

A. de Sustanciación: 150-2023  
Asunto: Segunda instancia  
Medio control: Reparación Directa  
No. Radicación: 17-001-33-39-005-2016-00402-02  
Demandante: María Vitalia Parra López  
Demandado: Hospital San Félix de la  
Dorada e Inpec

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

Manizales, once (11) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales, profirió sentencia el 28 de junio de 2023. La anterior providencia fue notificada el 29 de junio de 2023.

Las **presentaron** recurso de apelación así:

- . Hospital San Félix el 11 de julio de 2023
- . Demandante el 12 de julio de 2023
- . Inpec el 13 de julio de 2023

En consecuencia, por reunir los requisitos legales y de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado a las partes.

**Notifíquese**

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes.

**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

17001-23-33-000-2018-00506-00

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

DE CALDAS

SALA 4ª DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: **AUGUSTO MORALES VALENCIA**

Manizales, ocho (08) de SEPTIEMBRE de dos mil veintitrés (2023)

S. 159

EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, Sala 4ª de Decisión Oral, conformada por los Magistrados **AUGUSTO MORALES VALENCIA**, quien la preside, **AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN** y **PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**, procede a dictar sentencia de primer grado dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS** contra el **INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE CALDAS -INFICALDAS-**.

#### ANTECEDENTES

#### PRETENSIONES

Se declare la nulidad del Oficio N°G.G.179-2018 datado 22 de marzo de 2018, con el cual **INFICALDAS** negó la existencia de una relación laboral con el señor **WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS**, y con ello el pago de todas las acreencias laborales.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó:

- Se declare que entre INFICALDAS y el demandante existió una relación laboral entre el 11 de julio de 2001 y el 7 de marzo de 2018, tiempo durante el cual adquirió la connotación de ‘funcionario público de hecho’.
- Se ordene el reconocimiento y pago de auxilio de las cesantías; sanción moratoria por la no consignación de las cesantías durante la relación laboral y al momento de terminar dicho vínculo; intereses a las cesantías; indemnización por el no pago del interés legal sobre las cesantías; vacaciones compensadas en dinero; prima de servicios; auxilio de transporte; aportes a pensión; e indemnización por terminación del contrato sin justa causa.

#### **CAUSA PETENDI.**

En síntesis, expresa el demandante que celebró contrato individual de trabajo de forma verbal con INFICALDAS, el cual se desarrolló entre el 11 de julio de 2001 y el 7 de marzo de 2018, en el horario de lunes a domingo desde las 5:50 de la mañana hasta las 6:00 de la tarde; como contraprestación, agregó, se pactó el pago de un salario mínimo, el cual se pagaba diariamente al finalizar la jornada laboral en el Aeropuerto La Nubia de Manizales.

Así mismo, indicó que dentro de las funciones que debía cumplir en desarrollo de dicho contrato, se encontraban ‘a) *Brindar el servicio de ‘maletero’ tanto para los pasajeros que efectuaran check in y el check out. b) Abrir la puerta de ingreso cuando llegaran los vuelos de pasajeros al Aeropuerto. c) Encender, cuidar y vigilar la cinta transportadora de equipaje para evitar el paso en la sala de espera del Aeropuerto. d) Izar las banderas del Aeropuerto y recogerlas al terminar el turno para dejarles en custodia del puesto de información. e)*

*Realizar el aseo del Aeropuerto. f) Encender y apagar las luces del parqueadero y sala de equipajes del Aeropuerto. j) Quemar la pólvora en la mañana y en la tarde, para espantar las garzas a los alrededores de la terminal aérea’, y las demás asignadas por la administración del Aeropuerto La Nubia y por funcionarios de INFICALDAS, las cuales, asegura, se asemejaban a las labores asignadas al cargo de ‘Auxiliar de servicios generales’.*

Para reforzar sus dichos, refirió también, que las funciones eran desempeñadas de manera personal y bajo la subordinación de la administración del aeropuerto, que, incluso, le otorgó un carnet de identificación para facilitar su ingreso a las instalaciones de la terminal aérea para la prestación de los servicios contratados, situaciones por las cuales, prohíja, adquirió la condición de ‘funcionario público de hecho’.

El siete (7) de marzo de 2018, continuó, se reunieron el Administrador del Aeropuerto ‘La Nubia’, el Secretario General de INFICALDAS, y la Superintendente Jefe del aeropuerto, ocasión en la cual se decidió la finalización de los servicios prestados por el demandante, sin reconocerse su derecho al pago de ningún emolumento prestacional derivado de la relación laboral, ni su derecho a ser afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.

## **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

Se invocan como vulnerados los artículos 2º, 13, 25, 48, 53 y 58 de la Constitución Política, y las leyes 443 de 1998 y 909 de 2004.

Como juicio valorativo de la infracción, explicó que la voluntad de la entidad, que se traduce en la expedición del acto administrativo demandado, resulta contraria a los principios y garantías laborales en el sector público, pues se conocía ampliamente la prestación continua, ininterrumpida y bajo subordinación del demandante mientras cumplía con sus funciones en el Aeropuerto 'La Nubia' de Manizales, por lo que adquirió la connotación de 'funcionario público de hecho', en tanto las labores desempeñadas siempre guardaron relación con los empleados de servicios generales de la planta de personal.

Señaló que cuenta de la labor desempeñada por el demandante quedó consignada en el informe de autoría presentado por el área de control interno de la entidad, pues referenció la presencia de personas realizando trabajos de manera informal en el Aeropuerto.

#### **CONTESTACIÓN AL LIBELO DEMANDADOR**

**EL INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE CALDAS - INFICALDAS-**, con escrito visible de folios 102 a 113 del cuaderno principal, se opuso a la prosperidad de las pretensiones por considerar que conforme a lo previsto en la Constitución, los empleos públicos deben tener sus funciones debidamente detalladas en la ley, y que para adquirir la calidad de empleado público se debe ser nombrado en el cargo y tomar posesión del mismo, previa acreditación del cumplimiento de los requisitos mínimos para su desempeño.

También explicó que para desempeñar un cargo público se exige el cumplimiento de requisitos mínimos, como lo es la existencia del empleo en la planta de personal de la entidad, la asignación específica de funciones propias del destino, y la provisión de recursos para cumplir con el pago de la labor

realizada, bien sea en calidad de empleado público, trabajador oficial, o contratista por prestación de servicios. Así mismo, refirió, que si bien en el presente asunto el demandante considera que adquirió la condición de ‘funcionario público de hecho’, no están dados los requisitos para que se configure dicha figura.

Para sustentar su oposición, formuló los medios exceptivos que denominó:

- i) **“NO EXISTEN PRESUPUESTOS JURÍDICOS NI JURISPRUDENCIALES PARA QUE SE PRESENTE LA FIGURA DE ‘FUNCIONARIO DE HECHO’”**: pues asegura que para que se acredite tal condición, es necesario, en principio, que el cargo exista y/o que las funciones desempeñadas sean realizadas por una persona nombrada de manera irregular, situación que no se acompasa con las manifestaciones realizadas por la parte actora, dado que no existe en la planta de personal un cargo con las funciones que menciona el demandante.

Indicó, igualmente, que si bien el accionante adujo que por la labor desempeñada percibía un salario mínimo, pagado diariamente al finalizar la jornada de trabajo, tal pago no provenía de los recursos públicos de la entidad, sino de las propinas recaudadas durante el día, sin que existiera si quiera una tarifa fijada por INFICALDAS sobre los servicios.

- ii) **“COBRO DE LO NO DEBIDO”**, por considerar que no existe contrato, comprobante de pago, expediente de hoja de vida, actos de nombramiento y posesión, órdenes de prestación de servicios, ni cualquier otro documento que permita vislumbrar que las labores

desarrolladas por el demandante estaban autorizadas por INFICALDAS; por el contrario, expresa, sus actividades en el aeropuerto fueron realizadas bajo su cuenta y riesgo, por lo que no hay lugar al reconocimiento de una relación laboral, ni al pago de derecho prestacional alguno.

### ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

➤ Con escrito que milita de folios 162 a 169 del cdno ppl, el demandante **WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS** expuso que con la prueba testimonial recibida en el proceso es posible concluir que, en efecto, están dados los elementos para la configuración de su calidad de ‘funcionario público de hecho’, pues se tiene conocimiento sobre las fechas de inicio y terminación del vínculo laboral, la duración de la jornada laboral, la remuneración recibida diariamente por los servicios prestados, las funciones desempeñadas, la carnetización y la dotación entregada por INFICALDAS para prestar el servicio de Auxiliar de Equipaje, la citación a capacitaciones, los llamados de atención, entre otros.

Así mismo mencionó que la desvinculación del demandante ocurrió con ocasión del informe rendido en el proceso de control operacional, en el cual se concluyó que la permanencia de los ‘maleteros’ en la terminal aérea no lo era bajo el estricto cumplimiento de las normas aplicables al caso, razón por la cual considera que sí existe responsabilidad de INFICALDAS en tanto durante el tiempo en que se llevaron a cabo las labores, no se cumplió con el deber de supervisión y control de sus actividades.

➤ Por su parte, **INFICALDAS** /fls. 170 a 176 C.1/, reiteró que no existe prueba alguna en el expediente que dé cuenta de un nombramiento legal por

parte de la entidad, razón por la cual no puede predicarse la existencia de un vínculo laboral ni el reconocimiento y pago de emolumentos prestacionales. Reiteró que en el presente asunto no están dados los elementos jurídicos y jurisprudenciales para declarar que al demandante lo cobija la figura de ‘funcionario público de hecho’, pues INFICALDAS nunca fue el responsable de la entrega de la remuneración, no existía un empleo con similares funciones en la planta de personal y no tenía asignación propia de funciones. También precisó que el uso de los carros para la movilización de maletas no constituye un elemento de dotación por parte de la entidad, pues contrario a ello, tales elementos están dispuestos para el uso de cualquier usuario para facilitar su movilización al interior de las instalaciones del aeropuerto.

➤ El **MINISTERIO PÚBLICO** no realizó pronunciamiento alguno, según constancia secretarial visible a folio 177 del cuaderno principal.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN**

Pretende la parte demandante, señor WILSON EDUDARDO FRANCO LLANOS, se anule el acto administrativo con el cual se le negó la existencia de una relación laboral con la entidad llamada por pasiva, INFICALDAS, y, en consecuencia, se le tenga como ‘funcionario público de hecho’, y se ordene el reconocimiento y pago de todos los emolumentos consagrados en la ley para los servidores públicos de planta.



## PROBLEMAS JURÍDICOS

Los problemas jurídicos a resolver se contraen a la dilucidación de los siguientes interrogantes:

- i) *¿Hubo una relación laboral administrativa entre el señor WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS e INFICALDAS, o actuó éste como ‘funcionario de hecho’, por su actividad como ‘maletero’ en la terminal aérea de Manizales, durante el periodo comprendido entre el 11 de julio de 2001 y el 7 de marzo de 2018?*

*En caso afirmativo,*

- i) *¿A qué créditos tiene derecho la parte demandante?*

(I)

### FORMAS DE VINCULACIÓN CON EL ESTADO Y LA PRIMACÍA DE LA REALIDAD SOBRE LAS FORMALIDADES

Pretende, por modo, el nulidiscente, se declare la existencia de una verdadera relación laboral entre él y el INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE CALDAS, “INFICALDAS”, establecimiento público del orden departamental adscrito a la Gobernación del Departamento de Caldas<sup>1</sup>, por el tiempo comprendido entre el 11 de julio de 2001 y el 7 de marzo de 2018.

---

<sup>1</sup> Creado mediante la Ordenanza 234 de 1998, modificada por las Ordenanzas 565 de 2007, 595 de 2008 y 805 de 2017.

Para dar respuesta a los problemas jurídicos, resulta imperioso referirse a las normas que regulan las formas de vinculación con el Estado, y bajo esta línea es preciso hacer mención del Capítulo II del Título V de la Constitución Política, relativo a los principios que rigen la función pública. De tales normas constitucionales, se destacan, en lo pertinente:

**“Artículo 122.** No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la 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.

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier

tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.

(...)”

**Artículo 125.** Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

(...)

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

(...)

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

(...)”

Quiere significar lo anterior, que el régimen jurídico tiene previstas tres modalidades de vinculación formal con entidades del Estado: a) mediante una relación legal y reglamentaria (empleados públicos); b) a través de una relación

contractual laboral (trabajadores oficiales); y c) por medio de contrato de prestación de servicios (relación contractual estatal)<sup>2</sup>.

También ha precisado el mismo Consejo de Estado<sup>3</sup>, que *“para que una persona desempeñe un empleo público, es necesario que su ingreso se realice mediante designación válidamente realizada, sea por nombramiento o elección, seguida de la posesión, previo cumplimiento de los requisitos necesarios para ejercer las funciones asignadas al empleo y que, dentro del presupuesto asignado a la entidad, se tenga la partida correspondiente para el pago de los salarios por la prestación del servicio”*.

Ahora bien, toda vez que en el presente asunto la demanda es promovida contra INFICALDAS, y a que la vinculación del actor, se indica, se dio en virtud de un contrato verbal, ha de referirse esta Sala a lo estipulado en la Ley 80 de 1993 *“Por la cual se expide el Estatuto general de Contratación de la Administración Pública”*, que dispone:

**“ARTÍCULO 1.- Del objeto.** La presente Ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.

**ARTÍCULO 2.- De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta Ley:**

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda – Subsección B. Sentencia del 28 de enero de 2021. M. P. César Palomino Cortés. Radicación N° 08001-23-33-000-2012-00214-01(1273-14).

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda – Subsección B. Sentencia del 15 de julio de 2021. M. P. César Palomino Cortés. Radicación N 44001-23-33-000-2016-00091-01(5783-18).

1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

El mismo cuerpo normativo también estipula:

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

1. Contrato de Obra...
2. Contrato de Consultoría...
3. 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.

#### 4. Contrato de Concesión...

#### 5. Encargos Fiduciarios y Fiducia Pública...

(...)

#### **Artículo 39.- De la Forma del Contrato Estatal.**

Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles, y en general aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad.

Las entidades estatales establecerán las medidas que demande la preservación, inmutabilidad y seguridad de los originales de los contratos estatales.

(...)

**Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato.** Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

<Inciso modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007> Para la ejecución se requerirá de

la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda.

Los contratos estatales son *intuitio personae* y, en consecuencia, una vez celebrados no podrán cederse sin previa autorización escrita de la entidad contratante.

En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante.

A falta de acuerdo previo sobre la remuneración de que trata el inciso anterior, la contraprestación económica se acordará con posterioridad al inicio de la ejecución de lo contratado. Si no se lograre el acuerdo, la contraprestación será determinada por el justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carácter de cuerpo consultivo del Gobierno y, a falta de éste, por un perito designado por las partes. (...)”

Manifiesta la parte actora que su vinculación y consecuente desarrollo de las funciones en el aeroparque ‘La Nubia’ de Manizales se dio en virtud de un ‘contrato verbal’, situación contraria a las disposiciones que rigen la vinculación contractual con el Estado; por tal razón, invoca en el capítulo de normas violadas y concepto de violación, entre otros, el artículo 53 constitucional, por cuyo mandato:

“El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad,



la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores” /Destaca la Sala/.

Así mismo, la H. Corte Constitucional ha garantizado con fundamento en los artículos 53 y 13 constitucionales, el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades bajo el entendido de que muchas situaciones jurídicas aparecen con un velo de legalidad, cuando a las mismas subyacen diferentes situaciones contrarias al ordenamiento jurídico.

Por lo anterior, para continuar con el estudio del asunto que ahora ocupa la atención de esta Sala Plural de Decisión, se torna imperioso referirse a los elementos que contiene la definición legal de contrato laboral consagrada en el Código Sustantivo del Trabajo, que rige vínculos jurídicos de carácter laboral sin obstar que sean relaciones de trabajadores oficiales, empleados públicos o trabajadores particulares. En ese orden, el artículo 23 del Código ahora en mención establece:

#### “ELEMENTOS ESENCIALES

1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:

a. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;

b. La **continuada** subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle 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 contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y

c. Un salario como retribución del servicio.

2. Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen”. /Subraya la Sala/

Bajo las anteriores precisiones se concluye en cuanto a su configuración, que constituye un requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo, que el interesado acredite en forma incontrovertible los tres elementos de la relación laboral: a) la prestación personal del servicio (de manera permanente), b) la remuneración respectiva y, c) especialmente, la continua subordinación y dependencia en el desarrollo de una función pública, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones que cualquier otro servidor público, siempre y cuando la subordinación que se alega no se enmarque simplemente en una relación de coordinación entre las partes para el desarrollo o ejecución del contrato, en virtud de las particularidades de la actividad para la cual fue suscrito<sup>4</sup>.

Así las cosas, procederá la Sala de Decisión a hacer un recuento del material probatorio que obra en el cartulario, a efectos de determinar si, en el sub-

---

<sup>4</sup> H. Corte Constitucional, Sentencia C-154 de fecha marzo 19 de 1997, expediente D-1430, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

judice, se encuentran acreditados los elementos propios de una relación laboral entre el señor WILSON EDUARDO FRANCO y el INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE CALDAS -INFOCALDAS-.

## (II)

### LO PROBADO EN LA ACTUACIÓN

- Obra en el expediente la Circular N° 14-2017 de 29 de diciembre de 2017, con la cual el señor JHON JAIRO GÓMEZ ARIAS, en calidad de Administrador encargado del aeropuerto ‘La Nubia’ de Manizales, solicita a las empresas y ‘personas’ que laboran en la central aérea presentar, antes del 3 de enero de 2018, toda la documentación necesaria para la expedición del carnet que les permite el acceso a las áreas de seguridad de la terminal.

Esta circular se dirigió, específicamente, a *“Avianca - Easy Fly - LASA - Consorcio Caldas 2017 - Interventoría - Las Migas - Bomberos - Locales Comerciales - Empresa de Seguridad - Empresa de Aseo”* /fl. 37 C.1/.

- Según consta en el expediente, el 26 de diciembre de 2017 y el 22 de enero de 2018, un grupo de personas, entre las que se encuentra el señor FRANCO LLANOS, presentaron solicitud de entrega de los carnets a INFICALDAS y a la administración del citado aeropuerto, para continuar con su trabajo de ‘maleteros’ /fls 36, 38 y 39 Cdo 1/.
- El 6 de marzo de 2018, el señor WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS presentó petición ante INFICALDAS, en la cual manifestó que desde que presentó su hoja de vida el 11 de julio de 2001, ha prestado sus servicios como ‘maletero’ en el aeropuerto ‘La Nubia’, por lo que solicitó se reconociera la existencia

de un contrato laboral a término indefinido, y el pago de las acreencias laborales derivadas de aquel /fl. 29 Cdno idem/.

- El 7 de marzo de 2018, el señor FRANCO LLANOS solicitó el pago de la liquidación del contrato laboral y de la indemnización correspondiente por terminación sin justa causa. En esta comunicación manifiesta el demandante que la fecha de inicio de sus labores como ‘maletero’ fue el 15 de marzo de 2001, y que, sin justificación alguna, perdieron la posibilidad de seguir trabajando /fl. 32 Cdno ppl/.
- Mediante Oficio N° G.G 179-2018 de 22 de marzo de 2018, la Gerente General de INFICALDAS dio respuesta a las solicitudes presentadas por el señor WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS, informando que el aeropuerto ‘La Nubia’ de Manizales hace parte del instituto como una unidad de negocios, y que tiene unos cargos asignados en la planta de personal, dentro de los cuales no existe el cargo de ‘maleteros’ o equivalentes, por lo que no es posible reconocer ningún tipo de vínculo contractual.

Así mismo, se menciona en dicha comunicación, que no reposan en los archivos de la entidad hojas de vida, contratos, comprobantes de pago de honorarios o salarios, actas de nombramiento y posesión, órdenes de servicio, ni ningún otro documento que acredite que las labores desarrolladas en el aeropuerto hayan sido autorizadas o coonestadas por el instituto /fls 33 y 34 Cdno 1/.

- El 2 de abril de 2018, con Oficio N° G.P.E 18-2018, el señor John Jairo Gómez Arias, Gerente de Proyectos Especiales de INFICALDAS, dio respuesta a las solicitudes de carnetización presentadas, entre otros, por el señor FRANCO LLANOS, quien reiteró que en la planta de personal del aeropuerto no existe

un cargo relacionado con el servicio de equipajes o similares, por lo que no es posible el desarrollo de tal función en la terminal aérea /fls. 44 a 47 Cdno 1/.

- Obran a folios 41 y 42 del cuaderno principal, copia a color de 2 carnets con logo del INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE CALDAS, en los cuales se consigna que el señor WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS se desempeña como “Aux. de Equipaje” y como ‘maletero’ en el Aeropuerto ‘La Nubia’ de Manizales. Puntualmente, en el documento visible en el folio 41 se consigna la siguiente información:

*ÁREA: Sala de Equipaje*

*NOMBRE: Wilson Franco*

*EMPRESA: Independiente*

*CARGO: Auxiliar de Equipaje*

- Obra de folios 49 a 63 del expediente, el Informe de Auditoría Especial de Administración de Personal - Proceso de Negocios Periféricos Vigencia 2017, elaborado por el Asesor de Control Interno de INFICALDAS, Asdrúbal Montes Osorio. De dicho informe se destaca el Hallazgo N° 3, en el cual se consigna:

*“Situación:*

*Se evidenció la presencia de personas que ejecutan actividades de manera informal en el aeropuerto La Nubia, como son los maleteros y la despachadora de taxis.*

*Causas:*

*Esto se debe a las falencias en los mecanismos de control asociados al Proceso de Control Operacional en el aeropuerto La Nubia.*

*Efectos:*

*Lo anterior ocasiona que se presente informalidad en la ejecución de algunas actividades relativas al proceso, incumpliendo la normatividad aplicable y generando desorden administrativo. En igual forma se corre riesgo de un daño de tipo jurídico para la entidad, debido a que estas personas pueden ejercer acciones judiciales contra el instituto ante cualquier eventualidad que se les presente, ya que aunque no tienen vínculo laboral con el mismo, están desarrollando las actividades señaladas en las instalaciones del aeropuerto La Nubia, sin ningún condicionamiento por parte de INFICALDAS quien es el operador del terminal aéreo.*

*(...)*

*RECOMENDACIONES:*

*(...)*

*4. Revisar que (sic) otras personas desarrollan actividades no oficiales o informales en el aeropuerto La Nubia, con el fin de establecer los controles pertinentes, ya que estas labores que no son oficiales y sin ningún tipo de vínculo laboral con*

*INFICALDAS, generan riesgos de tipo administrativo y jurídico para la entidad”.*

- Obra en el expediente el Acuerdo N° 039 de 2009, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA PLANTA DE PERSONAL DEL INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE CALDAS INFI-CALDAS Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, el que en su artículo 3° adoptó la planta de cargos de la entidad, con denominaciones y clasificación. De dicha nómina se destacan aquellos que, conforme al manual de funciones, prestan servicio en las instalaciones del Aeropuerto ‘La Nubia’:
- Capitán de Bomberos (1 cargo), Código 411 - Grado 6; Propósito principal: Dirigir y coordinar conjuntamente con el Profesional Especializado la oportuna realización de las actividades de salvamento, extinción de incendios, prevención de desastres y demás situaciones de riesgo que puedan presentarse con base en las normas de seguridad establecidas por la Aerocivil y la Organización de la Aviación Civil Internacional - OACI.
  - Bombero (15 cargos), Código 475 - Grado 03; Propósito principal: Atender en forma ágil y oportuna las tareas de salvamento, extinción de incendios y cualquier situación de riesgo que pueda presentarse en el Aeropuerto, con base en las normas establecidas por la Aerocivil y la Organización de la Aviación Civil Internacional - OACI.
  - Ayudante (2 cargos), Código 472 - Grado 02; Propósito principal: Realizar la entrega de correspondencia del Instituto en las diferentes entidades que lo requieran y responder por la integridad de los documentos, encomendados de acuerdo a las normas y procedimientos vigentes.
  - Ayudante (2 cargos), Código 472 - Grado 04; Propósito principal: Garantizar la correcta y oportuna prestación del servicio de parqueadero,

cumpliendo las normas de control y seguridad establecidas por el Instituto.

- Auxiliar de Servicios Generales (2 cargos), Código 470 - Grado 01;  
**Propósito principal:** Ejecutar labores relacionadas con aseo y mantenimiento de las áreas a su cargo. **Funciones Esenciales:** Mantener las oficinas en orden y aseo, suministrar a los funcionarios de las respectivas dependencias los servicios de cafetería, dotar las áreas respectivas de los diferentes implementos de mantenimiento y aseo, mantener en completo orden el área de ejecución de sus actividades, mantener los equipos y materiales entregados para su custodia y manejo en perfecto orden, y ejecutar las demás funciones que le sean asignadas por autoridad competente, que esté acorde con la naturaleza del cargo. **Contribuciones Individuales:** Que diariamente se haga un aseo óptimo en las instalaciones, y atención oportuna a los funcionarios y clientes de la Institución. **Conocimientos básicos esenciales:** Servicio al cliente, y procesos de calidad.

- De folios 1 a 3 del cuaderno 3, obra informe rendido bajo gravedad de juramento por la Doctora Luz Stella Cardona Mesa en calidad de Gerente General de INFICALDAS, del cual se extraen los siguientes apartes:

“(…) en el Aeropuerto La Nubia existe una planta fija de personal de 21 cargos, entre los que se encuentran: Profesional Especializado Aeropuerto, Capitán de Bomberos, Bomberos y ayudantes; sin que existan los cargos de maleteros y/o equivalentes.



Revisados los archivos documentales de la entidad, no se observa ningún tipo de vinculación laboral con el señor **WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS**, por lo que no es cierto que el citado señor hubiese cumplido un horario de trabajo, tampoco es cierto que se (sic) existiera una subordinación o dependencia, (...).

(...)

También hay que hacer claridad que dentro del presupuesto que maneja el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Caldas, no se evidencia el pago por concepto de servicios prestados por el señor FRANCO LLANOS en ninguna de las sedes del Instituto, mucho menos en las instalaciones del Aeropuerto La Nubia de Manizales.

(...)

Revisados los archivos del Instituto no se encontraron hojas de vida del peticionario, ni tampoco se encontraron comprobantes de pago por concepto de honorarios o salarios, ni mucho menos actos de nombramiento, posesión, contratos de prestación de servicios, órdenes de servicios y/o semejantes; lo que indica que las supuestas labores que aducen fueron realizadas en el Aeropuerto La Nubia, nunca se autorizaron por parte del Instituto; lo que se traduce en aseverar que si se prestaron actividades por el solicitante, ello obedeció a una voluntad propia en la que asumió su propio riesgo, pues conocía que la

entidad nunca contrató los servicios de maleteros, por cuanto dichos cargos no existen en la planta de personal de INFICALDAS, por lo que no podría alegar su propia culpa.

(...)”

#### **PRUEBA TESTIMONIAL**

- **PAULA ANDREA DUQUE HENAO:** Refirió que conoció al demandante trabajando en el Aeropuerto La Nubia de Manizales como maletero entre 2003 y 2004, tiempo en el cual ella laboraba como Auxiliar de Módulo de la empresa West Caribbean. Luego, sobre las labores desarrolladas, manifestó que el señor FRANCO LLANOS colaboraba a los pasajeros de entrada y salida de la terminal aérea cargando su equipaje, y que la labor que desempeñaba era conocida por INFICALDAS, pues debía portar un carnet y una camiseta que lo identificaba como empleado de la entidad y hacer uso de los carros dispuestos para cargar maletas de propiedad del aeropuerto; no obstante, indicó no tener conocimiento sobre cómo se dio el proceso de contratación del demandante.

También agregó a su declaración, que los maleteros, entre ellos el señor FRANCO LLANOS, debían asistir a las reuniones convocadas por la administración donde se tocaban temas de seguridad aeroportuaria y simulacros, pues aduce que mientras ella trabajó en el Aeropuerto debía asistir a tales eventos, y que por eso le consta que ellos también estaban presentes.

Sobre la remuneración que recibía el señor WILSON EDUARDO FRANCO por sus servicios, precisó que el pago lo recibía directamente de los clientes pasajeros que tomaban el servicio, y que, según entiende, existía una tarifa por el servicio equivalente a \$2.000 fijada por el administrador del aeropuerto. Mencionó que las personas que prestaban el servicio de auxiliar de equipaje llegaban a las 5:30 de la mañana hasta la hora de cierre de la terminal, y durante ese tiempo también desempeñaban otras funciones, tales como: izada de las banderas, labores de aseo y limpieza en diferentes áreas del aeropuerto, abrían las salas de abordaje y barrían la pista; todo lo anterior, entiende, por orden expresa y con autorización del administrador del aeropuerto, que para la época era el señor Reinerio Cuartas, pues ninguna persona sin autorización podía ingresar a la terminal a prestar servicios por cuenta propia. No obstante, precisó, era el señor 'ALIRDO', también maletero, el encargado de fijar los turnos de atención.

Finalmente, cuando se le indagó sobre sobre órdenes u orientaciones, la obligatoriedad de asistir a las reuniones, llamados de atención y sanciones, permisos o ausencias, y otorgamiento de vacaciones, manifestó no tener conocimiento sobre tales temas.

- **REINEL RODRÍGUEZ ARENAS:** Indicó que se desempeñó como policía en el aeropuerto La Nubia de Manizales entre los años 2005 y 2012, tiempo en el cual conoció al demandante prestando sus servicios como maletero. Frente a ello profundizó que los maleteros eran los primeros en llegar al aeropuerto a las 5:00 AM, ya que debían, además de prestar servicio de carga de equipaje a los pasajeros, abrir las puertas, encender las luces, encender la banda transportadora, realizar el aseo de la sede y limpiar

las pistas (en ocasiones), y sacar las basuras hasta los contenedores de EMAS, todo por órdenes directas del administrador de la terminal aérea, el señor Reinerio Cuartas. Frente a este punto fue enfático al afirmar que lo que no estuviera autorizado desde la administración, no podía realizarse, y que en el incumplimiento de los horarios o de cualquier otra instrucción daba lugar a una sanción de suspensión. También adujo que para ausentarse de su empleo por motivos personales o de salud, debían solicitar permiso al administrador.

Así mismo, explicó que el administrador del aeropuerto designaba un maletero coordinador, a través del cual se impartían las órdenes a los demás maleteros, se solicitaban los permisos para ausentarse, y asignaba los turnos para la atención de los usuarios. Agregó que el coordinador debía informar al administrador sobre el cumplimiento de las labores diarias.

Sobre la forma cómo ingresó el señor FRANCO LLANOS a laborar al aeropuerto, adujo que los maleteros debían llenar un formulario, aportar 3 fotografías tamaño 3x4 y presentar entrevistas en INFICALDAS, aunque manifiesta no saber quién realizaba las entrevistas. Indicó, además, que si bien no le consta, a esos cargos llegaban por recomendaciones políticas. También precisó que antes del ingreso de cualquier maletero, la policía recibía órdenes de trabajo directamente desde la administración del aeropuerto, para que llevaran a cabo un estudio de seguridad del postulado, sobre aspectos como su lugar de residencia y sus teléfonos de contacto, y que esa información era remitida directamente a la SIJÍN.

Para el desarrollo de las labores, agregó, los maleteros debían portar los distintivos que los acreditaban como empleados de INFICALDAS, como overol, carnet, camiseta y los carritos dispuestos en el aeropuerto, dotación que, asegura, era entregada directamente en las instalaciones del aeropuerto. También refirió que el pago que los maleteros recibían por sus servicios lo realizaban directamente los clientes (pasajeros), y que para evitar inconvenientes, el administrador había definido una tarifa sobre la cual no se podía exceder el cobro.

Finalmente, indagado sobre la obligatoriedad del señor WILSON EDUARDO FRANCO de asistir a las reuniones realizadas en el aeropuerto, expresó que se realizaban cada 3 o 6 meses, y que eran convocadas por escrito por el administrador para todo el personal, incluyendo los maleteros. Agregó que las reuniones tenían como fin tratar temas relativos a la seguridad, a capacitar sobre el servicio al cliente, o para realizar simulacros.

- **JOSÉ ALEJANDRO MOTATO:** Manifestó que fue administrador del Aeropuerto La Nubia de Manizales entre los años 2017 y 2019, y dijo tener conocimiento que allí laboraban los maleteros, quienes, según ha escuchado, recibían órdenes directas del administrador anterior, el señor Reinerio. Agregó que las funciones de los maleteros consistían en acompañar a los pasajeros desde los módulos de las aerolíneas hasta el parqueadero, y viceversa, todo ello haciendo uso de los carritos de equipaje de INFICALDAS.

Agregó que ellos trabajaban desde las 5:40 de la mañana hasta aproximadamente las 6:00 de la tarde, aunque dice desconocer quién fijó

ese horario de trabajo, precisando que mientras él fungió como administrador no impartió orden alguna a los maleteros, pues adujo que ellos hacían lo que llevaban mucho tiempo haciendo en la terminal. Así mismo refirió que desconoce cómo se dio la vinculación de los maleteros, y sobre su salida de la terminal aseguró que se trató de una orden directa de la gerencia de INFICALDAS.

Preguntado sobre la imposición de sanciones por parte del administrador, manifestó que aunque no lo vio de manera directa, desde la dirección del aeropuerto se debía velar por el acatamiento de las normas de seguridad y las funciones a desempeñar, y que en ese sentido, ha escuchado que, además de las funciones de auxiliar de equipaje, los maleteros desempeñaban otras funciones como aseo de baños, limpieza de las pistas de aterrizaje y de otras zonas del aeropuerto, izada de las banderas, entre otras. No obstante, manifestó que desconoce cómo se realizaba el pago por las funciones desarrolladas.

Señaló, por último, que conoce que maleteros portaban un carnet de INFICALDAS expedido por el Secretario General de la entidad, la que veía con preocupación la situación de los maleteros, por lo que alguna vez se les sugirió asociarse en una cooperativa para regularizar la situación, pero que eso finalmente no sucedió.

#### **INTERROGATORIO DE PARTE AL SEÑOR WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS:**

Manifestó el demandante que llegó al aeropuerto 'La Nubia', dado que se presentó ante el administrador de la terminal con su hoja de vida, cédula, registro civil, antecedentes y pasado judicial, y que luego de ello lo llamaron

para que empezara a trabajar y le entregaron un uniforme. Agregó que el horario de trabajo era fijado por el administrador, que en ese entonces era el señor Reinerio Cuartas.

Indicó que a los maleteros les daban una circular donde, además de fijarse la tarifa por la prestación del servicio de auxiliar de equipaje, se disponía que el carnet debía estar a la vista, que debían tener buena presentación personal y que debían atender bien a los pasajeros. También refirió que otras funciones desarrolladas, consistían en la limpieza de los baños y recolección de basuras, todo por orden directa del administrador, a través del coordinador de maleteros, y que para ello les entregaban carnet, camiseta, overol y los carritos para maletas, todo ello suministrado por INFICALDAS.

Frente a la remuneración por el trabajo realizado, sostuvo que no podían cobrar más de la tarifa establecida, y que todo lo que recogieran durante el día se ingresaba en un fondo común, el cual era repartido al finalizar el día, recalando que al momento de la repartición no estaba presente el administrador.

Finalmente, adujo que debían asistir a reuniones sobre temas de seguridad del aeropuerto, y que para ausentarse de sus labores debía solicitar la autorización del señor administrador, pues de lo contrario podía ser sancionado por varios días.

\*\*\*

Ahora se pronunciará la Sala sobre la tacha formulada por el apoderado de INFICALDAS frente a los testigos JOSÉ ALIRDO ESCOBAR MARÍN, OLIVERIO GORDILLO HERRERA y JOSÉ HELVER ZAPATA MENDIETA, debido al interés directo

en el resultado de este asunto, en tanto obran como demandantes en procesos con identidad de hechos y pretensiones.

Al respecto el Código General del Proceso en el artículo 211 reguló la tacha de los testigos en los siguientes términos:

**“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.”

En ese orden, y una vez se realizó por este Tribunal la verificación de la existencia de procesos con identidad fáctica y jurídica promovidos por los testigos en mención, se advierte que:

- El señor **José Alirido Escobar Marín** adelantó proceso, con radicado 2018-00504-00, en el cual se profirió sentencia de primera instancia por esta Corporación el 3 de febrero de 2023;
- El señor **Oliverio Gordillo Herrera**, igualmente promovió proceso, con radicado 2018-00439-02, el cual se encuentra a despacho para fallo de segundo grado en este Tribunal;



- El señor **José Helver Zapata Mendieta** así mismo promovió proceso, con radicación 2018-00508-00, el cual se encuentra igualmente a despacho para sentencia de primera instancia ante esta Corporación.

Analizados los hechos y las pretensiones de dichos procesos, así como las funciones desarrolladas como maleteros y la supuesta subordinación a la que estaban sometidos por parte del administrador de la terminal aérea, se advierte que dichos asuntos guardan plena identidad con el proceso promovido por el señor WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS.

Así las cosas, esta Sala de Decisión acepta la tacha formulada por el apoderado de INFICALDAS, en tanto los testigos JOSÉ ALIRDO ESCOBAR MARÍN, OLIVERIO GORDILLO HERRERA y JOSÉ HELVER ZAPATA MENDIETA tienen interés directo en el resultado de este proceso, situación que afecta su imparcialidad, pues la declaración aquí rendida puede favorecer su intención de acreditar la existencia de una relación laboral con INFICALDAS, dado que las pretensiones en los procesos que instauraron, se itera, son las mismas del señor FRANCO LLANOS en el presente sublite.

**(III)**  
**ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN**  
**DE LA SALA**

Manifestó el señor WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS en su escrito de demanda que su vinculación con INFICALDAS para el ejercicio de funciones como ‘maletero’ en el Aeropuerto La Nubia de Manizales, se dio en virtud de un ‘contrato verbal’, desarrollado entre el 11 de julio de 2001 y el 7 de marzo de 2018.

Por su parte, manifiesta INFICALDAS que no están dados los elementos para establecer que el señor WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS desempeñó un empleo público en el Aeropuerto La Nubia de Manizales, pues aduce que para ello deben estar las funciones debidamente detalladas en la ley, y que para adquirir la calidad de empleado público se debe ser nombrado en el cargo y tomar posesión del mismo, previa acreditación del cumplimiento de los requisitos mínimos para su desempeño.

También aduce que no existe en la planta de personal un cargo con las funciones desempeñadas por los ‘maleteros’, ni la provisión de recursos para realizar los pagos por las labores realizadas, por lo que considera que tampoco están dados los presupuestos para que se declare la condición de funcionario público de hecho.

No es motivo de discusión en el sub examine, que la supuesta vinculación con INFICALDAS, específicamente en el Aeropuerto ‘La Nubia’ de Manizales, se dio de manera verbal y sin el lleno de los requisitos para que el señor FRANCO LLANOS se desempeñara como empleado público. Por lo anterior, para dar respuesta a los problemas jurídicos formulados, esta Sala de Decisión abordará inicialmente la condición de ‘funcionario público de hecho’; luego, y en caso de no encontrar satisfechos los requisitos para ello, se referirá al principio constitucional de la “realidad sobre las formalidades” y a los elementos propios de la relación laboral conforme al material probatorio que obra en el expediente.

## **El funcionario público de hecho.**

Tal como se expuso al inicio de la parte considerativa de la sentencia, los contratos estatales deben constar por escrito de conformidad con lo previsto en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, por lo que no resulta viable dar validez a acuerdos que se realicen de forma verbal para derivar obligaciones de las entidades estatales. Sobre el particular, el H. Consejo de Estado en sentencia de 12 de febrero de 2014<sup>5</sup>, sostuvo:

“... ”

En efecto, siendo el contrato estatal un negocio jurídico solemne porque debe constar por escrito, salvo algunos casos de urgencia manifiesta, la única prueba de su existencia es el documento que la ley pide como solemnidad constitutiva, tal como se desprende de los artículos 1760 del Código Civil y, 232 y 265 del Código de Procedimiento Civil. Así que para demostrar la celebración de un contrato solemne, cuando la solemnidad constitutiva consiste en un documento, no es admisible ningún otro medio probatorio y por ende la existencia del negocio no puede ser demostrada con la confesión de parte, con testimonios, con una experticia, con una inspección judicial, con otros documentos diferentes al que constituye su solemnidad, con indicios o con un principio de prueba por escrito.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección C. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 12 de febrero de 2014. Radicado N° 47001-23-31-000-2000-00719-01(26272).

(...)”

Empero, la misma alta Corporación se ha referido a la figura del **‘funcionario público de hecho’** para los casos en que, pese a no darse en debida forma la vinculación con el Estado, se desempeñan funciones propias de la administración, en los siguientes términos:

### “2.3.2. Funcionario de hecho

Se denomina funcionario de hecho a la persona que sin título o con título irregular, ejerce funciones públicas como si fueses (sic) un verdadero funcionario. Esta Corporación ha señalado, que ésta forma anormal de vinculación con el Estado, puede estructurarse en dos momentos, a saber:

“(...)”

a) En los periodos de normalidad institucional pueden surgir funcionarios de hecho. Se da esta situación cuando media título que habilita para el ejercicio de la función pública, pero por causas anteriores o supervivientes resulta inválido o deja de surtir efectos. Esto ocurre en hipótesis muy variadas: designación de una persona que no reunía las condiciones legales exigidas, por lo cual más tarde es revocada; funcionario que posteriormente a su designación se inhabilita para el ejercicio del cargo y que,

no obstante, continúa ejerciéndolo, o que permanece en funciones luego de vencido el término de su mandato, etc.

b) En épocas de anormalidad institucional, producida por guerras, revoluciones, grandes calamidades, etc., (...) es frecuente que asuman el ejercicio de funciones públicas quienes no tienen título legal alguno. A veces son personas de buena voluntad que, frente a la desaparición de las autoridades constituidas, toman a su cargo ciertas funciones públicas (...).”<sup>6</sup>

De la misma forma, mediante sentencia del 9 de junio de 2011, esta Corporación manifestó que la figura del funcionario de hecho se configura en el período de normalidad institucional, cuando:

“(...) que exista de jure el cargo, que la función ejercida irregularmente, se haga en la misma forma y apariencia como la hubiera desempeñado una persona designada regularmente.

(...)

En conclusión, para que se configure la existencia de una relación de hecho es necesario que el cargo esté creado de conformidad con las normas legales y la función sea

---

6 Cita de cita. Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 15 de mayo de 2013. Consejero Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve. Número interno 1363-2012. Actor: Hurtado de Jesús Monsalve Martínez. Demandado: METROSALUD E.S.E.

ejercida irregularmente, pero, también puede darse cuando un empleado ejerce funciones públicas con la anuencia y permiso de las autoridades encargadas de controlar e impedir esta clase de situaciones que permiten el ejercicio irregular de una investidura, por circunstancias de facto, no previstas en la ley, pero que, en todo caso, debe ser objeto de protección a través del principio de la realidad frente a las formas previsto en el artículo 53 Constitucional. Además, de que el cargo debió haberse ejercido en la misma forma y apariencia como si lo hubiese desempeñado un empleado designado regularmente (...)"<sup>7</sup>

Así las cosas, para que una persona desempeñe un empleo en calidad de empleado público, es necesario que realice su ingreso al servicio público en la forma establecida en la ley, es decir, que tenga una designación válida (nombramiento o elección), se haya posesionado con el lleno de los requisitos para el ejercicio del cargo, y queda investida de las facultades para prestar el servicio.

En el caso de los funcionarios de hecho, cabe advertir que cuando se hace mención a funciones ejercidas de manera irregular, ello hace referencia, a que la persona que las cumple no se vinculó al servicio con el lleno de los requisitos para que se cree una relación legal o

---

<sup>7</sup> Cita de cita. Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de junio 9 de 2011, Consejera Ponente: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, Radicación número: 85001-23-31-000-2005-00571-01(1457-08).

reglamentaria, o no existe nombramiento ni elección según el tipo de cargo, ni tampoco existe posesión. De lo anterior, es dable concluir que para que se configure el funcionario de hecho, es necesario que: i) exista el empleo dentro de la planta de personal de la entidad; ii) que las funciones sean ejercidas irregularmente; iii) que el cargo se ejerza en la misma forma y apariencia como lo hubiera desempeñado una persona designada regularmente; y iv) también puede darse cuando el empleado ejerce funciones públicas con la anuencia y permiso de las autoridades encargadas de controlar e impedir esta clase de situaciones que permiten el ejercicio irregular de una investidura, por circunstancias de facto, no previstas en la ley, pero que, en todo caso debe ser objeto de protección en aplicación del principio constitucional de la prevalencia de la realidad frente a las formas.

Advierte la Sala que cuando se refiere a que las funciones deben ser ejercidas de manera irregular, hace mención de que la persona que las cumple no se vinculó al servicio público con el lleno de los requisitos para que surja la vinculación legal y reglamentaria, esto es, no existe ni nombramiento o elección según el tipo de cargo, ni tampoco la posesión o tales requisitos, pese a que existieron, ya no están vigentes.

Además, se requiere probar que su actividad en la entidad haya sido personal y permanente y que por dicha labor

haya recibido una remuneración o pago y, además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo.

(...)” /Resaltados de la Sala/

De conformidad con la jurisprudencia parcialmente trasuntada, y a los requisitos fijados por el máximo órgano de lo Contencioso Administrativo, procederá esta Sala a analizar cada uno de ellos, conforme al material probatorio que obra en el expediente:

✓ **Existencia del empleo dentro de la planta de personal de la entidad**

Manifestó el demandante en el libelo introductor, que trabajó como ‘maletero’ en el aeropuerto ‘La Nubia’ de Manizales entre el 11 de julio de 2001 y el 7 de marzo de 2018, y que entre las funciones que desempeñaba se encontraban las siguientes: *‘a) Brindar el servicio de maletero tanto para los pasajeros que efectuaran check in y el check out. b) Abrir la puerta de ingreso cuando llegaran los vuelos de pasajeros al Aeropuerto. c) Encender, cuidar y vigilar la cinta transportadora de equipaje para evitar el paso para evitar el paso (sic) en la sala de espera del Aeropuerto. d) Izar las banderas del Aeropuerto y recogerlas al terminar el turno para dejarles en custodia del puesto de información. e) Realizar el aseo del Aeropuerto. f) Encender*



*y apagar las luces del parqueadero y sala de equipajes del Aeropuerto. j) Quemar la pólvora en la mañana y en la tarde, para espantar las garzas a los alrededores de la terminal aérea’.*

Tal como se señaló en el acápite probatorio, en el Acuerdo N° 039 de 2009 proferido por el Consejo Directivo de INFICALDAS “*POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA PLANTA DE PERSONAL DEL INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE CALDAS INFI-CALDAS Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, no se prevé la existencia del cargo de ‘maletero’ o ‘auxiliar de equipaje’, con las funciones detalladas por el demandante.

✓ **Ejercicio de las funciones de manera irregular**

Sobre este punto es preciso referir que, además de que no existe un empleo en la planta de personal con las funciones desempeñadas por el señor WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS, y que la supuesta vinculación con la entidad demandada se dio de forma verbal y sin el lleno de los demás requisitos de ley, el informe de Auditoría Especial de Administración de Personal elaborado por el Asesor de Control Interno de INFICALDAS en el año 2017, consignó que se observó “*la presencia de personas que ejecutan actividades de manera informal en el aeropuerto La Nubia, como son los maleteros y la despachadora de taxis*”.

✓ **Ejercicio del cargo en la misma forma y apariencia como lo hubiera desempeñado una persona designada regularmente**

En el presente asunto, ante la inexistencia de un cargo en la planta de personal de INFICALDAS con las mismas funciones desempeñadas por el

señor FRANCO LLANOS, no resulta viable realizar tal comparación y, sumado a ello, los hallazgos encontrados en el informe de autoría antes mencionado dan cuenta que las actividades desarrolladas por el demandante fueron catalogadas como ‘informales’ o ‘no oficiales’.

- ✓ **Ejercicio de funciones públicas con la anuencia y permiso de las autoridades encargadas de controlar e impedir esta clase de situaciones que permiten el ejercicio irregular de una investidura, por circunstancias de facto, no previstas en la ley, pero que, en todo caso deben ser objeto de protección en aplicación del principio constitucional de la prevalencia de la realidad frente a las formas.**

Al no acreditarse el cumplimiento de los anteriores requisitos para declarar probada la condición de ‘funcionario público de hecho’, únicamente resta, con base en las pautas fijadas por el H. Consejo de Estado, que, en aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, se encuentren acreditados los elementos propios de las relaciones laborales, situación sobre la pasa a ocuparse la Sala de Decisión.

Tal como se refirió al inicio de la parte considerativa de esta providencia, el artículo 53 de la Constitución consagra el principio de la “primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales”; a su turno, el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo señala que para que se pueda predicar la existencia de un contrato de trabajo, se requiere la concurrencia de estos tres elementos esenciales: la prestación personal del servicio, la subordinación, y el pago de una remuneración.

Por lo anterior, a efectos de determinar si entre el 11 de julio de 2001 y el 7 de marzo de 2018, tiempo durante el cual el demandante afirma que se desempeñó como ‘maletero’ en el Aeropuerto ‘La Nubia’ de Manizales, concurren los elementos esenciales y propios de las relaciones laborales, pasará esta Sala a analizar cada uno de ellos conforme al material probatorio que obra en el expediente.

**i. Prestación personal del servicio**

Tal como se ha señalado a lo largo de este proveído, el señor WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS manifiesta que prestó sus servicios como ‘maletero’ en el Aeropuerto La Nubia de Manizales entre el 11 de julio de 2001 y el 7 de marzo de 2018, situación puesta de manifiesta en las declaraciones rendidas por la señora PAULA ANDREA DUQUE HENAO y por los señores REINEL RODRÍGUEZ ARENAS y ALEJANDRO MOTATO, en tanto afirman que el demandante debía estar en la terminal aérea desde las 5:00 de la mañana para prestar el servicio de movilización de equipaje a los pasajeros.

Así mismo, sobre este punto, ha de destacarse el informe de auditoría elaborado en el año 2017 por el asesor de control interno de INFICALDAS, en el cual se consignó a título de hallazgo, *“la presencia de personas que ejecutan actividades de manera informal en el aeropuerto La Nubia, como son los maleteros y la despachadora de taxis”*.

De conformidad con lo anterior, no existe discusión sobre la actividad que desarrolló el señor WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS en el citado aeropuerto.

## ii. Subordinación

Manifiesta el señor WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS que las labores desempeñadas en el aeropuerto 'La Nubia' de Manizales, lo fueron siempre bajo la continua instrucción y órdenes del administrador de la terminal aérea.

Sobre el particular se refirió la señora PAULA ANDRES DUQUE HENAO en su declaración, quien manifestó que conoció la labor de 'maletero' del demandante durante los años 2003 y 2004, tiempo durante el cual ella también laboró para una aerolínea en el Aeropuerto La Nubia de Manizales. Ahora, si bien adujo que una de las órdenes que recibía del administrador era la obligatoriedad de asistir a las reuniones generales de empleados, cuando se le indagó sobre el por qué le constaba dicha información, se limitó a expresar que los veía en las reuniones a las que ella asistió. Así mismo, preguntada puntualmente sobre demás órdenes u orientaciones recibía el demandante, o llamados de atención y sanciones, manifestó no tener conocimiento sobre esos temas.

Por su parte, el testigo REINEL RODRÍGUEZ ARENAS, manifestó en su declaración que las órdenes no las impartía directamente el administrador a todos los maleteros, sino que ellos tenían un Coordinador que se entendía directamente con el administrador, y a través del cual se tramitaban los permisos, se asignaban los turnos y se daba información sobre el cumplimiento de las labores diarias. También refirió que los maleteros llegaban a las 5: 00 AM a trabajar, sin embargo, no proporcionó detalles sobre quién dio la orientación sobre cumplimiento del horario.

Finalmente, el señor ALEJANDRO MOTATO refirió, que si bien en algunas ocasiones escuchó que los maleteros recibían órdenes del administrador del aeropuerto, tal información no le consta de manera directa, y que pese a que los maleteros estaban desde las 5:40 de la mañana hasta las 6 de la tarde en la terminal, desconoce si alguien fijó o les impuso ese horario.

Los testimonios recibidos fueron consistentes al afirmar que el demandante y los demás maleteros debían portar el carnet que los identificaba como empleados de INFICALDAS; no obstante, obran en el expediente únicamente 2 copias de los carnets del señor WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS, y, tal como se mencionó en el acápite probatorio, en uno de ellos se consigna que es trabajador independiente.

Así las cosas, de las pruebas allegadas al trámite no es posible concluir que INFICALDAS haya impuesto al demandante el cumplimiento de un horario, o haya dado orientación precisa sobre las labores a desarrollar, situación que tampoco es posible colegir del uso de carnet de identificación para movilizarse por las diferentes áreas del aeropuerto, razón por la cual no es posible tener por acreditado el elemento de la subordinación.

### **iii. Remuneración**

Finalmente, frente a la remuneración, es preciso referir que tanto el demandante como los testigos fueron contestes al afirmar que el pago que recibían los maleteros por el servicio de carga de equipaje provenía directamente de los usuarios que tomaban el servicio, y no de INFICALDAS o de autoridad alguna del aeropuerto. Lo anterior, sumado a que no existen en el expediente constancias o recibos de pago a favor del demandante como

retribución a las actividades desarrolladas en la terminal aérea, permite concluir que en el presente asunto tampoco se encuentra acreditado este elemento esencial de la relación laboral que alega el demandante frente a INFICALDAS.

Así pues; culminado el análisis del caso concreto, resulta claro para esta colegiatura que no sólo no se logró demostrar la existencia de la figura jurídica de ‘funcionario público de hecho’, sino que tampoco se acreditó la concurrencia de los elementos esenciales de las relaciones laborales durante el tiempo en que el señor WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS prestó sus servicios como ‘maletero’ en el Aeroparque ‘La Nubia’ de Manizales, todo lo cual fuerza a negar las pretensiones del demandante, tal como se indicará en la parte resolutive de esta sentencia.

Con lo expuesto, esta Sala 4ª de Decisión Oral se aparta de decisiones adoptadas en asuntos similares por una de las Salas de la Corporación en los meses de febrero y marzo de 2021, pero así mismo coincide con otros pronunciamientos de esta misma Corporación denegatorias de las pretensiones de los accionantes.

#### **Costas.**

Con fundamento en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, se condena en costas a la parte actora, cuya liquidación y ejecución se harán conforme al artículo 366 del Código General de Proceso; ello teniendo en cuenta que la parte demandada se vio en la necesidad de asumir su defensa judicial y sufragar los gastos procesales hasta su culminación.

Como agencias en derecho se fija el 1% del total de las pretensiones a cargo de la parte accionante, ello de acuerdo con lo establecido en el numeral 1 del artículo 5º del Acuerdo N° PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, Sala 4ª DE DECISIÓN ORAL**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA**

**NIÉGANSE** las pretensiones de la parte demandante dentro del proceso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **WILSON EDUARDO FRANCO LLANOS** contra el **INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE CALDAS -INFICALDAS-**.

**COSTAS** a cargo de la parte accionante, cuya liquidación y ejecución se hará en la forma dispuesta en el Código General del Proceso.

**FÍJASE** como agencias en derecho el 1% del total de las pretensiones, también a cargo de la parte demandante, de acuerdo con lo establecido en el numeral 1 del artículo 5 del Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

**EJECUTORIADA** esta providencia, **LIQUÍDENSE** los gastos del proceso, **DEVUÉLVANSE** los remanentes si los hubiere. **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE** conforme lo dispone el artículo 203 del C/CA.

**NOTIFÍQUESE**

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión celebrada en la fecha, según consta en Acta N° 044 de 2023.



**AUGUSTO MORALES VALENCIA**  
Magistrado



**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**  
Magistrado



**PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA**  
Magistrado



A. de Sustanciación: 151-2023  
Asunto: Segunda instancia  
Medio control: Nulidad y Restablecimiento  
No. Radicación: 17-001-33-39-005-2019-00114-02  
Demandante: Jorge Omar Acevedo C.  
Demandado: Dirección Territorial de  
Salud de Caldas

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

Manizales, once (11) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales, profirió sentencia el 22 de junio de 2023. La anterior providencia fue notificada el 26 de junio de 2023.

La **parte demandante** presentó recurso el 11 de julio de 2023, en consecuencia, por reunir los requisitos legales y de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado a las partes.

**Notifíquese**

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes.

**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

A. de Sustanciación: 152-2023  
Asunto: Segunda instancia  
Medio control: Nulidad y Restablecimiento  
No. Radicación: 17-001-33-39-005-2019-00227-02  
Demandante: Dora Cristina Bañol  
Demandado: Municipio de Riosucio y  
otros

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

Manizales, once (11) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales, profirió sentencia el 27 de junio de 2023. La anterior providencia fue notificada el 29 de junio de 2023.

La **parte demandante** presentó recurso el 12 de julio de 2023, en consecuencia, por reunir los requisitos legales y de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 247 del CPACA (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación.

Notifíquese personalmente al señor Agente del Ministerio Público y por estado a las partes.

**Notifíquese**

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes.

**DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS**  
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE DECISIÓN UNITARIA

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS

Manizales, once (11) de septiembre de dos veintitrés (2023)

A.I: 186

**Radicado:** 17-001-23-33-000-2022-00101-00  
**Naturaleza:** Protección de Derechos e Intereses Colectivos  
**Accionante:** Martha Beatriz López  
Juan Carlos Castaño  
Rubén Darío Murillo  
**Accionadas:** Municipio de Chinchiná  
Departamento de Caldas  
Corpocaldas

Dentro del presente asunto y con el fin resolver de fondo la controversia traída a control jurisdiccional, el Despacho, mediante providencia proferida en audiencia de pacto de cumplimiento celebrada el 01 de agosto de 2023, decretó prueba de oficio a cargo del departamento de Caldas, para lo cual otorgó el término de 15 días para que aportarse dicha prueba, no obstante, transcurrido dicho lapso no se dio cumplimiento a lo ordenado.

En vista de lo anterior, mediante proveído del 28 de agosto de 2023 se requirió nuevamente a la entidad accionada Departamento de Caldas para que presentara un *“informe en el que, en compañía de un equipo técnico, realice una inspección al camino referido en el escrito de la demanda, a efectos de establecer si:*

- *El camino ubicado en la vía que conduce entre la vereda el Chuscal y el municipio de Chinchiná se encuentra en predios de particulares.*
- *Indicación exacta del inicio y fin del camino, que parte desde la terminación de la vía principal conduce desde la vereda el Chuscal al municipio de Chinchiná.*
- *Indicar las condiciones del camino como lo son, las medidas principales y si se encuentra habilitado o no para el tránsito de vehículos livianos, así mismo informar la existencia de algún tipo de riesgo en relación a deslizamientos y las causas de ello”.*

Vencido el término de cinco (05) días otorgado en la providencia previamente reseñada, se observa que la entidad accionada Departamento de Caldas no ha dado cumplimiento a la carga que le fuere impuesta por este Despacho.

Así las cosas, se requerirá por segunda vez al Departamento de Caldas, a través de su Gobernador Departamental, Luis Carlos Velásquez Cardona, recordándole la obligación establecida por la ley para el auxilio de los requerimientos judiciales y las correspondientes consecuencias procesales, disciplinarias y sancionatorias de su inatención.

En tal sentido se conferirá el término de CINCO (05) DÍAS para que se pronuncie al respecto e indique las acciones que se han realizado frente a la carga procesal que le fue impuesta al Departamento de Caldas en el presente asunto, término que una vez vencido sin atender el requerimiento, dará lugar al inicio del trámite incidental correspondiente y la comunicación de la situación ante las autoridades disciplinarias pertinentes.

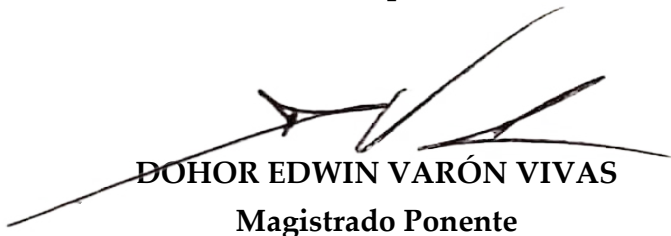
#### RESUELVE

**PRIMERO: REQUERIR** por segunda vez, recordándole las obligaciones establecidas por la ley para el auxilio de los requerimientos judiciales y las correspondientes consecuencias procesales, disciplinarias y sancionatorias de su inatención, al Gobernador del Departamento de Caldas, Luis Carlos Velásquez Cardona, para que allegue la información solicitada en auto del 1° de agosto hogaño.

**SEGUNDO: CONCEDER** el término de CINCO (05) DÍAS para dar respuesta al requerimiento efectuado.

**TERCERO: ADVERTIR** que vencido el término anterior se dará inicio del trámite incidental correspondiente para la imposición de sanciones al funcionario requerido y se comunicará la situación ante las autoridades disciplinarias pertinentes.

Notifíquese



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS  
Magistrado Ponente



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**Magistrado Ponente: Fernando Alberto Álvarez Beltrán**

Manizales, once (11) de septiembre dos mil veintitrés (2023)

<b>Radicación</b>	<b>17 001 23 33 002 2023 00164 00</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos.</b>
<b>Accionante</b>	<b>Gloria Helena Higueta Cortés</b>
<b>Demandado</b>	<b>Super intendencia de Transporte</b>

De conformidad con el artículo 170 del CPACA, se concede a la parte actora un término de diez (10) días para **corregir** la demanda de la referencia so pena de rechazo, en los siguientes aspectos:

1. Debe **acreditar el cumplimiento del requisito** contenido en el numeral 8 del artículo 162 de la ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 35 de la ley 2080 de 25 de enero de 2021, y concordante con el inciso 5 del artículo 6 de la Ley 2213 de 2022 en el sentido de que el demandante al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados; **de igual manera deberá proceder cuando al inadmitirse la demanda se presente escrito de subsanación, so pena de inadmisión.**
2. **Precisar solo correo** electrónico para las notificaciones de los demandados, tal como lo dispone el artículo 197 del CPACA y el inciso primero del artículo 6 de la Ley 2212 de 2022.

**Notifíquese y cúmplase**

Firmado Por:

**Fernando Alberto Alvarez Beltran**  
**Magistrado**  
**Despacho 02**  
**Tribunal Administrativo De Caldas**

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: **f8bc721435d3c9d87bbe9cf160edb88cfe568b92114f5c55a35daf3fb0d6b6e8**

Documento generado en 11/09/2023 11:35:25 AM

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



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Sala Quinta de Decisión-**

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**S.: 151**

**Asunto:** Sentencia de segunda instancia  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17001-33-39-005-2017-00196-02  
**Demandante:** Mauricio Montoya Cañón  
**Demandada:** ESE Hospital San Juan de Dios de Pensilvania

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta nº 047 del 08 de septiembre de 2023**

Manizales, ocho (08) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

### ASUNTO

De conformidad con lo previsto por los artículos 243 y 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>1</sup>, corresponde a esta Sala de Decisión desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del trece (13) de enero de dos mil veintiuno (2021), proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales, que negó las súplicas de la demanda dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Mauricio Montoya Cañón contra la ESE Hospital San Juan de Dios de Pensilvania.

### LA DEMANDA

#### Pretensiones

En ejercicio del medio de control interpuesto el 5 de mayo de 2017<sup>2</sup>, se solicitó lo siguiente<sup>3</sup>:

---

<sup>1</sup> En adelante, CPACA.

<sup>2</sup>

<https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=83cDWfJslOFiIcEBL5ra%2fSc%2f3CU%3d>

<sup>3</sup> Páginas 3 y 4 del archivo nº 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

1. Que se declare la existencia de una relación de carácter laboral entre el señor Mauricio Montoya Cañón y el Hospital San Juan de Dios de Pensilvania, por el período comprendido entre el 14 de mayo de 2015 y el 31 de mayo de 2016.
2. Que se declare la nulidad del Oficio n° 1102 del 23 de noviembre de 2016, con el cual el Hospital San Juan de Dios de Pensilvania negó el reconocimiento y pago de bonificación por servicios, prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías, aportes en seguridad social y ARL, horas extras, dominicales y festivos.
3. Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se condene al Hospital San Juan de Dios de Pensilvania a reconocer y pagar bonificación por servicios, prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías y demás prestaciones, conforme a lo devengado por empleados de planta con idénticas funciones, correspondientes al período en que la parte actora prestó sus servicios, respetando la remuneración pactada.
4. Que se condene a la entidad demandada al pago del trabajo extra diurno y nocturno realizado en días normales, dominicales y festivos, junto con sus recargos legales.
5. Que se condene a la parte accionada a reconocer y pagar los aportes a seguridad social y ARL, a título de indemnización, con el debido cálculo actuarial, liquidados con base en los valores pactados en los respectivos contratos de prestación de servicios, más horas extras, dominicales y festivos.
6. Que se condene a la entidad demandada a reembolsar todos los valores que tuvo que cancelar al peticionario para la suscripción de cada uno de los contratos de prestación de servicios, concretamente los aportes al Sistema de Seguridad Social y la retención en la fuente.
7. Que se condene a la parte accionada al pago de sanción moratoria de un día de salario por cada día de retardo, según mandato legal.
8. Que se condene a la entidad demandada a pagar una suma líquida de dinero ajustada con el IPC.
9. Que se condene a la ESE a dar cumplimiento a la sentencia en los



términos del artículo 192 del CPACA.

10. Que se condene en costas a la parte accionada.

### Hechos de la demanda

La parte accionante sustentó sus pretensiones bajo los siguientes supuestos de hecho<sup>4</sup>, que en resumen indica la Sala:

1. El señor Mauricio Montoya Cañón prestó sus servicios a la ESE Hospital San Juan de Dios de Pensilvania, en calidad de médico general, durante el período comprendido entre el 14 de mayo de 2015 y el 31 de mayo de 2016, a través de los siguientes contratos de prestación de servicios sucesivos y sin solución de continuidad:

CONTRATO N°	VALOR MENSUAL	EXTREMOS TEMPORALES	
		INICIO	FINAL
137 de 2015	\$3'855.600	14 de mayo de 2015	3 de enero de 2016
02 de 2016	\$4'087.000	4 de enero de 2016	31 de mayo de 2016

2. Durante el tiempo servido, el señor Mauricio Montoya Cañón realizó sus labores bajo la continuada subordinación y dependencia de la gerente de la ESE, cumpliendo sus órdenes y el horario de trabajo impuesto en los diferentes cuadros de turno.
3. En el desempeño de su labor de médico general, el accionante tuvo a su cargo funciones permanentes y propias del Hospital San Juan de Dios de Pensilvania, las cuales cumplía en instalaciones y con herramientas de propiedad de la ESE.
4. Durante todo el tiempo que el demandante laboró al servicio de la ESE, cumplió turnos de 12 horas, diurnos y nocturnos, y también turnos de 24 horas, sobrepasando la jornada máxima legal permitida.
5. En el lapso de prestación de servicios, el accionante no recibió de parte del hospital suma alguna por concepto de bonificación por servicios, prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, cesantías, intereses a las cesantías, aportes en seguridad social y ARL.
6. El 5 de noviembre de 2016, la parte actora radicó reclamación administrativa ante el Hospital San Juan de Dios de Pensilvania,

<sup>4</sup> Páginas 1 a 3 del archivo n° 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

solicitando el pago de las prestaciones sociales mencionadas y la cancelación de la totalidad de las horas extras laboradas.

7. Con Oficio nº 1102 del 23 de noviembre de 2016, la ESE negó la petición hecha, aduciendo que la vinculación se dio a través de contratos de prestación de servicios que no generaban prestaciones sociales.

### **Normas violadas y concepto de la violación**

La parte demandante estimó violadas las siguientes disposiciones<sup>5</sup>: Constitución Política: artículos 1, 2, 4, 25, 48, 53 y 209; Ley 3135 de 1968: artículo 11; Decreto 1848 de 1969: artículo 51; Decreto 1045 de 1978: artículos 32, 33 y 45; Decreto 451 de 1984; Ley 6ª de 1945: artículo 17; Ley 65 de 1946: artículo 1; Decreto 1160 de 1947; Ley 344 de 1996: artículos 13 y 14; Ley 244 de 1995; Decreto 1252 de 2000; Decreto 1042 de 1978: artículos 58 y 59; Decreto 372 de 2006; Ley 50 de 1990: artículos 99, 102 y 104; Ley 100 de 1993: artículos 20 y 204; Decreto 3135 de 1968: artículo 41; Código Contencioso Administrativo (sic): artículos 2, 3, 34 y siguientes, 138 y siguientes.

Aseguró que pese a que se suscribieron contratos de prestación de servicios, éstos en realidad escondieron una auténtica y típica relación laboral, en desmedro de las garantías que goza el personal de planta.

Manifestó que la autonomía e independencia que caracterizan el contrato de prestación de servicios no se advierten en este caso, pues está demostrado que el accionante prestaba sus servicios como médico general, esto es, en un cargo existente en la planta de personal de la ESE; cumpliendo funciones permanentes y propias del hospital, lo que desdibuja la temporalidad que exige el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 para celebrar contratos de esa naturaleza; atendiendo un cuadro de turnos; y prestando personalmente el servicio hasta culminar el Servicio Social Obligatorio.

Adujo que quien presta el Servicio Social Obligatorio tiene derecho a que sus prestaciones sociales sean las equivalentes a las de los cargos de planta de la institución en la cual se presten los servicios, respetando el salario mensual pactado y con derecho a las mismas garantías y obligaciones de los empleados de planta, garantizando la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y a Riesgos Profesionales.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Hospital San Juan de Dios de Pensilvania contestó la demanda de manera

---

<sup>5</sup> Páginas 4 a 15 del archivo nº 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

extemporánea, según constancia secretarial visible en el expediente<sup>6</sup>.

### LA SENTENCIA APELADA

El 13 de enero de 2021, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales dictó sentencia en el asunto de la referencia<sup>7</sup>, con la cual declaró probadas de oficio las excepciones de *ausencia del derecho reclamado* e *inexistencia de la obligación* y, en consecuencia, negó las pretensiones de la demanda, absteniéndose de condenar en costas. Lo anterior, con fundamento en las consideraciones que se indican a continuación.

Inicialmente diferenció el contrato de prestación de servicios del contrato laboral, advirtiendo que el primero es eminentemente temporal (mientras se cumple el objeto o se supera la situación transitoria o coyuntural), que el contratista dispone de plena autonomía e independencia, sin perjuicio de las labores de coordinación que se requieran para cumplir el fin contractual, y que no se devenga salario ni prestaciones sociales sino honorarios.

Luego se refirió al desarrollo jurisprudencial del contrato realidad, indicando que para la configuración de éste deben acreditarse los tres elementos de la relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración y, en particular, la subordinación o dependencia en el desarrollo de una función pública.

De conformidad con lo anterior y atendiendo el material probatorio obrante en el expediente, el Juez *a quo* sostuvo que en el presente asunto no se configuró una verdadera relación laboral, como quiera que no se acreditó una subordinación propia de los vínculos de índole laboral, pues no obra en el plenario ningún memorando, llamado de atención o por lo menos los correos electrónicos a través de los cuales se enviaban los cuadros de turnos a los médicos del centro asistencial demandado. Añadió que la prueba testimonial no lograba demostrar una subordinación más allá de la simple coordinación que rige las relaciones contractuales en la modalidad de prestación de servicios.

Refirió que tampoco reposa en el expediente prueba que acredite los permisos que supuestamente debía solicitar para ausentarse de sus labores.

Afirmó que no se demostró por la parte interesada la existencia de una planta de personal que cumpliera las mismas funciones que el accionante.

---

<sup>6</sup> Archivo nº 10 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>7</sup> Archivo nº 26 del cuaderno 1 del expediente digital.

Finalmente se abstuvo de condenar en costas, al constatar que no hubo una conducta temeraria o mala fe de la parte vencida en el proceso; y tampoco prueba de erogación por concepto de gastos.

### RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión adoptada por el Juez *a quo*, actuando dentro del término legal, la parte demandante interpuso recurso de apelación contra el fallo de primera instancia<sup>8</sup>, de la manera que se indica a continuación.

Afirmó inicialmente que los servicios fueron prestados como médico del Servicio Social Obligatorio, cumpliendo las mismas funciones que el cargo de médico general del hospital accionado.

Aseguró que el Juez de primera instancia desconoció que el Servicio Social Obligatorio está regido por una relación laboral, que tiene características del empleado público y que envuelve una relación laboral, por lo que al actor le asiste derecho al reconocimiento y pago de prestaciones sociales y horas extras.

Sostuvo que es equivocada la conclusión a la que llega el Juzgado de primera instancia en punto a que no se demostró la subordinación, pues no valoró debidamente las pruebas, específicamente la testimonial, de la cual se extrae que el demandante recibía órdenes, que se le imponía un cuadro de turnos para desarrollar la labor sin concertarlos con aquel, que se le imponían las circunstancias de tiempo modo y lugar para desarrollar las actividades, y que no contaba con autonomía para ejecutar el contrato.

Manifestó que en cuadros de turnos se encontraba la figura de la disponibilidad, la cual es propia de una relación legal o reglamentaria y no de los contratos de prestación de servicios.

Indicó que el Juez *a quo* no tuvo en cuenta que la testigo Viviana Parra Caicedo afirmó que había supervisión excesiva para con el demandante, al punto que le manifestaban a éste que si no estaba de acuerdo con las condiciones laborales, podía renunciar.

Consideró que para probar una relación laboral no necesariamente deben existir memorandos, llamados de atención o correos electrónicos de remisión de cuadros de turnos, pues es muy probable que éstos no existan en virtud del buen desempeño laboral del trabajador, y además ello le restaría importancia a la prueba documental, esto es, a la existencia misma de los

---

<sup>8</sup> Archivo n° 33 del cuaderno 1 del expediente digital.

cuadros de turnos, pese a que la entidad no tachó de falsos tales documentos.

Expuso que el Juez de primera instancia tampoco valoró la certificación expedida por la ESE en la que se indicó que los médicos del Servicio Social Obligatorio vinculados a partir del año 2016, tenían derecho al pago de salario y prestaciones sociales, y realizaban las mismas funciones que el demandante.

Reiteró que si el actor estaba en el ejercicio del Servicio Social Obligatorio, debía percibir salario, bonificaciones y prestaciones sociales, so pena de vulnerar el principio de igualdad laboral.

Por lo anterior, solicitó que se revoque la providencia recurrida y, en su lugar, se accedan a las súplicas de la demanda.

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

### **Parte demandante<sup>9</sup>**

Reiteró los planteamientos hechos en el recurso de apelación.

### **Parte demandada**

Guardó silencio.

## **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El señor Agente del Ministerio Público no rindió concepto en este asunto.

## **TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA**

**Reparto.** Para conocer del recurso de alzada, el expediente fue repartido a este Tribunal el 26 de abril de 2021<sup>10</sup>, y allegado el 24 de mayo del mismo año al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia<sup>11</sup>.

**Admisión y alegatos.** Por auto del 24 de mayo de 2021 se admitió el recurso de apelación y se ordenó correr traslado para alegatos en caso de no existir solicitud de pruebas por practicar en segunda instancia<sup>12</sup>. Dentro del

---

<sup>9</sup> Archivo n° 05 del cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>10</sup> Archivo n° 01 del cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>11</sup> Archivo n° 02 del cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>12</sup> Archivo n° 02 del cuaderno 2 del expediente digital.

término otorgado, sólo la parte actora alegó de conclusión<sup>13</sup>. El Ministerio Público no rindió concepto en esta oportunidad.

**Paso a Despacho para sentencia.** El 1º de julio de 2021 el proceso ingresó a Despacho para sentencia<sup>14</sup>, la que se dicta en seguida en aplicación de lo dispuesto por el artículo 247 del CPACA. Se precisa que por tratarse de un asunto que versa sobre un caso similar a los ya decididos por esta Corporación, y en procura de la celeridad y agilidad para dar solución a dichos temas, se profiere este fallo sin tener en cuenta el orden de ingreso del proceso a Despacho para ese efecto, tal como lo autoriza el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, en armonía con lo previsto por el artículo 115 de la Ley 1395 de 2010.

## **CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

Procede el Tribunal a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante contra la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales, en los estrictos términos en que aquel fue formulado.

### **Problema jurídico**

El problema jurídico que se debe resolver en el *sub examine* se centra en resolver los siguientes interrogantes:

- *¿Se encuentran demostrados los elementos constitutivos de la existencia de una auténtica relación laboral –prestación personal del servicio, subordinación o dependencia y remuneración– entre el señor Mauricio Montoya Cañón y el Hospital San Juan de Dios de Pensilvania?*
- *En caso afirmativo, ¿hay lugar a declarar la excepción de prescripción del derecho respecto de los períodos sobre los cuales se declararía la relación laboral encubierta entre el señor Mauricio Montoya Cañón y el Hospital San Juan de Dios de Pensilvania?*
- *De no darse lo anterior, o darse de forma parcial, ¿le asiste derecho a la parte accionante a obtener el pago de las prestaciones sociales y demás emolumentos solicitados en la demanda?*

---

<sup>13</sup> Archivo nº 05 del cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>14</sup> Archivo nº 06 del cuaderno 2 del expediente digital.

Para despejar el problema planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** vinculación al servicio público por contrato de prestación de servicios; **ii)** desnaturalización del contrato de prestación de servicios: contrato realidad o relación laboral encubierta; **iii)** elementos constitutivos de una relación laboral y acreditación en el caso concreto; **iv)** existencia del contrato realidad o relación laboral encubierta en el presente asunto; **v)** extremos temporales de la relación laboral; **vi)** prescripción en los eventos en que se debate la existencia de un contrato realidad; y **vii)** restablecimiento del derecho.

### **1. Vinculación al servicio público por contrato de prestación de servicios**

De conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano, existen tres clases de vinculación al servicio público: **i)** legal y reglamentaria, como la forma predominante de acceso a cargos públicos y dirigida al ingreso de empleados públicos; **ii)** laboral contractual, respecto de los trabajadores oficiales a través de contratos de trabajo regulados por el Código Sustantivo del Trabajo; y **iii)** contractual o de prestación de servicios, regida por el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Esta última forma de vinculación, de acuerdo con la norma que la regula, tiene como propósito el de desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de las entidades estatales, cuando aquellas no puedan ser asumidas por el personal de planta de éstas o requieran conocimientos especializados para ello. La disposición que consagró dicha figura es clara en establecer que en ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y que deben celebrarse por el término estrictamente indispensable.

La jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>15</sup> ha precisado que dentro de las características principales del contrato de prestación de servicios, se encuentra “(...) *la prohibición del elemento de subordinación continuada del contratista, en tanto que este (sic) debe actuar como sujeto autónomo e independiente bajo los términos del contrato y de la ley contractual*<sup>16</sup>, y estos no pueden versar sobre el ejercicio de funciones permanentes<sup>17</sup>”.

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 26 de julio de 2018. Radicación número: 73001-23-33-000-2013-00661-01(4689-14).

<sup>16</sup> Cita de cita: Ver Sentencia de Unificación de Jurisprudencia del 25 de agosto de 2016. Consejo de Estado, Sección Segunda. Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación 23001233300020130026001(0088-15) CE-SUJ2-005-16. Lucinda María Cordero Causil contra el Municipio de Ciénaga de Oro (Córdoba)

<sup>17</sup> Cita de cita: Ver sentencia C-614 de 2009.

## 2. Desnaturalización del contrato de prestación de servicios: contrato realidad o relación laboral encubierta

El contrato de prestación de servicios consagrado en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997, en la cual señaló sus características y diferencias con el contrato de trabajo, y con ello explicó que dicha figura se ajusta a la Carta Política siempre y cuando no se utilice para esconder la existencia de una verdadera relación laboral personal, subordinada y dependiente, pues en esa medida se desnaturaliza el contrato estatal y hace procedente el reconocimiento de las prestaciones sociales, en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formalidades en las relaciones de trabajo (artículo 53 Superior)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> “El contrato de prestación de servicios a que se refiere la norma demandada, se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características:

**a.** La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.

El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual “...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.”

**b.** La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.

Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

**c.** La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.

Como es bien sabido, el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios



En sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016<sup>19</sup>, el Consejo de Estado señaló que la figura conocida como contrato realidad o, mejor, relación laboral encubierta, se 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,*

---

*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.*

*(...)*

*No es cierto, entonces, como lo indican los accionantes que cada vez que una entidad presente una insuficiencia de personal en su planta, pueda acudir como remedio expedito de la misma al contrato de prestación de servicios a fin de solventar la crisis que se pueda generar; la contratación de personas naturales por prestación de servicios independientes, únicamente, opera cuando para el cumplimiento de los fines estatales la entidad contratante no cuente con el personal de planta que garantice el conocimiento profesional, técnico o científico que se requiere o los conocimientos especializados que se demanden. Desde luego que si se demuestra la existencia de una relación laboral que implica una actividad personal subordinada y dependiente, el contrato se torna en laboral en razón a la función desarrollada, lo que da lugar a desvirtuar la presunción consagrada en el precepto acusado y, por consiguiente, al derecho al pago de prestaciones sociales a cargo de la entidad contratante, para lo cual el trabajador puede ejercer la acción laboral ante la justicia del trabajo, si se trata de un trabajador oficial o ante la jurisdicción contencioso administrativa, con respecto al empleado público.*

*(...)*

*Preferentemente, el principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales tiene plena operancia en el asunto sub lite, en los casos en que se haya optado por los contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de manera que, configurada esa relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación que haya adoptado el vínculo que la encuadra, desde el punto de vista formal, con lo cual “agota su cometido al desentrañar y hacer triunfar la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado mismo.” (Sentencia C-555/94, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)”.*

<sup>19</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Sentencia del 25 de agosto de 2016. Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15)CE-SUJ2-005-16.

*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<sup>20</sup>.*

### **3. Elementos constitutivos de una relación laboral. Acreditación en el caso concreto**

Como se indicó anteriormente, el contrato de prestación de servicios se desfigura y da paso al llamado contrato realidad o relación laboral encubierta cuando se demuestra la concurrencia de los tres elementos constitutivos de la relación laboral, es decir, cuando: **i)** la prestación de servicio es personal; **ii)** subordinada de manera continuada; y **iii)** remunerada.

En el evento de acreditarse lo anterior, surge a favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades contenido en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, el derecho a que le sean reconocidas las prestaciones sociales del caso.

Siguiendo la línea de estudio trazada, este Tribunal analizará si en el presente asunto se configura el contrato realidad o la relación laboral encubierta reclamada, para lo cual abordará cada uno de los elementos constitutivos de la misma, atendiendo las pruebas allegadas al expediente.

Previo a lo anterior, este Tribunal debe indicar que aun cuando los testimonios recibidos fueron tachados por sospecha por el apoderado del Hospital San Juan de Dios de Pensilvania, tal circunstancia no impide la valoración de los mismos sino que exige que ésta sea más rigurosa por parte del Juez de conocimiento, confrontándolos con las demás pruebas obrantes en el proceso y atendiendo las reglas de la sana crítica<sup>21</sup>.

Con base en lo anterior, la Sala precisa que no observa que las declaraciones de los señores Víctor Samuel Mosquera Artamonov<sup>22</sup> y Viviana Andrea Parra Caicedo<sup>23</sup> fueran parcializadas o que incurrieran en vacilaciones o expresiones que denotaran ánimo revanchista o sesgado frente a la

---

<sup>20</sup> Cita de cita: En similares términos, se pronunció el Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, en sentencia de 27 de enero de 2011, consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente: 5001-23-31-000-1998-03542-01(0202-10).

<sup>21</sup> Así lo ha manifestado el Consejo de Estado en providencia del 14 de julio de 2016 (Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente: Dr. Hernán Andrade Rincón, radicación número: 41001-23-31-000-1999-00987-01 (36932)).

<sup>22</sup> Minuto 6:15 a 35:58 del archivo nº 31 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>23</sup> Minuto 37:20 a 1:13:09 del archivo nº 31 del cuaderno 1 del expediente digital.

demandada; y aunque eventualmente pudiera pensarse que tienen algún interés indirecto en razón de las demandas que presentaron contra la entidad también por la configuración de un contrato realidad, lo cierto es que se observa que ello no se dejó traslucir en sus declaraciones, que además fueron coherentes, congruentes y concordantes con los otros medios de prueba allegados. Adicionalmente, se trata de testigos relevantes, dadas sus condiciones de compañeros de trabajo del demandante, lo que les permitió conocer de manera directa las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que aquel prestó sus servicios.

A similares conclusiones ha llegado el Consejo de Estado en dos pronunciamientos relacionados con el reconocimiento de la relación laboral encubierta.

En efecto, en sentencia del 4 de mayo de 2023<sup>24</sup>, el Consejo de Estado indicó: *“En este punto, resulta pertinente señalar que si bien es cierto que algunos testigos se encuentran en situaciones similares a las del demandante, también lo es que ello no tiene la entidad suficiente de afectar la credibilidad de su declaración, toda vez que con lo manifestado evidencian que (i) aún la demandada les adeuda acreencias laborales y (ii) por ser compañeros del demandante, son idóneos para informar sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se desarrolló la prestación del servicio”*.

Así mismo, en providencia del 18 de agosto de 2022<sup>25</sup>, el Alto Tribunal en lo Contencioso Administrativo sostuvo:

*Ahora, aunque la entidad accionante en el curso de la apelación discrepó de lo manifestado por el señor Jairo de Jesús Arcila García en calidad de testigo al considerar que podrían (sic) tener interés en las resultas del proceso, ello, no implica que deba ser desestimado per se, sino que su declaración debe ser analizada de acuerdo con las reglas de la sana crítica y si es del caso, refutar lo dicho por este (sic), de conformidad con los demás medios probatorios.*

*En un asunto particular esta Subsección<sup>26</sup> sostuvo:*

*«En el recurso de apelación el demandado insiste en la tacha de los*

---

<sup>24</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. Gabriel Valbuena Hernández. Sentencia del 4 de mayo de 2023. Radicación número: 17001-23-33-000-2012-00078-01(679-2014).

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. Gabriel Valbuena Hernández. Sentencia del 18 de agosto de 2022. Radicación número: 17001-23-33-000-2014-00187-01(4135-2015).

<sup>26</sup> Cita de cita: Sentencia proferida el 13 de febrero de 2014 por la Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero; radicado: 25000-23-25-000-2000-01434-03(2397-07)

*testigos, fundamentado en que los declarantes tuvieron la misma condición de contratistas que el demandante, promovieron demandas a fin de obtener los mismos reconocimientos prestacionales y en tal virtud, se vicia la imparcialidad de sus versiones.*

*De conformidad con lo previsto en el artículo 218 del C.P.C., el juez apreciará los testimonios sospechosos, de acuerdo con las circunstancias de cada caso y, en el caso bajo análisis, si bien es cierto, en principio, se podría considerar que los declarantes podrían tener interés en las resultas del proceso, por tener litigios similares al que nos ocupa, también lo es que dada su condición de compañeros en el Fondo de Pasivo Social de Puertos de Colombia, que conocieron de manera directa las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que el demandante prestó sus servicios se consideran testigos idóneos para rendir declaración al respecto.*

[...]

*Así las cosas, tratándose de circunstancias personalísimas relacionadas con la prestación del servicio del demandante, la Sala estima que no se evidencia que las versiones de los testigos hubieran estado parcializadas o encaminadas a favorecer sus propios intereses, razón por la cual les dará total valor probatorio.»*

*De lo anterior se colige la imposibilidad de desestimar un testigo porque interpuso una demanda a fin de obtener los mismos reconocimientos prestacionales, pues aunque podría tener algún interés en las resultas del proceso, lo cierto es que dada la condición de compañeros de trabajo, el declarante pudo conocer de manera directa las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que el demandante desplegó sus funciones, ese orden, tal como lo dispuso la sentencia de la referencia resulta ser testigo idóneo para rendir las declaraciones, las mismas que serán valoradas de conformidad con las reglas de la sana critica (sic). (Líneas y negrilla son del texto).*

Precisado lo anterior, ahora sí prosigue el Tribunal con el análisis de los elementos que constituyen el contrato realidad reclamado.

### 3.1 La prestación personal del servicio

En reciente sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>27</sup>, el Consejo de Estado precisó lo siguiente en relación con la prestación personal del servicio: “Como personal natural, la labor encomendada al presunto contratista debe ser prestada de forma personal y directamente por este;<sup>28</sup> pues, gracias a sus

<sup>27</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16)CE-SUJ2-025-21.

<sup>28</sup> Cita de cita: Código Sustantivo del Trabajo, literal b) del artículo 23: [Es uno de los elementos

*capacidades o cualificaciones profesionales, fue a él a quien se eligió y no a otro; por lo que, dadas las condiciones para su ejecución, el contratista no pudo delegar el ejercicio de sus actividades en terceras personas.<sup>29</sup>”.*

De la documentación obrante en el expediente, se observa que durante el período comprendido entre el 14 de mayo de 2015 y el 31 de mayo de 2016, el señor Mauricio Montoya Cañón estuvo vinculado al Hospital San Juan de Dios de Pensilvania de forma continua e ininterrumpida, a través de contratos de prestación de servicios, de la manera que se describe a continuación:

Nº	CONTRATO nº	EXTREMOS TEMPORALES		VALOR
		Inicio	Final	
1	137-2015 del 14 de mayo de 2015 <sup>30</sup>	14 de mayo 2015	31 de diciembre de 2015	\$29'302.560, pagado en cuotas mensuales de \$3'855.600
2	002-2016 del 1º de enero de 2016 <sup>31</sup>	4 de enero de 2016	31 de mayo de 2016	\$20'435.000, pagado en cuotas mensuales de \$4'087.000

El objeto principal de tales contratos fue el de prestar servicios profesionales de medicina en la sede central del Hospital San Juan de Dios de Pensilvania o en el lugar que le fuere asignado.

Como obligaciones especiales que el demandante debía cumplir en desarrollo de los contratos suscritos, se pactaron las siguientes:

*1) Conocimiento de la Plataforma Estratégica Actualización 2010 – Circulares de Gerencia y de Coordinadores de Área-PAMEC de los diferentes servicios asistenciales y administrativos- Código de Buen Gobierno- Código de Ética- Política de Buen trato al usuario- Manual de Comunicación -Manual de Indicadores – Modelo de Operación por procesos-Manual de Operaciones- Guías Médicas Institucionales 2010 Versión II y para las otras patologías Enfoque de Medicina Basada en la Evidencia- Guías de Salud Pública Instituto Nacional de Salud SIVIGILA 2010-Guías del Instituto Nacional de Medicina Legal – Resolución 00412 de 2000: Normas y Guías- Estrategia AIEPI*

---

esenciales del contrato de trabajo] «La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo».

<sup>29</sup> Cita de cita: Al respeto, véase, entre otras sentencias, la del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B; de 1 de marzo de 2018; radicado 2013-00117-01 (3730-2014); C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

<sup>30</sup> Páginas 3 a 12 del archivo nº 03 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>31</sup> Páginas 13 a 23 del archivo nº 03 del cuaderno 1 del expediente digital.

actualización 2010- Estrategia IAMI- Manual de Auditoría Médica Versión I (Auditoría Retrospectiva) – Manual de Auditoría Médica Concurrente Versión II (Concurrente). Manual de bioseguridad, Manual de gestión integral de residuos hospitalarios, Plan de emergencias institucional

- 2) Realizar consulta externa, como actividad asistencial; (...).
- 3) Revisar y hacer historias clínicas a los usuarios de consulta externa, incluyendo el servicio de Promoción y Prevención; (...).
- 4) Realizar Atención de Urgencias y Atención Médica en el área de Hospitalización, como actividad asistencial; (...).
- 5) Revisar y hacer historias clínicas a los usuarios de consulta de Urgencias, (...).
- 6) Garantizar el funcionamiento del servicio de urgencias las 24 horas del día, y cumplimiento de los lineamientos establecidos por la E.S.E. Hospital Local San Juan de Dios, (...).
- 7) Asistir a las rondas asistenciales en los diferentes servicios, (...).
- 8) Realizar intervenciones quirúrgicas del nivel I de complejidad, a los usuarios que lo requieran; (...).
- 9) Realizar turnos de disponibilidad y asistenciales en los servicios de Consulta Externa, Urgencias y Hospitalización, según la programación y las necesidades de la ESE, en cualquiera de las sedes; según el Cuadro de Asignaciones médicas y las delegaciones realizadas por las Coordinaciones Médica y de Enfermería.
- 10) Realizar desplazamientos en la Ambulancia con pacientes críticos a nivel intra e interinstitucional; (...).
- 11) Realizar la coordinación directa del funcionamiento del servicio de urgencias, realizando seguimiento, evaluación y aplicación de los planes de mejora a las diferentes áreas que proveen directamente el servicio, (...).
- 12) Coordinar e intervenir cada servicio y/o sede, manteniendo la unidad de intereses en torno de la misión, visión y objetivos de la ESE Hospital San Juan de Dios, (...).
- 13) Realizar la coordinación directa del funcionamiento del Centro de Salud, realizando Estrictamente el seguimiento, evaluación y aplicación de los planes de mejora a las diferentes áreas que proveen directamente el servicio, (...).
- 14) Colaborar con el personal de otras dependencias cuando sus propias actividades lo permitan, (...).
- 15) Responder ínter consultas de otros servicios del Hospital; (...).
- 16) Informar periódicamente al jefe inmediato sobre la marcha del servicio de consulta externa, a través de reunión quincenal (Reunión y capacitación Médica) e informe mensual de desempeño.
- 17) Asistir y participar activamente en el comité y jornada científica; según programación del Cuadro de Turnos.
- 18) Participar en Jornadas de Diligenciamiento de Certificados Médicos para Programas Sociales; según los Formatos y las directrices de cada programa ej.: Adulto r – Discapacitados.
- 19) Diligenciar las Historias Clínicas con todas las normas preestablecidas, en medio físico y / o electrónico; (...).
- 20) Diligenciar debidamente los formatos, registros individuales de atención de los usuarios y cumplir las normas de notificación obligatoria; (...).
- 21) Desplazarse al área de influencia urbana y rural para cumplir con los programas de atención médica que le sean asignados.
- 22) Realizar la canalización obligatoria de todos los usuarios que asisten a la ESE a los programas establecidos de promoción y prevención; (...).
- 23) Realizar la ejecución de las actividades de Promoción y Prevención, educación en salud y participación comunitaria; (...).
- 24) Cumplir OBLIGATORIAMENTE las normas técnico administrativas y guías de atención establecidas por la Ley, las cuales serán evaluadas por la AUDITORÍA CLÍNICO-ADMINISTRATIVA, de la ESE, a través de los Manuales de

*Auditoría Médica retrospectiva, Concurrente y de Facturación y Cuentas Médicas. la generación de glosas y la ratificación de las mismas por falencias de índole médico, serán motivo de pago económico de las mismas, por parte del médico implicado. 25) Cumplir estrictamente con la CLASIFICACIÓN DEL RIESGO a cada uno de los usuarios de los programas de la Resolución 0412, con su respectivo registro y despliegue asistencial, (...). 26) Colaborar y asistir a otros médicos con la realización de cirugías y otros procedimientos especiales; incluyendo el procedimiento de Cesárea de Urgencias. 27) Instruir a los usuarios sobre la adecuada utilización de los servicios en salud y aplicación del sistema de TRIAGE; (...). 28) Realizar todas las actividades asignadas en el despliegue del sistema de garantía de la calidad de la institución facilitando el avance permanente y el mejoramiento continuo, (...). 29) Realizar todos los reconocimientos medico (sic) legales y necropsias, solicitadas por los órganos competentes para tal fin, (...). 30) Cumplir estrictamente con los procesos de notificación epidemiológica (...). 31) Realizar el apoyo y fortalecimiento a las actividades del área Científica de la E.S.E. Hospital Local San Juan de Dios: Emisión de circulares informativas- Elaborar y ejecutar cronograma de capacitación- Actualización de guías Médicas – Diseño y despliegue de políticas y procesos en salud. 32) Ejecutar las actividades de consulta prioritaria, en el servicio de consulta externa y urgencias, (...). 33) Realizar la canalización de los usuarios a las diferentes disciplinas según sea el caso y la necesidad; con base en el cronograma de Consulta Especializada y de brigadas Médico quirúrgicas. 34) Asistir y participar de las actividades de capacitación promovidas por la E.S.E. Hospital Local San Juan de Dios. 35) Garantizar el cumplimiento estricto la (sic) política del buen trato al usuario como valor esencial en la prestación de servicios de la E.S.E. Hospital Local San Juan de Dios. 36) Conocer y aplicar el código de ética y del buen gobierno adoptados por la Empresa Social del Estado Hospital Local San Juan de Dios. 37) Por exigencia legal del sector, se garantizara (sic) en el registro clínico cero tachones y cero enmendaduras. 38) Dar estricto cumplimiento al manual de comunicación de la empresa, garantizando una permanente comunicación oficial y directa de acuerdo a (sic) los canales establecidos promoviendo un clima organizacional positivo. 39) Promover medidas de austeridad, para garantizar la eficiencia y efectividad del recurso humano y financiero de la empresa 40) Asistir y participar activamente en todas las actividades del área de Calidad y de Auditoría Médica. 41) Representar a la ESE Hospital Local San Juan de Dios en actividades asistenciales, académicas y administrativas a nivel intra y extra institucional, como ejemplos: COVE Municipal- Consejo de Politice (sic) Social etc. 42) Programar y coordinar las actividades del personal médico; buscando la optimización del recurso humano y la prestación de servicios de salud con calidad; con base en el Cuadro de Asignaciones Médicas. 43) Asesorar, supervisar y evaluar las actividades del personal médico; con el fin de identificar las brechas en calidad y generar los respectivos planes de mejora; (...). 44) Elaborar y socializar informe de desempeño mensual del área Médica; con énfasis en Indicadores y Oportunidades de Mejora 45) Realizar asesoría y apoyo asistencial a los Servicios de Consulta Externa, Hospitalización y Urgencias; cuando la situación lo requiera, con base en lo*

referido en los ítems 2 y 4 del presente documento. **46)** Coordinar el Comité Científico y elaborar las actas, según Resolución de conformación. **47)** Coordinar el Comité de Historias Clínicas y elaborar las actas, según Resolución de conformación. **48)** Coordinar el Comité de Vigilancia Epidemiológica y elaborar las actas, según Resolución de conformación. **49)** Coordinar el Comité de Infecciones y elaborar las actas, según Resolución de conformación. **50)** Coordinar el Comité de Ética y elaborar las actas, según Resolución de conformación. **51)** Coordinar la Unidad de Análisis de Muerte Materno perinatal y elaborar las actas, según Resolución de conformación. **52)** Participar en Comité de Quejas y Reclamos, realizando el análisis de los casos y elaborando y desplegando los planes de mejora, según Resolución de conformación. **53)** Participar en reuniones y otros Comités Asistenciales y Administrativos, con el fin de aplicar el ciclo PHVA (Planear- Hacer- Verificar- Actuar); en pro del mejoramiento de la calidad institucional. **54)** Trabajar y desarrollar los requerimientos asistenciales y administrativos concernientes al Área Médica, exigidos por las contrataciones de las diferentes EPS Coordinar la planeación y despliegue de la Consulta Médica especializada, incluyendo las actividades médico-quirúrgicas **55)** Promover la capacitación y el reentrenamiento continuo del personal Médico; según el Plan anual de capacitación. **56)** Velar por el documentación y actualización de las Guías médicas con base en los requerimientos clínicos y jurídicos del sistema de salud **57)** Elaborar y socializar Circulares Informativas, con el fin de garantizar el conocimiento y aplicación de lineamientos asistenciales y administrativos, relacionados con el área médica **58)** Responder oficios y realizar análisis de Casos del área Médico- Legal, con el respectivo despliegue al área directiva y jurídica de la ESE **59)** Velar por el cuidado y la custodia del inventario que se tenga a cargo en cumplimiento del manual establecido para tal fin. **60)** Responder por los documentos que se encuentran a su cargo, garantizando la aplicación de las Normas de Archivo (Tablas de Retención Documental) **61)** Como el contratista se sujeta a la prestación de servicios profesionales en su respectiva área y bajo los parámetros previamente definidos por él (sin desconocer la autonomía que al contratista como profesional le asiste y la ausencia de subordinación) en el evento de que por su actuación se desvíe (sic) el cumplimiento de las actividades establecidas en el objeto del contrato y por cuya razón las respectivas facturas de cobro sean glosadas e imposibles de cobrar, el profesional contratista deberá realizar un plan de mejoramiento para subsanar estas dificultades en un lapso no r a (sic) un mes y si persiste estas glosas asumirá bajos (sic) su responsabilidad dichos valores previa concertación, para lo cual desde ahora autoriza a la entidad contratante para que sea descontados de las sumas existentes a su favor **62)** Realizar las demás Actividades que le sean asignadas y correspondan a la naturaleza de su cargo.

**PARÁGRAFO: EL CONTRATISTA** prestará los servicios objeto de la presente orden en las instalaciones del HOSPITAL, en los Centros de Salud de los corregimientos previa concertación entre las partes sobre el número y el tipo de actividades por día y por mes, según su disponibilidad de tiempo, la oferta de servicios y previa coordinación con las autoridades administrativas y asistenciales de la entidad, siendo de cargo de éste (sic) último brindarle la



*información pertinente para el desarrollo de la gestión.*

De acuerdo con los contratos de prestación de servicios que tienen como característica ser *intuitio personae*, así como atendiendo los testimonios recaudados en el trámite de este proceso<sup>32</sup>, se encuentra acreditado que el demandante prestó de manera personal y directa sus servicios como médico en Servicio Social Obligatorio para el Hospital San Juan de Dios de Pensilvania en los períodos indicados anteriormente, sin que tuviera la facultad para delegar en terceros el cumplimiento de las actividades referidas.

### **3.2 Continuada subordinación o dependencia**

En providencia del 4 de febrero de 2016<sup>33</sup>, el Consejo de Estado precisó que la subordinación o dependencia es la situación entendida como “(...) *aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo*”.

En la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>34</sup>, el Consejo de Estado señaló una serie de situaciones indicativas de la existencia de subordinación o dependencia y que deben ser valoradas a la luz de cada caso particular, tales como: lugar de trabajo, horario de labores, dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar, y actividades o tareas a desarrollar que correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral.

Antes de entrar a analizar si en el caso concreto se demostró la existencia de subordinación o dependencia, el Tribunal considera necesario referirse a la naturaleza del Servicio Social Obligatorio y a su régimen salarial y prestacional. Lo anterior, por cuanto si bien en los contratos no se mencionó que el accionante se vinculó a la entidad demandada en condición de médico de Servicio Social Obligatorio, lo cierto es que así se desprende de los testimonios recaudados.

---

<sup>32</sup> Ver declaración de los señores Víctor Samuel Mosquera Artamonov (minuto 6:15 a 35:58 del archivo n° 31 del cuaderno 1 del expediente digital) y Viviana Andrea Parra Caicedo (minuto 37:20 a 1:13:09 del archivo n° 31 del cuaderno 1 del expediente digital).

<sup>33</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve. Sentencia del 4 de febrero de 2016. Radicación número: 81001-23-33-000-2012-00020-01(0316-14).

<sup>34</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16)CE-SUJ2-025-21.

El Servicio Social Obligatorio fue creado mediante la Ley 50 de 1981, la cual indicó que aquel debía ser prestado dentro del territorio nacional, hasta por un año, por todas aquellas personas con formación tecnológica o universitaria, de acuerdo con los niveles establecidos en el artículo 25 del Decreto Ley 80 de 1980 (artículo 1º).

El artículo 2 de la Ley 50 de 1981 estableció que el Servicio Social Obligatorio se prestaría con posterioridad a la obtención del respectivo título y sería requisito indispensable y previo para obtener la refrendación de dicho título, para vincularse a cualquier organismo del Estado y para ejercer la profesión dentro del territorio nacional.

De conformidad con el artículo 5 de la norma mencionada, el Gobierno Nacional determinaría en forma gradual, a propuesta del Consejo Nacional Coordinador del Servicio Social Obligatorio y de acuerdo con las prioridades, las profesiones u oficios que debían cumplirlo, su duración y la clase de establecimientos en los cuales habría de prestarse.

Por su parte, el artículo 6 de la Ley 50 de 1981 consagró que: *“Las tasas remunerativas y el régimen prestacional al cual serán sometidos quienes presten el Servicio Social Obligatorio serán los propios de la institución a la cual se vincule el personal para cumplimiento de dicho servicio y se aplicarán bajo la supervisión y control del Consejo Nacional Coordinador del Servicio Social Obligatorio”*.

Mediante el Decreto 2396 de 1981, se dictaron disposiciones relacionadas con el Servicio Social Obligatorio del área de la salud, previendo en su artículo 1º que los egresados de los programas de medicina, odontología, microbiología, bacteriología, laboratorio clínico y enfermería con formación tecnológica o universitaria, que hubieran obtenido el respectivo título, y quienes habiéndolo obtenido en el exterior lo hubieran convalidado, debían cumplir el Servicio Social Obligatorio.

De conformidad con los artículos 2 y 3 del Decreto 2396 de 1981, el Servicio Social Obligatorio para los egresados de los programas enunciados sería de dedicación de tiempo completo, con una duración de un año, y prestado en entidades oficiales y de salud de carácter privado sin ánimo de lucro de zonas rurales o urbanas marginadas de los centros urbanos o, en su defecto, en programas de salud que atendieran emergencias, calamidades públicas o programas docentes de tipo científico investigativo.

Los artículos 6 y 7 del Decreto 2396 de 1981 reiteraron que los profesionales que debían cumplir con el Servicio Social Obligatorio quedarían sujetos a las disposiciones que en materia de personal rigieran en las entidades a las cuales

se vincularan.

A través del Decreto 3289 de 1982, se disminuyó a seis meses el Servicio Social Obligatorio que se realizara en zonas que estuvieran sometidas a enfrentamiento armado o a acciones subversivas.

El Decreto 3448 de 1983 estableció un estatuto para las zonas fronterizas del país y brindó como estímulo a los profesionales que se vincularan en dichos lugares, la disminución del Servicio Social Obligatorio a nueve meses.

Con el Decreto 1335 de 1990, el Presidente de la República expidió de manera parcial el manual general de funciones y requisitos del subsector oficial del sector salud, estableciendo tanto la naturaleza de las funciones, como los requisitos para los cargos de médico del Servicio Social Obligatorio y médico general, siendo evidente la similitud existente para ambos empleos, al contemplar, por funciones, la ejecución de labores profesionales de medicina general y, por requisito, la acreditación del título de formación universitaria en medicina:

#### *MEDICO (sic) DE SERVICIO SOCIAL OBLIGATORIO - 321505*

##### *1. NATURALEZA DE LAS FUNCIONES DEL CARGO*

*Ejecución de labores profesionales de medicina general, programas de prevención, protección y de rehabilitación del paciente, medio ambiente y de colaboración en aspectos de medicina legal.*

##### *2 FUNCIONES*

*-Participar en el diagnóstico y pronóstico del estado de salud de la población asignada.*

*-Prestar atención médica general haciendo el diagnóstico y determinando la terapia de los pacientes.*

*-Participar en la programación, supervisión, evaluación y control de las actividades de salud que se realicen en el área asignada.*

*-Realizar control médico periódico a pacientes laboralmente expuestos a las situaciones de contaminación ambiental que impliquen riesgo para su salud.*

*-Participar en las brigadas de salud de área de influencia.*

*-Realizar vigilancia epidemiológica en todas aquellas situaciones que sean factor de riesgo para la población que le ha sido asignada.*

- Evaluar las actividades e impacto de la prestación de los servicios de salud.*
- Promover en su área de trabajo la participación de la comunidad en actividades de salud e impulsar la conformación de los comités de salud y formación de líderes comunitarios en salud.*
- Establecer y mantener las relaciones de coordinación necesarias para lograr una eficaz prestación de los servicios de salud.*
- Reportar oportunamente las anormalidades en la prestación del servicio y proponer las alternativas de solución.*
- Ejercer las demás funciones que le sean asignadas y sean afines con la naturaleza del cargo.*

### 3. REQUISITOS

#### 3.1 Estudios. Título de formación universitaria en medicina.

MEDICO (sic) GENERAL - 321510

#### 1. NATURALEZA DE LAS FUNCIONES DEL CARGO

*Ejecución de labores profesionales en actividades de promoción, protección y de rehabilitación del paciente y medio ambiente.*

#### 2. FUNCIONES

- Practicar exámenes de medicina general, formular diagnósticos y prescribir el tratamiento que debe seguirse, aplicando los derechos del enfermo.*
- Prescribir y/o realizar procedimientos especiales para ayuda en el diagnóstico y/o en el manejo de pacientes, según el caso.*
- Realizar intervenciones de cirugía general a pacientes hospitalizados o ambulatorios o colaborar en ellos de acuerdo al nivel en el cual esté ubicado y controlar a los pacientes que estén bajo su cuidado.*
- Realizar control médico periódico a pacientes laboralmente expuestos a situaciones de contaminación ambiental que impliquen riesgo para su salud.*
- Llevar controles estadísticos con fines científicos y administrativos y reportar las enfermedades de notificación obligatoria.*
- Realizar interconsulta y remitir pacientes a médicos especialistas cuando se requiera y de acuerdo a las normas del sistema de remisión de pacientes.*

*-Participar en la elaboración y desarrollo de programas de promoción y prevención de salud a la comunidad.*

*-Realizar vigilancia epidemiológica en todas aquellas situaciones que sean factor de riesgo para la población.*

*-Orientar la prestación de los primeros auxilios y la remisión de pacientes solicitados por radioteléfono.*

*-Colaborar en la elaboración e implantación del plan de emergencia para ser aplicado en los organismos de salud del área de influencia.*

*-Participar en el diagnóstico y pronóstico del estado de salud de la población del área de influencia.*

*-Participar en la evaluación de las actividades e impacto de la prestación de los servicios de salud.*

*-Promover en su área de trabajo, la participación de la comunidad en actividades de salud e impulsar la conformación de los comités de salud y formación de líderes comunitarios en salud.*

*-Participar en investigaciones de tipo aplicado tendientes a esclarecer las causas y soluciones a los problemas de salud de la comunidad.*

*-Establecer y mantener las relaciones de coordinación necesarias para lograr una eficaz prestación de los servicios de salud.*

*-Velar por la consecución oportuna de los recursos necesarios y por la racional utilización de los disponibles y demás bienes a su cargo.*

*-Ejercer las demás funciones asignadas y sean afines con la naturaleza del cargo.*

### 3. REQUISITOS

#### 3.1 Estudios. Título de formación universitaria en medicina.

Mediante el Decreto 2865 de 1994 se responsabilizó a las Direcciones Seccionales, Distritales y Locales de Salud de la selección, aprobación y renovación de las plazas para el cumplimiento del Servicio Social Obligatorio, "(...) con sujeción a los criterios que fije el Ministerio de Salud, así como a las normas técnicas que expida para la prestación de dicho servicio, (...)" (artículo 1º); y también se orientó a tales entidades a racionalizar "(...) la distribución de las plazas de Servicio Social Obligatorio, en el territorio de su jurisdicción, de acuerdo a la

*proporción de la población con necesidades básicas insatisfechas, dando prioridad a los centros y puestos de salud del área rural” (artículo 2). Adicionalmente, dicha norma contempló que “(...) la entidad solicitante debe contar con la correspondiente disponibilidad presupuestal, y cumplir con las demás disposiciones que en materia de vinculación de personal rijan en las entidades a las cuales se vinculen” (artículo 3).*

Con la Resolución 795 de 1995, el Ministerio de Salud estableció los criterios técnicos administrativos para la prestación del Servicio Social Obligatorio, contemplando los siguientes:

(...)

*2. Las plazas se orientarán preferencialmente a la ampliación de cobertura en atención en salud a las poblaciones de estratos socioeconómicos 1 y 2.*

*3. Para efectos de la prestación del Servicio Social Obligatorio se tendrán en cuenta las necesidades requeridas en sus respectivas jurisdicciones.*

(...)

*5. Las funciones y actividades que ejecutará el Profesional estarán de acuerdo con los programas a desarrollar.*

*6. El profesional debe contar con la infraestructura necesaria para el desarrollo de sus funciones.*

*7. La vinculación de los Profesionales deberá contar con la disponibilidad presupuestal respectiva y en ningún caso su remuneración será inferior a los cargos de planta de las instituciones en la cuales presten sus servicios.*

*8. El profesional que presta el Servicio Social Obligatorio gozará de las mismas garantías del personal de planta, en cuanto a honorarios, compensatorios, etc.*

La citada resolución dispuso que era deber del profesional del Servicio Social Obligatorio permanecer disponible en la localidad sede de la plaza para cualquier emergencia en salud que se presentara, sin que se le pudieran desconocer los derechos laborales y legales que le asistían.

El artículo 10 de la resolución referida estableció que *“Las Direcciones de Salud, así como las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas o privadas deberán hacer la equivalencia salarial de los cargos del Servicio Social Obligatorio a los de planta de personal de la respectiva entidad, para las mismas profesiones”.*

Por su parte, el artículo 12 de la misma norma en comentario previó que: *“Los profesionales que cumplan con el Servicio Social Obligatorio estarán sujetos a las*

*disposiciones vigentes que en materia de administración de personal, salarios y prestaciones sociales rijan en las entidades donde presten dicho servicio”.*

A través del Decreto 1921 de 1994 se estableció la estructura de cargos de las entidades del subsector oficial del sector salud territorial, de la cual se destaca la siguiente:

*Artículo 3º. De los niveles y denominaciones de cargos. Establécense para los diferentes empleos contemplados en las plantas de cargos de los diferentes organismos y entidades del subsector oficial del sector salud de las entidades territoriales, los siguientes niveles y denominaciones de cargos:*

(...)

*d) Profesional. El nivel profesional agrupa aquellos empleos a los que corresponden funciones cuya naturaleza demanda la aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional reconocida por la ley, y comprende los siguientes cargos:*

(...)

3215 Médico General

Dentro de la clasificación de los empleos del área asistencial de las entidades territoriales que conforman el Sistema de Seguridad Social en Salud, realizada a través del Decreto 1569 de 1998, se encuentran los del Servicio Social Obligatorio en el nivel profesional:

*Artículo 15. De la clasificación de los empleos de las entidades públicas que conforman el Sistema de Seguridad Social en Salud. De acuerdo con la naturaleza general de las funciones, la índole de sus responsabilidades y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleos del área asistencial de las entidades territoriales que conforman el Sistema de Seguridad Social en Salud se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos:*

*Directivo, Asesor, Ejecutivo, Profesional, Técnico y Auxiliar*

(...)

*d) Nivel Profesional. Agrupa aquellos empleos a los que corresponden funciones cuya naturaleza demanda aplicación de los conocimientos propios de cualquier disciplina académica del área de la salud;*

(...)

*Artículo 21. De la nomenclatura y clasificación de empleos del nivel Profesional.*

*El nivel Profesional está integrado por los siguientes empleos:*

<b>Código</b>	<b>Denominación del empleo</b>
(...)	(...)
305	Médico Servicio Social Obligatorio

Con la expedición del Decreto 785 de 2005, se incluyó nuevamente en la nomenclatura y clasificación de empleos de las entidades territoriales, al Profesional Servicio Social Obligatorio.

El Servicio Social Obligatorio creado mediante la Ley 50 de 1981 fue sustituido por la Ley 1164 de 2007, con la cual se dictaron disposiciones en materia del talento humano en salud, quedando regulado así:

**ARTÍCULO 33. DEL SERVICIO SOCIAL.** *Créase el Servicio Social Obligatorio para los egresados de los programas de educación superior del área de la salud, el cual debe ser prestado en poblaciones deprimidas urbanas o rurales o de difícil acceso a los servicios de salud, en entidades relacionadas con la prestación de servicios, la dirección, la administración y la investigación en las áreas de la salud. El Estado velará y promoverá que las instituciones prestadoras de servicios (IPS), Instituciones de Protección Social, Direcciones Territoriales de Salud, ofrezcan un número de plazas suficientes, acorde con las necesidades de la población en su respectiva jurisdicción y con el número de egresados de los programas de educación superior de áreas de la salud.*

*El servicio social debe prestarse, por un término no inferior a seis (6) meses, ni superior a un (1) año.*

*El cumplimiento del Servicio Social se hará extensivo para los nacionales y extranjeros graduados en el exterior, sin perjuicio de lo establecido en los convenios y tratados internacionales.*

**PARÁGRAFO 1o.** *El diseño, dirección, coordinación, organización y evaluación del Servicio Social creado mediante la presente ley, corresponde al Ministerio de la Protección Social. Igualmente, definirá el tipo de metodología que le permita identificar las zonas de difícil acceso y las poblaciones deprimidas, las entidades para la prestación del servicio social, las profesiones objeto del mismo y los eventos de exoneración y convalidación.*

**PARÁGRAFO 2o.** *El Servicio Social creado mediante la presente ley, se prestará por única vez en una profesión de la salud, con posterioridad a la obtención del título como requisito obligatorio y previo para la inscripción en el Registro Unico (sic) Nacional.*

**PARÁGRAFO 3o.** *La vinculación de los profesionales que presten el servicio debe garantizar la remuneración de acuerdo al nivel académico de los*



*profesionales y a los estándares fijados en cada institución o por la entidad territorial y la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y a Riesgos Profesionales. En ningún caso podrán ser vinculados a través de terceras personas jurídicas o naturales.*

**PARÁGRAFO 4o.** *El personal de salud que preste el Servicio Social en lugares de difícil acceso, tendrá prioridad en los cupos educativos de programas de especialización brindados por las universidades públicas, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos académicos exigidos, igualmente gozarán de descuentos en las matrículas de conformidad con los porcentajes establecidos por las entidades educativas. El Gobierno Nacional reglamentará los incentivos para las entidades públicas o privadas de los lugares de difícil acceso que creen cupos para la prestación del servicio social.*

**PARÁGRAFO 5o.** *El Servicio Social creado en la presente ley sustituye para todos los efectos del personal de la salud, al Servicio Social Obligatorio creado mediante la Ley 50 de 1981. No obstante, mientras se reglamenta la presente ley continuarán vigentes las normas que rigen el Servicio Social Obligatorio para los profesionales de la salud.*

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Salud expidió la Resolución 1058 de 2010, con la cual reglamentó el Servicio Social Obligatorio para los egresados de los programas de educación superior del área de la salud, de cuya reglamentación se destaca:

**ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS.** *El Servicio Social Obligatorio en Salud estará orientado a:*

- a) Mejorar el acceso y calidad de los servicios de salud, especialmente en poblaciones deprimidas urbanas y rurales o de difícil acceso a los servicios de salud.*
- b) Estimular una adecuada distribución geográfica del talento humano en salud.*
- c) Propiciar espacios para el desarrollo personal y profesional del talento humano que inicia su vida laboral en el sector salud.*

**ARTÍCULO 3o. DEFINICIONES.** *Para efectos de la aplicación de la presente resolución, se adoptan las siguientes definiciones:*

**Servicio Social Obligatorio:** *Es el desempeño de una profesión con carácter social, mediante el cual los egresados de los programas de educación superior del área de la salud contribuyen a la solución de los problemas de salud desde el campo de su competencia profesional, como uno de los requisitos para obtener la autorización del ejercicio, en los términos que definan las normas vigentes.*

(...)

**ARTÍCULO 10. DURACIÓN.** *El Servicio Social Obligatorio se cumplirá por un término de un (1) año, salvo en las plazas señaladas en el literal c) del artículo 5o de la presente Resolución y las plazas aprobadas en el marco de los convenios establecidos en el artículo 7o de la presente resolución, cuya duración será de seis (6) y nueve (9) meses, respectivamente.*

Finalmente, con Resolución 2358 de 2014, se estableció el procedimiento para la asignación de las plazas del Servicio Social Obligatorio.

En relación con el Servicio Social Obligatorio, el Consejo de Estado<sup>35</sup> ha sostenido que: “(...) es una fuente de personal calificado e idóneo para incrementar la cobertura de la prestación del servicio de salud, no una forma especial o flexible de vinculación a la administración pública. En este sentido, tal como lo establecen claramente las normas transcritas, quienes desempeñen un cargo bajo esta denominación cuentan con los mismos derechos salariales y prestaciones del personal de planta de la entidad<sup>36</sup>. En consecuencia, no pueden estar vinculados bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios ni siquiera cuando se trate de Empresas Sociales del Estado, dado que la normatividad que regula la materia no consagra para el efecto ningún tipo de excepción”. Y también ha manifestado<sup>37</sup> que: “Para la Sala, la vinculación de profesionales del SSO mediante contratos de prestación de servicios, para evadir la carga prestacional, desnaturaliza la institución estudiada”.

Con fundamento en el anterior recuento normativo y de conformidad con los medios probatorios allegados al expediente, esta Sala de Decisión considera que en el presente asunto el elemento de la subordinación o dependencia también se encuentra demostrado, según pasa a indicarse.

- a) Funciones del contrato relacionadas con el objeto social de la ESE y similares a las de empleados de planta. Permanencia de dichas funciones

---

<sup>35</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve. Sentencia del 25 de marzo de 2010. Radicación número: 17001-23-31-000-2005-01062-01(1131-09).

Dicha providencia fue reiterada en sentencia del 21 de noviembre de 2013 (Radicación número: 13001-23-31-000-2001-01880-01(0690-11)), con ponencia del Consejero Gustavo Eduardo Gómez Aranguren de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

<sup>36</sup> Cita de cita: Consejo de Estado. Secc. 2ª. Sent. del 16 de abril de 2009. M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. No. Interno: 0694-07

<sup>37</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. Luis Rafael Vergara Quintero. Sentencia del 2 de octubre de 2008. Radicación número: 73001-23-31-000-2006-01326-01(1289-07).

Conforme al numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, uno de los requisitos esenciales del contrato de prestación de servicios es su temporalidad, pues la norma citada dispone que aquellos se celebran por el término estrictamente indispensable.

La circunstancia de celebrar contratos de prestación de servicios para realizar labores de carácter permanente, contraría la naturaleza propia de aquellos, así como la razón para la cual fueron concebidos en la Ley 80 de 1993, y permitiría inferir que esta modalidad de contratación fue utilizada para disfrazar una relación laboral y eximirse del pago de las prestaciones sociales a los trabajadores.

Lo anterior, por cuanto, como lo prevé la parte final del artículo 2 del Decreto 2400 de 1968<sup>38</sup>, “[p]ara el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y, en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones”.

Esta prohibición fue replicada por el artículo 7 del Decreto 1950 de 1973<sup>39</sup> y por el artículo 1º del Decreto 3074 de 2008<sup>40</sup> que modificó y adicionó el artículo 2 del Decreto 2400 de 1968.

El inciso final del artículo 2 del Decreto 2400 de 1968, con la modificación introducida por el artículo 1º del Decreto 3074 de 2008, fue declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-614 de 2009, en la que precisó que la permanencia en un contrato de prestación de servicios es un elemento más que indica la existencia de una relación laboral<sup>41</sup>, y adicionalmente expuso los criterios que permiten diferenciar una relación laboral de una por prestación de servicios:

---

<sup>38</sup> “Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones”.

<sup>39</sup> “Artículo 7º.- Salvo lo que dispone la ley para los trabajadores oficiales, en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto Nacional. La función pública que implique el ejercicio de la autoridad administrativa no podrá ser objeto de contrato ni delegarse en el personal vinculado mediante esta modalidad”.

<sup>40</sup> “ARTICULO 1. Modifícase y adiciónase el Decreto número 2400 de 1968, en los siguientes términos:

El artículo 2. quedará así:

(...)

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”.

<sup>41</sup> “La Corte encuentra que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues 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

*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 acudirse a la relación legal y reglamentaria o al contrato laboral y no a la contratación pública; iii) Criterio temporal o de la habitualidad: **si las funciones contratadas 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 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 acudirse 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. (Negrilla fuera de texto).*

Esta Sala de Decisión considera que si bien las actividades desarrolladas por el demandante tenían una duración específica en el marco del Servicio Social Obligatorio, lo cierto es que aquellas, sin duda, guardan relación directa o aluden a una función inherente, permanente y obligatoria de la entidad demandada, y se realizaron de manera continua por el lapso exigido en la ley, siendo primordiales para el funcionamiento de la institución.

---

*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”.*

b) Sede del objeto contractual

Tal como quedó consignado en cada contrato de prestación de servicios suscrito, se encuentra acreditado que el señor Mauricio Montoya Cañón debía cumplir sus labores como médico en Servicio Social Obligatorio en la sede de la entidad demandada o en los centros de salud y demás lugares que ésta dispusiera.

c) Obligatoriedad de portar elementos distintivos acordes con la imagen corporativa de la entidad

Teniendo en cuenta las funciones a desarrollar por el señor Mauricio Montoya Cañón, esto es, las de médico en Servicio Social Obligatorio, este Tribunal considera que su presentación personal debía guardar consonancia con la imagen corporativa del Hospital San Juan de Dios de Pensilvania y con los distintivos propios de su cargo.

d) Uso de elementos institucionales

Entiende esta Corporación que si el señor Mauricio Montoya Cañón debía prestar sus servicios como médico en Servicio Social Obligatorio en las sedes dispuestas por el Hospital San Juan de Dios de Pensilvania para ello, es apenas lógico que hiciera uso de los medios establecidos por la entidad para la atención médica, esto es, de todos los equipos, instrumental e insumos proporcionados por la ESE. Y así quedó consignado en cada contrato de prestación de servicios, pues una de las funciones asignadas era la de velar por el cuidado y la custodia del inventario a cargo.

e) Fijación y cumplimiento de horario

Tal como quedó consignado en los contratos allegados, el demandante debía atender consulta externa, urgencias y hospitalización; turnos de disponibilidad y asistenciales en los mismos tipos de servicio, pero en otras sedes del hospital; así como realizar desplazamientos en ambulancia. Todo lo anterior implica que se encontraba sometido a un determinado horario, de acuerdo con la agenda que previamente la entidad fijara atendiendo la demanda de pacientes.

En efecto, los testigos que rindieron declaración en este proceso<sup>42</sup>,

---

<sup>42</sup> Ver declaración de los señores Víctor Samuel Mosquera Artamonov (minuto 6:15 a 35:58 del archivo n° 31 del cuaderno 1 del expediente digital) y Viviana Andrea Parra Caicedo (minuto 37:20 a 1:13:09 del archivo n° 31 del cuaderno 1 del expediente digital).

precisaron lo siguiente en relación con el horario que debía cumplir el accionante dependiendo del tipo de servicio al que fuera asignado:

- Consulta externa: entre 6:30 a.m. y 7:00 a.m. a 12:00 p.m., y 1:00 p.m. a 5:00 p.m. o 6:00 p.m., atendiendo pacientes cada 20 minutos.
- Urgencias: turnos de 12 horas, que podían ser de 7:00 a.m. a 7:00 p.m., o de 7:00 p.m. a 7:00 a.m.
- Telemedicina: consulta de medicina especializada asistida, en la que se trabajaba de 7:00 a.m. a 12:00 p.m. y de 2:00 p.m. a 5:00 p.m., y en la cual se examinaba a los pacientes y el médico especialista, a través de los sistemas informáticos, daba su valoración.
- Disponibilidad: un mes entero en el que tenía que estar disponible todo el tiempo en el pueblo para cuando se necesitara una remisión.
- Atención a zonas veredales o corregimientos: lo cual se dio durante los primeros seis meses del contrato, y con ocasión de lo cual debían permanecer varios días atendiendo consulta externa y urgencias las 24 horas en los respectivos centros de salud.

Explicaron los declarantes que para cumplir las funciones asignadas conforme a los mencionados servicios, la entidad realizaba cuadros de turnos cada mes, según las necesidades del hospital, y eran enviados vía correo electrónico o en ocasiones se entregaban de manera impresa, en los cual se especificaban los horarios, la rotación y los días de descanso.

En el expediente reposan cuadros de turnos<sup>43</sup> correspondientes a los meses de julio a diciembre de 2015 y de enero a agosto de 2016, en los que se observa que efectivamente todos los días de la semana se realizaba una distribución entre varios médicos, incluyendo al demandante, de consulta externa, urgencias en el día o en la noche, telemedicina, turnos de disponibilidad, traslados a corregimientos o jornadas de salud, precisando también los días libres.

De acuerdo con lo narrado por los testigos, durante el primer período de vinculación del demandante, esto es, entre mayo y diciembre de 2015, los cuadros de turnos los elaboraba una bacterióloga de nombre Mónica que fungía como coordinadora médica; y posteriormente, para el segundo período, esto es, de enero a mayo de 2016, los turnos los realizaba una persona llamada Claudia, que se identificaba como jefe de talento humano.

---

<sup>43</sup> Páginas 24 a 42 del archivo n° 03 del cuaderno 1 del expediente digital.

Conforme a lo expuesto en las declaraciones, el demandante no tenía autonomía para modificar los turnos, pues el horario lo fijaba la entidad y aquel debía cumplirlo, ya que los pacientes ya estaban programados, en el caso del servicio por consulta externa.

Informaron además los testigos que en caso que el accionante y los demás médicos de Servicio Social Obligatorio requirieran ausentarse de sus sitios de trabajo, debían solicitar el correspondiente permiso por escrito a la coordinadora médica o a la jefe de talento humano, tal como se les indicaba en las reuniones que diariamente tenían con el gerente de la ESE, e incluso se exigía a veces que el permiso se presentara con 3, 5 o 7 días de antelación. Añadió una de las declarantes que la respuesta a los permisos se daba de manera verbal.

De lo expuesto considera esta Sala que el señor Mauricio Montoya Cañón sí debía cumplir sus labores como médico general en Servicio Social Obligatorio dentro de un horario determinado, impuesto de manera unilateral por la contratante y sujeto a las necesidades propias de la institución. De hecho, recuérdese que en el recuento normativo se indicó que uno de los deberes del profesional en Servicio Social Obligatorio era el de permanecer disponible para cualquier emergencia en salud. En ese sentido, el actor no contaba con la autonomía propia para manejar su tiempo como profesional.

f) Sujeción a reglamentos, órdenes e instrucciones

Sin perjuicio de que en los contratos de prestación de servicios suscritos con la entidad demandada se pactara que las actividades serían ejecutadas con plena autonomía técnica y administrativa, sin relación de subordinación o dependencia, esta Corporación considera que está demostrado en el proceso que las labores desarrolladas por el demandante en ejecución de dichos acuerdos de voluntades estaban sujetas a constante supervisión y correspondían más que a una relación de coordinación entre los contratantes, a verdadera subordinación, como quiera que:

- El desempeño de las funciones del accionante estaba sujeto al cumplimiento de un horario impuesto unilateralmente por la entidad, según la programación y las necesidades de la ESE, y atendiendo las delegaciones realizadas por las coordinaciones médica y de enfermería, como expresamente quedó contemplado en los contratos.

- Según se indicó en las obligaciones especiales pactadas con el demandante, éste debía informar cada quince días al “*jefe inmediato*” sobre la marcha del servicio de consulta externa, y presentar informe mensual de desempeño.
- El actor estaba obligado a asistir activamente en reuniones, comités asistenciales y administrativos, así como en jornadas institucionales, capacitaciones promovidas por la entidad y demás actividades.
- La parte actora tenía que asistir y participar de las actividades de capacitación promovidas por la ESE., así como de aquellas del área de calidad y de auditoría médica.
- El accionante estaba en la obligación de responder oficios y de realizar análisis de casos del área médico legal, con el respectivo despliegue al área directiva y jurídica de la ESE.
- La parte demandante debía sujetarse a la asignación de la sede en la cual debía prestar sus servicios como médico en Servicio Social Obligatorio.
- Los elementos entregados para el desarrollo de las actividades se encontraban bajo el cuidado y custodia del accionante, quien debía responder por su estado y funcionamiento.
- Adicional a lo anterior, el demandante debía realizar labores con tinte administrativo, como por ejemplo: elaborar circulares informativas; responder oficios; velar por la actualización de las guías médicas; promover la capacitación y el reentrenamiento continuo del personal médico; coordinar la planeación y despliegue de la consulta médica especializada; coordinar varios comités; programar y coordinar las actividades del personal médico, buscando la optimización del recurso humano y la prestación de servicios de salud con calidad; representar a la ESE en actividades asistenciales, académicas y administrativas a nivel intra y extra institucional; y promover medidas de austeridad para garantizar la eficiencia y efectividad del recurso humano y financiero de la empresa.

Adicionalmente, con los testimonios recibidos, se demostró que el demandante tenía que atender las directrices no sólo del gerente sino de la coordinadora médica y, posteriormente de la jefe de talento



humano. Incluso, la testigo Viviana Andrea Parra Caicedo<sup>44</sup> aseguró constarle que el accionante tuvo muchos inconvenientes para solicitar permisos, que se afectó psicológicamente porque los directivos constantemente estaban vigilando su trabajo de forma excesiva, le negaban permisos y muchas veces la gerente o la jefe de talento humano lo abordaba y le decía que si no estaba de acuerdo con las condiciones laborales que le ofrecían, era mejor que renunciara.

No puede pasarse por alto que la sola ejecución de las funciones como médico en Servicio Social Obligatorio, que son similares a las de los médicos generales de planta, implícitamente conlleva dependencia respecto del centro hospitalario, tanto en el cumplimiento de directrices y políticas de atención a los usuarios que requieran los servicios de salud, como en el acatamiento de horarios y/o turnos que impongan los jefes inmediatos, los cuales son de obligatorio cumplimiento, dado que dicho componente hace parte para la debida y oportuna atención integral que permanentemente presta la institución médica.

g) Prestación exclusiva de servicios con la ESE

Ninguno de los elementos materiales probatorios allegados al proceso permite afirmar que durante el término de vinculación con el Hospital San Juan de Dios de Pensilvania, el señor Mauricio Montoya Cañón suscribió contrato de prestación de servicios alguno con otra institución. Y de así haberlo hecho, tal circunstancia, en criterio de este Tribunal, no desdibuja la prestación exclusiva que tenía con la demandada, pues es evidente que hubiera sido en momentos para los cuales no estuviese laborando en la ESE accionada.

De hecho, conforme lo narraron los testigos, al accionante no le hubiese quedado tiempo para prestar servicios en otro centro asistencial.

h) Falta de autonomía e independencia

Para la Sala es claro que por su naturaleza, las atribuciones de quien se desempeñe como médico general no tienen el alcance de determinar las condiciones bajo las cuales dicha labor debe ser desempeñada, lo que desvirtúa desde todo punto de vista el factor autonomía e independencia que se predica de una relación de prestación de servicios como la que en apariencia se constituyó entre las partes en el *sub lite*.

---

<sup>44</sup> Minuto 37:20 a 1:13:09 del archivo nº 31 del cuaderno 1 del expediente digital.

En efecto, en el presente caso se demostró que la actividad contractual no era ejercida de manera autónoma e independiente, pues el demandante debía: **i)** cumplir la programación establecida para la consulta externa, hospitalización, urgencias y demás actividades, lo cual implica la sujeción a un horario de trabajo en los turnos previamente fijados por el Hospital San Juan de Dios de Pensilvania según las necesidades del servicio; **ii)** no se encontraba en posibilidad de suscribir contrato de prestación de servicios con otra institución, pues al tener que cubrir el servicio médico que brindaba la entidad cada mes en unos turnos ya definidos, necesariamente hubiera tenido que pactar horarios en los días que se tenían como descanso; **iii)** no hacía uso de equipos propios para la ejecución de sus labores sino los suministrados por la entidad; **iv)** no podía ejecutar las actividades contratadas en las circunstancias de tiempo, modo y lugar de su preferencia, pues como se vio, había una agenda para citas médicas en horarios fijos toda la semana; **v)** sus actividades estaban sometidas a las directrices del gerente, de la coordinadora médica o de la jefe de talento humano; y **vi)** no podía ausentarse del lugar de trabajo a menos que solicitara el permiso correspondiente.

De todo lo anterior se concluye que se encuentra acreditada la subordinación del señor Mauricio Montoya Cañón como segundo elemento de la relación laboral predicada respecto del Hospital San Juan de Dios de Pensilvania.

### 3.3 Retribución

Sobre la existencia de remuneración por las actividades desarrolladas, el Consejo de Estado precisó lo siguiente en la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>45</sup> ya citada: *“Por los servicios prestados, el presunto contratista ha debido recibir una contraprestación económica, con independencia de si la entidad contratante fue la que directamente la realizó. Lo importante aquí es el carácter fijo o periódico de la remuneración del trabajo. En la práctica, esta retribución recibe el nombre de honorarios, los cuales pueden acreditarse a través de los recibos que, por dicho concepto, enseñen los montos que correspondan a la prestación del servicio contratado”*.

Según consta en los contratos allegados y referidos anteriormente, las partes pactaron como contraprestación por los servicios prestados por el demandante, un pago mensual proporcional a los honorarios fijados, previa presentación de la cuenta de cobro, acompañada de constancia del supervisor del contrato en relación con el cumplimiento a satisfacción de las obligaciones,

---

<sup>45</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16)CE-SUJ2-025-21.

así como de prueba de haber realizado el pago al Sistema de Seguridad Social.

Si bien al expediente no se allegaron actas de interventoría, de terminación y de liquidación, ni comprobantes de pago, ello no obsta para tener por acreditada la realización de los pagos mensuales acordados, pues éstos no fueron discutidos por la parte actora en la demanda y tampoco por la entidad accionada, quien ni siquiera contestó en término el libelo.

#### **4. Existencia del contrato realidad o relación laboral encubierta en el presente asunto**

En el contexto referido y conforme con las reglas de la experiencia y de conformidad con el material probatorio allegado al expediente y la naturaleza propia de la actividad desempeñada por el demandante, esta Sala de Decisión considera que en el caso concreto se demostraron los elementos propios de una relación laboral entre el señor Mauricio Montoya Cañón y el Hospital San Juan de Dios de Pensilvania, pese a que su vinculación se efectuó bajo la figura del contrato de prestación de servicios.

Al entenderse que los contratos de prestación de servicios encubrieron una relación de carácter laboral entre demandante y demandado, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, debe reconocerse la existencia de un contrato realidad sobre dichos contratos.

En ese sentido, la Sala revocará la providencia de primera instancia.

#### **5. Extremos temporales por los cuales se reconocerá relación laboral**

Para el caso que convoca la atención de esta Sala y de conformidad con los medios probatorios allegados al expediente, se observa que el señor Mauricio Montoya Cañón se desempeñó como médico en Servicio Social Obligatorio en el Hospital San Juan de Dios de Pensilvania en los períodos que se indican a continuación y por los cuales se reconocerá la existencia de la relación laboral:

- Del 14 de mayo de 2015 al 31 de diciembre de 2015
- Del 4 de enero de 2016 al 31 de mayo de 2016

#### **6. La prescripción en los eventos en que se debate la existencia de un contrato realidad**

En sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2 n° 5 del 25 de agosto de

2016<sup>46</sup>, la Sección Segunda del Consejo de Estado indicó que, “(...) 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”.

En la misma providencia referida, el Alto Tribunal precisó que “(...) 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”.

Según quedó consignado igualmente en el fallo de unificación, el fenómeno de la prescripción extintiva del derecho no se aplica frente a los aportes para pensión, “(...) en atención a la condición periódica del derecho pensional, que los hace imprescriptibles, pues aquellos se causan día a día y en tal sentido se pueden solicitar en cualquier época, mientras que las prestaciones sociales y salariales, al ser pagadas por una sola vez, sí son susceptibles del mencionado fenómeno, por tener el carácter de emolumentos económicos temporales. // (...) en 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”.

En la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>47</sup> tantas veces aquí referida, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia en el sentido de establecer un período de treinta (30) días hábiles entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término para que no se presente solución de continuidad, sin perjuicio de que se flexibilice en algunos casos en atención a las especiales circunstancias que el Juez encuentre probadas

---

<sup>46</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Sentencia del 25 de agosto de 2016. Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15)CE-SUJ2-005-16.

<sup>47</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).

dentro del expediente.

Siguiendo las reglas jurisprudenciales expuestas para el caso objeto de estudio, pasa la Sala a determinar si en el presente asunto hubo prescripción, para lo cual se analizará previamente si la vinculación tuvo interrupciones en el tiempo superiores a 30 días hábiles, así:

PERÍODOS DE VINCULACIÓN			
Nº	CONTRATO nº	INICIO	FINAL
1	137-2015 del 14 de mayo de 2015	14 de mayo 2015	31 de diciembre de 2015
<b>INTERRUPCIÓN: 0 días hábiles (1 a 3 de enero de 2016) SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
2	002-2016 del 1º de enero de 2016	4 de enero de 2016	31 de mayo de 2016

Siguiendo las reglas jurisprudenciales expuestas para el caso objeto de estudio, se advierte que al tratarse de una vinculación que no tuvo interrupciones en el tiempo de servicio, el término para contabilizar la prescripción extintiva debe empezar a contarse a partir de la finalización del último contrato, esto es, del 31 de mayo de 2016.

Al haber sido presentada la petición de reconocimiento y pago de las acreencias laborales ante la entidad demandada el 5 de noviembre de 2016<sup>48</sup>, se observa que no se configuró el fenómeno procesal de la prescripción extintiva.

## 7. Restablecimiento del derecho

Tal como se indicó, para este Tribunal, según las reglas de la experiencia y de conformidad con el material probatorio allegado al expediente y la naturaleza propia de la actividad desempeñada por el demandante, existió una relación laboral entre el señor Mauricio Montoya Cañón y el Hospital San Juan de Dios de Pensilvania, aunque se hubiese presentado bajo la forma de contratos de prestación de servicios.

En ese entendimiento, es procedente declarar la nulidad del acto administrativo atacado y, en consecuencia, declarar la existencia de un contrato realidad o relación laboral encubierta entre las partes entre las partes por los siguientes períodos: del 14 de mayo de 2015 al 31 de diciembre de 2015, y del 4 de enero de 2016 al 31 de mayo de 2016.

<sup>48</sup> Páginas 18 a 23 del archivo nº 01 del cuaderno 1 del expediente digital.

En ese orden de ideas, como parte del restablecimiento del derecho se condenará a la entidad demandada a reconocer y pagar las mismas prestaciones sociales que hubiera percibido un empleado de planta del Hospital San Juan de Dios de Pensilvania de igual o similar categoría, correspondientes al lapso por el cual se reconoce la relación laboral. Para la liquidación de tales prestaciones se tomará como referencia el monto pactado como honorarios en cada contrato.

De otra parte, como los aportes a pensiones son imprescriptibles, según los razonamientos expuestos anteriormente, se declarará que el tiempo laborado por el señor Mauricio Montoya Cañón como médico al servicio del Hospital San Juan de Dios de Pensilvania, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en los períodos en los cuales se demostró la existencia de una relación laboral, se debe computar para efectos pensionales.

En ese sentido, la entidad accionada deberá tomar el Ingreso Base de Cotización o IBC pensional del demandante (los honorarios pactados) dentro de la totalidad de períodos reconocidos como laborados, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizará al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión, sólo en el porcentaje que le correspondía como empleador.

Para lo anterior, el demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al Sistema General de Seguridad Social en pensiones durante el tiempo que duraron los referidos vínculos contractuales, y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador.

Las sumas que deba cancelar la entidad accionada se actualizarán de acuerdo con la siguiente fórmula, en donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), por el número que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente para la fecha de causación de la prestación:

$$R = Rh \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Por tratarse de obligaciones de tracto sucesivo, dicha fórmula se aplicará

separadamente mes por mes, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

La entidad demandada dará cumplimiento al presente fallo en los términos previstos por el artículo 192 del CPACA, sin perjuicio de la carga impuesta a la parte actora en el inciso segundo de la disposición en mención.

## **8. Pronunciamiento frente a otras pretensiones de restablecimiento del derecho solicitadas en la demanda**

Conforme se observa en la demanda, la parte actora incluyó adicionalmente como pretensiones de restablecimiento del derecho, las siguientes:

### **8.1 Reembolso de aportes en salud**

En providencia del 9 de septiembre de 2021<sup>49</sup>, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia en relación con la devolución de pagos en salud, en el sentido de establecer que ésta es improcedente, pues se trata de valores que se recaudaron como recursos de naturaleza parafiscal.

En efecto, sobre el particular, sostuvo el Consejo de Estado que:

***4.5. Tercer problema jurídico: ¿Resulta procedente la devolución de los aportes al sistema de la Seguridad Social en salud realizados por el demandante en exceso?***

*235. La tesis de la Sala será la siguiente: aunque se le haya reconocido una relación laboral a la contratista, no procede la devolución de los aportes a la Seguridad Social en salud que sufragó bajo el régimen contractual.*

*236. En efecto, como se explicó en la parte considerativa de esta sentencia, los recursos del sistema de la Seguridad Social en salud son rentas parafiscales. Por ello, en virtud de esa naturaleza parafiscal,<sup>50</sup> **estos aportes son de obligatorio pago y recaudo para un fin específico y no constituyen un crédito en favor del interesado**, por lo que, independientemente, de que se hayan prestado o no los servicios sanitarios, su finalidad no se altera y permanece para garantizar la sostenibilidad del sistema, «lo que excluye la posibilidad de titularidad que sobre los mismos pretenda el actor ejercer».<sup>51</sup> Puesto que corresponde al contratista sufragar dicha contribución, en tanto está*

---

<sup>49</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).

<sup>50</sup> Cita de cita: Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de 28 de septiembre de 2016. Radicación 76001 23 33 000 2012 00288 01 (3681 2013) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>51</sup> Cita de cita: Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B. Radicado 76001 23 33 000 2012 00288 01 (3681 2013) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

*obligado a hacerlo por la ley<sup>52</sup>, no es posible ordenar su devolución así se haya declarado la existencia de un vínculo laboral, ya que, de admitirse tal pretensión, se le estaría otorgando «un beneficio propiamente económico, que no influye en el derecho pensional como tal».*<sup>53</sup>

237. *Así las cosas, de conformidad con lo expuesto y frente a lo requerido por el demandante, se tiene que no hay lineamientos jurídicos que permitan la posibilidad de la devolución de los aportes a salud que efectuó como contratista, comoquiera que estos fueron debidamente cotizados al sistema general de Seguridad Social en salud, al existir una obligación legal de realizar dicha contribución.*

238. *En definitiva, no resulta procedente reconocer la totalidad del derecho deprecado, pues debe quedar al margen la devolución de los aportes a la Seguridad Social en salud, que por tratarse de recursos de naturaleza parafiscal, no admiten otro tipo de destinación que no sea el sostenimiento mismo del sistema sanitario. (Negrilla es del texto).*

En ese sentido, no se condenará al Hospital San Juan de Dios de Pensilvania a pagar a favor del accionante los porcentajes de cotización a salud que como empleador debió trasladar a los fondos correspondientes dentro del período de contratación irregular por el cual se reconoce el restablecimiento del derecho.

## **8.2 Reconocimiento de horas extras y recargo por dominicales y festivos**

Al respecto, esta Sala de Decisión considera que no es viable acceder al reconocimiento y pago de horas extras y recargos nocturnos, teniendo en cuenta que, tal como lo señaló el Consejo de Estado en sentencia del 6 de octubre de 2016<sup>54</sup>, “(...) estos emolumentos no son prestaciones sociales sino factores salariales establecidos para quienes tienen la categoría de empleados públicos y además cumplen las condiciones señaladas en los artículos 33 y siguientes del Decreto 1042 de 1978”; calidad que no puede otorgársele al actor.

---

<sup>52</sup> Cita de cita: Situación que también cambia y amerita mención especial con la entrada en vigor del Decreto 1273 de 2018 « Por el cual se modifica el artículo 2.2.1.1.1.7, se adiciona el Título 7 a la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación al pago y retención de aportes al Sistema de Seguridad Integral y Parafiscales de los trabajadores independientes y modifica los artículos 2.2.4.2.2.13 y 2.2.4.2.2.15 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo».

<sup>53</sup> Cita de cita: Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de 25 de agosto de 2016, Radicado: 20130026001; C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

<sup>54</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 6 de octubre de 2016. Radicación número: 68001-23-31-000-2009-00146-01(1773-15).



### 8.3 Devolución de sumas objeto de retención en la fuente

Reclamó además el demandante la devolución de las sumas que fueron retenidas en la fuente a título de impuesto de renta.

Sobre este tema, la Sala debe señalar que la declaratoria de existencia de una relación laboral no otorga al demandante ningún tipo de naturaleza tributaria especial, pues la retención en la fuente debe ser practicada tanto a contratista como a empleados, aunado a que dichas sumas se tornan como un pago anticipado del impuesto de renta –conforme al artículo 367 del Estatuto Tributario–, razón por la cual la discusión sobre la aplicación de estos valores, bien como pagos sobre el impuesto a cargo o como saldos a favor del accionante, son temas que debieron ser planteados ante la administración tributaria en la correspondiente declaración del impuesto de renta.

### 8.4 Sanción moratoria por la no consignación de cesantías oportunamente

Pidió la parte accionante en la demanda que se condene a la entidad demandada al pago de sanción moratoria por no haber cancelado y/o consignado oportunamente las cesantías debidas al momento de la terminación de la relación laboral en cada uno de los contratos celebrados.

En relación con este tema, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente<sup>55</sup>:

*Ha sido pacífica la postura<sup>56</sup> que por parte de esta Corporación ha definido frente al reconocimiento de la sanción moratoria cuando se declara la existencia de una relación laboral que subyace de la relación contractual estatal bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, en cuanto que, el reconocimiento y pago de las cesantías, surge sólo con ocasión de la declaratoria de la relación laboral, por lo que, no podría reclamarse la sanción moratoria como quiera que apenas con ocasión de la sentencia que declara la primacía de la realidad sobre las formalidades surge la obligación a cargo de la administración de reconocer y pagar el aludido auxilio.*

*En otras palabras, la pretensión de reconocimiento y pago de la sanción*

---

<sup>55</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia del 6 de octubre de 2016. Radicación número: 41001-23-33-000-2012-00041-00(3308-13).

<sup>56</sup> Cita de cita: Ver sentencia del 4 de marzo de 2010, radicado 85001-23-31-000-2003-00015-01(1413-08); sentencia del 23 de febrero de 2011, radicado 25000-23-25-000-2007-00041-01 (0260-09), C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila; sentencia del 19 de enero de 2015, radicado 47001-23-33-000-2012-00016-01(3160-13), Actor: Esteban Paternostro Andrade, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren entre otras.

*moratoria, sólo es viable en tanto las cesantías hayan sido reconocidas, y no cuando está en litigio la declaración del derecho a percibir las, es decir, cuando está en discusión el derecho al reconocimiento y pago del aludido auxilio de cesantías no podría configurarse la sanción por mora en el pago de aquellas.*

En ese sentido, no hay lugar al reconocimiento solicitado.

## **Costas**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, esta Sala de Decisión considera que en este caso hay lugar a disponer sobre la condena en costas en esta instancia.

Antes de resolver si en el caso particular se encuentran dados los supuestos de procedencia para la condena en costas, este Tribunal considera necesario, como lo ha hecho el Consejo de Estado<sup>57</sup>, indicar qué comprende dicho concepto, así:

*El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso<sup>58</sup> y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3º y 4º del artículo 366 del CGP<sup>59</sup>, y*

---

<sup>57</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección 'A'. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 7 de abril de 2016. Radicado: 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14).

<sup>58</sup> Cita de cita: Artículo 171 No. 4 en conc. Art. 178 ib.

<sup>59</sup> Cita de cita: "[...] 3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.

Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.

4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el

*que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado<sup>60</sup> los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8.º de la ley 1123 de 2007<sup>61</sup>.*

En pronunciamiento de la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>62</sup> se señaló que la condena en costas “(...) implica una valoración objetiva valorativa que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes. (...)”, y en virtud de lo cual el Juez debe revisar si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Como sustento de dicha conclusión, el Tribunal remite a providencia de la misma Alta Corporación<sup>63</sup>, en la que abordó en forma extensa el tema y concluyó lo siguiente:

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

---

apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas. [...]”

<sup>60</sup> Cita de cita: Criterio aceptado por la Corte Constitucional en Sentencia C-043 de 2004 y C-539 de 1999

<sup>61</sup> Cita de cita: Regula la norma como deber de los abogados, el de “...fijar sus honorarios con criterio equitativo, justificado y proporcional frente al servicio prestado o de acuerdo a las normas que se dicten para el efecto, y suscribirá recibos cada vez que perciba dineros, cualquiera sea su concepto”

<sup>62</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 18 de enero de 2018. Radicación número: 44001-23-33-000-2014-90035-01(1575-16).

<sup>63</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 7 de abril de 2016. Radicación número: 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14).

- f) *La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP<sup>64</sup>, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.*
- g) *Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.*

De lo hasta aquí expuesto concluye este Tribunal que con el CPACA, la imposición de condena en costas no fue establecida de manera subjetiva en los términos previstos anteriormente por el Código Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Civil, esto es, apelando a la observancia de buena conducta por parte de la parte vencida, sino atendiendo un criterio denominado por la jurisprudencia “*objetivo valorativo*”, producto del cual las costas proceden siempre y cuando las mismas se hayan causado y la parte interesada haya aportado prueba de su existencia, de su utilidad y de su correspondencia con actuaciones autorizadas por la ley.

Descendiendo al caso concreto y siguiendo el criterio *objetivo valorativo*, se observa que en el presente asunto hay lugar a condenar en costas de segunda instancia a la parte demandada.

En efecto, en relación con la fijación de agencias en derecho (concepto que también hace parte de las costas), en criterio de esta Sala de Decisión, su imposición sí se encuentra justificada, como quiera que en el expediente se observa que la parte actora fue representada judicialmente por profesional del derecho que intervino activamente en la segunda instancia.

No obstante ello, al no acreditarse gastos o expensas en los que hubiera incurrido la parte demandante con ocasión de este proceso y en esta instancia, la Sala se abstendrá de reconocer valores por dicho concepto.

En ese orden de ideas, concluye la Sala que en el *sub examine* hay lugar a imponer condena en costas a la parte accionada, pero sólo por agencias en derecho.

Atendiendo lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 5 del Acuerdo n° PSAA16-10554 de 2016, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fija como agencias en derecho a cargo del Hospital San Juan de Dios de Pensilvania, un salario mínimo legal mensual vigente.

---

<sup>64</sup> Cita de cita: “**ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN.** Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:(...)”

Según lo dispone el artículo 366 del Código General del Proceso (CGP)<sup>65</sup>, la liquidación de las costas se hará de manera concentrada por el Juzgado de primera instancia.

*En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,*

### FALLA

**Primero.** REVÓCASE la sentencia del trece (13) de enero de dos mil veintiuno (2021), proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Manizales, que negó las súplicas de la demanda dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Mauricio Montoya Cañón contra la ESE Hospital San Juan de Dios de Pensilvania.

En su lugar,

**Segundo.** DECLÁRASE la nulidad del Oficio nº 1102 del 23 de noviembre de 2016, expedido por la ESE Hospital San Juan de Dios de Pensilvania y con el cual negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales solicitadas por la parte actora con ocasión de la existencia de una verdadera relación laboral entre las partes.

**Tercero.** DECLÁRASE la existencia de un contrato realidad entre el señor Mauricio Montoya Cañón y la ESE Hospital San Juan de Dios de Pensilvania, por la duración de los contratos con ocasión de los cuales se desempeñó como médico en Servicio Social Obligatorio de dicha entidad, esto, es, por los siguientes períodos: del 14 de mayo de 2015 al 31 de diciembre de 2015, y del 4 de enero de 2016 al 31 de mayo de 2016.

**Cuarto.** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, CONDÉNASE a la ESE Hospital San Juan de Dios de Pensilvania a reconocer y pagar a favor del señor Mauricio Montoya Cañón las mismas prestaciones sociales que hubiera percibido un empleado de planta del Hospital San Juan de Dios de Pensilvania de igual o similar categoría, correspondientes al lapso por el cual se reconoce la relación laboral. Para la

---

<sup>65</sup> En adelante, CGP.

liquidación de tales prestaciones se tomará como referencia el monto pactado como honorarios en cada contrato.

**Quinto. DECLÁRASE** que el tiempo laborado por el señor Mauricio Montoya Cañón como médico en Servicio Social Obligatorio de la ESE Hospital San Juan de Dios de Pensilvania, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en los períodos en los cuales se demostró la existencia de una relación laboral, se debe computar para efectos pensionales.

**Sexto. CONDÉNASE** a la ESE Hospital San Juan de Dios de Pensilvania a tomar el Ingreso Base de Cotización o IBC pensional de la parte actora (los honorarios pactados) dentro de la totalidad de períodos reconocidos como laborados, 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, sólo en el porcentaje que le correspondía como empleador.

Para lo anterior, el demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al Sistema General de Seguridad Social en pensiones durante el tiempo que duraron los referidos vínculos contractuales, y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador.

**Séptimo. NIÉGANSE** las demás súplicas de la demanda.

**Octavo.** Las sumas que deba cancelar la entidad accionada de acuerdo con lo antes expresado serán debidamente indexadas mediante la aplicación de los ajustes de valor, para lo cual, se tendrá en cuenta la fórmula indicada en la parte motiva de esta providencia y la forma como deberá hacer dichos ajustes.

**Noveno.** La entidad demandada dará cumplimiento al presente fallo en los términos previstos por el artículo 192 del CPACA, sin perjuicio de la carga impuesta a la parte actora en el inciso segundo de la disposición en mención.

**Décimo. CONDÉNASE** en costas de segunda instancia a la parte demandada por concepto de agencias en derecho. La liquidación se hará por el Juzgado de primera instancia, por lo brevemente expuesto. **FÍJASE** un salario mínimo legal mensual vigente como agencias en derecho.

**Decimoprimer.** **NOTIFÍQUESE** conforme lo dispone el artículo 203 del

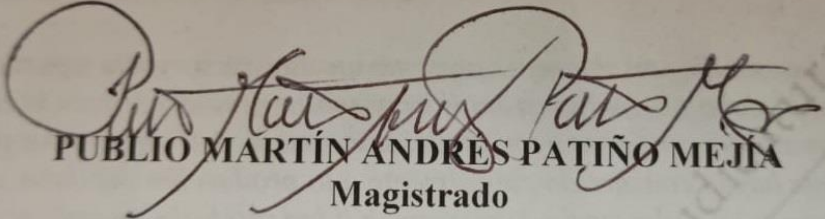
CPACA.

**Decimosegundo.** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen y **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático "*Justicia Siglo XXI*".

**Notifíquese y cúmplase**




AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



PUBLICO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**  
No. 159  
FECHA: 12/09/2023  
  
Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas  
Secretaria



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**-Sala Quinta de Decisión-**

**Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín**

**S.: 150**

**Asunto:** Sentencia de segunda instancia  
**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17001-33-39-006-2018-00239-02  
**Demandante:** Federico Montes Zapata  
**Demandada:** Superintendencia de Notariado y Registro

**Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 047 del 08 de septiembre de 2023**

Manizales, ocho (08) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

**ASUNTO**

De conformidad con lo previsto por los artículos 243 y 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>1</sup>, corresponde a esta Sala de Decisión desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Federico Montes Zapata contra la Superintendencia de Notariado y Registro.

**LA DEMANDA**

**Pretensiones**

En ejercicio del medio de control interpuesto el 21 de mayo de 2018<sup>2</sup>, se solicitó lo siguiente<sup>3</sup>:

1. Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

---

<sup>1</sup> En adelante, CPACA.

<sup>2</sup> Página 1 del archivo n° 001 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>3</sup> Páginas 3 y 4 del archivo n° 007 del cuaderno 1 del expediente digital.



- Oficio nº SNR2017ER084912/SNR2017EE046289 DC-805 del 4 de diciembre de 2017.
  - Oficio o resolución del 7 de febrero de 2018, con la cual se resolvió un recurso de reposición contra el Oficio nº SNR2017ER084912/SNR2017EE046289 DC-805 del 4 de diciembre de 2017, en respuesta a la petición SNR2017ER084912.
  - Oficio o resolución del 12 de febrero de 2018, con la cual se resolvió un recurso de apelación contra el Oficio nº SNR2017ER084912/SNR2017EE046289 DC-805 del 4 de diciembre de 2017 y recurso de reposición.
2. Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se declare la existencia de una relación laboral entre las partes con ocasión de los contratos de prestación de servicios celebrados entre el 1º de octubre de 2014 y el 12 de julio de 2017, con el consecuente pago de los salarios dejados de pagar, de todas las prestaciones sociales (ordinarias y extraordinarias), tales como primas de navidad y de alimentación, vacaciones, prima de vacaciones, cesantías, intereses sobre las cesantías, subsidio familiar, gastos de representación, bonificación por servicios prestados, bonificación de recreación, viáticos, incremento de salario por antigüedad, horas extras, dominicales y festivos, prima de servicios, prima de dirección, prima técnica, primas extralegales, reconocimiento por coordinación, doceavas, bonificación por comisión de estudios, reliquidación de salarios y demás prestaciones sociales contempladas en la ley.
  3. Que se declare el reconocimiento y pago (reembolso) y/o con destino al Sistema Integral de Seguridad Social, de las cotizaciones correspondientes a salud, pensión y riesgos profesionales a título de indemnización.
  4. Que las sumas reconocidas a favor del demandante contengan la actualización, los intereses y las indexaciones de acuerdo con el IPC, así como el pago y reconocimiento de los ajustes de valor a que haya lugar por motivo de la disminución del poder adquisitivo de cada una de los salarios y prestaciones sociales adeudadas.
  5. Que se condene en costas a la parte accionada.

### **Hechos de la demanda**

La parte accionante sustentó sus pretensiones bajo los siguientes supuestos

de hecho<sup>4</sup>, que en resumen indica la Sala:

1. El señor Federico Montes Zapata laboró en la Superintendencia de Notariado y Registro desde el 1º de octubre de 2014 hasta el 12 de julio de 2017, de manera personal, sin solución de continuidad, y bajo subordinación y dependencia, a través de los siguientes contratos de prestación de servicios sucesivos:

CONTRATO N°	VALOR MENSUAL	EXTREMOS TEMPORALES	
		INICIO	FINAL
446 de 2014	\$3'750.000	1º de octubre de 2014	15 de diciembre de 2014
907 de 2014	\$18'575.000	16 de diciembre de 2014	15 de diciembre de 2015
743 de 2015	\$14'408.333	24 de diciembre de 2015	30 de septiembre de 2016
668 de 2016	\$2'332.500	1º de octubre de 2016	15 de noviembre de 2016
810 de 2016	\$2'332.500	21 de noviembre de 2016	31 de diciembre de 2016
099 de 2017	\$10'320.000	16 de enero de 2017	12 de julio de 2017

2. Durante toda la relación laboral, el señor Federico Montes Zapata debía cumplir el horario impuesto por la entidad, esto es, de lunes a viernes y algunos sábados.
3. El accionante cumplió su cargo y funciones de técnico en las instalaciones de la Superintendencia de Notariado y Registro en Manizales.
4. Las funciones que el actor desempeñó como técnico en la Superintendencia de Notariado y Registro fueron las siguientes:

*6.1 Atender las instrucciones y lineamientos durante el desarrollo del vínculo laboral con la entidad.*

*6.2 Corregir de forma inmediata cualquier falla o error que se cometa en la ejecución del contrato.*

*6.3 Desempeñar los roles de alistamiento, digitación, calidad, custodia, segunda digitación, armado y disposición física de documentos.*

*6.4 Recibir los turnos de documentos producidos en la ventanilla de registro en orden de radicación o consecutivo y llevarlos para ser procesados en la línea de*

<sup>4</sup> Páginas 5 a 9 del archivo n° 007 del cuaderno 1 del expediente digital.

*producción.*

*6.5 Responder por los documentos físicos que se le entregaron y por su custodia.*

*6.6 Organizar los documentos de acuerdo al (sic) principio de prioridad o rango, la ordenación se encuentra definida por la SNR (recibod (sic) de caja, boleta fiscal o impuesto de registro, copia numerada de la escritura u oficio, anexos, utlima (sic) hoja de las firmas de las copias para la oficina de registro, catastro e interesados, con el respectivo sello y firma de notariado), dejar las anotaciones de lo encontrado en los documentos (incompletos, rotos, fotocopias, etc (sic)), para que posteriormente se puedan ingresar en el sistema de gestión documental (SGD-IRIS), ingresar cada turno en una carpeta mientras se termina el proceos (sic) de la línea de producción, retirar el material abrasivo de los documentos, ordenar los documentos de acuerdo a instructivo, entregar los paquetes de documentos al digitalizador.*

*6.7 Dentro del rol de digitalización se debe verificar el turno del documento físico, contra el turno que aparece en pantalla del sistema (SGD-IRIS), asegurándose que coincidan, digitalización al (sic) totalidad de los documentos que ingresan a diario en la ORIP, sin afectar el proceso normal de confrontación y reparto de documentos en el proceso misional; digitalizar el documento en el orden de recepción, revisar la malla de turnos con el fin de verificar y controlar si hay turnos represados, y hacer el seguimiento para no afectar el proceso de registro en la Oficina, verificar que todas las hojas del documento queden debidamente digitalizadas y eliminar hojas en blanco, en la configuración del escáner debe prevalecer: resolución 300x300 tipo de escaneo ADF (Dúplex), tamaño del papel oficio (8,5x14 pul), modo de imagen blanco y negro; garantizar que las imágenes digitalizadas queden grabadas en el sistema (SGD-IRIS) al 100%, verificar que el turno digitalizado desaparezca de la malla, informar al coordinador de la línea de producción los turnos de documentos faltantes entregar los paquetes de documentos a la persona que realizada (sic) calidad.*

*6.8 Dentro del rol de calidad debe eliminar efectivamente las hojas que salen en blanco; registrar las observaciones y numero (sic) de folios colocados en la etapa de alistamiento en el campo de comentarios (actual) dispuesto programa de gestión documental para tal fin; asegurar la calidad de imagen digitalizadas, verificar que el recibo de caja físico coincida con el turno de documento digitalizado y los datos básicos cargados por los aplicativos folio magnético o SIR, indexar, tipificar asociando el tipo documental a cada imagen, verificar cada una de las imágenes contra el documento físico garantizadando (sic) que estén completas y bien digitalizadas; grabar el documento 100%, ubicar el documento físico en el lugar definido para el armado; informar al coordinador de la línea de producción del reproceso; verificar al final del día que la malla quede vacía de turnos de documentos radicados en el día.*

*6.9 Dentro del rol de custodia se debe organizar el documento después de realizar la digitalización y el proceso de calidad, tal y como fue recibido por la ventanilla de*

*registro, ordenar por orden de turno los documentos, los cuales se deben custodiar en el registro, ordenar por orden de truno (sic) los documentos, los cuale (sic) se deben custodiar en el espacio físico dispuesto por la ORIP para este fin, mientras dura el trámite interno para el armado y entrega al público de acuerdo a instructivo.*

*6.9 (sic) En el rol de segunda digitalización y armado se debe digitalizar el formulario de calificación, nota devolutiva, corrección y/o mayor valor cuando aplique, buscar en el archivo temporal la documentación asociada al turno de documento relacionado en el formulario de calificación o nota devolutiva, anexarlo al paquete y entregar la copia del usuario con destino a la ventanilla y la otra copia para el proceso de ubicación física de los documentos según instructivo, en el caso de que exista una nueva entrada del documento, se realiza la primera digitalización y se asocia el documento relacionado en el sistema (SGD-IRIS), se espera el formulario de calificación o nota formato número 2 novedades presentadas en los sistemas IRIS y estado de la infraestructura tecnológica entregada por la SNR para desempeñar sus funciones.*

*6.10 (sic) Entrega de los formatos únicos de inventario documental FUID en formato PDF los cuales deben estar firmados por el responsable del archivo en la ORIP y el contratista y excel (sic) según procedimiento anexo, dando cumplimiento a la Ley General de Archivo.*

*6.12 (sic) Informar y registrar a diario las actividades desarrolladas en la entidad, entre muchas otras funciones subordinantes (sic) propias de una (sic) servidor público de planta.*

5. El accionante recibió una remuneración mensual por concepto de salario, ya que el servicio fue prestado personalmente, bajo la subordinación y dependencia de la entidad accionada.
6. La parte demandada nunca le pagó al actor las prestaciones sociales ni las demás acreencias laborales a que éste tenía derecho, y tampoco la seguridad social integral en salud, pensión y riesgos profesionales.
7. El demandante recibía llamados de atención, memorandos, circulares, oficios y correos electrónicos, capacitaciones, cuadros de turnos, entre otros controles, todo lo cual era supervisado por sus superiores inmediatos.
8. Además de las funciones desempeñadas, el actor estaba sujeto a requerimientos y supervisiones por parte de funcionarios de la Superintendencia de Notariado y Registro, así como de sus superiores inmediatos.

9. El accionante careció de absoluta independencia y autonomía, así como de privación absoluta para la toma de decisiones respecto del objeto contratado, el cual debía cumplir en la entidad de forma estricta y subordinada.
10. En caso de no asistir a las labores asignadas, de incapacitarse o de otras circunstancias que suspendieran o interrumpieran la ejecución de las funciones, la Superintendencia de Notariado y Registro descontaba el valor correspondiente al tiempo que no se hubiera prestado el servicio.
11. El demandante puso al servicio de la parte accionada toda su capacidad de trabajo de forma exclusiva, pues nunca prestó directa o indirectamente sus servicios a otras personas naturales o jurídicas, y tampoco trabajó por cuenta propia en el mismo oficio u otro diferente, ya que su labor en la Superintendencia de Notariado y Registro se lo impedía.
12. La Superintendencia de Notariado y Registro siempre vigiló, controló y evaluó el comportamiento y desempeño del accionante.
13. Las funciones desarrolladas por el demandante eran idénticas, e incluso mayores, a las que ejerce un servidor público en la Superintendencia de Notariado y Registro.
14. Pese a que el actor ejercía las mismas funciones, con iguales responsabilidades y condiciones de los empleados de planta de la entidad demandada, lo cierto es que percibía una remuneración inferior.
15. Las funciones ejercidas por el accionante son inherentes, consustanciales e imprescindibles para la entidad demandada.
16. Durante toda la relación laboral, al actor le retuvieron o descontaron la retención en la fuente según el porcentaje establecido por el Estado para esta clase de contratos.
17. La vinculación contractual terminó de manera unilateral e injustificada por parte de la entidad accionada.
18. El hecho de haber estado vinculado laboralmente por espacio de dos años y medio aproximadamente, demuestra que las actividades que realizaba eran permanentes y continuas.

### **Normas violadas y concepto de la violación**

La parte demandante estimó violadas las siguientes disposiciones<sup>5</sup>: Constitución Política: preámbulo y artículos 1, 2, 25, 53, 55, 93, 94, 121, 122, 123, 125 y 209; tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia, así como los convenios de la OIT identificados con los números 87, 95, 98, 100 y 111; recomendación sobre la relación de trabajo R198, 2006, convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y congregada en dicha ciudad en su nonagésima quinta reunión del 31 de mayo de 2006; Decretos 1042 y 1045 de 1978; Ley 80 de 1993; Ley 1150 de 2007; Ley 100 de 1993: artículos 15 y 17; Ley 797 de 2003; Ley 50 de 1990: artículo 99.

Aseguró que en ningún momento el actor tenía la autonomía e independencia que caracteriza a los contratos de prestación de servicios, ya que su labor la desarrolló de forma continua, siempre bajo las estrictas órdenes de dicha entidad, con acatamiento de horarios, órdenes, instrucciones específicas y requerimientos verbales y escritos. Añadió que la labor asignada era idéntica e incluso superior a la de los empleados de carrera, que era realizada en un sitio de trabajo específico y concreto, y que recibía capacitación por parte de la entidad, como si se tratara de un servidor público.

Consideró entonces que se reúnen en este caso los elementos de una relación laboral, lo que fuerza al pago de todas las prestaciones sociales y de seguridad social integral a que tiene derecho el actor.

Aseguró que la Superintendencia de Notariado y Registro utilizó de forma tergiversada la modalidad de contratación por prestación de servicios, ya que la vinculación tuvo realmente las características de una relación legal y reglamentaria.

## CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Actuando debidamente representada y dentro del término previsto en la ley, la Superintendencia de Notariado y Registro contestó la demanda<sup>6</sup> para oponerse a las pretensiones de la misma, con fundamento en lo que se indica a continuación.

Manifestó que el vínculo que el señor Federico Montes Zapata tuvo con la entidad fue a raíz de 5 contratos de prestación de servicios entre el 1º de octubre de 2014 y el 12 de julio de 2017, entre los cuales hubo interregnos en los que no existió relación contractual y que desvirtúan la supuesta continuidad.

---

<sup>5</sup> Páginas 10 a 23 del archivo nº 007 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>6</sup> Páginas 1 a 22 del archivo nº 009 del cuaderno 1 del expediente digital.

Negó que hubiese existido subordinación y dependencia, pues no son elementos extraños a la modalidad de contratación usada en este asunto.

Indicó que no hubo imposición de horario, y precisó que el objeto contractual debía ejecutarse durante los días en que la entidad se encontrara en funcionamiento, por lo que no era posible realizar actividades los sábados, domingos y festivos, sin perjuicio de lo cual en alguna oportunidad el contratista solicitó autorización para ingresar en días no hábiles.

Señaló que no existió remuneración mensual por concepto de salarios, dado que los pagos efectuados correspondieron a los honorarios pactados en los contratos de prestación de servicios, que se pagaron en mensualidades vencidas o proporcionales por fracción de mes, previa certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por el supervisor del contrato, así como de la constatación del pago a seguridad social integral.

Reconoció que el demandante no recibió prestaciones sociales ni aportes a seguridad social integral, ya que tales emolumentos son ajenos a la naturaleza del contrato de prestación de servicios.

Aseguró que la relación entre las partes se fundamentó en el principio de coordinación.

Negó que el contratista hubiese recibido llamados de atención verbales o escritos; al tiempo que precisó que las comunicaciones que aquel recibía por parte del supervisor de los contratos eran las requeridas para la adecuada ejecución de éstos.

Indicó que el demandante siempre contó con absoluta independencia y autonomía para la ejecución de los contratos.

Expuso que cuando el contratista no podía prestar sus servicios, simplemente no se causaban los honorarios, ya que los pagos por este concepto estaban supeditados a la presentación de los informes y al cumplimiento de lo pactado.

Afirmó que la entidad nunca le exigió exclusividad al accionante, por lo que no le estaba prohibido prestar sus servicios a otras empresas.

Aclaró que la supervisión del contrato no significa que haya subordinación o dependencia.

Sostuvo que las labores desarrolladas por el contratista no son misionales de la entidad accionada.

Explicó que para cumplir los objetivos relacionados con la implementación del sistema de gestión documental, se tornó imperioso para la Superintendencia de Notariado y Registro contar con el recurso humano suficiente que le permitiera una adecuada atención del plan de gestión documental, haciéndose necesaria la contratación por prestación de servicios.

Estimó que el hecho de haber suscrito varios contratos de prestación de servicios con el demandante no es razón suficiente para concluir que existió una relación legal y reglamentaria o para reconocerse por ello la existencia de un contrato laboral.

Adujo que tampoco se estructura subordinación por prestar los servicios en las instalaciones de la contratante y durante el horario de funcionamiento de la misma, sobre todo si se tiene en cuenta que por la naturaleza de las tareas de alistamiento, digitalización, custodia, organización, armado y disposición física de documentos, entre otras, propias del objeto contractual, debían ser realizadas en la sede de la entidad de manera simultánea o concomitante con las desarrolladas por el personal de planta.

Sostuvo que las labores desarrolladas por el accionante referidas a la gestión documental, no guardan relación alguna con la labor estrictamente misional de la entidad, pues el objeto de ésta es el de registrar la propiedad inmueble

Propuso como excepciones las que denominó: ***“INEXISTENCIA DEL VÍNCULO LABORAL PRETENDIDO”***, con fundamento en que la única relación entre las partes fue la contractual, derivada de la celebración de contratos de prestación de servicios que se caracterizan por ausencia de subordinación, dependencia y remuneración en calidad de salario; ***“AUSENCIA DE CAUSA PARA DEMANDAR”***, en la medida en que el demandante no ostenta la calidad de empleado público de la Superintendencia de Notariado y Registro, y tampoco logró acreditar la existencia de un vínculo laboral; ***“COBRO DE LO NO DEBIDO”***, en la medida en que el accionante ejerció una actividad de manera autónoma e independiente y, por lo tanto, no le es dable exigir el pago de indemnizaciones, prestaciones y aportes a seguridad social, pues todo ello es propio de una relación laboral o de una legal y reglamentaria; ***“FALTA DE LEGITIMACION (sic) EN LA CAUSA POR PASIVA”***, ya que al no haber derecho a lo reclamado, la entidad no estaría legitimada para fungir como demandada; ***“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”***, en tanto la parte accionada cumplió a cabalidad con las obligaciones estipuladas; ***“BUENA FE”***, teniendo en cuenta que la



Superintendencia de Notariado y Registro ha actuado desde el inicio de la relación contractual con pleno convencimiento de la naturaleza del vínculo que no da lugar derivar obligaciones laborales; *“PAGO”*, ya que todas las obligaciones del contrato fueron canceladas; *“PRESCRIPCIÓN”*, en los términos del Decreto 1848 de 1969; *“COMPENSACIÓN”*, en el evento de no acoger favorablemente los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, caso en el cual se deben compensar las sumas canceladas al demandante en cada uno de los contratos de prestación de servicios celebrados; *“CADUCIDAD DE LA ACCIÓN”*, en aplicación de lo establecido en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA; *“NO CONFIGURACIÓN DE LAS CAUSALES DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO”*; y *“(…) GENÉRICA”*, de conformidad con el inciso 2º del artículo 187 del CPACA.

### LA SENTENCIA APELADA

El 20 de mayo de 2020, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales dictó sentencia en el asunto de la referencia<sup>7</sup>, con la cual accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, en tanto: **i)** declaró no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada; **ii)** declaró la nulidad de los actos administrativos demandados; **iii)** ordenó a la Superintendencia de Notariado y Registro reconocer y pagar al accionante el valor correspondiente a las prestaciones sociales a que hubiera lugar, tomando como base para la liquidación respectiva, los honorarios pactados en los contratos de prestación de servicios, por el período comprendido entre el 1º de octubre de 2014 y el 12 de julio de 2017; **iv)** ordenó a la parte accionada girar a favor de la entidad de previsión a la que estaba afiliado el demandante, el valor correspondiente a la suma faltante por concepto de aportes en pensión, únicamente en el porcentaje que como empleador debió realizar, luego de hacer la liquidación de lo efectivamente cotizado y lo que se debió cotizar, con el fin de recomponer el índice base de liquidación pensional, por el mismo período señalado; **v)** negó las demás pretensiones de la demanda; y **vi)** se abstuvo de condenar en costas.

Lo anterior, con fundamento en las consideraciones que se indican a continuación.

Inicialmente se refirió a la figura del contrato realidad, así como al desarrollo jurisprudencial que ha tenido, indicando que para la configuración de aquel deben acreditarse los tres elementos de la relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración y, en particular, la subordinación o dependencia en el desarrollo de una función pública.

---

<sup>7</sup> Archivo nº 021 del cuaderno 1 del expediente digital.

De conformidad con lo anterior y atendiendo el material probatorio obrante en el expediente, la Juez *a quo* sostuvo que en el presente asunto se configuró una verdadera relación laboral, como quiera que: **i)** el señor Federico Montes Zapata siempre estuvo vinculado a la Superintendencia de Notariado y Registro sin solución de continuidad, con el mismo objeto y, por ende, no hubo temporalidad en la labor desarrollada; **ii)** el contratista no tenía plena autonomía y, por lo contrario, la relación entre las partes fue dependiente o subordinada; **iii)** el accionante recibía órdenes del Registrador de Instrumentos Públicos de Manizales y además estaba en la obligación de cumplir un horario de trabajo; **iv)** las labores ejecutadas se correspondían con actividades inherentes a la misión y el objetivo principal de la entidad demandada; **v)** las actividades que ejecutaba el demandante también eran desarrolladas por personal de planta, es decir, por servidores públicos de la Superintendencia de Notariado y Registro; **vi)** el actor tenía la obligación de rendir informes acerca de las actividades adelantadas y recibía memorandos u oficios enviados por el Registrador Principal de Instrumentos Públicos de Manizales; y **vii)** el demandante ejerció labores de forma permanente y continuada, presumiéndose por ello la subordinación, la cual no fue desvirtuada por la parte accionada.

Afirmó que al estar desvirtuadas tanto la autonomía e independencia en la prestación del servicio, como la temporalidad propia de un verdadero contrato de prestación de servicios, se concluye que la demandada utilizó equívocamente esta figura para encubrir la naturaleza real de la labor desempeñada, por lo que se configura en este caso el contrato realidad en aplicación de los principios consagrados en el artículo 13 y 53 de la Carta Política.

En consecuencia, y teniendo en cuenta los pronunciamientos tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, la Juez consideró que como restablecimiento del derecho debía disponerse el pago de todas las prestaciones sociales a que hubiera lugar, tomando como base para la liquidación respectiva, el valor de los honorarios pactados en los contratos de prestación de servicios.

Negó el reconocimiento de horas extras, dominicales, y festivos, por considerar que no fueron acreditadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que aquellas supuestamente se causaron.

Sostuvo que las prestaciones a reconocer son las ordinarias, no así las que se encuentran a cargo de los sistemas de seguridad social, para las cuales se debe ordenar a la entidad que gire a la entidad de previsión a la que estaba

afiliado el demandante el valor correspondiente a la suma faltante por concepto de aportes en pensión únicamente en el porcentaje que como empleador debió realizar.

Señaló que en este caso no se configuró la prescripción, habida cuenta que la relación laboral culminó el 12 de julio de 2017, cuando finiquitó el último contrato de prestación de servicios, y la reclamación administrativa fue elevada el 14 de noviembre de 2017.

Finalmente se abstuvo de condenar en costas, toda vez que se accedió parcialmente a las súplicas de la demanda.

### RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión adoptada por la Juez *a quo*, actuando dentro del término legal, la parte demandada interpuso recurso de apelación contra el fallo de primera instancia<sup>8</sup>, de la manera que se indica a continuación.

Manifestó que la vinculación entre las partes fue solamente contractual, toda vez que en ningún momento el actor desempeñó un cargo técnico que se encontrara en la planta de personal de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales, y dicha relación sólo se fundamentó en el principio de coordinación.

Expuso que los contratos de prestación de servicios que desarrolló el demandante fueron de simple apoyo a la gestión, lo cual es permitido por el legislador.

En punto al supuesto cumplimiento de un horario de trabajo, con apoyo en providencia del Consejo de Estado de 2007, sostuvo que en determinados casos ello es sencillamente la manifestación de una concertación contractual entre las partes para desarrollar el objeto contractual en forma coordinada con los usos y condiciones generalmente aceptadas y necesarias para llevar a cabo la labor.

Afirmó que el hecho de haber suscrito varios contratos de prestación de servicios con el demandante no es razón suficiente para concluir que existió una relación laboral legal y reglamentaria o un contrato laboral.

Refirió que la supervisión llevada a cabo respecto de los contratos suscritos con el demandante, se realizó con apego a las normas que rigen la materia, y con fundamento en el principio de coordinación que se predica de estas

---

<sup>8</sup> Archivo n° 024 del cuaderno 1 del expediente digital.

actividades.

Alegó que los honorarios y la realización de trabajos en las instalaciones de la empresa no significa *per se* el establecimiento de una dependencia y subordinación, pues si bien algunas veces ello puede ser indicio de subordinación laboral, tales estipulaciones no son exóticas ni extrañas a negocios jurídicos diferentes a los del trabajo y, en especial, a ciertos contratos civiles de prestación de servicios o de obra en los que es razonable una previsión de esa naturaleza para el buen suceso de lo convenido, sin que por ello se despoje necesariamente el contratista de su independencia.

Estimó entonces que se tornaría ilógico que el demandante prestará sus servicios por fuera de las instalaciones de la entidad contratante o en un horario diferente al ordinario de la entidad, cuando es claro que las tareas de alistamiento, digitalización, custodia, organización, armado y disposición física de documentos, entre otras, propias del objeto contractual, por su naturaleza misma, debían ser realizadas en la sede de la entidad en la ciudad de Manizales y de manera simultánea o concomitante con las desarrolladas por el personal de planta.

Explicó que no hubo remuneración entendida como salario sino pagos parciales de los honorarios, previa verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales llevadas a cabo por el demandante.

Señaló que los elementos entregados al accionante por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales, para llevar a cabo sus obligaciones contractuales, tales como computador, esferos, papel y demás materiales, simplemente eran elementos de trabajo que la entidad debe suministrar a cada empleado y contratista para cumplir las funciones y obligaciones contractuales, sin que se tratara de implementos de uso personal exclusivo.

Manifestó que por las altas cantidades de flujo documental de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales, además de los funcionarios de planta que realizaban las mismas funciones, se debían realizar contratos de prestación de servicios como apoyo a la gestión, los cuales están permitidos por la legislación para que las entidades públicas puedan cumplir con los fines esenciales del Estado.

Aseguró que nunca se le exigió al accionante el cumplimiento de horario, pero aclaró que con fundamento en el principio legal de coordinación y para ejercer el control y acatamiento de las obligaciones contractuales, la entidad les solicitaba a los contratistas cumplir los turnos para la recepción de los

documentos que se allegaban por parte del público a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales, teniendo en cuenta que era una actividad propia del objeto del contrato que desarrollaban los contratistas, puesto que el insumo principal para las actividades de las ORIP son los documentos que sean susceptibles de registro en los folios de matrícula inmobiliaria.

En lo que respecta a los supuestos llamados de atención, indicó que la entidad sólo trató de ejercer la supervisión de los contratos para el correcto cumplimiento a cabalidad de las obligaciones pactadas, en aplicación de lo previsto por el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Añadió que aun cuando los testigos hablaron de circulares y otros medios de comunicación, por medio de los cuales se hacía énfasis en el cumplimiento de parámetros para el desarrollo del trabajo, lo cierto es que nunca fueron dirigidos al demandante exclusivamente.

Por lo expuesto, solicitó revocar la providencia recurrida y, en su lugar, negar las súplicas de la demanda.

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

### **Parte demandante<sup>9</sup>**

Se ratificó en los argumentos esbozados en la demanda, en el sentido que en este caso se demostraron los elementos de una relación laboral entre las partes, de manera que los contratos de prestación de servicios suscritos con la entidad fueron usados por ésta para burlar el derecho a percibir las prestaciones legales.

### **Parte demandada<sup>10</sup>**

Reiteró los planteamientos hechos en el recurso de apelación.

## **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El señor Agente del Ministerio Público no rindió concepto en este asunto.

## **TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA**

**Reparto.** Para conocer del recurso de alzada, el expediente fue repartido a

---

<sup>9</sup> Archivo nº 07 del cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>10</sup> Archivo nº 05 del cuaderno 2 del expediente digital.

este Tribunal el 14 de mayo de 2021<sup>11</sup>, y allegado el 10 de junio del mismo año al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia<sup>12</sup>.

**Admisión y alegatos.** Por auto del 11 de junio de 2021 se admitió el recurso de apelación y se ordenó correr traslado para alegatos en caso de no existir solicitud de pruebas por practicar en segunda instancia<sup>13</sup>. Dentro del término otorgado, ambas partes alegaron de conclusión<sup>14</sup>. El Ministerio Público no rindió concepto en esta oportunidad.

**Paso a Despacho para sentencia.** El 26 de julio de 2021 el proceso ingresó a Despacho para sentencia<sup>15</sup>, la que se dicta en seguida en aplicación de lo dispuesto por el artículo 247 del CPACA. Se precisa que por tratarse de un asunto que versa sobre un caso similar a los ya decididos por esta Corporación, y en procura de la celeridad y agilidad para dar solución a dichos temas, se profiere este fallo sin tener en cuenta el orden de ingreso del proceso a Despacho para ese efecto, tal como lo autoriza el artículo 18 de la Ley 446 de 1998, en armonía con lo previsto por el artículo 115 de la Ley 1395 de 2010.

## ***CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL***

Procede el Tribunal a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada contra la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales, en los estrictos términos en que aquel fue formulado.

### **Problema jurídico**

El problema jurídico que se debe resolver en el *sub examine* se centra en resolver los siguientes interrogantes:

- *¿Se encuentran demostrados los elementos constitutivos de la existencia de una auténtica relación laboral –prestación personal del servicio, subordinación o dependencia y remuneración– entre el señor Federico Montes Zapata y la Superintendencia de Notariado y Registro?*

---

<sup>11</sup> Archivo nº 01 del cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>12</sup> Archivo nº 02 del cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>13</sup> Archivo nº 02 del cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>14</sup> Archivos nº 05 y 07 del cuaderno 2 del expediente digital.

<sup>15</sup> Archivo nº 08 del cuaderno 2 del expediente digital.

- *En caso afirmativo, ¿hay lugar a declarar la excepción de prescripción del derecho respecto de los períodos sobre los cuales se declararía la relación laboral encubierta entre el señor Federico Montes Zapata y la Superintendencia de Notariado y Registro?*
- *De no darse lo anterior, o darse de forma parcial, ¿le asiste derecho a la parte accionante a obtener el pago de las prestaciones sociales y demás emolumentos solicitados en la demanda?*

Para despejar el problema planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** vinculación al servicio público por contrato de prestación de servicios; **ii)** desnaturalización del contrato de prestación de servicios: contrato realidad o relación laboral encubierta; **iii)** elementos constitutivos de una relación laboral y acreditación en el caso concreto; **iv)** existencia del contrato realidad o relación laboral encubierta en el presente asunto; **v)** extremos temporales de la relación laboral; **vi)** prescripción en los eventos en que se debate la existencia de un contrato realidad; y **vii)** restablecimiento del derecho.

### **1. Vinculación al servicio público por contrato de prestación de servicios**

De conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano, existen tres clases de vinculación al servicio público: **i)** legal y reglamentaria, como la forma predominante de acceso a cargos públicos y dirigida al ingreso de empleados públicos; **ii)** laboral contractual, respecto de los trabajadores oficiales a través de contratos de trabajo regulados por el Código Sustantivo del Trabajo; y **iii)** contractual o de prestación de servicios, regida por el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Esta última forma de vinculación, de acuerdo con la norma que la regula, tiene como propósito el de desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de las entidades estatales, cuando aquellas no puedan ser asumidas por el personal de planta de éstas o requieran conocimientos especializados para ello. La disposición que consagró dicha figura es clara en establecer que en ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y que deben celebrarse por el término estrictamente indispensable.

La jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>16</sup> ha precisado que dentro de las

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 26 de julio de 2018. Radicación número: 73001-23-33-000-2013-00661-01(4689-14).

características principales del contrato de prestación de servicios, se encuentra “(...) la prohibición del elemento de subordinación continuada del contratista, en tanto que este (sic) debe actuar como sujeto autónomo e independiente bajo los términos del contrato y de la ley contractual<sup>17</sup>, y estos no pueden versar sobre el ejercicio de funciones permanentes<sup>18</sup>”.

## **2. Desnaturalización del contrato de prestación de servicios: contrato realidad o relación laboral encubierta**

El contrato de prestación de servicios consagrado en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997, en la cual señaló sus características y diferencias con el contrato de trabajo, y con ello explicó que dicha figura se ajusta a la Carta Política siempre y cuando no se utilice para esconder la existencia de una verdadera relación laboral personal, subordinada y dependiente, pues en esa medida se desnaturaliza el contrato estatal y hace procedente el reconocimiento de las prestaciones sociales, en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formalidades en las relaciones de trabajo (artículo 53 Superior)<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Cita de cita: Ver Sentencia de Unificación de Jurisprudencia del 25 de agosto de 2016. Consejo de Estado, Sección Segunda. Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación 23001233300020130026001(0088-15) CE-SUJ2-005-16. Lucinda María Cordero Causil contra el Municipio de Ciénaga de Oro (Córdoba)

<sup>18</sup> Cita de cita: Ver sentencia C-614 de 2009.

<sup>19</sup> “El contrato de prestación de servicios a que se refiere la norma demandada, se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características:

**a.** La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.

El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual “...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.”

**b.** La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.

Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

**c.** La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y



---

provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.

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.

(...)

No es cierto, entonces, como lo indican los accionantes que cada vez que una entidad presente una insuficiencia de personal en su planta, pueda acudir como remedio expedito de la misma al contrato de prestación de servicios a fin de solventar la crisis que se pueda generar; la contratación de personas naturales por prestación de servicios independientes, únicamente, opera cuando para el cumplimiento de los fines estatales la entidad contratante no cuente con el personal de planta que garantice el conocimiento profesional, técnico o científico que se requiere o los conocimientos especializados que se demanden. Desde luego que si se demuestra la existencia de una relación laboral que implica una actividad personal subordinada y dependiente, el contrato se torna en laboral en razón a la función desarrollada, lo que da lugar a desvirtuar la presunción consagrada en el precepto acusado y, por consiguiente, al derecho al pago de prestaciones sociales a cargo de la entidad contratante, para lo cual el trabajador puede ejercer la acción laboral ante la justicia del trabajo, si se trata de un trabajador oficial o ante la jurisdicción contencioso administrativa, con respecto al empleado público.

(...)

Preferentemente, el principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales tiene plena operancia en el asunto sub lite, en los casos en que se haya optado por los contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de manera que, configurada esa relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación que haya adoptado el vínculo que la encuadra, desde el punto de vista formal, con lo cual "agota su cometido al desentrañar y hacer triunfar la relación de trabajo sobre las apariencias que

En sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016<sup>20</sup>, el Consejo de Estado señaló que la figura conocida como contrato realidad o, mejor, relación laboral encubierta, se 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<sup>21</sup>”.

### **3. Elementos constitutivos de una relación laboral. Acreditación en el caso concreto**

Como se indicó anteriormente, el contrato de prestación de servicios se desfigura y da paso al llamado contrato realidad o relación laboral encubierta cuando se demuestra la concurrencia de los tres elementos constitutivos de la relación laboral, es decir, cuando: **i)** la prestación de servicio es personal; **ii)** subordinada de manera continuada; y **iii)** remunerada.

En el evento de acreditarse lo anterior, surge a favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades contenido en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, el derecho a que le sean reconocidas las prestaciones sociales del caso.

Siguiendo la línea de estudio trazada, este Tribunal analizará si en el presente asunto se configura el contrato realidad o la relación laboral encubierta reclamada, para lo cual abordará cada uno de los elementos constitutivos de la misma, atendiendo las pruebas allegadas al expediente.

#### **3.1 La prestación personal del servicio**

En reciente sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>22</sup>, el Consejo de Estado precisó lo siguiente en relación con la prestación personal del

---

*hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado mismo.” (Sentencia C-555/94, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)”.*

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Sentencia del 25 de agosto de 2016. Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15)CE-SUJ2-005-16.

<sup>21</sup> Cita de cita: En similares términos, se pronunció el Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, en sentencia de 27 de enero de 2011, consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente: 5001-23-31-000-1998-03542-01(0202-10).

<sup>22</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16)CE-SUJ2-025-21.

servicio: “Como personal natural, la labor encomendada al presunto contratista debe ser prestada de forma personal y directamente por este;<sup>23</sup> pues, gracias a sus capacidades o cualificaciones profesionales, fue a él a quien se eligió y no a otro; por lo que, dadas las condiciones para su ejecución, el contratista no pudo delegar el ejercicio de sus actividades en terceras personas.<sup>24</sup>”.

De la documentación obrante en el expediente, se observa que durante el período comprendido entre el 1º de octubre de 2014 y el 12 de julio de 2017, el señor Federico Montes Zapata estuvo vinculado a la Superintendencia de Notariado y Registro de forma casi que continua e ininterrumpida –salvo por unos lapsos, como se verá más adelante–, a través de contratos de prestación de servicios, de la manera que se describe a continuación:

Nº	CONTRATO nº	EXTREMOS TEMPORALES		VALOR
		Inicio	Final	
1	446 del 30 de septiembre de 2014 <sup>25</sup>	1º de octubre de 2014	15 de diciembre de 2014	\$3'750.000
2	907 del 15 de diciembre de 2014 <sup>26</sup>	16 de diciembre de 2014	15 de diciembre de 2015	\$18'575.000
3	743 del 28 de diciembre de 2015 <sup>27</sup>	24 de diciembre de 2015	30 de septiembre de 2016	\$14'408.333
4	668 del 4 de octubre de 2016 <sup>28</sup>	4 de octubre de 2016	15 de noviembre de 2016	\$2'332.500
5	810 del 18 de noviembre de 2016 <sup>29</sup>	21 de noviembre de 2016	31 de diciembre de 2016	\$2'332.500
6	099 del 16 de enero de 2017 <sup>30</sup>	16 de enero de 2017	12 de julio de 2017	\$10'320.000

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

<sup>24</sup> Cita de cita: Al respeto, véase, entre otras sentencias, la del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B; de 1 de marzo de 2018; radicado 2013-00117-01 (3730-2014); C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

<sup>25</sup> Páginas 34 a 43 y 151 a 153 del archivo nº 002 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>26</sup> Páginas 45 a 55 y 153 a 155 del archivo nº 002 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>27</sup> Páginas 58 a 69 y 156 a 158 del archivo nº 002 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>28</sup> Páginas 70 a 76 y 158 a 160 del archivo nº 002 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>29</sup> Páginas 78 a 83, 141 y 160 a 162 del archivo nº 002 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>30</sup> Páginas 84 a 90 y 162 a 164 del archivo nº 002 del cuaderno 1 del expediente digital.

El objeto principal de tales contratos fue el de prestar sus servicios personales como técnico en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales, en las actividades que se detallan a continuación:

Nº	CONTRATO nº	OBJETO	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS
1	446 del 30 de septiembre de 2014 <sup>31</sup>	Prestar con plena autonomía técnica y administrativa sus servicios como técnico para desarrollar las actividades establecidas para las líneas de producción bajo los lineamientos del programa de gestión documental de la SNR, para la recepción, alistamiento, organización, digitalización, tipificación, control de calidad y disposición en unidades de conservación de los documentos misionales en las 51 oficinas de registro de instrumentos públicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desempeñarse en los roles de alistamiento, digitalización, calidad, custodia, segunda digitalización, armado y disposición física de documentos.</li> <li>2. Recibir los turnos de documentos producidos en las ventanillas de registro en orden de radicación o consecutivo y llevarlos para ser procesados en la línea de producción.</li> <li>3. Responder por los documentos físicos que se le entregan y por su custodia.</li> <li>4. Dentro del rol de alistamiento debe organizar los documentos de acuerdo al (sic) principio de prioridad o rango, la ordenación se encuentra definida por la SNR (recibo de caja, boleta fiscal o impuesto de registro, copia numerada de la escritura u oficio, anexos, ultima (sic) hoja de las firmas de las copias para la oficina de registro, catastro e interesados, con el respectivo sello y firma de notario), dejar las anotaciones de lo encontrado en los documentos (incompletos, rotos, fotocopias, etc.), para que posteriormente se puedan ingresar en el sistema de gestión documental (SGD-IRIS); ingresar cada turno en una carpeta mientras se termina el proceso de la línea de producción; retirar el material abrasivo de los documentos; ordenar los documentos de acuerdo a instructivo; entregar los paquetes de documentos al digitalizador.</li> <li>5. Dentro del rol de digitalización se debe verificar el turno del documento físico, contra el turno que aparece en pantalla del sistema (SGD-IRIS), asegurándose que coincidan; digitalizar la totalidad de los documentos que ingresan a diario en la ORIP, sin afectar el proceso normal de confrontación y reparto de documentos en el proceso misional; digitalizar el</li> </ol>

<sup>31</sup> Páginas 34 a 43 y 151 a 153 del archivo nº 002 del cuaderno 1 del expediente digital.

			<p>documento en el orden de recepción; revisar la malla de turnos con el fin de verificar y controlar si hay turnos represados, y hacer el seguimiento para no afectar el proceso de registro en la Oficina; verificar que todas las hojas del documento queden debidamente digitalizadas y eliminar hojas en blanco, en la configuración del escáner debe prevalecer: resolución 300x300, tipo de escaneo ADF (Dúplex), tamaño del papel oficio (8,5x14 pul), modo de imagen Blanco y negro; garantizar que las imágenes digitalizadas queden grabadas en el sistema (SGD-IRIS) al 100%; verificar que el turno digitalizado desaparezca de la malla; informar al coordinador de la línea de producción los turnos de documentos faltantes entregar los paquetes de documentos a la persona que realiza calidad.</p> <p>6. Dentro del rol de calidad debe eliminar efectivamente las hojas que salen en blanco; registrar las observaciones y numero (sic) de folios colocados en la etapa de alistamiento en el campo de comentarios (Actual) dispuesto programa de gestión documental para tal fin; asegurar la calidad de imagen digitalizadas; verificar que el recibo de caja físico coincida con el turno de documento digitalizado y los datos básicos cargados por los aplicativos Folio Magnético o SIR; indexar; tipificar asociando el tipo documental a cada imagen; verificar cada una de las imagines (sic) contra el documento físico garantizando que estén completas y bien digitalizadas; grabar el documento al 100%; ubicar el documento físico en el lugar definido para el armado; informar al coordinador de la línea de producción del reproceso; verificar al final del día que la malla quede vacía de turnos de documentos radicados en el día.</p> <p>7. Dentro del rol de custodia se debe organizar el documento después de realizar la digitalización y el proceso de calidad, tal y como fue recibido por la ventanilla de registro; ordenar por orden de turno los documentos, los cuales se deben custodiar en el registro; ordenar por</p>
--	--	--	--

		<p>orden de turno los documentos, los cuales se deben custodiar en el espacio físico dispuesto por la ORIP para este fin, mientras dura el trámite interno para el armado y entrega al público de acuerdo a instructivo.</p> <p>8. En el rol de segunda digitalización y armado se debe digitalizar el formulario de calificación, nota devolutiva, corrección y/o mayor valor cuando aplique; buscar en el archivo temporal la documentación asociada al turno de documento relacionado en el formulario de calificación o nota devolutiva, anexarlo al paquete y entregar la copia del usuario con destino a la ventanilla y la otra copia para el proceso de ubicación física de los documentos según instructivo; en el caso de que exista una nueva entrada del documento, se realiza la primera digitalización y se asocia el documento relacionado en el sistema (SGD-IRIS); se espera el formulario de calificación o nota devolutiva, si el documento está en el archivo temporal en la línea de producción se integra físicamente para su posterior ubicación física, en caso que se haya entregado a la ORIP se solicita el documento inicial para que la documentación quede integrada.</p> <p>9. En caso de reproceso el cual se da en el evento que los funcionarios de la ORIP consideran que las imágenes digitalizadas no son las correctas, que faltan imágenes o que no son legibles, se debe surtir el proceso según instructivo.</p> <p>10. En el rol de disposición física de los documentos se debe aplicar el instructivo.</p> <p>11. Elaborar el informe mensual que debe contener las cantidades de documentos diarios procesados por cada etapa del proceso de producción descrito anteriormente.</p> <p>12. Diligenciar a diario en formato Excel (sólo aplica para las oficinas que no cuenten con coordinador) una base de datos que contenga los siguientes datos: fecha de radicación del turno de documento, documento misional intervenido, numero (sic) de turno, numero (sic) de folios recibidos, numero (sic) de folios alistados,</p>
--	--	--

		<p>nombre de la persona que alista el documento, nombre de la persona que digitaliza el documento, nombre de la persona que realiza la calidad al documento, fecha desde la cual se encuentra el documento en archivo temporal, fecha de calificación por parte de la ORIP, fecha de entrega del documento calificado a la línea de producción, calificación entregada, consecutivo de reparto, numero (sic) de relación, fecha de entrega del documento armado a los funcionarios de la ORIP, nombre de quien recibe los documentos para entrega en ventanilla, unidad de conservación, descripción de la ubicación.</p> <p>13. Dar cumplimiento a la Ley General de Archivos.</p> <p>14. Prestar en forma personal el servicio, por lo que no podrá subcontratar la labor contratada, dadas las condiciones y características de las actividades, se requiere que su ejecución se realice al menos durante el horario de atención al público, sujeta en todo caso a las necesidades del servicio y a los horarios de atención público (sic) definidos por la Superintendencia de Notariado y Registro, por cuanto estos se inician quince minutos antes de la apertura de la ventanilla, hasta el último documento radicado.</p> <p>15. Mantener actualizadas las imágenes de los turnos de radicación que hayan surtido el trámite durante el tiempo de inoperatividad por caída del sistema de Gestión Documental.</p> <p>16. Toda vez que los temas relacionados con la actividad a desarrollar por el contratista (proceso de línea de producción y manejo de documentos), requiere un nivel importante de confidencialidad, seguridad y concentración, el contratista deberá abstenerse de usar dentro del desarrollo del proceso el uso de elementos y dispositivos electrónicos, así como los de telefonía celular.</p> <p>17. Mantener actualizado el archivo físico y control de los préstamos realizados en el SGD.</p> <p>18. Cumplir con los niveles de servicio y calidad que se establezca para el</p>
--	--	--

			<p>seguimiento en la ejecución del contrato.</p> <p>19. Elaborar y presentar los informes según lo establecido y que le sean solicitados por la supervisión del contrato.</p> <p>20. Suministrar mensualmente los respectivos reportes estadísticos que reflejen el cumplimiento del trabajo diario y hacer entrega al supervisor del contrato.</p> <p>21. Responder por la administración y manejo de los bienes entregados para la ejecución del contrato.</p> <p>22. Mantener plena reserva y confidencialidad de la información que reciba para el cumplimiento del contrato.</p> <p>23. Aplicar el acuerdo 042 de 2012 del Archivo General de la Nación, las normas que lo modifiquen y demás normatividad vigente que rige la materia.</p> <p>24. El contratista deberá presentar los siguientes informes en original, copia y medio magnético o vía e-mail: informes mensuales sobre el cumplimiento mensual de sus obligaciones y el estado de ejecución del proyecto. Informe final a la terminación del contrato que consolide todas las actividades y resultados obtenidos durante la ejecución del contrato, señalando aquellos aspectos que considere relevantes dentro del proyecto y formulando recomendaciones para garantizar su sostenibilidad.</p>
2	907 del 15 de diciembre de 2014 <sup>32</sup>	El mismo del contrato 446 de 2014	<p>Las mismas actividades señaladas para el contrato 446 de 2014 y, adicionalmente, las siguientes:</p> <p>1. Atender las instrucciones y lineamientos durante el desarrollo del contrato se le impartan por parte de quien sea designado como supervisor del contrato.</p> <p>2. Corregir de forma inmediata cualquier falla o error que se cometa en la ejecución del objeto contractual.</p> <p>3. El contratista deberá presentar al supervisor del contrato los siguientes informes en original y copia o vía correo electrónico: a- Diligenciamiento del anexo número 1 del reporte diario de turnos de documentos procesados durante la ejecución del contrato que contenga los</p>

<sup>32</sup> Páginas 45 a 55 y 153 a 155 del archivo nº 002 del cuaderno 1 del expediente digital.



			<p>siguientes datos: fecha de radicación del turno de documento, documento misional intervenido, numero (sic) de turno, numero (sic) de folios recibidos, numero (sic) de folios alistados, nombre de la persona que alista el documento, nombre de la persona que digitaliza el documento, nombre de la persona que realiza la calidad al documento, fecha desde la cual se encuentra el documento en archivo temporal, fecha de calificación por parte de la ORIP, fecha de entrega del documento calificado a la línea de producción, calificación entregada, consecutivo de reparto, numero (sic) de relación, fecha de entrega del documento armado a los funcionarios de la ORIP, nombre de quien recibe los documentos para entrega en ventanilla, unidad de conservación, descripción de la ubicación.</p> <p><b>b-</b> Diligenciamiento del formato número 2 novedades presentadas en los sistemas IRIS y estado de la infraestructura tecnológica entregada por la SNR para desempeñar sus funciones. <b>c-</b> Entrega de los formatos únicos de inventario documental FUID en formato PDF los cuales deben estar firmados por el responsable del archivo en la ORIP y el contratista y excel (sic) según procedimiento anexo, dando cumplimiento a la Ley General de Archivo.</p>
3	743 del 28 de diciembre de 2015 <sup>33</sup>	El mismo del contrato 446 de 2014	Las mismas actividades señaladas para los contratos 446 de 2014 y 907 de 2014.
4	668 del 4 de octubre de 2016 <sup>34</sup>	El mismo del contrato 446 de 2014	Las mismas actividades señaladas para los contratos 446 de 2014 y 907 de 2014.
5	810 del 18 de noviembre de 2016 <sup>35</sup>	Prestar con plena autonomía técnica y administrativa sus servicios como técnico para garantizar la disponibilidad de las imágenes	Las mismas actividades señaladas para los contratos 446 de 2014 y 907 de 2014.

<sup>33</sup> Páginas 58 a 69 y 156 a 158 del archivo n° 002 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>34</sup> Páginas 70 a 76 y 158 a 160 del archivo n° 002 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>35</sup> Páginas 78 a 83, 141 y 160 a 162 del archivo n° 002 del cuaderno 1 del expediente digital.

		digitalizadas en el sistema definido para el trámite de registro con el fin de atender las solicitudes y consultas de los usuarios en las oficinas de registro de instrumentos públicos que cuentan con este sistema	
6	099 del 16 de enero de 2017 <sup>36</sup>	El mismo del contrato 446 de 2014	Las mismas actividades señaladas para los contratos 446 de 2014 y 907 de 2014.

De acuerdo con los contratos de prestación de servicios que tienen como característica ser *intuitio personae*, así como atendiendo los testimonios recaudados en el trámite de este proceso<sup>37</sup>, se encuentra acreditado que el demandante prestó de manera personal y directa sus servicios como técnico para la Superintendencia de Notariado y Registro en los períodos indicados anteriormente, sin que tuviera la facultad para delegar en terceros el cumplimiento de las actividades referidas, tal como quedó consignado expresamente en cada uno de los contratos.

### 3.2 Continuada subordinación o dependencia

En providencia del 4 de febrero de 2016<sup>38</sup>, el Consejo de Estado precisó que la subordinación o dependencia es la situación entendida como “(...) *aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo*”.

En la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>39</sup>, el Consejo de Estado señaló una serie de situaciones indicativas de la existencia de

<sup>36</sup> Páginas 84 a 90 y 162 a 164 del archivo n° 002 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>37</sup> Ver declaración de los señores Juan Carlos Flórez Gallego (minuto 2:03 a 23:31 del primer archivo obrante en la carpeta n° 018 del cuaderno 1 del expediente digital), Jaime Eduardo Bohórquez Castrillón (minuto 23:45 a 46:12 del primer archivo obrante en la carpeta n° 018 del cuaderno 1 del expediente digital) y Santiago Alirio Castaño Gaitán (minuto 46:15 a 1:03:36 del primer archivo obrante en la carpeta n° 018 del cuaderno 1 del expediente digital).

<sup>38</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve. Sentencia del 4 de febrero de 2016. Radicación número: 81001-23-33-000-2012-00020-01(0316-14).

<sup>39</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16)CE-SUJ2-025-21.

subordinación o dependencia y que deben ser valoradas a la luz de cada caso particular, tales como: lugar de trabajo, horario de labores, dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar, y actividades o tareas a desarrollar que correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral.

De conformidad con los medios probatorios allegados al expediente, esta Sala de Decisión considera que en el presente asunto el aludido elemento fue demostrado, según pasa a indicarse.

a) Permanencia de las funciones objeto del contrato

Conforme al numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, uno de los requisitos esenciales del contrato de prestación de servicios es su temporalidad, pues la norma citada dispone que aquellos se celebran por el término estrictamente indispensable.

La circunstancia de celebrar contratos de prestación de servicios para realizar labores de carácter permanente, contraría la naturaleza propia de aquellos, así como la razón para la cual fueron concebidos en la Ley 80 de 1993, y permitiría inferir que esta modalidad de contratación fue utilizada para disfrazar una relación laboral y eximirse del pago de las prestaciones sociales a los trabajadores.

Lo anterior, por cuanto, como lo prevé la parte final del artículo 2 del Decreto 2400 de 1968<sup>40</sup>, “[p]ara el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y, en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones”.

Esta prohibición fue replicada por el artículo 7 del Decreto 1950 de 1973<sup>41</sup> y por el artículo 1º del Decreto 3074 de 2008<sup>42</sup> que modificó y adicionó el artículo 2 del Decreto 2400 de 1968.

---

<sup>40</sup> “Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones”.

<sup>41</sup> “Artículo 7º.- Salvo lo que dispone la ley para los trabajadores oficiales, en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto Nacional. La función pública que implique el ejercicio de la autoridad administrativa no podrá ser objeto de contrato ni delegarse en el personal vinculado mediante esta modalidad”.

<sup>42</sup> “ARTICULO 1. Modifícase y adiciónase el Decreto número 2400 de 1968, en los siguientes términos:

El artículo 2. quedará así:

(...)

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”.

El inciso final del artículo 2 del Decreto 2400 de 1968, con la modificación introducida por el artículo 1º del Decreto 3074 de 2008, fue declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-614 de 2009, en la que precisó que la permanencia en un contrato de prestación de servicios es un elemento más que indica la existencia de una relación laboral<sup>43</sup>, y adicionalmente expuso los criterios que permiten diferenciar una relación laboral de una por prestación de servicios:

*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 acudirse a la relación legal y reglamentaria o al contrato laboral y no a la contratación pública; iii) Criterio temporal o de la habitualidad: **si las funciones contratadas 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 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 acudirse 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***

---

<sup>43</sup> “La Corte encuentra que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues 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”.

*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.* (Negrilla fuera de texto).

De conformidad con el Decreto 2723 de 2014, con el cual se modificó la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro, ésta es una entidad descentralizada, técnica con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonial, cuyo objetivo es la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los notarios y los registradores de instrumentos públicos, la organización, administración, sostenimiento, vigilancia y control de las oficinas de registro de instrumentos públicos, con el fin de garantizar la guarda de la fe pública, la seguridad jurídica y administración del servicio público registral inmobiliario, para que estos servicios se desarrollen conforme a la ley y bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad.

Dentro de las funciones asignadas a la Superintendencia de Notariado y Registro se encuentran las de prestar servicio público registral a través de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos; ejercer la inspección, vigilancia y control las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, en los términos establecidos en las normas vigentes; fijar los estándares de calidad requeridos para la prestación los servicios públicos notarial y registral; e implementar sistemas administrativos y operativos para lograr la eficiente prestación del servicio público de registro de instrumentos públicos procurando su racionalización y modernización.

Fue así como en el marco de dichas funciones y con la finalidad de implementar el sistema de gestión documental en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, la Superintendencia de Notariado y Registro resolvió suscribir con el demandante los contratos de prestación de servicios referidos anteriormente.

Esta Sala de Decisión considera que las actividades específicas que el demandante debía cumplir en calidad de técnico en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales por disposición de la Superintendencia de Notariado y Registro, sin duda guardan relación directa con la misión de la entidad demandada, en tanto realizaba labores necesarias para la prestación eficiente del servicio público de registro de instrumentos públicos, esto es, aluden a una función inherente, permanente y obligatoria de la accionada.

De hecho, según consta en el Decreto 2724 de 2014, dentro de la planta

global de la Superintendencia de Notariado y Registro existen varios cargos de técnico administrativo y operativo; denominación que se le dio al demandante en los contratos suscritos.

Lo anterior guarda consonancia con lo narrado por los testigos, quienes indicaron que el cargo de técnico administrativo hacía parte de la planta de personal en la institución, y que cuando los contratistas, entre ellos el accionante, estaban cortos de tiempo, les ayudaban las personas que ocupaban el empleo en carrera.

b) Sede del objeto contractual

Tal como quedó consignado en cada contrato de prestación de servicios suscrito, se encuentra acreditado que el señor Federico Montes Zapata debía cumplir sus labores como técnico en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales o en cualquiera otra oficina de esa naturaleza, cuando las necesidades del servicio así lo requirieran.

Adicionalmente, según lo señalaron los testigos, por el tipo de documentos que manejaba, era imposible que el accionante desempeñara sus labores en lugares diferentes a las instalaciones de la entidad.

c) Obligatoriedad de portar elementos distintivos asociados a la imagen de la entidad

Los testigos que rindieron declaración en este asunto manifestaron que en un momento de la ejecución de los contratos de prestación de servicios celebrados entre el señor Federico Montes Zapata y la Superintendencia de Notariado y Registro, se dispuso que el demandante y otros contratistas, portaran un chaleco para identificarlos como servidores de la entidad.

d) Uso de elementos institucionales

Aseguraron los testigos que para prestar sus servicios como técnico en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales, la entidad le asignó al señor Federico Montes Zapata un escritorio, una silla, un computador, un escáner, y demás elementos de oficina, los cuales se encontraban marcados con códigos de barras, y fueron entregados como inventario, viéndose obligado el actor a realizar la respectiva entrega cuando finalizó la relación contractual.

e) Fijación y cumplimiento de horario

En relación con la existencia de un horario de trabajo, los testigos fueron claros y congruentes en manifestar que para la realización de las actividades contratadas, el registrador principal de instrumentos públicos de Manizales fijó como hora de entrada las 7:45 a.m., esto es, 15 minutos antes de que abrieran la ventanilla al público, sin hora de salida determinada, ya que el accionante debía permanecer en la entidad hasta que terminara el último proceso en relación con la documentación que ingresaba, lo que bien podía tardar hasta las 5:00 p.m., 6:00 p.m., 7:00 p.m. e incluso 8:00 p.m.

Indicaron los declarantes que el horario de trabajo era normalmente de lunes a viernes, pero en ocasiones, cuando se represaba mucho la documentación, el registrador le exigía al demandante y a los demás contratistas, asistir igualmente los sábados.

La existencia de un horario consta en los contratos suscritos, pues en una de las obligaciones especiales se pactó la de: *“Prestar en forma personal el servicio, por lo que no podrá subcontratar la labor contratada, dadas las condiciones y características de las actividades, se requiere que su ejecución se realice al menos durante el horario de atención al público, sujeta en todo caso a las necesidades del servicio y a los horarios de atención público (sic) definidos por la Superintendencia de Notariado y Registro, por cuanto estos se inician quince minutos antes de la apertura de la ventanilla, hasta el último documento radicado”*.

Precisaron los testigos que el registrador y el asesor jurídico permanentemente vigilaban el cumplimiento del horario del accionante y de los demás contratistas, llegando muchas veces a llamarle la atención a aquel de manera verbal, a realizar anotación en la respectiva cuenta de cobro, a enviarle memorandos, a expedir circulares y hasta amenazarlo con demorar o retrasar su pago mensual. Añadieron que a través de unas cámaras que instalaron en la oficina, tanto el registrador como el jurídico velaban que el demandante y sus compañeros permanecieran en sus sitios de trabajo.

En el expediente obran documentos<sup>44</sup> a través de los cuales el señor registrador principal de instrumentos públicos de Manizales le reiteró al demandante y a los contratistas de línea de producción, que debían ingresar 15 minutos antes de la apertura de la ventanilla, que debían permanecer en la entidad hasta cuando fuera radicado el último documento, y que no podían salir a las 4:30 p.m. como si fueran

---

<sup>44</sup> Páginas 165 a 168 del archivo n° 002 del cuaderno 1 del expediente digital.

funcionarios de planta, sino que debían quedarse atendiendo el trabajo pendiente.

En uno de los certificados de supervisión o interventoría<sup>45</sup> consta que el señor registrador principal de instrumentos públicos de Manizales dejó anotación en relación con inasistencias del demandante al sitio de trabajo sin contar con la respectiva autorización para ello.

Obra en el proceso solicitud de permiso elevada por el accionante al registrador principal de instrumentos públicos de Manizales, para ausentarse de la oficina<sup>46</sup>.

Lo anterior, en concordancia con la naturaleza de las funciones desempeñadas por el accionante, permite a esta Sala de Decisión inferir que el demandante sí se encontraba sometido a un horario impuesto por la entidad conforme a la atención al público y que generalmente se extendía hasta la finalización de labores diarias.

Pese a que en los contratos de prestación de servicios se menciona que para la ejecución contractual el accionante tendría plena autonomía, lo cierto es que no se advierte que el accionante pudiera manejar libremente su tiempo como profesional.

f) Sujeción a reglamentos, órdenes e instrucciones

Sin perjuicio de que en los contratos de prestación de servicios suscritos con la entidad demandada se pactara que las actividades serían ejecutadas con plena autonomía técnica y administrativa, esta Corporación considera que está demostrado en el proceso que las labores desarrolladas por el demandante en ejecución de dichos acuerdos de voluntades estaban sujetas a constante supervisión y correspondían más que a una relación de coordinación entre los contratantes, a verdadera subordinación, como quiera que:

- El desempeño de las funciones del accionante estaba sujeto al cumplimiento de un horario impuesto unilateralmente por la entidad.
- El demandante debía someterse a las órdenes, instrucciones y directrices dadas por el registrador o por el asesor jurídico, pues así lo aseguraron los testigos que rindieron declaración en este

---

<sup>45</sup> Páginas 60 y 61 del archivo nº 003 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>46</sup> Página 106 del archivo nº 003 del cuaderno 1 del expediente digital.



asunto, quienes precisaron que el registrador constantemente exigía a aquel y a los demás contratistas que se encontraban en el área de gestión documental, adelantar varios turnos para entregar al público o entregar diariamente la documentación que ingresaba, llegando incluso a regañarlos si ello no era así, o amenazarlos con retrasar su pago mensual.

- El actor era objeto de control y supervisión por parte del registrador y del asesor jurídico, como lo manifestaron los testigos.
- Según se indicó en las obligaciones especiales pactadas con el demandante, éste debía diligenciar diariamente en un formato toda la documentación que procesara, tal como se observa en varios cuadros allegados con la demanda<sup>47</sup>.
- El accionante tenía que presentar informes mensuales de las actividades realizadas y los que llegare a requerir el supervisor del contrato, algunos de los cuales obran en el expediente<sup>48</sup>, así como suministrar mensualmente los respectivos reportes estadísticos que reflejaran el cumplimiento del trabajo diario.
- Consta en el expediente que en varios oficios y memorandos<sup>49</sup> el señor registrador principal de instrumentos públicos de Manizales requirió al accionante y a los contratistas de línea de producción, para cumplir no sólo con la presentación de los informes diarios de gestión sino también con el deber de informar detallada y diariamente las gestiones adelantadas en relación con los documentos ingresados. Adicionalmente, les advirtió que de no cumplir sus obligaciones, reportaría las evidencias al grupo de seguimiento contractual para lo correspondiente.
- Fue aportado al proceso una circular<sup>50</sup> a través de la cual el señor registrador principal de instrumentos públicos de Manizales instó al accionante y a los demás contratistas a realizar su trabajo con más dedicación, concentración y eficacia; y les recordó las prohibiciones sobre audífonos y celulares.

---

<sup>47</sup> Páginas 74 a 354 del archivo n° 004 del cuaderno 1 del expediente digital, y páginas 1 a 191 del archivo n° 005 ibidem.

<sup>48</sup> Páginas 63, 67, 71, 72, 76, 77, 80 a 85, 87, 88, 91 a 105 y 107 a 123 del archivo n° 003 del cuaderno 1 del expediente digital, y páginas 1 a 48 y 50 a 73 del archivo n° 004 ibidem.

<sup>49</sup> Páginas 167, 168, 176 y 177 del archivo n° 002 del cuaderno 1 del expediente digital, y página 3 del archivo n° 003 ibidem.

<sup>50</sup> Página 5 del archivo n° 003 del cuaderno 1 del expediente digital.

- Según se observa en oficio del 10 de febrero de 2017<sup>51</sup>, el accionante y otros compañeros del área de gestión documental solicitaron audiencia a la Superintendencia de Notariado y Registro, con el fin de que se aclararan aspectos del contrato por prestación de servicios suscrito, aduciendo que: *“(...) en la actualidad se vienen presentando subordinación directa y agresiones verbales e indecorosas por parte del supervisor del contrato, indicando que se verán afectados con la cuenta de cobro, de los contratistas”*.
- El actor estaba obligado a asistir a reuniones citadas verbalmente o por correo electrónico por parte del registrador o del asesor jurídico.
- Tanto el accionante como los demás contratistas tenían un correo institucional y clave de acceso al software de gestión documental, llamado IRIS.
- Los elementos entregados para el desarrollo de las actividades se encontraban bajo el cuidado y custodia del accionante, quien debía responder por su estado y funcionamiento.
- El actor estaba obligado a guardar confidencialidad de toda la información que le fuera entregada y que se encontrara bajo su custodia o que por cualquier otra circunstancia debiera conocer o manipular.
- El accionante estaba comprometido a realizar funciones no detalladas expresamente en los contratos sino que llegaren a requerirse por la entidad, lo que claramente evidencia que las labores podían estar a discreción de la parte demandada.

No puede perderse de vista que las labores contratadas corresponden a un empleo de nivel técnico que, conforme al Decreto 770 de 2005<sup>52</sup>, *“Comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología”*; lo que conlleva necesariamente una ejecución de funciones en las que es connatural la subordinación.

---

<sup>51</sup> Página 86 del archivo n° 003 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>52</sup> *“Por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004”*.

g) Prestación exclusiva de servicios

Ninguno de los elementos materiales probatorios allegados al proceso permite afirmar que durante el término de vinculación con la Superintendencia de Notariado y Registro, el señor Federico Montes Zapata suscribió contrato de prestación de servicios alguno con otra institución. Y de así haberlo hecho, tal circunstancia, en criterio de este Tribunal, no desdibuja la prestación exclusiva que tenía con la demandada, pues no sólo es evidente que hubiera sido en momentos para los cuales no estuviese laborando en la entidad, sino que tampoco hubiese sido materialmente posible, si se tiene en cuenta que permanecía en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos desde las 7:45 a.m. hasta que finalizara todas las actividades, pudiendo llegar hasta las 8:00 p.m.

h) Falta de autonomía e independencia

Para la Sala es claro que por su naturaleza, las atribuciones de quien se desempeñe como técnico administrativo no tienen el alcance de determinar las condiciones bajo las cuales dicha labor debe ser desempeñada, lo que desvirtúa desde todo punto de vista el factor autonomía e independencia que se predica de una relación de prestación de servicios como la que en apariencia se constituyó entre las partes en el *sub lite*.

En efecto, en el presente caso se demostró que la actividad contractual no era ejercida de manera autónoma e independiente, pues el demandante debía: **i)** cumplir un horario de trabajo previamente fijado por la entidad accionada; **ii)** no se encontraba en posibilidad de suscribir contrato de prestación de servicios con otra institución, pues al tener que brindar sus servicios cada mes de la manera ya referida, necesariamente hubiera tenido que pactar horarios en los días que se tenían como descanso; **iii)** no hacía uso de equipos propios para la ejecución de sus labores sino los suministrados por la entidad; **iv)** no podía ejecutar las actividades contratadas en las circunstancias de tiempo, modo y lugar de su preferencia, pues como se vio, había un horario fijo toda la semana; y **v)** sus actividades estaban sometidas a las directrices del registrador y del asesor jurídico.

De todo lo anterior se concluye que se encuentra acreditada la subordinación del señor Federico Montes Zapata como segundo elemento de la relación laboral predicada respecto de la Superintendencia de Notariado y Registro.

### 3.3 Retribución

Sobre la existencia de remuneración por las actividades desarrolladas, el Consejo de Estado precisó lo siguiente en la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>53</sup> ya citada: *“Por los servicios prestados, el presunto contratista ha debido recibir una contraprestación económica, con independencia de si la entidad contratante fue la que directamente la realizó. Lo importante aquí es el carácter fijo o periódico de la remuneración del trabajo. En la práctica, esta retribución recibe el nombre de honorarios, los cuales pueden acreditarse a través de los recibos que, por dicho concepto, enseñen los montos que correspondan a la prestación del servicio contratado”*.

Según consta en los contratos allegados y referidos anteriormente, las partes pactaron como contraprestación por los servicios prestados por el demandante, un pago mensual proporcional a los honorarios fijados, previa presentación de la cuenta de cobro, acompañada de certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por el supervisor del contrato, así como de prueba de haber realizado el pago al Sistema de Seguridad Social Integral.

Al expediente fueron aportados documentos que dan cuenta no sólo de los valores autorizados a pagar con ocasión de las actividades efectuadas por la parte accionante, sino también del cumplimiento de los requisitos para realizar los pagos correspondientes, tales como: certificación expedida por el grupo de tesorería de la Superintendencia de Notariado y Registro<sup>54</sup>, certificados de supervisión o interventoría<sup>55</sup>, cuentas de cobro<sup>56</sup> y aportes a seguridad social<sup>57</sup>.

#### 4. Existencia del contrato realidad o relación laboral encubierta en el presente asunto

En el contexto referido y conforme con las reglas de la experiencia y de conformidad con el material probatorio allegado al expediente y la naturaleza propia de la actividad desempeñada por el demandante, esta Sala de Decisión considera que en el caso concreto se demostraron los elementos propios de una relación laboral entre el señor Federico Montes Zapata y la Superintendencia de Notariado y Registro, pese a que su vinculación se efectuó bajo la figura del contrato de prestación de servicios.

---

<sup>53</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16)CE-SUJ2-025-21.

<sup>54</sup> Páginas 171 a 173 del archivo n° 002 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>55</sup> Páginas 60, 61, 66 del archivo n° 003 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>56</sup> Páginas 62, 68 del archivo n° 003 del cuaderno 1 del expediente digital.

<sup>57</sup> Páginas 64, 65, 69, 70 del archivo n° 003 del cuaderno 1 del expediente digital.

Al entenderse que los contratos de prestación de servicios encubrieron una relación de carácter laboral entre demandante y demandada, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, debe reconocerse la existencia de un contrato realidad sobre dichos contratos.

## **5. Extremos temporales por los cuales se reconoce relación laboral**

Para el caso que convoca la atención de esta Sala y de conformidad con los medios probatorios allegados al expediente, se observa que el señor Federico Montes Zapata se desempeñó como técnico administrativo al servicio de la Superintendencia de Notariado y Registro en los períodos que se indican a continuación y por los cuales se reconoce la existencia de la relación laboral:

- Del 1º de octubre de 2014 al 15 de diciembre de 2014
- Del 16 de diciembre de 2014 al 15 de diciembre de 2015
- Del 24 de diciembre de 2015 al 30 de septiembre de 2016
- Del 4 de octubre de 2016 al 15 de noviembre de 2016
- Del 21 de noviembre de 2016 al 31 de diciembre de 2016
- Del 16 de enero de 2017 al 12 de julio de 2017

## **6. La prescripción en los eventos en que se debate la existencia de un contrato realidad**

En sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2 nº 5 del 25 de agosto de 2016<sup>58</sup>, la Sección Segunda del Consejo de Estado indicó que, “(...) *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*”.

En la misma providencia referida, el Alto Tribunal precisó que “(...) *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,*

---

<sup>58</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Sentencia del 25 de agosto de 2016. Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15)CE-SUJ2-005-16.

*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”.*

Según quedó consignado igualmente en el fallo de unificación, el fenómeno de la prescripción extintiva del derecho no se aplica frente a los aportes para pensión, “(...) en atención a la condición periódica del derecho pensional, que los hace imprescriptibles, pues aquellos se causan día a día y en tal sentido se pueden solicitar en cualquier época, mientras que las prestaciones sociales y salariales, al ser pagadas por una sola vez, sí son susceptibles del mencionado fenómeno, por tener el carácter de emolumentos económicos temporales. // (...) en 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”.

En la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021<sup>59</sup> tantas veces aquí referida, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia en el sentido de establecer un período de treinta (30) días hábiles entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término para que no se presente solución de continuidad, sin perjuicio de que se flexibilice en algunos casos en atención a las especiales circunstancias que el Juez encuentre probadas dentro del expediente.

Siguiendo las reglas jurisprudenciales expuestas para el caso objeto de estudio, pasa la Sala a determinar si en el presente asunto hubo prescripción, para lo cual se analizará previamente si la vinculación tuvo interrupciones en el tiempo superiores a 30 días hábiles, así:

PERÍODOS DE VINCULACIÓN			
Nº	CONTRATO nº	INICIO	FINAL
1	446 del 30 de septiembre de 2014	1º de octubre de 2014	15 de diciembre de 2014
<b>INTERRUPCIÓN: 0 días hábiles SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
2	907 del 15 de diciembre de 2014	16 de diciembre de 2014	15 de diciembre de 2015
<b>INTERRUPCIÓN: 6 días hábiles (16 a 23 de diciembre de 2015) SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
3	743 del 28 de diciembre	24 de diciembre de 2015	30 de septiembre de 2016

<sup>59</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).

	de 2015		
<b>INTERRUPCIÓN: 1 día hábil (1 a 3 de octubre de 2016) SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
4	668 del 4 de octubre de 2016	4 de octubre de 2016	15 de noviembre de 2016
<b>INTERRUPCIÓN: 3 días hábiles (16 a 20 de noviembre de 2016) SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
5	810 del 18 de noviembre de 2016	21 de noviembre de 2016	31 de diciembre de 2016
<b>INTERRUPCIÓN: 9 días hábiles (1 a 15 de enero de 2017) SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD</b>			
6	099 del 16 de enero de 2017	16 de enero de 2017	12 de julio de 2017

Siguiendo las reglas jurisprudenciales expuestas para el caso objeto de estudio, se advierte que al tratarse de una vinculación que no tuvo interrupciones en el tiempo de servicio, el término para contabilizar la prescripción extintiva debe empezar a contarse a partir de la finalización del último contrato, esto es, del 12 de julio de 2017.

Al haber sido presentada la petición de reconocimiento y pago de las acreencias laborales ante la entidad demandada el 14 de noviembre de 2017<sup>60</sup>, se observa que no se configuró el fenómeno procesal de la prescripción extintiva.

## 7. Restablecimiento del derecho

Tal como se indicó, para este Tribunal, según las reglas de la experiencia y de conformidad con el material probatorio allegado al expediente y la naturaleza propia de la actividad desempeñada por el demandante, existió una relación laboral entre el señor Federico Montes Zapata y la Superintendencia de Notariado y Registro, aunque se hubiese presentado bajo la forma de contratos de prestación de servicios.

En ese entendimiento, la Sala concuerda con la Juez de primera instancia en el sentido que es procedente declarar la nulidad de los actos administrativos atacados y, en consecuencia, declarar la existencia de un contrato realidad o relación laboral encubierta entre las partes.

Coincide esta Sala con el restablecimiento del derecho ordenado por la Juez de primera instancia, teniendo en cuenta además que no se configuró el

<sup>60</sup> Páginas 33 a 38 del archivo n° 007 del cuaderno 1 del expediente digital.

fenómeno de la prescripción.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal considera necesario modificar la providencia recurrida para precisar los extremos temporales por los cuales se reconoce la existencia de la relación laboral encubierta y que abarcarán el restablecimiento del derecho ordenado, que corresponden a los siguientes:

- Del 1º de octubre de 2014 al 15 de diciembre de 2014
- Del 16 de diciembre de 2014 al 15 de diciembre de 2015
- Del 24 de diciembre de 2015 al 30 de septiembre de 2016
- Del 4 de octubre de 2016 al 15 de noviembre de 2016
- Del 21 de noviembre de 2016 al 31 de diciembre de 2016
- Del 16 de enero de 2017 al 12 de julio de 2017

### Costas

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, esta Sala de Decisión considera que en este caso hay lugar a disponer sobre la condena en costas en esta instancia.

Antes de resolver si en el caso particular se encuentran dados los supuestos de procedencia para la condena en costas, este Tribunal considera necesario, como lo ha hecho el Consejo de Estado<sup>61</sup>, indicar qué comprende dicho concepto, así:

*El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso<sup>62</sup> y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.*

*Igualmente, el concepto de costas incluye las agencias del derecho que corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte vencedora atendiendo a los criterios sentados en los numerales 3º y 4º del artículo 366 del CGP<sup>63</sup>, y*

---

<sup>61</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección 'A'. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 7 de abril de 2016. Radicado: 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14).

<sup>62</sup> Cita de cita: Artículo 171 No. 4 en conc. Art. 178 ib.

<sup>63</sup> Cita de cita: "[...] 3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan



*que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado<sup>64</sup> los cuales deberán ser fijados contractualmente entre éstos conforme los criterios previstos en el artículo 28 numeral 8.º de la ley 1123 de 2007<sup>65</sup>.*

En pronunciamiento de la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>66</sup> se señaló que la condena en costas “(...) implica una valoración objetiva valorativa que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes. (...)”, y en virtud de lo cual el Juez debe revisar si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Como sustento de dicha conclusión, el Tribunal remite a providencia de la misma Alta Corporación<sup>67</sup>, en la que abordó en forma extensa el tema y concluyó lo siguiente:

- a) *El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio “subjetivo” –CCA- a uno “objetivo valorativo” –CPACA-.*
- b) *Se concluye que es “objetivo” porque en toda sentencia se “dispondrá” sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.*
- c) *Sin embargo, se le califica de “valorativo” porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.*
- d) *La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según*

---

comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.

Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.

4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas. [...]

<sup>64</sup> Cita de cita: Criterio aceptado por la Corte Constitucional en Sentencia C-043 de 2004 y C-539 de 1999

<sup>65</sup> Cita de cita: Regula la norma como deber de los abogados, el de “...fijar sus honorarios con criterio equitativo, justificado y proporcional frente al servicio prestado o de acuerdo a las normas que se dicten para el efecto, y suscribirá recibos cada vez que perciba dineros, cualquiera sea su concepto”

<sup>66</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 18 de enero de 2018. Radicación número: 44001-23-33-000-2014-90035-01(1575-16).

<sup>67</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Sentencia del 7 de abril de 2016. Radicación número: 13001-23-33-000-2013-00022-01(1291-14).

*sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).*

- e) *Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.*
- f) *La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP<sup>68</sup>, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.*
- g) *Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.*

De lo hasta aquí expuesto concluye este Tribunal que con el CPACA, la imposición de condena en costas no fue establecida de manera subjetiva en los términos previstos anteriormente por el Código Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Civil, esto es, apelando a la observancia de buena conducta por parte de la parte vencida, sino atendiendo un criterio denominado por la jurisprudencia “*objetivo valorativo*”, producto del cual las costas proceden siempre y cuando las mismas se hayan causado y la parte interesada haya aportado prueba de su existencia, de su utilidad y de su correspondencia con actuaciones autorizadas por la ley.

Descendiendo al caso concreto y siguiendo el criterio *objetivo valorativo*, se observa que en el presente asunto hay lugar a condenar en costas de segunda instancia a la parte demandada.

En efecto, en relación con la fijación de agencias en derecho (concepto que también hace parte de las costas), en criterio de esta Sala de Decisión, su imposición sí se encuentra justificada, como quiera que en el expediente se observa que la parte actora fue representada judicialmente por profesional del derecho que intervino activamente en la segunda instancia.

No obstante ello, al no acreditarse gastos o expensas en los que hubiera incurrido la parte demandante con ocasión de este proceso y en esta instancia, la Sala se abstendrá de reconocer valores por dicho concepto.

---

<sup>68</sup> Cita de cita: “**ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN.** Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:(...)”

En ese orden de ideas, concluye la Sala que en el *sub examine* hay lugar a imponer condena en costas a la parte accionada, pero sólo por agencias en derecho.

Atendiendo lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 5 del Acuerdo n° PSAA16-10554 de 2016, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fija como agencias en derecho a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro, un salario mínimo legal mensual vigente.

Según lo dispone el artículo 366 del Código General del Proceso (CGP)<sup>69</sup>, la liquidación de las costas se hará de manera concentrada por el Juzgado de primera instancia.

*En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,*

#### FALLA

**Primero. MODIFÍCANSE los ordinales tercero y cuarto** de la sentencia del veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales, con la cual accedió parcialmente a las súplicas de la demanda dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Federico Montes Zapata contra la Superintendencia de Notariado y Registro, **en el sentido** de precisar que la declaratoria de existencia de la relación laboral encubierta entre las partes y el consecuente restablecimiento del derecho procede por los siguientes períodos:

- Del 1º de octubre de 2014 al 15 de diciembre de 2014
- Del 16 de diciembre de 2014 al 15 de diciembre de 2015
- Del 24 de diciembre de 2015 al 30 de septiembre de 2016
- Del 4 de octubre de 2016 al 15 de noviembre de 2016
- Del 21 de noviembre de 2016 al 31 de diciembre de 2016
- Del 16 de enero de 2017 al 12 de julio de 2017

**Segundo.** En lo demás, **CONFÍRMASE** el fallo objeto de apelación.

**Tercero. CONDÉNASE** en costas de segunda instancia a la parte

---

<sup>69</sup> En adelante, CGP.

demandada por concepto de agencias en derecho. La liquidación se hará por el Juzgado de primera instancia, por lo brevemente expuesto. **FÍJASE** un salario mínimo legal mensual vigente como agencias en derecho.

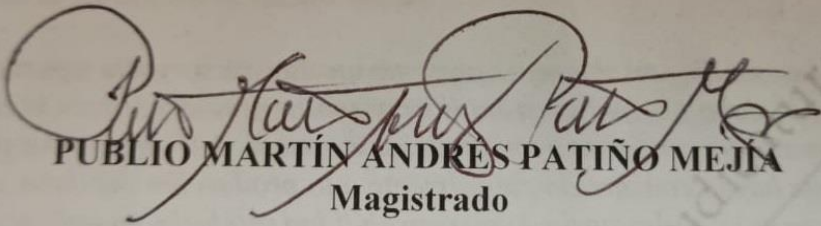
**Cuarto. NOTIFÍQUESE** conforme lo dispone el artículo 203 del CPACA.

**Quinto.** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen y **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

**Notifíquese y cúmplase**



AUGUSTORAMÓN CHÁVEZ MARÍN  
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**  
**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

No. 159

FECHA: 12/09/2023



Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas  
Secretaria

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

-Jose Mauricio Baldion Álzate-  
Conjuez.

Manizales, once (11) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Procede el Despacho a corregir de oficio, la sentencia n° 141 de 4 de septiembre de 2023, que decidió la segunda instancia y; emitida dentro de este medio de control **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por el señor **HECTOR FABIO PEREZ CORREA** contra la **NACION-DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL-RAMA JUDICIAL**.

**I. CONTROL DE LEGALIDAD**

Procede el Despacho a realizar control de legalidad, respecto de la sentencia proferida por la Sala de Conjueces el pasado 4 de septiembre de 2023 y que decidió esta instancia. Se encontró un yerro cometido con el radicado del proceso en el “asunto” de la sentencia, pues se afirmó que era **17001333900720180038603** siendo correcto el **17001333900620160019303**.

**II. CONSIDERACIONES.**

***II.I. Competencia.***

Corresponde a este Despacho conforme lo dispone el inciso 2° del artículo 286 del CGP, en concordancia con los artículos 285 y 287 ibidem y, conforme mandato dado por la Presidencia de esta Corporación en sorteo de conjueces celebrado el pasado 31 de mayo de 2023.

***II.III. Control de legalidad.***

- ***De la corrección de la sentencia.***

Contenido en el artículo 286 ibidem, permite la corrección de errores aritméticos u otros:

*“Toda providencia en que se haya incurrido en error puramente aritmético puede ser corregida por el juez que la dictó en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto.*”

*Si la corrección se hiciera luego de terminado el proceso, el auto se notificará por aviso. Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplica a los casos de error por omisión o cambio de palabras o alteración de éstas, siempre que estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella.”*

Ahora bien, frente a la oportunidad de acudir a la corrección la norma, dice que puede hacerse de oficio o solicitarse en cualquier tiempo, el Despacho considera irrelevante entrar en cualquier otro estudio, así las cosas, procederá a la corrección anunciada.

#### **II.IV. Caso en concreto.**

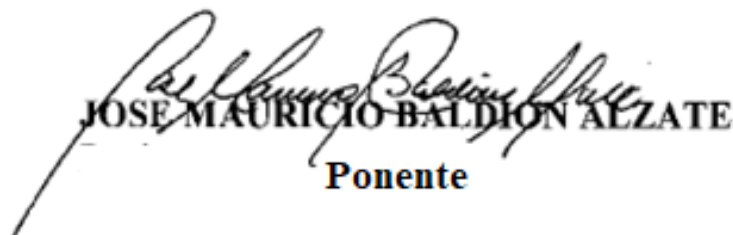
El Despacho hace una revisión del fallo, encuentra que en efecto en el acápite inicial **-1. ASUNTO-** erró al decir que el radicado de este proceso era el **17001333900720180038603**, siendo correcto el radicado **17001333900620160019303**.

De acuerdo con lo discurrido, la Sala de Conjuceces del Tribunal Administrativo de Caldas;

### **III. RESUELVE**

**PRIMERO: CORREGIR** de la *Sentencia n° 141 del cuatro (4) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)*, proferida por la Sala de Conjuceces y que decidió la segunda instancia de este medio de control, que el radicado correcto del proceso es **17001333900620160019303**, especialmente el acápite denominado **-1. ASUNTO-**.

**SEGUNDO:** Contra las decisiones emitidas en esta providencia, proceden los recursos de ley.

  
**JOSE MAURICIO BALDION ALZATE**  
**Ponente**

  
**LILIANA EUGENIA GARCIA MAYA**  
Revisora

  
**JOSE NICOLAS CASTAÑO GARCIA**  
Revisor

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE CONJUECES  
José Nicolas Castaño García  
Conjuez Ponente**

**A.I. 381**

**Asunto:** Asume Conocimiento, Admite Recurso.  
**Medio Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17001-33-39-004-2017-00160-03  
**Demandante:** Libardo Bocanegra Góngora.  
**Demandados:** Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Manizales, once (11) de septiembre del año dos mil veintitrés (2023)

El presente proceso fue objeto de reparto inicialmente a la Dra Yorly Xiomara Gamboa Castaño, desde el día 12 de Diciembre del 2022, al presentar la renuncia a su cargo de Conjuez desde el mes de Enero de 2023, para ejercer el cargo de Juez Administrativa Transitoria, este expediente ingreso nuevamente a reparto, correspondiendo su trámite al Doctor José Nicolas Castaño García.

Conforme a lo anterior, y de acuerdo con el mandato conferido por parte del Tribunal Administrativo de Caldas, contenida en el acta de sorteo de conjueces del día 30 Junio de 2023, que me ordena conocer, tramitar y decidir este proceso, por lo tanto, **AVOCO** su conocimiento.

Revisada la actuación de primera instancia para los efectos de la admisión del recurso de apelación interpuesto, el Despacho observa que fue presentado dentro del término oportuno, fueron sustentados los motivos de inconformidad ante el

Juez que profirió la decisión y se concedió el recurso de apelación mediante providencia del día 13 de Enero de 2021, según lo dispuesto artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

Así, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 247 del CPACA, **ADMITASE** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 26 de Agosto de 2020, por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, que accedió a las pretensiones de la demanda en el proceso de la referencia.

Vencido el término de ejecutoria de la admisión del recurso, y en caso de que no exista solicitud de pruebas por practicar en segunda instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 numeral 5 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, **INGRÉSESE** el expediente al despacho para dictar sentencia.

**ADVIERTASE** al Ministerio Público que podrá emitir concepto desde la expedición de la presente providencia que admite el recurso de apelación presentado y hasta antes de que se ingrese el proceso al Despacho para dictar sentencia, en los términos del numeral 6 de la Ley 2080 de 2021.

**NOTIFIQUESE** personalmente al señor Agente del Ministerio Público a través de la dirección electrónica correspondiente, por estado electrónico a las demás partes, en los términos previstos en los artículos 197, 198 y 201 del CPACA.

### **NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ NICOLAS CASTAÑO GARCÍA**

Conjuez



REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la(s) parte(s) por anotación el Estado Electrónico nº. 159 del 12 de Septiembre de 2023.

A handwritten signature in black ink, reading "Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas".

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE CONJUECES  
José Nicolas Castaño García  
Conjuez Ponente**

**A.I. 380**

**Asunto: Asume Conocimiento, Admite Recurso.  
Medio Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Radicación: 17001-33-39-006-2017-00165-00  
Demandante: Natalia Restrepo Gómez.  
Demandados: Nación – Rama Judicial – Dirección  
Ejecutiva de Administración Judicial.**

Manizales, once (11) de septiembre del año dos mil veintitrés (2023)

El presente proceso fue objeto de reparto inicialmente a la Dra Yorly Xiomara Gamboa Castaño, desde el día 16 de Diciembre del 2022, quien al presentar la renuncia a su cargo de Conjuez desde el mes de Enero de 2023, para ejercer el cargo de Juez Administrativa Transitoria, este expediente ingreso nuevamente a reparto, correspondiendo su trámite al suscrito, Doctor José Nicolas Castaño García.

De acuerdo con el mandato conferido por parte del Tribunal Administrativo de Caldas, contenida en el acta de sorteo de conjueces del día 30 Junio de 2023, que me ordena conocer, tramitar y decidir este proceso, por lo tanto, **AVOCO** su conocimiento.

Revisada la actuación de primera instancia para los efectos de la admisión del recurso de apelación interpuesto, el Despacho observa que fue presentado dentro del término oportuno, fueron sustentados los motivos de inconformidad ante el Juez que profirió la decisión y se concedió el recurso de apelación mediante providencia del día 17 de Junio de 2021, según lo dispuesto artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

Así, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 247 del CPACA, **ADMITASE** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 13 de Mayo de 2021, por el Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales, que accedió a las pretensiones de la demanda en el proceso de la referencia.

Vencido el término de ejecutoria de la admisión del recurso, y en caso de que no exista solicitud de pruebas por practicar en segunda instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 numeral 5 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, **INGRÉSESE** el expediente al despacho para dictar sentencia.

**ADVIERTASE** al Ministerio Público que podrá emitir concepto desde la expedición de la presente providencia que admite el recurso de apelación presentado y hasta antes de que se ingrese el proceso al Despacho para dictar sentencia, en los términos del numeral 6 de la Ley 2080 de 2021.

**NOTIFIQUESE** personalmente al señor Agente del Ministerio Público a través de la dirección electrónica correspondiente, por estado electrónico a las demás partes, en los términos previstos en los artículos 197, 198 y 201 del CPACA.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**



---

**JOSÉ NICOLAS CASTAÑO GARCÍA**

Conjuez

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la(s) parte(s) por anotación el Estado Electrónico nº. 159 del 12 de Septiembre de 2023.

A handwritten signature in black ink that reads "Vilma Patricia Rodríguez C." with a stylized flourish at the end.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE CONJUECES  
José Nicolas Castaño García  
Conjuez Ponente**

**A.I. 379**

**Asunto:** Asume Conocimiento, Admite Recurso.  
**Medio Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Radicación:** 17001-33-39-005-2017-00167-00  
**Demandante:** Liliana del Rocío Ojeda Insuasty.  
**Demandados:** Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Manizales, once (11) de septiembre del año dos mil veintitrés (2023)

El presente proceso fue objeto de reparto inicialmente a la Dra Yorly Xiomara Gamboa Castaño, desde el día 6 de Diciembre del 2022, quien al presentar la renuncia a su cargo de Conjuez desde el mes de Enero de 2023, para ejercer el cargo de Juez Administrativa Transitoria, este expediente ingreso nuevamente a reparto, correspondiendo su trámite al suscrito, Doctor José Nicolas Castaño García.

De acuerdo con el mandato conferido por parte del Tribunal Administrativo de Caldas, contenida en el acta de sorteo de conjueces del día 30 Junio de 2023, que me ordena conocer, tramitar y decidir este proceso, por lo tanto, **AVOCO** su conocimiento.

Revisada la actuación de primera instancia para los efectos de la admisión del recurso de apelación interpuesto, el Despacho observa que fue presentado dentro del término oportuno, fueron sustentados los motivos de inconformidad ante el Juez que profirió la decisión y se concedió el recurso de apelación mediante providencia del día 17 de Noviembre de 2021, según lo dispuesto artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

Así, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 247 del CPACA, **ADMITASE** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 7 de Octubre de 2021, por el Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales, que accedió a las pretensiones de la demanda en el proceso de la referencia.

Vencido el término de ejecutoria de la admisión del recurso, y en caso de que no exista solicitud de pruebas por practicar en segunda instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 numeral 5 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, **INGRÉSESE** el expediente al despacho para dictar sentencia.

**ADVIERTASE** al Ministerio Público que podrá emitir concepto desde la expedición de la presente providencia que admite el recurso de apelación presentado y hasta antes de que se ingrese el proceso al Despacho para dictar sentencia, en los términos del numeral 6 de la Ley 2080 de 2021.

**NOTIFIQUESE** personalmente al señor Agente del Ministerio Público a través de la dirección electrónica correspondiente, por estado electrónico a las demás partes, en los términos previstos en los artículos 197, 198 y 201 del CPACA.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**



---

**JOSÉ NICOLAS CASTAÑO GARCÍA**

Conjuez

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la(s) parte(s) por anotación el Estado Electrónico nº. 159 del 12 de Septiembre de 2023.

A handwritten signature in black ink, reading "Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas".

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE CONJUECES  
José Nicolas Castaño García  
Conjuez Ponente**

**A.I. 378**

**Asunto: Asume Conocimiento, Admite Recurso.  
Medio Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Radicación: 17001-33-33-003-2018-00163-00  
Demandante: María Liliana Munera Betancur.  
Demandados: Nación – Rama Judicial – Dirección  
Ejecutiva de Administración Judicial.**

Manizales, once (11) de septiembre del año dos mil veintitrés (2023)

El presente proceso fue objeto de reparto inicialmente a la Dra Yorly Xiomara Gamboa Castaño, desde el día 5 de Diciembre del 2022, quien al presentar la renuncia a su cargo de Conjuez desde el mes de Enero de 2023, para ejercer el cargo de Juez Administrativa Transitoria, este expediente ingreso nuevamente a reparto, correspondiendo su trámite al suscrito, Doctor José Nicolas Castaño García.

De acuerdo con el mandato conferido por parte del Tribunal Administrativo de Caldas, contenida en el acta de sorteo de conjueces del día 30 Junio de 2023, que me ordena conocer, tramitar y decidir este proceso, por lo tanto, **AVOCO** su conocimiento.



Revisada la actuación de primera instancia para los efectos de la admisión del recurso de apelación interpuesto, el Despacho observa que fue presentado dentro del término oportuno, fueron sustentados los motivos de inconformidad ante el Juez que profirió la decisión y se concedió el recurso de apelación mediante providencia del día 6 de Febrero de 2020, según lo dispuesto artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

Así, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 247 del CPACA, **ADMITASE** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 7 de Noviembre de 2019, por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales, que accedió a las pretensiones de la demanda en el proceso de la referencia.

Vencido el término de ejecutoria de la admisión del recurso, y en caso de que no exista solicitud de pruebas por practicar en segunda instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 numeral 5 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, **INGRÉSESE** el expediente al despacho para dictar sentencia.

**ADVIERTASE** al Ministerio Público que podrá emitir concepto desde la expedición de la presente providencia que admite el recurso de apelación presentado y hasta antes de que se ingrese el proceso al Despacho para dictar sentencia, en los términos del numeral 6 de la Ley 2080 de 2021.

**NOTIFIQUESE** personalmente al señor Agente del Ministerio Público a través de la dirección electrónica correspondiente, por estado electrónico a las demás partes, en los términos previstos en los artículos 197, 198 y 201 del CPACA.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**



---

**JOSÉ NICOLAS CASTAÑO GARCÍA**

Conjuez

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la(s) parte(s) por anotación el Estado Electrónico n°. 159 del 12 de Septiembre de 2023.

A handwritten signature in black ink, reading "Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas".

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
SALA DE CONJUECES  
José Nicolas Castaño García  
Conjuez Ponente**

**A.I. 377**

**Asunto: Asume Conocimiento, Admite Recurso.  
Medio Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Radicación: 17001-33-33-002-2018-00821-00  
Demandante: Edwin Andrés Herrera Tirado.  
Demandados: Nación – Rama Judicial – Dirección  
Ejecutiva de Administración Judicial.**

Manizales, once (11) de septiembre del año dos mil veintitrés (2023)

El presente proceso fue objeto de reparto inicialmente a la Dra Yorly Xiomara Gamboa Castaño, desde el día 5 de Diciembre del 2022, quien al presentar la renuncia a su cargo de Conjuez desde el mes de Enero de 2023, para ejercer el cargo de Juez Administrativa Transitoria, este expediente ingreso nuevamente a reparto, correspondiendo su trámite al suscrito, Doctor José Nicolas Castaño García.

De acuerdo con el mandato conferido por parte del Tribunal Administrativo de Caldas, contenida en el acta de sorteo de conjueces del día 30 Junio de 2023, que me ordena conocer, tramitar y decidir este proceso, por lo tanto, **AVOCO** su conocimiento.

Revisada la actuación de primera instancia para los efectos de la admisión del recurso de apelación interpuesto, el Despacho observa que fue presentado dentro del término oportuno, fueron sustentados los motivos de inconformidad ante el Juez que profirió la decisión y se concedió el recurso de apelación mediante providencia del día 2 de Diciembre de 2021, según lo dispuesto artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

Así, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 247 del CPACA, **ADMITASE** el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 20 de Octubre de 2021, por el Juzgado Administrativo Transitorio del Circuito de Manizales, que accedió a las pretensiones de la demanda en el proceso de la referencia.

Vencido el término de ejecutoria de la admisión del recurso, y en caso de que no exista solicitud de pruebas por practicar en segunda instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 numeral 5 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, **INGRÉSESE** el expediente al despacho para dictar sentencia.

**ADVIERTASE** al Ministerio Público que podrá emitir concepto desde la expedición de la presente providencia que admite el recurso de apelación presentado y hasta antes de que se ingrese el proceso al Despacho para dictar sentencia, en los términos del numeral 6 de la Ley 2080 de 2021.

**NOTIFIQUESE** personalmente al señor Agente del Ministerio Público a través de la dirección electrónica correspondiente, por estado electrónico a las demás partes, en los términos previstos en los artículos 197, 198 y 201 del CPACA.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**



---

**JOSÉ NICOLAS CASTAÑO GARCÍA**

Conjuez

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la(s) parte(s) por anotación el Estado Electrónico nº. 159 del 12 de Septiembre de 2023.

A handwritten signature in black ink, reading "Vilma Patricia Rodríguez C." with a stylized flourish at the end.

**VILMA PATRICIA RODRÍGUEZ CÁRDENAS**  
Secretaria

**CONSTANCIA SECRETARIAL:** Informo al Señor Magistrado, que correspondió por reparto el presente proceso; está pendiente de admitir el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia. Pasa a despacho el expediente para resolver.

Septiembre 11 de 2023.

VILMA PATRICIA RODRIGUEZ CARDENAS  
**Secretaria**

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
Radicación: 17001-33-39-006-2022-00352-02  
Demandante: HUMBERTO GÓMEZ URIBE  
Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-FNPSM



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Sala Unitaria**

Manizales, once (11) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

A.S.166

De conformidad con lo estipulado en los numerales 3, 4 del artículo 247 del CPACA, (modificado por el art. 67 de la Ley 2080 de 2021), se admite el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales el 23 de junio de 2023 (Archivo PDF 19 Expediente digital), al haberse interpuesto de manera oportuna, toda vez que el recurso se recibió vía correo electrónico el 07 de julio de 2023 (Archivo 21 y 22 ED) es decir dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la sentencia (26-06-2023).

Vencido el término de ejecutoria del auto admisorio del recurso de apelación y en el caso de no allegarse por las partes solicitudes, práctica o decreto de pruebas, pasa el expediente a despacho para dictar sentencia, numeral 5 del artículo 247 del CPACA

Notifíquese personalmente al Señor Agente del Ministerio Público y por estado electrónico a las demás partes, a las cuales se le enviará el mensaje de datos según lo dispone el inciso 3º del artículo 201 del CPACA y numeral 6º del art.247 CPACA.

**Notifíquese y cúmplase**

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA  
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
CALDAS**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

**No. 159**

**FECHA: 12/09/2023**