



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA - ORAL**

**Correo único de radicaciones: [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)**

Bogotá D.C., cuatro (04) de octubre de dos mil veintidós (2022)

<b>PROCESO:</b>	<b>11001-33-35-025-2019-00124-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>MARTHA RUTH DURÁN BARBOSA</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-ANLA</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>

De conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Ley 2213 de 2022 y no avizorando causal que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir la **SENTENCIA** que en derecho corresponda, conforme con lo siguiente:

### I. ANTECEDENTES

#### 1.1. Pretensiones.

La señora **MARTHA RUTH DURÁN BARBOSA** pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad del **Oficio N° 2018094529-2-000 del 17 de julio de 2018**, mediante el cual la **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-ANLA** le negó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales que afirma se causaron desde el primero (1) de Agosto de 2005 y finalizó el treinta (30) de Junio de 2015, como producto de una relación laboral subordinada presuntamente oculta bajo la celebración de contratos de prestación de servicios.

A título de **restablecimiento del derecho** solicitó se declare que entre ella y el **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-ANLA** existió una relación laboral de derecho público por los servicios que prestó a la **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-ANLA**, sin solución de continuidad y se condene a esta

entidad al pago de las diferencias salariales y prestaciones, respecto de lo devengado por el cargo profesional grado 22. Asimismo, deprecó declarar que los descuentos efectuados no se encuentran conforme con la legislación, el reconocimiento de la indemnización de la Ley 909 de 2004, de las indemnizaciones causadas, el reintegro de los pagos efectuados a seguridad social, el reintegro de los descuentos efectuados por rete fuente, al pago del calculo actuarial de los factores constitutivos de salario, al pago de las cotizaciones por Caja de Compensación Familiar, la sanción por el no pago de la cesantía de la Ley 244 de 1995, al cumplimiento del fallo en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA, al pago de intereses moratorios y la condena en costas.

## **1.2. Fundamentos fácticos.**

Los hechos y omisiones en que se apoyan las anteriores declaraciones y condenas se resumen de la siguiente manera:

- La señora MARTHA RUTH DURAN BARBOSA fue vinculada mediante Once (11) contratos de prestación de servicios por el FONDO NACIONAL AMBIENTAL - FONAM, quien actuó por intermedio del MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, hoy MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA AUTORIDAD AMBIENTAL NACIONAL – ANLA, como profesional contable, contador y de apoyo a las actividades de cobro, recaudo cruce de cuentas y conciliación, desde el primero (1) de agosto de 2005 al treinta (30) de junio de 2015.
- Los contratos celebrados fueron sucesivos, habituales y sin interrupción, el cargo asumido tiene vocación de permanencia y las funciones no tenían el carácter transitorio.
- Efectuó la prestación del servicio de manera personal, sometida al cumplimiento de un horario de trabajo, y las funciones contractuales eran verificadas por el supervisor del contrato. Aduce que le asignaban tareas y objetivos a través de la plataforma SILA.
- Amén del cumplimiento del horario de trabajo, el pago de salario por las prestaciones del servicio recibía por parte de los supervisores, coordinadores y jefes de área, llamados de atención con relación a su trabajo

- Con radicación de **25 de junio de 2018** reclamó ante el Hospital Militar el reconocimiento de los haberes salariales y prestacionales causados y no pagados durante la ejecución de los contratos de prestación de servicios, solicitud negada a través del acto demandado.

### **1.3. Normas trasgredidas y concepto de violación.**

Considera la parte demandante como violadas las siguientes disposiciones:

**Constitucionales:** artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 14, 25, 29, 48, 53, 58, 83, 90, 95, 121, 122, 123, 125, 126, 127, 209, 277 y 351-1.

**Legales y reglamentarios:**

Ley 6 de 1945

Ley 4 de 1992

Ley 332 de 1996

Ley 1437 de 2011

Ley 1564 de 2012

Ley 244 de 1995

Ley 443 de 1998

Ley 909 de 2004

Ley 4 de 1990

Ley 1438 de 2008

Ley 100 de 1993 artículo 15, 17, 18, 20, 22, 23, 128, 157, 161, 195 y 204

Decreto 2127 de 1945

Decreto 3135 de 1968

Decreto 1042 de 1978

Decreto 1045 de 1978

Decreto 2400 de 1979

Decreto 3074 de 1968

Decreto 1045 de 1978

Decreto 1919 de 2002

Decreto 1374 de 2010

Afirma que la accionada desnaturaliza y discrimina a través de la vinculación laboral a los trabajadores, en el entendido de que frente a la necesidad de tener personal cumpliendo funciones indispensables y necesarias, evita contrataciones igualitarias y abre una brecha frente a las mismas situaciones tácticas en cuanto al cumplimiento de las funciones ejecutadas, al contratar por acto administrativo y de nombramiento a una

exclusividad de trabajadores, otorgándoles beneficios y garantías laborales y prestacionales tales como primas, cesantías, vacaciones, pago de incapacidades, capacitaciones, entre otras, mientras que otro tipo de trabajadores son contratados a través de contrato de prestación de servicios, para disfrazar las obligaciones que se desprende de una ejecución igual a los de planta, lesionando los derechos que no se encuentran susceptibles de negociación a fin de evitar que no se prorroguen los contratos y puedan seguir garantizado su subsistencia.

Manifestó que, siendo el cargo ejecutado por la actora, un cargo que requiere una necesidad de permanencia en la entidad demandada, era imperativa y necesaria su vinculación a través de resolución de nombramiento y no a través de contrato de prestación de servicios, pues a través de esta práctica, lo único que desencadena, es un atentado frente a los derechos indiscutibles adheridos a los trabajadores, que incrementa el detrimento patrimonial de los mismos.

Considera la actora que tiene un derecho causado, por el hecho indiscutible que con la ejecución de su actividad se esgrimen los elementos que comportan para una relación laboral, estos, prestación de la actividad laboral, remuneración y subordinación, en ese entendido, entiende que tiene derechos ciertos e indiscutibles causados, y se espera que a través de su sentencia constitutiva se haga exigible en su favor.

## **II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

La ANLA contestó la demanda indicando que en general el objeto de los contratos de prestación de servicios celebrados con la demandante, que no eran los mismos año a año, aquellos conllevaban el apoyo a actividades de revisión de la clase y calidad de información relacionada con los cobros y recaudos por todo concepto de cada uno de los expedientes activos.

Consideró que, de las obligaciones mismas del contrato, las actividades que debía llevar a cabo la demandante eran de apoyo, las cuales desempeñó con autonomía técnica y acorde a sus destrezas, conocimiento profesional y conforme a los métodos propios de su profesión de contadora, sin que le fueran impuestos unos métodos o técnicas especiales que le restaran autonomía en las labores de apoyo propias del objeto del contrato.

Manifestó que no existió una subordinación continua y permanente en los aspectos técnicos de la prestación del servicio, ni en ningún otro, lo que no obsta desde luego para

que recibiera las indicaciones necesarias para la cabal ejecución del contrato, las cuales no tenían la finalidad de restarle autonomía o subordinarla exigiéndole el cumplimiento de órdenes, por el contrario aduce que lo que existió fue unas relaciones de coordinación a las cuales la actora sin fundamento denomina órdenes, como sí no fuera necesario que los supervisores del contrato pudiesen concertar con el contratista, aspectos determinados de la ejecución del mismo acorde a su objeto, sin que ello implique una subordinación permanente y continua, durante todo el tiempo de la vigencia de los contratos.

Sostuvo que las actividades de apoyo por la actora desempeñadas dados sus conocimientos contables, le daban un grado de autonomía técnica y en las condiciones de ejecución del contrato, que no la hacen asimilable como contratista al personal de planta de la demandada.

Adujo que el uso de los elementos suministrados por la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-ANLA- para la ejecución del contrato, tales como el aplicativo SILA, contrariamente a lo afirmado por la accionante, no tenían como finalidad subordinar en sus actividades contractuales a la señora DURAN BARBOSA, sino dentro de un marco relaciones de coordinación acordados, hacer viable y eficaz la ejecución de los contratos de prestación de servicios, en la medida que este aplicativo por ejemplo, sistematizaba toda la información necesaria para las actividades de apoyo objeto de los contratos y no un elemento condicionante de la autonomía técnica y de gestión de la contratista.

### **III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**3.1. Parte demandante:** Alegó de manera oral manifestando que La apoderada alego de conclusión indicando que la relación laboral pretendida en la demanda está demostrada en cuanto a la configuración de los 3 elementos.

Indicó que de acuerdo con los testigos está clara la actividad propia del giro ordinario de la accionada ANLA que llevo a cabo a la actora.

Que los testigos dieron fe de la prestación personal del servicio incluso son que existiera contrato vigente.

Consideró que está probada el cumplimiento del horario frente al cual se hacía control constante y que está probado que le asignaban labores por la plataforma SILA las cuales debía cumplir.

Indicó que está demostrado que el coordinador era Nicolas Patiño, a quien le rendía informes y le debía pedir permisos, reponer el tiempo de los días de semana santa y diciembre, loque demuestra plena subordinación. Sumado a eso, la accionada le dio los elementos para el desarrollo de sus actividades.

Que las órdenes dadas eran verbales y había un trámite establecido para pedir permiso aspecto que no debe afectar a contratistas.

Consideró que en el presente caso era necesario que la actora prestara su función de manera personal y no podía delegar la misma.

Finalmente, indica que está demostrado el pago de un salario que se desembolsaba de manera mensual.

Hizo referencia a providencias del Consejo de Estado sobre la materia en el aspecto de la interrupción contractual.

Consideró que la accionada requería personal de planta para adelantar la función de la actora pues está demostrado que había una necesidad de la prestación del servicio.

Solicita acceder a las pretensiones de la demanda

**3.2. La ANLA:** El apoderado alego de conclusión indicando que la ANLA fue creada hasta el 2011, como autoridad ambiental y para el desarrollo de su objeto requiere de personal para llevar a cabo su objeto, por tanto, los contratos celebrados con la actora cumplen con los requerimientos de la Ley 80 de 1993, debido a ello el vínculo con la actora fue de carácter contractual.

Que la accionada no fue más allá de las funciones establecidas en el contrato sin que ejerciera subordinación alguna sobre la actora.

Que de las actividades contractuales no se puede desprender subordinación alguna, pues ella las desarrollo con base en su conocimiento y autonomía.

Indicó que lo que sí está demostrado es la relación de coordinación la cual se muestra necesaria para el desarrollo de este tipo de relación contractual.

Deprecó negar las pretensiones.

#### IV. CONSIDERACIONES

##### 4.1. Competencia.

Este Despacho es competente para decidir el asunto en primera instancia, por razón de la naturaleza de la acción, la tipología del medio de control, la cuantía y el factor territorial, de acuerdo con lo normado por los artículos 155, 156 y 157 del CPACA, en su redacción vigente<sup>1</sup>.

Por consiguiente, sin que se advierta o evidencie causal alguna de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede este Juzgado a proferir la sentencia que en derecho corresponda

##### 4.2. Problema jurídico.

El litigio consiste en establecer si hay lugar a la declaratoria de existencia de una **relación laboral de derecho público subordinada** entre el **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-ANLA** y la señora **MARTHA RUTH DURÁN BARBOSA**, quien se desempeñó como como profesional contable, contador y de apoyo a las actividades de cobro y, si en consecuencia, le asiste derecho al reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales y demás emolumentos a que haya lugar, que pudieron causarse durante su relación contractual con la demandada, que afirma, sucedió desde el **primero (1) de agosto de 2005 al treinta (30) de junio de 2015**.

##### 4.3. Normativa aplicable. Configuración de relaciones de trabajo subordinadas con el Estado suscitadas en el marco de la ejecución de contratos administrativos de prestación de servicios - Principio de primacía de realidad sobre las formalidades: efectos y prerrogativas.

El tema de derecho que ocupa el particular refiere a la interpretación y aplicación de las condiciones legales previstas en el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993, el artículo 53 de

---

<sup>1</sup> Los citados artículos fueron modificados por la Ley 2080 de 2021, promulgada el 25 de enero de 2021. Empero, de conformidad con las disposiciones sobre su propia vigencia, contenidos en el artículo 86 de aquella, "rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada [esa] ley".

la Constitución Política, y la jurisprudencia aplicable a casos en los cuales se suplica la aplicación del principio de realidad característico de las relaciones laborales subordinadas.

Sea lo primero advertir que, la tipología de contratación estatal de prestación de servicios personales se encuentra regulada por el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993, forma jurídica de vinculación de personas naturales con la administración que está dirigida a “*desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad*”, y se caracterizan porque “*sólo podrán celebrarse [...] cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados*”, “*no generan relación laboral ni prestaciones sociales*”, y porque “*se celebrarán por el término estrictamente indispensable*”.

La norma en cita fue examinada por la Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997, oportunidad en la que determinó, entre otros aspectos, las características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo; enseñó 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*”, y concluyó que “*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*”.

Posteriormente, ese Alto Tribunal<sup>2</sup> determinó los criterios que permiten establecer o diferenciar lo que constituye una actividad permanente, al precisar que “[...] *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*”, momento en el que, a propósito del esclarecimiento del criterio de permanencia, indicó que “*la jurisprudencia constitucional ha precisado los criterios para determinarla, los cuales se refieren [i] al criterio funcional, que hace alusión a “la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública [artículo 121 de la Constitución]”; [ii] al criterio de igualdad, esto es, cuando “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”; [iii] al criterio temporal o de 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”; [iv] al criterio de*

---

<sup>2</sup> Sala Plena de la Corte Constitucional, Expediente No. D-8666, Sentencia C-171 del 7 de marzo de 2012, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

**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”; y **[v] al criterio de continuidad**, si “la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, en otras palabras, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral”.

En consonancia con lo anterior, el Consejo de Estado ha proferido sendas sentencias de unificación jurisprudencial, como la [CE-SUJ2-005-16](#)<sup>3</sup>, en la cual coligió que “el contrato de prestación de servicios se desfigura cuando se comprueban los tres elementos constitutivos de una relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración y la continuada subordinación laboral, de lo que surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas en las relaciones laborales, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, con el que se propende por la garantía de los derechos mínimos de las personas preceptuados en normas respecto de la materia”.

En el mismo sentido, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo profirió la sentencia de unificación jurisprudencial [SUJ-025-CE-S2-2021](#)<sup>4</sup>, en la que identificó algunos criterios para desentrañar el suceso o no de subordinación en el ámbito de las contrataciones estatales, tales como lugar de trabajo, horario de labores, dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar, y la comprobada identidad funcional con empleados de la planta de personal, y señaló que “el ordenamiento jurídico nacional proscribela simulación del contrato estatal de prestación de servicios para evadir el pago de prestaciones sociales y otras garantías propias de la relación laboral ocultada, en tanto dicha práctica no solo es contraria a la Constitución y a la ley, sino que conduce, irremediablemente, a la precarización de las condiciones socioeconómicas mínimas para la supervivencia digna de los trabajadores”.

De lo anterior resulta claro que si bien el ordenamiento legal permite celebrar contratos de prestación de servicios profesionales de apoyo a la gestión de las entidades públicas, esta modalidad de contratación no fue instituida para encubrir relaciones laborales subordinadas, pues de ser así surgen, en forma inmediata, los derechos para el contratista de acceder al reconocimiento y pago de los derechos y prerrogativas propios de una relación laboral, especialmente en aquellos casos en los cuales se trata de atender actividades consustanciales al giro ordinario u objeto misional del ente contratante, esto es: para suplir necesidades administrativas permanentes, necesarias e indispensables para la consecución de sus fines.

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda; Sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005-16 de 25 de agosto de 2016; expediente 23001-23-33-000-2013-00260-01[0088-15]; C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda; Sentencia de unificación jurisprudencial SUJ-025-CE-S2-2021 de 9 de septiembre de 2016; expediente 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).

Luego entonces, para efectos de demostrar la relación laboral subordinada entre dos sujetos, se requiere que la parte interesada demuestre los elementos esenciales de la misma, esto es, que la actividad haya sido **prestada de manera personal**, es decir, por sí mismo; que por dicho oficio haya recibido una **remuneración** o pago; y, además, que en la relación con el empleador exista **continua subordinación o dependencia**, situación entendida como aquella facultad para exigir al prestador del servicio el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo. De estos tres elementos, el de **subordinación** resulta ser el de mayor relevancia, toda vez que marca la diferencia entre el contrato de prestación de servicios y una relación laboral.

Además de los tres elementos referidos, también resulta relevante demostrar la **permanencia** de la actividad contratada, es decir, que la labor sea inherente a la entidad; y la **equidad o similitud** funcional respecto de los demás empleados de planta. Tales aspectos adicionales también han sido observados por la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>5</sup> a la hora de establecer el posible encubrimiento de relaciones de trabajo subordinadas a través de contratos de prestación de servicios.

Por consiguiente, la prosperidad de las pretensiones de la demanda en casos como el presente, en los que se alega el encubrimiento de relaciones laborales a través de la figura de contratación administrativa de servicios y se requiere la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, debe determinarse conforme al análisis y valoración de las pruebas aportadas, de las cuales se decantará si realmente existió o no la prestación personal del servicio, la remuneración como contraprestación del trabajo, y, especialmente, si el reclamante estuvo sometido a la continua subordinación y dependencia de la Administración. Lo anterior, sin perjuicio de las presunciones y cargas probatorias establecidas por el Consejo de Estado en los casos que entrañan el desarrollo de ciertas actividades específicas.

#### **4.4. Pruebas recaudadas.**

##### **4.4.1. Documentos allegados con la demanda:**

- a.** Fotocopia de Reclamación Administrativa Con radicación de 25 de junio de 2018 (fl. 8, -001 pdf).
- b.** Oficio N° 2018094529-2-000 del 17 de julio de 2018 (fl. 17, -001 pdf).
- c.** Contratos de prestación de servicios (fl. 21-98, -001 pdf).

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia de fecha 29 de septiembre de 2005, radicación Nro. 68001-23-15-000-1998-01445-01, referencia Nro. 02990-05, actor: Mónica María Herrera Vega, demandado: Municipio de Floridablanca, C.P.: Dr. Tarsicio Cáceres Toro.

- d. Fotocopia de los extractos bancarios (fl. 99-217, -001 pdf).
- e. Fotocopia del historial de pago por parte de la actora a la administradora de pensiones durante toda la relación laboral (fl. 218-237, -001 pdf)
- f. Fotocopia de la respuesta expedida por la entidad demandada con fecha de 11 de mayo de 2016 (fl. 238 -001 pdf).
- g. Fotocopia del memorando expedido por la entidad demandada con fecha de 22 de febrero de 2013 donde se reglamenta los permisos compensatorios para semana santa (fl. 240, -001 pdf).

#### **4.4.2. Interrogatorio de parte de la señora Martha Ruth Durán Barbosa <sup>6</sup>:**

#### **4.4.3. Testimonios<sup>7</sup>**

ELVIRA FERNANDEZ CRUZ C.C. 23.473.774  
NARDA LISSED GARZÓN LEAL C.C. 20.357.821  
EUSEBIO GALINDO HERNÁNDEZ C.C. 14.236.135

#### **4.5. Examen del caso concreto.**

#### **4.6. Cuestión previa – tacha de testigos**

En la audiencia de pruebas llevada a cabo el 06 de septiembre de 2022, el apoderado de la accionada formuló tacha al testimonio rendido por la señora ELVIRA FERNANDEZ CRUZ, NARDA y LISSED GARZÓN LEAL al considerar afectada su imparcialidad debido al compañerismo sostenido que su vinculación con la accionada puede influenciar negativamente perdiendo la imparcialidad que debe tener al momento de dar el testimonio.

Al respecto se considera, el artículo 211 del Código General del Proceso, señala:

«[...] 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 [...]»

---

<sup>6</sup> Registro en vídeo disponible en el siguiente link: <https://playback.lifefsize.com/#/publicvideo/8c329756-fc66-4aa8-ba4e-5c499938e834?vcpubtoken=843720ec-e988-4c37-8b6d-6998b3d7d967>

<sup>7</sup> Registro en vídeo disponible en el siguiente link: <https://playback.lifefsize.com/#/publicvideo/8c329756-fc66-4aa8-ba4e-5c499938e834?vcpubtoken=843720ec-e988-4c37-8b6d-6998b3d7d967>

Por su parte, el Consejo de Estado<sup>8</sup> ha señalado que únicamente las partes tienen la carga de advertir al juez sobre las condiciones de los testigos y tacharlos de sospechosos, toda vez que de permitirle al juez esta facultad, se desconocerían los derechos al debido proceso, contradicción de la prueba e igualdad de las partes.

Así mismo, la citada sentencia señaló que el testimonio sospechoso no debe ser desestimado de plano por el juez, por el contrario, debe ser valorado de manera rigurosa a efectos de determinar la credibilidad que aquellas puedan infundir. De lo anterior, se colige lo siguiente:

- La tacha de testimonios debe ser realizada por cualquiera de las partes a través de solicitud motivada cuando consideren que afectan su credibilidad o independencia.
- El testimonio sospechoso no debe ser desestimado per se, por el contrario, debe analizarse de acuerdo con las reglas de la sana crítica y refutar su dicho, si es del caso, con los demás medios de pruebas.

En ese orden, los testimonios tachados, no obstante, el hecho de haber estado vinculadas con la entidad, se muestran contestes con los demás elementos probatorios obrantes en el proceso, sin que se evidencie en ellos un afán de favorecer a la accionada, contrario sensu se vislumbró una coherencia entre lo manifestado por estos y lo indicado por la accionante en el interrogatorio de parte, así mismo, se extrae de las declaraciones rendidas que giraron en torno a lo que les consto en punto de actividades, horarios, ordenes, organización del trabajo, requerimientos, funciones entre otras, en otras palabras los relatos redundaron sobre los hechos que conocieron como consecuencia de la vinculación laboral.

En ese orden, no encuentra el Despacho elementos para declarar prosperas las tachas formuladas, razón por la que se niega.

La demandante pretende obtener la declaración de existencia de una relación de trabajo subordinada con la Administración, con ocasión de los servicios que prestó como **contador** a la ANLA, desde el **primero (1) de agosto de 2005 y finalizó el treinta (30) de junio de 2015**, bajo la modalidad de contratación administrativa de prestación de servicios. Como consecuencia de lo anterior, persigue el reconocimiento de prestaciones

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 25 de marzo de 2015, número interno 31662.

sociales ordinarias y especiales a que tienen derecho los empleados públicos, tanto como la práctica o reembolso de los aportes sufragados a los sistemas de seguridad social en salud y pensiones, caja de compensación y demás retenciones, entre otras.

Por su parte, la ANLA asegura que la modalidad contractual utilizada se encuentra conforme a derecho, y nunca se generó el vínculo laboral que alega la parte actora.

Planteado el objeto y alcance del litigio, y a partir de las pruebas recaudadas en el expediente, procede el Juzgado a efectuar el análisis crítico que corresponde, para lo cual, empieza por señalar que, de acuerdo con los hechos expuestos en la demanda y la respuesta a los mismos dada por el ANLA, no existe controversia alguna en cuanto a la prestación personal del servicio por parte de la señora **Durán Barbosa** y la contraprestación que recibía por esa actividad.

En efecto, una vez revisado el expediente, se tiene que a folios 21 a 98 del archivo 001 del expediente digitalizado, obran los contratos celebrados, de los cuales es posible concluir la prestación personal del servicio, objetos y entidades contratantes durante los siguientes lapsos:

<b>CONTRATO</b>	<b>ENTIDAD CONTRATANTE</b>	<b>DESDE</b>	<b>HASTA</b>	<b>VALOR CONTRATO</b>	<b>OBJETO</b>
02F de 2005	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible- Fondo Nacional Ambiental - Convenio Andrés Bello SECAB	01/08/2005	15/12/2005	(\$11.039.999)	Saneamiento financiero
0348 de 2005	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible- Convenio Organización de Estados Iberoamericanos	25/11/2005	31/12/2006	(\$46.200.000)	Saneamiento financiero
0071 de 2007	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible- Convenio Organización de Estados Iberoamericanos	02/01/2007	31/12/2007	(\$44.034.000)	Contador público en la gestión de recaudo

99F de 2007	Fondo Nacional Ambiental	21/12/2007	31/12/2008	(\$46.260.000)	Profesional contable
72F de 2009	Fondo Nacional Ambiental	09/01/2009	31/12/2009	(\$51.060.000)	Contador – saneamiento financiero
318 F de 2009	Fondo Nacional Ambiental	03/11/2009	30/11/2010	(\$58.912.000)	Cobro, recaudo, cruce y conciliación del recaudo
172 F de 2010	Fondo Nacional Ambiental	17/12/2010	31/12/2011	(51.312.000)	Cobro, recaudo, cruce y conciliación del recaudo
174 de 2012	ANLA	13/01/2012	31/12/2012	(\$51.140.000)	Cobro, recaudo, cruce y conciliación del recaudo
738 de 2012	ANLA	13/01/2013	31/12/2013	(\$66.298.000)	Cobro, recaudo, cruce y conciliación del recaudo
113 de 2014	ANLA	14/01/2014	31/12/2014	(\$62.000.000)	Cobro, recaudo, cruce y conciliación del recaudo
321 de 2015	ANLA	13/01/2015	30/06/2015	(\$74.400.000)	Cobro, recaudo, cruce y conciliación del recaudo

Asimismo, de los citados contratos se estableció la modalidad de pago mensual en sumas que al final completaran el monto pactado.

La información referida, encuentra complemento en los contratos y prórrogas a estos allegados por la parte actora con la demanda, de los cuales es viable inferir que los contratos se ejecutaron **entre el 01 de agosto de 2005 y el 30 de junio de 2015**.

Ahora bien, se encuentra probado que la ejecución de contratos fue continúa en el tiempo, por consiguiente, es viable concluir que la demandante prestó sus servicios, sin solución de continuidad, así:

Inicio	Finalización
01/08/2005	30/06/2015

Establecido lo anterior, se encamina el Juzgado al estudio del elemento de continua subordinación o dependencia, en esa medida, debe indicar el Despacho en primer lugar,

que de los contratos se destaca que la labor y objeto no fue el mismo durante toda la relación laboral, en efecto, encontramos que fungió para desarrollar actividades de saneamiento financiero, contador público en la gestión de recaudo y para cobro, recaudo, cruce y conciliación del recaudo, se suma a lo expuesto, que cuando se desarrolló la labor en desarrollo de los convenios con Andrés Bello SECAB y la Organización de Estados Iberoamericanos, quien asumía el pago eran precisamente estas entidades y no el Ministerio de Ambiente o el Fondo Nacional Ambiental, conclusión a la que se arriba del interrogatorio practicado a la actora

**Preguntado:** Cuando el contrato era por convenio, eso lo pagaba la OEA o con quien se suscribiera el convenio

**Contesto:** si

Luego no es posible desprender de la relación laboral la necesidad de la labor ejecutada por la accionante y por contera tampoco la configuración del elemento remuneración a cargo de la aquí demandada pues es claro que la contratación se dio por necesidad con el convenio y el pago se surtía con los recursos de entidades ajenas a las aquí demandas.

De otro lado, para el Despacho en el presente caso no se puede hablar del desarrollo de una labor generalistica o esencial, por el contrario, está determinada la especialidad de la labor ejercida por la actora, la cual tiene inmersa los conocimientos especiales, ello por cuanto la misma demandante indicó:

**Preguntado:** Usted era la única que podía hacer lo que hacía

**Contesto:** Sí, yo era la única, cuando se creó la ANLA se creó financiera y contabilidad

Por otra parte, encuentra plenamente demostrado el Despacho que la actora se limitó a desarrollar tanto los objetos como las actividades contractuales, pues se evidenció solamente un hecho de ilustraciones o clases, pero al interrogar si tales aspectos se vieron a lo largo del interregno contratado la misma actora reconoce que fue solo una vez, ergo es de concluir que fue un hecho insular, veamos:

**Preguntado:** Cuales actividades diferentes a las establecidas en el contrato

**Contesto:** El Coordinador del contrato tenía unas actividades, pero esas también me las asignaba a mí, luego hacia mis funciones y las de él. En unas ocasiones me toco devolverme de mi casa a dar una clase o ilustración

**Preguntado:** Para que fecha fue eso

**Contesto:** 2014

**Preguntado:** Eso fue todos los días

**Contesto:** No, solo esa vez

Por su parte la testigo Elvira Fernández Cruz Indicó:

**Preguntado:** Sabe si las actividades que ella hacía son las mismas que ella firmo en los contratos con la ANLA

**Contesto:** Si eran las mismas, adicionalmente tenía que rendir informe para el pago

**Preguntado:** Porque le consta las actividades de ella

**Contesto:** Porque trabajaba en la misma oficina y además ella llevaba control de ejecutoria

Ahora bien, en punto del horario, para este Despacho si bien se referencia o se resalta el cumplimiento de un horario, aquel no se mostraba imperativo o de exigencia marcada para la actora con respecto a los empleados de planta a quienes si se les hacía marcar tarjeta, conclusión a la que se llega por lo manifestado por la testigo Elvira Fernández Cruz:

**Preguntado:** La exigencia en el horario era verbal o escrita

**Contesto:** Verbal

**Preguntado:** Sabe si esa misma exigencia se daba para los funcionarios de la planta

**Contesto:** El de planta marcaba tarjeta el contratista no, era más exigente para los de planta

En ese orden, es claro que sobre la actora recaía una carga probatoria alta para demostrar la existencia del contrato realidad, requisito que no fue cumplido en el caso *sub examine*, en punto de la subordinación, pagos provenientes de entidades ajenas a la aquí demandada, sino que, además, se esclarece la labor bajo el rotulo de conocimientos especializados, no lográndose desvirtuar la presunción de legalidad de los contratos de prestación de servicios suscritos.

Es así como, bajo el análisis probatorio y jurisprudencial plasmado en precedencia, se negarán las pretensiones de la demanda

#### **4.5.6. Costas.**

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365.8 del Código General del Proceso, no hay lugar a la condena en costas, porque no se demostró su causación.

### **V. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Segunda Oral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO.** - Negar las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

**SEGUNDO.** Sin condena en costas.

**TERCERO.** - En firme esta sentencia, liquidense los gastos procesales, devuélvase a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si los hubiere y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

**CUARTO.** - La presente providencia se notifica a las partes, de conformidad con lo establecido en el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en concordancia con el artículo 291 del Código General del Proceso (CGP).

**CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

[firma electrónica en seguida]  
**ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA**  
Juez

mas

Página 17 de 17

Firmado Por:  
Antonio Jose Reyes Medina  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
Sala 025 Contencioso Admsección 2  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **763f08277706bcfaf35437c8788d33759bcae7477cbaf6a79cdd16a7e49bea60**

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>