



**TRASLADO DE EXCEPCIONES**

Artículo 175 parágrafo 2o de la Ley 1437 de 2011

<b>Medio de control</b>	Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho
<b>Radicado</b>	13001-33-33-012-2019-00125-00
<b>Demandante</b>	Jader Guillermo Matte Tovar
<b>Demandado</b>	Superintendencia De Notariado Y Registro

De conformidad con lo estipulado en el parágrafo 2º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, se corre traslado a la parte contraria de las excepciones propuestas en la contestación de la demanda por el apoderado de la parte demandada, por el término de tres (3) días, en un lugar visible de la Secretaría del Juzgado Doce Administrativo de Cartagena, y en la página web de la Rama Judicial: [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co), hoy seis (06) de febrero de dos mil veinte (2020) siendo las 8:00 de la mañana.

EMPIEZA EL TRASLADO: siete (07) de febrero de dos mil veinte (2020), a las 8:00 a.m.

  
DENISE AUXILIADORA CAMPO PEREZ  
SECRETARIA

VENCE TRASLADO: once (11) de febrero de dos mil veinte (2020), a las 5:00 p.m.

  
DENISE AUXILIADORA CAMPO PEREZ  
SECRETARIA

Centro, Avenida Daniel Lemaitre Calle 32 # 10-129, 4º piso Edificio Antiguo Telecartagena  
E-mail: [admin12cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin12cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co) - Teléfono 6648675 – fax 6647275  
Cartagena de Indias D.T.C.- Bolivar



## Juzgado 12 Administrativo - Bolivar - Cartagena

**De:** Carolaine Lorena Molinares Pautt <carolaine.molinares@supernotariado.gov.co>  
**Enviado el:** lunes, 21 de octubre de 2019 5:18 p.m.  
**Para:** Juzgado 12 Administrativo - Bolivar - Cartagena  
**CC:** Julian Javier Santos de Avila  
**Asunto:** Contestación Demanda Jader Matte Tovar  
**Datos adjuntos:** Contesación de la demanda (firmada).pdf; Poder Jader Matte.pdf; 10261 DELEGACION \_1 AGO.PDF; ANEXOS DRA DANIELA1.pdf; Resolución delegacion carrera registral.pdf; Resolucion 0297 del 9 de abril del 2018 - Delegación carrera notarial.pdf; Antecedentes Administrativos Jader Matte.PDF

Señora:  
**JUEZ DOCE ADMINISTRATIVA DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
ATN. Dra. Sandra Milena Zuñiga Hernández  
E.S.D.

RADICACIÓN: 13001-33-33-012-2019-00125-00  
**DEMANDANTE: JADER GUILLERMO MATTE TOVAR**  
DEMANDADO: NACION - SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Por medio del presente, con el mayor respeto estando dentro del término legal, me permito interponer recurso de apelación adhesiva dentro del proceso de la referencia.

Favor dar acuse de recibo del presente correo,

Gracias por su amable colaboración.

Cordialmente,

**Carolaine Molinares Pautt**  
Abogada Externa



**AVISO LEGAL:** Este correo electrónico contiene información confidencial de la Superintendencia de Notariado y Registro. Si Usted no es el destinatario, le informamos que no podrá usar, retener, imprimir, copiar, distribuir o hacer público su contenido, de hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 del 5 de Enero de 2009 y todas las que le apliquen. Si ha recibido este correo por error, por favor infórmenos a [seguridad.informacion@supernotariado.gov.co](mailto:seguridad.informacion@supernotariado.gov.co) y bórralo. Si usted es el destinatario, le solicitamos mantener reserva sobre el contenido, los datos o información de contacto del remitente y en general sobre la información de este documento y/o archivos adjuntos, a no ser que exista una autorización explícita.

**Confidencialidad:** La información contenida en este mensaje de e-mail y sus anexos, es confidencial y está reservada para el destinatario únicamente. Si usted no es el destinatario o un empleado o agente responsable de enviar este mensaje al destinatario final, se le notifica que no está autorizado para revisar, retransmitir, imprimir, copiar, usar o distribuir este e-mail o sus anexos. Si usted ha recibido este e-mail por error, por favor comuníquelo inmediatamente vía e-mail al remitente y tenga la amabilidad de borrarlo de su computadora o cualquier otro banco de datos. Muchas gracias.

Señores:

**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

ATN. Dra. Sandra Milena Zúñiga Hernández

E.S.D.

**RADICACIÓN: 13-001-33-33-012-2019-00125-00**

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**DEMANDANTE: JADER GUILLERMO MATTE TOVAR**

**DEMANDADOS: NACIÓN - SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**

**ASUNTO: CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**CAROLAINA LORENA MOLINARES PAUTT**, mayor de edad, identificada con la cedula de ciudadanía No. 1.140.823.122 expedida en Barranquilla, domiciliada en esta ciudad, abogada en ejercicio con Tarjeta Profesional No. 241.058 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando como apoderada judicial de la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**, entidad pública del orden nacional, con personería jurídica y autonomía administrativa, domiciliada en la ciudad de Bogotá, representada legalmente por el Superintendente de Notariado y Registro, Dr. **RUBÉN SILVA GÓMEZ**, mayor de edad, vecino de la ciudad de Bogotá, en este acto por el Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica Dra. **DANIELA ANDRADE VALENCIA**, mayor de edad, vecina de la ciudad de Bogotá, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.061.719392; nombrada mediante Resolución N° 0701 de fecha 26 de Enero de 2018, y facultada para delegar poderes con el fin de que se asuma la defensa de los intereses de la Superintendencia a través de la Resolución N° 10261 de 13 de agosto de 2019, según memorial adjunto, personería que solicito me sea reconocida de conformidad en el proceso de la referencia, acudo a su Honorable Despacho, con el mayor respeto, dentro del término legal fijado a **CONTESTAR LA DEMANDA**, de acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, dentro del proceso señalado en el asunto, notificada por medio electrónico el día 6 de agosto de 2019.

Previo a iniciar el estudio de fondo del presente medio de control, es procedente solicitar a su Despacho se denieguen las pretensiones de la demandante por no evidenciarse, conforme se procede a demostrar, la violación de los preceptos alegados.

**SOLICITUD:**

Peticiones de la demandante:

***“Primero:** Que se declare la nulidad absoluta del Acto Administrativo contenido en el oficio No SNR2019EE011881 proferido por la Superintendencia de Notariado y Registro de fecha 7 de marzo de 2019, por el cual se niega el reconocimiento de las prestaciones sociales solicitadas por el señor JADER GUILLERMO MATTE TOVAR en su calidad de funcionario de la entidad.*

***Segundo:** Que como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, se declare que entre la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO y el señor JADER GUILLERMO MATTE TOVAR, existió una verdadera relación laboral, en los periodos comprendidos de 13 de septiembre de 2013 hasta el 31 de julio de 2014, de 14 de agosto de 2014 hasta 31 de diciembre de 2014, de 19 de febrero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2015, de 08 de febrero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2016, de 30 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2017 y de 25 de enero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2018, en virtud de la desnaturalización de su*

Página 1 de 12



Certificado N° SC 7000-1



Certificado N° GP 174-1

GDE – GC – FR – 08 V.02 27-07-2018

Superintendencia de Notariado y Registro  
Calle 26 No. 13-49 Int. 201 – PBX (1)3282121  
Bogotá D.C., - Colombia  
<http://www.supernotariado.gov.co>  
Email: [correspondencia@supernotariado.gov.co](mailto:correspondencia@supernotariado.gov.co)

vinculación mediante contratos de prestación de servicios, atendiendo el principio de primacía de realidad sobre las formas, configurándose la noción jurisprudencial de contrato realidad.

**Tercero:** A título indemnizatorio, se ordene el reconocimiento y pago a favor del señor JADER GUILLERMO MATTE TOVAR, todas y cada una de las prestaciones sociales y factores salariales que devengan los empleados públicos de la planta de personal de la Superintendencia de Notariado y Registro, que ejercen funciones iguales entre ellas las siguientes: Las funciones desempeñadas por mi cliente en su calidad de PROFESIONAL UNIVERSITARIO correspondían al nivel jerárquico profesional, y sus funciones consistían en:

a.- Efectuar la búsqueda de información en los índices de propietarios e inmuebles para verificar los folios de matrícula inmobiliaria que indique derechos sobre los predios, que sean objeto de procesos de justicia y paz, que tengan solicitudes de protección patrimonial por la población desplazada (ruta individual y colectiva), y de las que se hayan solicitado en los procesos de restitución de tierras, dentro del marco de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios.

b.- Elaborar estudios traditicios de predios, que le sean remitidos por la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, para su posterior envío oportuno a la dependencia antes citada o entidad que esta determine, independientemente del círculo registral al que pertenezca el predio objeto de estudio.

c.- Buscar la información en los libros del antiguo sistema de los predios sobre los que se solicita protección de derechos patrimoniales ruta individual y colectiva Ley 387 de 1997 y Decreto 2007 de 2001 y sobre los cuales se surta procesos de restitución de tierras, elaborar la respectiva hoja de ruta y abrir la matrícula inmobiliaria cuando haya lugar a ello.

d.- Efectuar el análisis jurídico e inscribir los documentos sometidos a proceso de registro que ingresen a la oficina de registro para su inscripción, en especial aquellos que contengan actos jurídicos relacionados con protección patrimonial a la población desplazada rutas individual y colectiva Ley 387 de 1997 y Decreto 2007 de 2001 y los expedidos dentro de los procesos de restitución de tierras a que hace referencia la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios. Proyectar las notas devolutivas con los soportes legales, cuando no procede la inscripción del documento para su firma y la del registrador de instrumentos públicos.

e.- Organizar los formularios de solicitud de inscripción con la copia de su respectiva decisión registral (nota devolutiva o inscripción en folio de matrícula) por orden ascendente de consecutivo RUPTA para el archivo de los documentos de protección patrimonial que debe tener la oficina de registro.

f.- Archivar una copia del formulario de solicitud de protección patrimonial con su correspondiente decisión registral (nota devolutiva o inscripción en folio de matrícula) en la carpeta de antecedentes del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

g.- Enviar a la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras copia del formulario de solicitud RUPTA y copia de la decisión registral para su correspondiente actualización del estado del RUPTA.

h.- Informar a la oficina del Ministerio Público que haya recepcionado el formulario de protección individual, la decisión asumida por la oficina de registro.

i.- Enviar a la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, copia del acto administrativo o de las órdenes judiciales que se hayan proferido dentro de los procesos de restitución de tierras, sometidas a trámite de registro en la respectiva oficina, acompañadas de la constancia de inscripción o nota devolutiva según sea el caso.

j.- Efectuar las búsquedas y proyectar respuestas para la verificación y firma del registrador de la respectiva ORIPS, a los derechos de petición de información, documentación solicitada por entidades que se encuentren dentro del marco de acción a la población desplazada por la violencia y los procesos de restitución de tierras.

k.- Cumplir con los lineamientos establecidos por la Superintendencia de Notariado y Registro para el procedimiento de la ruta individual y colectiva y los establecidos para los procesos de restitución de tierras.

l.- Proyectar y preparar para la firma del registrador los actos administrativos que se originen contra las decisiones que expidan los registradores de instrumentos públicos relacionados con las medidas de protección patrimonial a la población desplazada, lo mismo que los relacionados con las órdenes de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras y Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras.

m.- Apoyar cuando se requiera el acompañamiento a las jornadas de formalización realizadas a nivel nacional en las unidades móviles.

n.- Realizar cada una de las actividades de conocimiento de las actividades a cargo.

o.- Apoyar cada una de las actividades asignadas desde la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras.

p.- Las demás actividades que se requieran.

**Cuarto:** Que se ordene el reembolso de los dineros pagados, en el interregno laborados mediante contrato de prestación de servicios, por concepto de aportes a la seguridad social en pensión, o e su defecto, se ordene traslado de los aportes al fondo de pensiones o previsión social que elija mi poderdante.

**Quinto:** Que la liquidación de los derechos salariales y prestacionales que se reconozcan y paguen se efectúe teniendo como base de liquidación el valor mensual pactado en los contratos de prestación de servicios, o conforme a los sueldos que devengan los empleados públicos de la planta de personal de la Superintendencia de Notariado y Registro, que ejercen iguales funciones a las desempeñadas por el ex contratista, la que resulte mayor de las dos, de conformidad con el principio de favorabilidad en materia laboral.

**Sexto:** Se ordene la indexación de las sumas de dinero correspondientes a las prestaciones sociales y factores salariales adeudados con ocasión a los servicios prestados a la Superintendencia de Notariado y Registro, en el interregno en que estuvo vinculado mediante contrato de prestación de servicios.

**Séptimo:** Se ordene el reconocimiento y pago de los intereses y/o sanciones moratorias que se originaron producto del no pago de las prestaciones sociales y factores salariales a favor de mi poderdante, en los períodos laborados como contratista los cuales se encuentran reseñados anteriormente.

**Octavo:** Que se ordene el cumplimiento de la respectiva providencia de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y factores salariales reclamados, conforme a las reglas contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Noveno:** Que se condene en costas y agencias en derecho a la Entidad demandada Superintendencia de Notariado y Registro.

*Décimo: Mi poderdante devengaba un salario mensual al momento de su retiro correspondiente a sueldo de TRES MILLONES TRECIENTOS TREINA Y UN MIL PESOS M/L. (\$3.331.000.00)”*

### 1. A LAS PRETENSIONES

Me opongo a todos y cada uno de los pronunciamientos y pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

En primer lugar, porque respecto de los contratos de prestación de servicios celebrados entre la entidad contratante, Superintendencia de Notariado y Registro y el contratista JADER GUILLERMO MATTE TOVAR, se aprecia que en ningún caso, estos contratos generan relación laboral, ni prestaciones sociales y se celebraron por el término estrictamente indispensable del desarrollo del objeto contractual, tal como se desarrollará en este memorial.

Así mismo, por cuanto del conjunto de pruebas, interrelacionadas con sentido lógico y bajo mirada de la sana crítica, tal como se analizará en detalle a continuación, se evidencia que no se configura con claridad los elementos de una relación laboral, razón por la cual, no le asiste obligación alguna con relación a las pretensiones de la presente demanda, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar - Superintendencia de Notariado y Registro.

### 2. A LOS HECHOS

<b>Al Hecho Primero.</b>	Es cierto.
<b>Al Hecho Segundo.</b>	No es un hecho, es un análisis del apoderado de la parte demandante.
<b>Al Hecho Tercero.</b>	No es cierto, pues este hecho narra apreciaciones del apoderado de la parte demandante.
<b>Al Hecho Cuarto.</b>	Es una afirmación, no un hecho.
<b>Al Hecho Quinto.</b>	Es una afirmación, no un hecho.
<b>Al Hecho Sexto.</b>	Es cierto.
<b>Al Hecho Séptimo.</b>	Es una afirmación del apoderado de la parte demandante, más no un hecho.
<b>Al Hecho Octavo.</b>	Esto es una afirmación, no un hecho.
<b>Al Hecho Noveno.</b>	Es cierto.
<b>Al Hecho Décimo.</b>	Es cierto.
<b>Al Hecho Undécimo.</b>	Es cierto.
<b>Al Hecho Duodécimo.</b>	Es cierto.
<b>Al Hecho Decimotercero.</b>	Nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso.
<b>Al Hecho Decimocuarto.</b>	Nos atenemos a lo que se pruebe en el proceso.

### 3. RAZONES JURÍDICAS DE LA DEFENSA

Es pertinente hacer referencia en principio respecto de los contratos estatales de prestación de servicios lo que establece la Ley 80 de 1993, en su artículo 32 (numeral 3):

*“Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad.*

121

*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”.*

Es decir, que el contrato de prestación de servicios es aquel por el cual se vincula excepcionalmente a una persona natural con el propósito de suplir actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, o para desarrollar labores especializadas que no puede asumir el personal de planta y que no admite el elemento de subordinación por parte del contratista, toda vez que debe actuar como sujeto autónomo e independiente bajo los términos del contrato y de la ley contractual. (Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P: Carmelo Perdomo Cuéter, Veinticinco (25) De Agosto De Dos Mil Dieciséis (2016) , Rad: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15))

Por su parte, la Honorable Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad de las expresiones “no puedan realizarse con personal de planta o” y “En ningún caso... generan relación laboral ni prestaciones sociales” contenidas en el precitado numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80, en sentencia C-154 de 19 de marzo de 1997<sup>1</sup>, precisó las diferencias entre el contrato de prestación de servicios y el de carácter laboral, así:

*“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.*

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia de 19 de marzo de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.

*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”.*

Ahora bien, el artículo 2 del Decreto 2400 de 1968<sup>2</sup>, “Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil...”, dispone:

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

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

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

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

*Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones”.*

La parte subrayada de la precitada disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional, en sentencia C-614 de 2009, al señalar la permanencia, entre otros criterios, como un elemento más que indica la existencia de una relación laboral. Frente al tema, expuso:

*“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”.*

<sup>2</sup> Modificado por el Decreto 3074 del mismo año.



122



La justicia es de todos

Minjusticia

De lo anterior se colige que el contrato de prestación de servicios se desfigura cuando se comprueban los tres elementos constitutivos de una relación laboral, esto es, (i) la prestación personal del servicio, (ii) la remuneración y (iii) la continuada subordinación laboral, de lo que surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas en las relaciones laborales, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, con el que se propende por la garantía de los derechos mínimos de las personas preceptuados en normas respecto de la materia.

En otras palabras, el denominado "contrato realidad" existirá cuando es posible constatar 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>3</sup>.

De igual manera, teniendo en cuenta la decisión de la subsección B de esta sección segunda<sup>4</sup> recordó que (i) la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo; (ii) le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral; y (iii) por el hecho de que se declare la existencia de la relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral, no se le puede otorgar la calidad de empleado público, dado que para ello es indispensable que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión.

En el caso concreto, el accionante expone una serie de situaciones jurídicas tendientes a que se le reconozcan el pago de las prestaciones sociales a las que supuestamente tiende derecho después de haber cumplido con varios contratos de prestación de servicios, en los cuales manifiesta que ha prestado la labor de manera personal, que se encontraba bajo las órdenes directas del Registrador de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar y que recibía una remuneración por los servicios prestados.

Ahora bien, en lo que se refiere a la vinculación de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar y el contratista, debe decirse que se efectuó con fundamento en lo previsto por el Decreto 1082 de 2015 y en especial el Artículo 2.2.1.2.1.4.9, que sobre la contratación directa dispone que las Entidades podrán contratar bajo dicha modalidad la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la personal natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto contractual, aclarando que "los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza

<sup>3</sup> 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>4</sup> Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, sentencia de 4 de febrero de 2016, expediente: 81001-23-33-000-2012-00020-01 (0316-2014), actora: Magda Viviana Garrido Pinzón, demandado: Unidad Administrativa Especial de Arauca.



*intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la entidad estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.”*

Sea lo primero advertir que los contratos de prestación de servicios celebrados con el Señor JADER GUILLERMO MATTE TOVAR, obedecen al Decreto precitado, a una necesidad particular y específica, que debía desarrollarse dentro de un tiempo limitado, en atención al Proyecto “Protección Registral Bienes Inmuebles Abandonados Población Desplazada”, el cual surge de la necesidad específica de desarrollar las funciones asignadas al proceso de restitución y reparación de víctimas, dadas por la ley 1448 de 2011, que se desarrollarán en el marco del Proyecto antes mencionado, por la Superintendencia Delegada para la Proyección, restitución y Formalización de Tierras en la atención, calificación e inscripción de las ordenes emitidas en los procesos de protección y restitución de tierras en las Oficinas De Registro De Instrumentos Públicos del país, en este caso específico, en el Departamento de Bolívar, y que no era posible cubrir con el personal de la entidad, puesto que para la fecha de la suscripción de los contratos, la plata global del personal de la entidad no contaba con personal idóneo para apoyar el respectivo proyecto.

En este contexto, se pactaron en estos contratos las típicas disposiciones que distinguen los contratos administrativos como son la caducidad, multas pecuniarias, modificación e interpretación unilateral, lo que permite tener por probado que a los mencionados contratos le es aplicable lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 32 de la ley 80 de 1993.

Se colige de lo pactado en los Contratos de Prestación de Servicios firmados por el demandante, que la obligación de presentar los aportes al Sistema General de Seguridad Social, (en salud, pensión y riesgos profesionales), radicaba de manera directa en cabeza del contratista, ya que para el momento de la celebración de los contratos de prestación de servicio, es el contratista quien aporta y paga cada período, presentando la copia de la planilla mediante la cual hace el aporte, para recibir a satisfacción los honorarios por las obligaciones pactadas entre la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar y el contratista, para que la entidad proceda a pagarle dichos honorarios.

Es de anotar lo sostenido por la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, sobre el particular en sentencia del 18 de Noviembre de 2.003, expediente No. 0039-2001 M. P. Dr. NICOLAS PÁLARO PEÑARANDA, en la que dispuso:

*“...De modo que el empleo público (situación legal y reglamentaria) no puede surgir de cualquier modo, ni mucho menos a virtud de una relación contractual, pues, como lo ha explicado la jurisprudencia colombiana, el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones, no puede llevar a desconocer mandatos positivos de ineludible cumplimiento. Además, se reitera que en relación con la labor desplegada por el actor con motivo del contrato de prestación de servicios, no es posible afirmar que éste oculte una relación contractual de trabajo con la administración, pues no es atañedora a la construcción y sostenimiento de obras públicas...”*

*... Es inaceptable el criterio según el cual la labor que se cumple en casos como aquel a que se contrae la litis consistente en la prestación de servicios bajo la forma contractual, está subordinada al cumplimiento de los reglamentos propios del servicio público por no haber diferencia entre los efectos que se derivan del vínculo contractual con la actividad desplegada por empleados públicos, dado que laboran en la misma entidad, desarrollan la misma actividad, cumplen órdenes, horario y servicio que se presta de manera permanente, personal y subordinada.*



*Y lo es, en primer término porque por mandato legal, tal convención no tiene otro propósito que el desarrollo de labores “relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad”; lo que significa que la circunstancia de lugar en que se apoya la pretendida identidad de la relación jurídica derivada del contrato (sitio donde se prestó el servicio) con la situación legal y reglamentaria, carece de fundamento válido. Son las personas naturales cuando se presenta una de dos razones: a.) que la actividad no pueda llevarse a cabo con personal de planta; b.) que requiera de conocimientos especializados la labor (Art. 32 L. 80/93)... si bien es cierto que la actividad del contratista puede ser igual a la del empleado de planta, no es menos evidente que ello puede deberse a que este personal no alcance para colmar la aspiración del servicio público; situación que hace imperiosa la contratación de personas ajenas a la entidad. Y si ellos son así, resultan obvios que deben someterse a las pautas de ésta y la forma como en ella se encuentran coordinadas las distintas actividades. Sería absurdo que contratistas encargados del aseo, que deben requerirse con urgencia durante la jornada ordinaria de trabajo de los empleados, laboren como ruedas sueltas y a horas en que no se les necesita.*

*En vez de una subordinación lo que surge es una actividad coordinada con el quehacer diario de la entidad, basada en las cláusulas contractuales,...*

Es claro concluir entonces que, las personas naturales que desarrollan actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad bajo la modalidad del contrato de prestación de servicios, **no pueden tener o adquirir de ipso facto la condición de empleados públicos**, pues sus funciones, actividades o prestaciones no están señaladas en la Constitución, la ley o el reglamento, **sino que surgen del acuerdo de sus voluntades**.

En los contratos de prestación de servicios celebrados entre la entidad contratante hoy demandada, Superintendencia de Notariado y Registro y el contratista JADER GUILLERMO MATTE TOVAR, se aprecia que en ningún caso, estos contratos generan relación laboral, ni prestaciones sociales y se celebraron por el término estrictamente indispensable del desarrollo del objeto contractual.

Asimismo, está demostrado con la copia de los contratos de prestación de servicios y las certificaciones de tiempo de servicio, que no existe dos de los elementos de la relación laboral, señaladas en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo; por un lado, **la prestación personal del servicio**, por cuanto el ex contratista fue contratado por su idoneidad y experiencia para prestar sus servicios como abogado en desarrollo de las actividades del Proyecto que permite cumplir con las atribuciones dadas por la “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, ley 387 de 1997, lo que evidentemente se debe a que el personal de planta no alcanza para colmar la aspiración del servicio público, y por otro, **la remuneración por el trabajo cumplido**, comoquiera que en dichos contratos de prestación de servicios se estipuló un “valor del contrato” con cargo a los recursos presupuestales destinados por la entidad a la ejecución del proyecto, es decir, la suma de dinero que constituyen los honorarios del contratista, y que se estipula una forma de pago, previo recibo a satisfacción por parte del supervisor del contrato.

En relación con la **subordinación**, como último elemento de la relación laboral, se observa que para la ejecución de su actividad, el demandante necesariamente implicó la prestación de sus servicios intelectuales, puesto que su idoneidad y experiencia como profesional del derecho, fueron requeridas, es decir, el objeto de su contrato es a todas luces la prestación de manera autónoma en cuanto a lo técnico y administrativo, de manera independiente en el cumplimiento de su labor, sin embargo, esta requiere que



sea desempeñada atendiendo la coordinación que se manifiesta en las pautas dadas por la entidad, y la forma como en ellas se encuentran organizadas las distintas actividades para que se cumpla el objetivo perseguido con la contratación, así como el cumplimiento de algunas condiciones tales como atender algunas instrucciones, desarrollar las labores dentro de un plazo prudencial, rendir informes, en términos generales cuestiones que constituyen una auténtica coordinación de actividades, más no una subordinación, **por lo que no es dable concluir que se haya generado dependencia ni subordinación con la entidad contratante.**

A manera de conclusión y de acuerdo con los derroteros trazados por el Honorable Consejo de Estado, es evidente que no se configuran los elementos del permitan conducir a la materialización de un contrato laboral – contrato realidad, por lo que se ha expuesto anteriormente.

## EXCEPCIONES

### (I) INEXISTENCIA DEL CONTRATO LABORAL

Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales -contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que sus elementos distan coyunturalmente, como podrá apreciar Su Señoría, 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.

El elemento de subordinación o dependencia, en particular 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;** 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, **lo cual no se presenta en este caso**, ya que lo que se pretende **es la coordinación de las labores a desarrollar**, pues como se manifestó en precedencia y citando lo indicado por la Alta Corte, **no es posible entonces, pretender confundir el elemento subordinación con coordinación de funciones**, ya que las Entidades no funcionan con personas que prestan sus servicios como ruedas sueltas.

Es preciso reiterar que la vinculación del accionante mediante contratación de prestación de servicios celebrado con la ORIP - El Carmen de Bolívar, se efectuó con fundamento en lo previsto por el Decreto 1082 de 2015 y en especial el Artículo 2.2.1.2.1.4.9, que sobre la contratación directa dispone que *las Entidades podrán contratar bajo dicha modalidad la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la personal natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto contractual, aclarando que “los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la entidad estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.”*

Por lo anterior, es claro que el señor Matte fue contratado en atención al Proyecto *“Protección Registral Bienes Inmuebles Abandonados Población Desplazada”*, **el cual surge de la necesidad específica de desarrollar las funciones asignadas al proceso de restitución y reparación de víctimas**, dadas por la

Página 10 de 12



GDE – GC – FR – 08 V.02 27-07-2018

Superintendencia de Notariado y Registro  
Calle 26 No. 13-49 Int. 201 – PBX (1)3282121  
Bogotá D.C., - Colombia  
<http://www.supernotariado.gov.co>  
Email: [correspondencia@supernotariado.gov.co](mailto:correspondencia@supernotariado.gov.co)

124

ley 1448 de 2011, y que el contrato se desarrolló en el marco del Proyecto antes mencionado, dirigido por la Superintendencia Delegada para la Proyección, restitución y Formalización de Tierras para la atención, calificación e inscripción de las ordenes emitidas en los procesos de protección y restitución de tierras en las Oficinas De Registro De Instrumentos Públicos del país, en este caso específico, en el Departamento de Bolívar, **razón por la cual al no ser posible cubrir con el personal de la entidad** la necesidad específica respecto del proyecto, por no contar con personal idóneo para apoyarlo, se suscitó la necesidad de contratar al hoy accionante.

De modo tal que, reiteramos que la contratación del señor Matte, obedeció al cumplimiento del Decreto precitado, a una necesidad particular y específica que **debía desarrollarse dentro de un tiempo limitado**, en atención al Proyecto "Protección Registral Bienes Inmuebles Abandonados Población Desplazada", *permitiéndonos, concluir que*, no se configura el elemento de subordinación que permita conducir a un contrato laboral – contrato realidad, por lo que se ha expuesto anteriormente.

## (II) INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN

Esta excepción se sustenta en que, de no configurarse la existencia de la relación laboral, como se explicó en la excepción anteriormente planteada, por cuanto del conjunto de pruebas, interrelacionadas con sentido lógico y bajo mirada de la sana crítica, se concluye que no se configura con claridad los elementos de una relación laboral, razón por la cual, no le asiste obligación alguna con relación a las pretensiones de la presente demanda, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar, la cual es una entidad completamente independiente, con autonomía administrativa y presupuestal, pero que se encuentra vigilada en cuanto al servicio que presta a los particulares por la Superintendencia de Notariado y Registro.

De lo dicho anteriormente, y acorde a lo anterior, se deja sentada la defensa de la entidad que represento, solicitándole a Su Señoría se sirva mantener en firme el Acto Administrativo por medio del cual se niega la existencia de una relación laboral, por no encontrarse probada la existencia de ésta, y por tanto, se sirva exonerar a la Superintendencia de Notariado de toda responsabilidad respecto a las obligaciones laborales que se devienen de la declaratoria de la existencia de un contrato laboral, que a todas luces no tiene lugar, tal como se deja ver con los elementos probatorios allegados por la demandante y los hechos expuestos con la demanda, así como el Expediente Administrativo que será aportado con la siguiente contestación.

## 4. PRUEBAS

Comedidamente solicito tener como tales las aportadas por el demandante en cuanto tengan valor probatorio, y solicito al Despacho incorporar el expediente administrativo del proceso, el cual contiene entre otros:

### Documentales:

- 4.1 Lista de Chequeo para el Proyecto *Protección Registral a los Derechos Sobre los Bienes Inmuebles Abandonados Por La Población Desplazada Conforme a la Política De Tierras En Colombia*, de fecha 21 de julio de 2014.
- 4.2 Estudio de Necesidad y Conveniencia, de fecha 21 de julio de 2014

Página 11 de 12



GDE – GC – FR – 08 V.02 27-07-2018

Superintendencia de Notariado y Registro  
Calle 26 No. 13-49 Int. 201 – PBX (1)3282121  
Bogotá D.C., - Colombia  
<http://www.supernotariado.gov.co>  
Email: [correspondencia@supernotariado.gov.co](mailto:correspondencia@supernotariado.gov.co)

4.3 Certificación de no existencia de personal en la planta suficiente e idóneo, de fecha 30 de julio de 2014.

## 5. ANEXOS

Se anexan a la presente contestación de demanda el poder que me faculta para actuar y sus respectivos soportes.

## 6. PROCESO Y COMPETENCIA

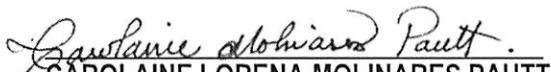
Su Señoría es competente, en virtud de lo establecido en el artículo 155 y siguientes del CPACA.

## 7. NOTIFICACIONES

Las recibiré en su despacho o en las dependencias de la oficina jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro, calle 26 No 13-49 interior 201, tercer piso, o en los correos electrónico [notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co](mailto:notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co)

De Su Señoría,

Atentamente,

  
**CAROLAINÉ LORENA MOLINARES PAUTT**  
C. C. No. 1.140.823.122 de Barranquilla  
T. P. No. 241.058 del C. S. de la J.



011  
125

**SEÑOR**  
**JUEZ DOCE ADMINISTRATIVO DE CARTAGENA**  
E S D

**REFERENCIA:**

Proceso: 2019-00125  
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Accionante: Jader Guillermo Matte Tovar  
Accionado: Superintendencia de Notariado y Registro

**DANIELA ANDRADE VALENCIA**, mayor de edad, vecina de Bogotá, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.061.719.392 de Popayán, actuando conforme a la delegación conferida por el Superintendente de Notariado y Registro, según lo disponen los numerales 5°- 7° del artículo 14 del decreto 2723 de 2014 ( Diario Oficial 49.379 del 29 -12-2014), obrando en mi calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica nombrada mediante Resolución No.0701 del 26 de enero de 2018, según acta del 26 de enero de 2018, en Virtud de la resolución de delegación No. 10261 del 13 de agosto de 2019 confiero poder especial, a la doctora Carolaine Lorena Molinares identificada con la cédula de ciudadanía No 1140823122 y titular de la Tarjeta Profesional No.241058 del Consejo Superior de la Judicatura, para que en nombre y representación de la Superintendencia de Notariado y Registro, asuma la defensa en pro de los intereses de esta entidad en el proceso de la referencia

Ruego al Señor Juez, se sirva reconocer la personería Correspondiente a la abogada CAROLAINE LORENA MOLINARES.

La abogada CAROLAINE LORENA MOLINARES, queda ampliamente facultada para sustituir, reasumir, recibir, interponer los recursos de Ley, conciliar o no conforme a la decisión del comité de conciliación de la entidad, y en general adelantar todas las diligencias inherentes al mandato que se le otorga.

Atentamente,

**DANIELA ANDRADE VALENCIA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Acepto:

**CAROLAINE LORENA MOLINARES**  
C.C. No.1140823122  
T.P. No. 241058 C.S. de la Judicatura

Código:  
GDE - GD - FR - 08 V.03  
28-01-2019

**Superintendencia de Notariado y Registro**  
Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201  
PBX 57 + (1) 3282121  
Bogotá D.C., - Colombia  
<http://www.supemotariado.gov.co>  
correspondencia@supemotariado.gov.co



47505

**DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTO**

NOTARIO  
Escrituras

El Notario Dieciocho del Circuito de Bogotá D.C. hace constar que el anterior escrito fue presentado personalmente por:

**DANIELA ANDRADE VALENCIA**

Identificado (a) con C.C. 1.061.719.392

Tarjeta Profesional \_\_\_\_\_ C.S.J.

Declaró que la firma y la huella que aparecen en el presente documento son verdaderas, y el contenido del mismo es cierto. La huella se autentica por medio del interesado.

25 AGU. 2019

*[Firma manuscrita]*

FIRMA

