trabajaban de la misma forma, ya unos debían marcar tarjeta y otros no sé cómo los controlaría personal, pero los contratistas ellos trabajaban de tiempo completo”

En cuanto a la prestación del servicio por la actora respecto de los empleados de planta y los implementos de trabajo, manifestó: “...el grupo que manejaba que había funcionarios de planta y también de contrato...no había diferencia entre uno y otro en cuanto a las tareas que hacían, se les asignaba las visitas, las hacían y ellos también tenían digamos la disponibilidad de carro, tenían la disponibilidad de computador, tenían su escritorio, de todo, tenían todas las posibilidades para su trabajo”.

Igualmente manifestó la testigo Hernández Caro, que las actividades de la contratista debían ceñirse a los procedimientos en el marco del Sistema de Gestión de Calidad de CORPOBOYACÁ, lo cual puede corroborarse en el objeto y obligaciones de los contratos de prestación de servicios arrimados al plenario y es claramente indicativo de la ausencia de autonomía en el cumplimiento de sus obligaciones.

Tampoco se encuentran razones suficientes para sospechar de la imparcialidad del señor Jairo Ignacio García Rodríguez, por el hecho de ser Corpoboyacá su entidad empleadora y encontrarse actualmente vinculado a ella.

Dicho testigo fungió como Subdirector del área en la que se desempeñaba sus actividades la demandante, durante el año 2013, y a lo largo de su declaración manifestó que no tuvo contacto directo con la actora sino con una persona de planta que era la que lideraba el área de instrumentos económicos, en el que la actora “apoyaba el tema digamos de la dinámica de tasación y de cobro de esa tasa”, aclarando lo siguiente:

*“Necesito aclarar que la Corporación contaba con una planta de personal de cerca de 35 personas más o menos desde cuando inició como Corporación autónoma hasta el año 2015 que fue cuando se hizo una reestructuración, habían muchas de las actividades que se desarrollaban que eran ejecutadas por contratistas pero siempre lideradas por los funcionarios de planta, el tema de instrumentos económicos y específicamente el tema de tasa por uso siempre fue liderado por uno de los funcionarios de planta de la corporación, y lo que hacía por escasez de personal era contratar apoyos externos por órdenes de prestación de servicios para apoyar a este funcionario en el diligenciamiento de algunas de estas actividades que se debían desarrollar y la generación de los informes en apoyo de estos funcionarios para poder entregar los mismo...específicamente el reporte tenía que ejecutarlo un funcionario de planta, pero no es solo la tasa por uso la actividad que está dentro de instrumentos económicos, sino es todo un paquete de tasas y de cobros que se deben hacer a usuarios de los recursos naturales...pues para ese momento yo podría decir que la actividad que hacía cada contratista hacía parte de un paquete que era el que reportaba el funcionario de planta pero la actividad como tal en el caso de tasa por uso siempre estuvo cargada a María Eugenia...ella era la que la reportaba en ese momento y era contratada.*

Acerca del desarrollo de las actividades de la demandante en las instalaciones de Corpoboyacá, el testigo expresó lo siguiente:

*“PREGUNTADO: pero en la práctica usted podía evidenciar si ella permanecía durante toda la jornada de trabajo en las oficinas de CORPOBOYACA cumpliendo con esas funciones a las que usted acabó de hacer referencia. CONTESTO: Para cumplir ciertas funciones debería estar en la Corporación, por el tema que ella manejaba específicamente, porque hay unos programas específicos para poder incorporar la información de la tasa por uso y para poder también generar la facturación para el cobro...tenía que estar presente porque son programas que no los tiene uno en su casa para poder desarrollar esa actividad, entonces por ejemplo el tema de SISMAN...es un programa especial donde se genera la información para poder cobrar la facturación de tasa por uso entonces tiene que estar uno en la institución...”*

De manera que analizado en conjunto lo narrado por los testigos, encuentra el despacho que si bien no existe prueba de un registro o control de cumplimiento de la jornada laboral propiamente aplicado a la actora, los testigos de la parte actora claramente señalan que sí se

cumplía horario laboral y sus dichos se respaldan en las circulares informativas vistas a folios 129 a 132, dirigidas a funcionarios y contratistas de CORPOBOYACÁ, en las cuales la Dirección General y la Subdirección Administrativa y Financiera, establece el horario dispuesto para la recuperación de tiempo de cara a disfrutar de las festividades navideñas, fin de año y semana santa.

Ahora bien, es dable concluir por la naturaleza de la actividad desarrollada que la actora no podía gozar de la autonomía e independencia, propios de la modalidad contractual de prestación de servicios, en la medida en que las condiciones de prestación del servicio requirieron el desempeño de sus funciones en las instalaciones de Corpoboyacá, con el empleo de instrumentos proporcionados por ésta, pues como lo aducen los deponentes, la actora contaba con un puesto de trabajo, se desplazaba en un vehículo oficial para las visitas de campo, y utilizaba el sistema SIMAN implementado por la entidad para la generación de facturación del cobro de las tasas por uso de agua e igualmente recibía instrucciones para el desempeño de sus labores.

No es de recibo el argumento planteado por la entidad demandada, relativo a la insuficiencia de personal de la entidad para el cumplimiento de las funciones misionales, dado que ante dicha circunstancia cuya veracidad no desconoce el despacho, era obligación de la entidad proceder oportunamente a la creación de los empleos correspondientes y no mantener a la señora DAZA SALDÚA por un lapso aproximado de nueve (9) años, vinculada bajo contratos de prestación de servicios, dado que ello repercutió en forma negativa en la garantía de sus derechos laborales y prestacionales.

A partir del anterior análisis, el despacho encuentra claramente desvirtuada la autonomía e independencia en la prestación del servicio por parte de la actora, al igual que la temporalidad propia de un verdadero contrato de prestación de servicios, y concluye que Corpoboyacá encubrió bajo el manto de una vinculación contractual, la verdadera relación laboral subordinada que existió entre las partes, de tal suerte que se debe dar aplicación al principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades regulado en el artículo 53 de la Constitución Política y reconocer la existencia de una relación laboral entre María Eugenia Daza Saldúa y CORPOBOYACA, por los siguientes periodos que corresponden al plazo estipulado en los aludidos contratos:

17 de marzo de 2005 al 17 de junio de 2005
21 de junio de 2005 al 31 de diciembre de 2005
13 de enero de 2006 al 12 de julio de 2006
14 de julio de 2006 al 30 de diciembre de 2006
03 de enero de 2007 al 28 de febrero de 2007
01 de marzo de 2007 al 27 de abril de 2007
09 de mayo de 2007 al 30 de mayo de 2007
01 de junio de 2007 al 18 de febrero de 2008
26 de febrero de 2008 al 26 de enero de 2009
24 de febrero de 2009 al 23 de diciembre de 2009
26 de enero de 2010 al 27 de diciembre de 2010
18 de enero de 2011 al 05 de enero de 2012
16 de marzo de 2012 al 21 de diciembre de 2012
21 de marzo de 2013 al 15 de julio de 2013
26 de julio de 2013 al 26 de diciembre de 2013
22 de enero de 2014 al 30 de diciembre de 2014

Conviene precisar que el tiempo de suspensión de los contratos Nos. 2007-0063 y 2011-019, comprendido entre el 17 de septiembre al 31 de octubre de 2007 y del 31 de octubre de 2011 al 5 de enero de 2012, respectivamente, también serán objeto de reconocimiento del contrato realidad, toda vez que se pudo verificar en el expediente que obedecieron al periodo de incapacidad por maternidad, expedidas por el respectivo médico de la EPS y en esa medida es claro que dicho periodo debe ser objeto de protección (fol. 682).

Cabe anotar que pese a que se encuentran probados los elementos configurativos de una relación laboral, ello no implica que la persona obtenga la condición de empleado público, ya que no median los requisitos para una vinculación de carácter legal y reglamentario, en armonía con el artículo 122 de la Constitución Política<sup>7</sup>.

Bajo las anteriores consideraciones, se declararán no probadas las excepciones presentadas por la entidad demandada y que denominó “*legalidad del acto cuya nulidad se demanda*”, “*suficiencia de motivación fáctica y jurídica del acto demandado*”, e “*inexistencia de causales de nulidad*”, en consideración a que efectivamente se demostró la existencia de una relación laboral entre las partes y por ende debe acceder el despacho a las pretensiones de la parte actora, en el sentido de declarar la nulidad del oficio N° 110-012321 del 27 de octubre de 2017.

## 5. DE LA PRESCRIPCIÓN

De conformidad con los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, que regulan el régimen prestacional de los empleados públicos, el término de prescripción de los derechos laborales corresponde a tres (3) años desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, el cual se interrumpe por una sola vez con el reclamo escrito del trabajador.

La parte actora solicitó el reconocimiento de la relación laboral sin solución de continuidad; no obstante, el Despacho indicará que como quiera que la actora fue vinculada a través de contratos de prestación de servicios, y éstos son solemnes como quiera que deben constar por escrito (artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993), sólo se pueden tener en cuenta los periodos de inicio y finalización expresamente pactados en los respectivos acuerdos contractuales como periodos efectivamente laborados por la señora DAZA SALDÚA.

Lo anterior tiene sustento en la línea jurisprudencial de la Sección Segunda del Consejo de Estado, elaborada a partir de la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016<sup>8</sup>, pronunciamiento en el cual se expresó lo siguiente en torno al fenómeno prescriptivo en esta clase de litigios:

*“Así las cosas, se reitera, que el fenómeno jurídico de la prescripción encuentra sustento en el principio de la seguridad jurídica<sup>9</sup>, en la medida en que busca impedir la perpetuidad de las reclamaciones referentes a reconocimientos de índole laboral, que pudieron quedar pendientes entre los extremos de la relación de trabajo al momento de su finalización, pues contrario sensu resultaría desproporcionada la situación en la que se permitiera que el trabajador exigiera de su empleador (o ex empleador) la cancelación de emolumentos que con el transcurrir de los años implicarían un desmedro excesivo del patrimonio de este (en atención a las indemnizaciones o intereses moratorios que se podrían causar) y le impediría la conservación de los elementos probatorios tendientes a desvirtuar lo demandado.*

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

(...)

*En lo concerniente al término prescriptivo, advierte la Sala que no cabe duda acerca de su*

<sup>7</sup> «No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público.

(...)

<sup>8</sup> Consejo de Estado Sentencia de Unificación Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) 25 de agosto de 2016.

<sup>9</sup> En similares términos, también se pronunció la Corte Constitucional, en sentencia T-084 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa, al afirmar que “En primer lugar respecto de las finalidades de la interpretación, podría decirse que son esencialmente dos: la seguridad jurídica y la recta administración de justicia. Efectivamente, tanto la doctrina universal como la jurisprudencia colombiana han señalado, por una parte, que la prescripción extintiva de las acciones persigue garantizar la *seguridad jurídica*, entendida como la orden que deben cumplir las autoridades de la República de evitar que permanezca abierta indefinidamente la posibilidad de someter los conflictos sustanciales ante los jueces...”

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

Respecto de la oportunidad a partir de la cual debe contabilizarse el aludido interregno, es del caso interpretar los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, en armonía con el mandato contenido en el artículo 12 (numeral 2) del convenio 95 de la OIT, de acuerdo con el cual los ajustes finales de los salarios debidos tienen lugar **desde la terminación del nexo contractual** con el empleador, por cuanto es desde ese momento en que se podrá demostrar que durante la ejecución del contrato de prestación de servicios se dieron los elementos constitutivos de una relación laboral con el Estado (prestación personal del servicio, remuneración y subordinación) y, en consecuencia, reclamar el pago de las prestaciones a las que tendría derecho de comprobarse ese vínculo, todo lo anterior en virtud de los principios de favorabilidad<sup>10</sup>, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales<sup>11</sup> y progresividad y prohibición de regresividad en materia de derechos sociales<sup>12</sup>, así como los derechos constitucionales al trabajo en condiciones dignas<sup>13</sup> e irrenunciabilidad a la seguridad social<sup>14</sup>.

**Por lo tanto, si quien pretende el reconocimiento de la relación laboral con el Estado, se excede de los tres años, contados a partir de la terminación de su vínculo contractual, para reclamar los derechos en aplicación del principio de la "...primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales" (artículo 53 constitucional), se extingue el derecho a solicitar las prestaciones que se deriven de aquella, pues dicha situación se traduciría en su desinterés, que no puede soportar el Estado, en su condición de empleador.**

Pero en aquellos contratos de prestación de servicios, pactados por un interregno determinado y que la ejecución entre uno y otro tiene un lapso de interrupción, frente a cada uno de ellos habrá de analizarse la prescripción a partir de sus fechas de finalización, puesto que uno de los fundamentos de la existencia del contrato realidad es precisamente la vocación de permanencia en el servicio. Por consiguiente, le corresponderá al juez verificar si existió o no la citada interrupción contractual, que será excluida de reconocimiento y examinada en detalle en cada caso particular, en aras de proteger los derechos de los trabajadores, que han sido burlados por las autoridades administrativas al encubrir una relación laboral bajo contratos de prestación de servicios.

Pese a lo expuesto, la Sala aclara que la prescripción extintiva **no es dable aplicar frente a los aportes para pensión**, en atención a la condición periódica del derecho pensional, que los hace imprescriptibles, pues aquellos se causan día a día y en tal sentido se pueden solicitar en cualquier época, mientras que las prestaciones sociales y salariales, al ser pagadas por una sola vez, sí son susceptibles del mencionado fenómeno, por tener el carácter de emolumentos económicos temporales..."- se destaca-

Cabe anotar que estas sub-reglas en torno a la prescripción se han mantenido desde entonces, como se advierte en el siguiente pronunciamiento de la misma corporación:

*"Que el término para exigir el reconocimiento de una relación laboral con el Estado es de tres años, contados a partir de la terminación del vínculo contractual, y que pasado dicho tiempo se extingue el derecho a solicitar las prestaciones que se deriven de aquella.*

*Que en aquellos casos donde existe interrupción entre los contratos de prestación de servicios y en su ejecución, debe analizarse la prescripción frente a cada uno de ellos, a partir de sus fechas de finalización"*<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Constitución Política, artículo 53.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia C- 1141 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto. "El principio de progresividad y la prohibición de regresividad representa un componente esencial de la garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y dentro de ellos los derechos de seguridad social. La exigibilidad judicial de la protección de un derecho social, debe ser complementada con la posibilidad de conformar contenidos o estándares mínimos constituidos por prestaciones concretas, cuya garantía se pueda posicionar de manera general como un punto sobre el cual avanzar, y de no retorno en cuanto al carácter incuestionable de su satisfacción".

<sup>13</sup> Constitución Política, artículo 25.

<sup>14</sup> *Ibidem*. artículo 48, inciso 2°.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 18 de julio de 2018, exp. 68001-23-33-000-2013-00689-01(3300-14), C.P. William Hernández Gómez.

Bajo las anteriores pautas, en el siguiente cuadro se ilustran los extremos de inicio y finalización de cada uno de los contratos de prestación de servicios celebrados por la actora con CORPOBOYACÁ, con el fin de establecer si operó interrupción entre uno y otro negocio jurídico:

Contrato de prestación de servicios	Fecha de inicio	Fecha de terminación	Plazo para reclamar
2005-052	17 de marzo de 2005 al 17 de junio de 2005	17 de junio de 2005	18 de junio de 2008
2005-0077	21 de junio de 2005 al 31 de diciembre de 2005	31 de diciembre de 2005	1 de enero de 2009
2006-004	13 de enero de 2006 al 12 de julio de 2006	12 de julio de 2006	13 de julio de 2009
2006-114	14 de julio de 2006 al 30 de diciembre de 2006	30 de diciembre de 2006	31 de diciembre de 2009
2007-005	03 de enero de 2007 al 28 de febrero de 2007	28 de febrero de 2007	29 de febrero de 2010
2007-088	01 de marzo de 2007 al 27 de abril de 2007	27 de abril de 2007	28 de abril de 2010
2007-181	09 de mayo de 2007 al 30 de mayo de 2007	30 de mayo de 2007	31 de mayo de 2010
2007-0063	01 de junio de 2007 se suspendió el 17 de septiembre de 2007 Se reinició el 01 de noviembre de 2007	18 de febrero de 2008	19 de febrero de 2011
2008-103	26 de febrero de 2008 al 26 de enero de 2009	26 de enero de 2009	27 de enero de 2012
2009-036	24 de febrero de 2009 al 23 de diciembre de 2009	23 de diciembre de 2009	24 de diciembre de 2012
2010-066	26 de enero de 2010 al 27 de diciembre de 2010	27 de diciembre de 2010	28 de diciembre de 2013
2011-019	18 de enero de 2011 Suspensión: 31 de octubre de 2011 Reinicio: 05 de enero de 2012	29 de febrero de 2012	30 de febrero de 2015
2012-088	16 de marzo de 2012 al 21 de diciembre de 2012	21 de diciembre de 2012	22 de diciembre de 2015
2013-106	21 de marzo de 2013 al 15 de julio de 2013	15 de julio de 2013	16 de julio de 2016
2013-220	26 de julio de 2013 al 26 de diciembre de 2013	26 de diciembre de 2013	27 de diciembre de 2016
2014-089	22 de enero de 2014 al 30 de diciembre de 2014	30 de diciembre de 2014	01 de enero de 2018

En virtud de lo anterior y de cara al presente caso se analizarán los siguientes supuestos:

- La petición de reconocimiento y pago de las acreencias laborales por parte de la demandante, se presentó ante la entidad demandada el 05 de octubre de 2017.
- La relación contractual fue interrumpida, por lo que el cómputo de la prescripción extintiva se debe contabilizar a partir de la finalización de cada uno de los periodos contractuales.
- Quiere decir lo anterior que el plazo para reclamar los derechos prestacionales derivados de los periodos de vinculación laboral comprendidos entre el 17 de marzo de 2005 al 26 de diciembre de 2013, se encuentran efectivamente prescritos, en la medida en que transcurrieron más de tres (3) años entre la finalización del respectivo periodo contractual y

la presentación de la petición tendiente al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, que fue radicada el 05 de octubre de 2017.

Cabe anotar que en la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, el Consejo de Estado no hace alusión a que se pueda considerar un término máximo entre la culminación de un vínculo contractual y el comienzo del siguiente, para efectos de no romper la continuidad en la relación de trabajo; y si bien en algunos pronunciamientos la jurisprudencia ha entendido que hay lugar al reconocimiento de las prestaciones sociales sin solución de continuidad siempre y cuando entre la terminación de una orden de servicio y el inicio de la siguiente, no haya transcurrido un lapso superior a 15 días<sup>16</sup>, en todo caso en el presente asunto y conforme se ilustró en el cuadro anterior, aún de considerar los lapsos de continuidad en el servicio no se formuló la reclamación dentro de los tres (3) años siguientes a la culminación de cada periodo.

- Así las cosas, respecto del periodo contractual transcurrido entre el 22 de enero de 2014 al 30 de diciembre de 2014, no operó la prescripción, al ser interrumpida por cuanto a la fecha de presentación de dicha reclamación no transcurrieron tres (3) años siguientes a la finalización de la relación contractual.

Corolario de lo expuesto, además de la declaratoria de nulidad del oficio N° 110-012321 del 27 de octubre de 2017, a título de restablecimiento del derecho se ordenará a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, pagar el valor equivalente a las prestaciones sociales comunes que devengan los empleados de planta de la entidad (con funciones similares a las cumplidas por la actora), liquidadas conforme a los honorarios pactados en el contrato, por el tiempo comprendido entre el 22 de enero de 2014 al 30 de diciembre de 2014, por haber operado la prescripción, debidamente indexados y el tiempo laborado se computará para efectos pensionales.

No obstante, el despacho no accederá al reconocimiento de las vacaciones y prima de vacaciones, pues como lo tiene dicho el Consejo de Estado: *“no es posible ordenar el pago de las vacaciones ni su compensación en dinero, toda vez que estas no son salario ni prestación, sino que corresponden a un descanso remunerado para el empleado por cada año de servicios. Ahora, con relación a la prima de vacaciones reclamada por el accionante, señala la Sala que la misma se adquiere por el tiempo de servicio exigido en la ley y se goza de ella cuando se disfrutan las vacaciones, situación que no es la acaecido en el demandante, precisamente porque en párrafo antecedente se sostuvo que al no constituir la vacaciones una prestación social sino un descanso remunerado, no le asiste el derecho a su disfrute ni su compensación en dinero, pues la misma no está consagrada como retribución del servicio prestado, por lo tanto, si la prima de vacaciones la otorga la ley cuando se tiene derecho a las vacaciones, para el caso bajo estudio, al no tener el demandante derecho al descanso remunerado por consiguiente, no hay lugar a otorgarle la aludida prima reclamada”*<sup>17</sup>.

## 6. De los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral

Para efectos del reconocimiento de los aportes al sistema de seguridad social integral, el Despacho acude a la clasificación que se ha hecho de estas prestaciones sobre la base de quien debe asumirlas, según lo ha señalado la jurisprudencia en los siguientes términos:

*“Dentro de las prestaciones que están a cargo directamente del empleador se encuentran las*

<sup>16</sup> Ver sentencia de fecha 26 de junio de 2016, proferida por la Sección Segunda Subsección A, radicado No 68001-23-33-000-2013-00174-01(0881-14) en la cual, se sostuvo lo siguiente: «... No sucede lo mismo con los contratos 070 de 2005, 020 de 2006 y 029 de 2007, por cuanto entre la finalización de este último (8 de enero de 2008) y la celebración del siguiente, identificado con el No. 25 de 2008 (1 de febrero de 2008), hubo solución de continuidad<sup>16</sup> por presentarse una interrupción del servicio superior a 15 días hábiles, circunstancia que implicaba que el actor dentro del término de prescripción trienal (hasta el 8 de enero de 2011) debía agotar la vía gubernativa para efectos de reclamar el reconocimiento de los derechos prestacionales generados de los contratos previamente citados y así evitar la prescripción trienal del derecho.

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA, Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, veinte (20) de septiembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 66001-23-33-000-2016-00262-01(2046-17)

*ordinarias o comunes como son entre otras las primas y las cesantías; por otra parte, las prestaciones sociales que se encuentran 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.*

*Así, que en caso de que exista un contrato de trabajo o se posea la calidad de servidor público, la cotización debe realizarse por el empleador en el caso del sistema de riesgos profesionales y del sistema de subsidio familiar, y en el caso de cotizaciones a los sistemas de pensión y salud, deben realizarse por el empleador y el empleado en forma compartida según los porcentajes establecidos en la Ley para cada caso. La cotización al sistema de pensiones es del 16% del ingreso laboral la cual debe realizarse en un 75% por el empleador y en un 25% por el empleado; la cotización al sistema de salud es el 12.5% de lo netamente devengado correspondiéndole al empleador el 8.5 % y al empleado 4%<sup>18</sup>."*

En consideración a que los aportes al sistema de seguridad social en pensiones son imprescriptibles, tal como se explicó en la precitada sentencia de unificación de la sección segunda de 25 de agosto de 2016, CORPOBOYACÁ deberá tomar (durante el tiempo comprendido entre el 17 de marzo de 2005 y el 30 de diciembre de 2014, salvo sus interrupciones) el ingreso base de cotización (IBC) pensional de la demandante (los honorarios pactados), mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador.

Para efectos de lo anterior, se deben tener en cuenta las cotizaciones que realizó la accionante al mencionado sistema durante sus vínculos contractuales y en la eventualidad de que existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador.

En lo concerniente a la pretensión de devolución de los dineros cancelados por concepto de aportes al sistema general de seguridad social, se tiene que solo es procedente tal petición respecto de la cuota parte legal que la entidad demandada no trasladó al correspondiente fondo de pensiones y empresa prestadora de salud, durante la ejecución del contrato de prestación de servicios N° 2014-089 (22 de enero de 2014 al 30 de diciembre de 2014), ya que frente a los demás, como se anotó en párrafos anteriores, operó la prescripción trienal, lo cual se hace extensivo al deprecado reintegro, toda vez que, de acuerdo con la pluricitada sentencia de unificación, este es un beneficio puramente económico para la demandante<sup>19</sup>.

A pesar de lo dicho, resulta oportuno declarar en este fallo que el tiempo trabajado por la actora bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios durante el período comprendido entre el 17 de marzo de 2005 y el 30 de diciembre de 2014, salvo sus interrupciones, se debe computar para efectos pensionales.

## **7. De la pretensión de reconocimiento de la sanción moratoria**

La parte actora indica que si se accede a la pretensión de condena de las cesantías, también se ordene al pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las mismas, en el evento en que la demandada no realizare el desembolso dentro de los términos de la Ley 1071 de 2006, a partir de la ejecutoria de la sentencia constitutiva y definitiva.

El Despacho denegará esta pretensión, precisamente porque la obligación de pagar las cesantías tal y como lo indicó la actora, surge a partir de la declaratoria del contrato realidad en esta sentencia, y será a partir de la ejecutoria de la misma que inicie el cómputo de los términos

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 30 de enero de 2020, exp. 50001-23-33-000-2012-00106-01(2090-14), C.P. Cesar Palomino Cortes.

<sup>19</sup> Similar decisión se adoptó en Consejo de Estado, sección segunda, Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUETER, veintitrés (23) de agosto de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 85001-23-33-000-2014-00164-01(4563-15)

legales para que la entidad demandada proceda a su pago, de manera que no es dentro de este proceso judicial que se pueda sancionar el retardo eventual en su pago por ser un evento futuro e incierto<sup>20</sup>.

## 8. De la pretensión de devolución de la RETENCIÓN EN LA FUENTE y RETE ICA

Por último, no hay lugar a acceder a la pretensión de la devolución de los valores pagados por retención en la fuente y rete-ICA, como lo pretende la demandante, pues desborda el alcance del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que ocupa la atención del Juzgado, en el que se estudia un conflicto de carácter laboral, tal y como lo ha indicado la jurisprudencia de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, en los siguientes términos:

*“...En relación con la pretensión de reintegro de las sumas descontadas por concepto de retención en la fuente, no es dable acceder a ella, ya que esta Corporación<sup>21</sup> ha sostenido que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es el mecanismo idóneo para ventilar tal súplica, dado que esa figura reviste un cobro anticipado de un impuesto, esto es, un concepto tributario, que desborda el objeto de la controversia laboral del epígrafe. Además, la desnaturalización de la vinculación de la actora a través de contratos de prestación de servicios, no implica el reintegro de dineros que se hayan erogado para su celebración...”<sup>22</sup>*

## 9. Costas procesales.

No se condenará en costas en este asunto, atendiendo lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 365 del C.G.P<sup>23</sup>., dispone que *en caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.”*

En el presente caso prosperó parcialmente la excepción de prescripción formulada por la parte demandada, así mismo fueron denegadas algunas pretensiones de la demanda, relativas al reconocimiento de la sanción moratoria por cesantías, y las devoluciones de retención en la fuente y RETE ICA, así como la condena al pago de vacaciones y prima de vacaciones. En virtud de lo anterior y para conservar la equidad en las cargas procesales, el Juzgado no impondrá costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo Oral de Tunja, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

## RESUELVE

1. Declarar no probadas las excepciones presentadas por CORPOBOYACÁ, denominadas *“legalidad del acto cuya nulidad se demanda”*, *“suficiencia de motivación fáctica y jurídica del acto demandado”*, e *“inexistencia de causales de nulidad”*, por las razones expuestas.
2. Declárase parcialmente probada la excepción de prescripción extintiva del derecho, respecto a las prestaciones sociales a que tenía derecho la señora María Eugenia Daza Saldúa, por los periodos contractuales comprendidos entre el 17 de marzo de 2005 al 26 de diciembre de 2013, excepto en lo relacionado con los aportes a pensión.
3. Declarar la nulidad del Oficio No. 110-01 2321 del 27 de octubre de 2017, por el cual CORPOBOYACÁ negó la existencia de un contrato de trabajo con la Ingeniera María Eugenia Daza Saldúa, por el periodo comprendido entre el 15 de marzo de 2005 y el 30 de diciembre de 2014.

<sup>20</sup> Al respecto, ver sentencia CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA, Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 08001-23-31-000-2003-02224-01(1667-17)

<sup>21</sup> Sentencia de 13 de junio de 2013, expediente: 05001-23-31-000-2003-03741-01 (42-13), C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 01 de noviembre de 2018, exp. 25000-23-42-000-2012-01454-01(2550-16), C.P. Carmelo Perdomo Cueter.

<sup>23</sup> Norma que resulta aplicable a los asuntos contenciosos administrativos por expresa remisión del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

4. Declárese la existencia de una relación laboral entre María Eugenia Daza Saldúa y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, por los siguientes periodos: 17 de marzo de 2005 al 17 de junio de 2005, 21 de junio de 2005 al 31 de diciembre de 2005, 13 de enero de 2006 al 12 de julio de 2006, 14 de julio de 2006 al 30 de diciembre de 2006, 03 de enero de 2007 al 28 de febrero de 2007, 01 de marzo de 2007 al 27 de abril de 2007, 09 de mayo de 2007 al 30 de mayo de 2007, 01 de junio de 2007 al 18 de febrero de 2008, 26 de febrero de 2008 al 26 de enero de 2009, 24 de febrero de 2009 al 23 de diciembre de 2009, 26 de enero de 2010 al 27 de diciembre de 2010, 18 de enero de 2011 al 05 de enero de 2012, 16 de marzo de 2012 al 21 de diciembre de 2012, 21 de marzo de 2013 al 15 de julio de 2013, 26 de julio de 2013 al 26 de diciembre de 2013, 22 de enero de 2014 al 30 de diciembre de 2014.

Los anteriores periodos se deben computar para efectos pensionales.

5. A título de restablecimiento del derecho, **ORDÉNASE** a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá:

- i) Pagar a la actora el valor equivalente a las prestaciones sociales comunes que devengan los empleados de planta de la entidad (con funciones similares a las cumplidas por la actora), liquidadas conforme a los honorarios pactados en el contrato, por el tiempo comprendido entre el 22 de enero de 2014 al 30 de diciembre de 2014, debidamente indexados y el tiempo laborado se computará para efectos pensionales; y
- ii) Deberá tomar (durante el tiempo comprendido entre el 17 de marzo de 2005 y el 30 de diciembre de 2014, salvo sus interrupciones) el ingreso base de cotización (IBC) pensional de la demandante (los honorarios pactados), mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador.

Para efectos de lo anterior, se deben tener en cuenta las cotizaciones que realizó la accionante al mencionado sistema durante sus vínculos contractuales, y en la eventualidad de que existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajadora.

- iii) Devolver a la señora María Eugenia Daza Saldúa, los dineros cancelados por concepto de aportes al sistema general de seguridad social, respecto de la cuota parte legal que la entidad demandada no trasladó al correspondiente fondo de pensiones y empresa prestadora de salud, durante la ejecución del contrato de prestación de servicios N° 2014-089 (22 de enero de 2014 al 30 de diciembre de 2014), ya que frente a los demás operó la prescripción trienal.
6. Corpoboyacá hará la actualización sobre las sumas adeudadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 187 (inciso final) del CPACA, teniendo en cuenta los índices de inflación certificados por el DANE y mediante la aplicación de la fórmula matemática adoptada por el Consejo de Estado, a saber:

$$R = Rh. \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

7. Corpoboyacá deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en este fallo dentro del plazo indicado en el artículo 192 del CPACA.
8. Niéguese las demás pretensiones de la demanda.
9. **NO CONDENAR** en costas a la entidad demandada, por lo expuesto en la parte motiva.
10. **En firme** ésta providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor en el sistema.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

**Firmado Por:**

**JAVIER LEONARDO LOPEZ HIGUERA**

**JUEZ CIRCUITO**

**JUZGADO 010 ADMINISTRATIVO DE TUNJA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**a4ad01c54a7e526a21dcfe81f860dea8eb1af7084f12e3abc8ac6b6cc9fd4ed8**

Documento generado en 25/06/2020 10:04:42 AM