



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO**

Tunja, trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020)

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

DEMANDANTE: **EDGAR AUGUSTO ALDANA ROJAS**

DEMANDADO: **CORPOBOYACÁ**

RADICACIÓN: **15001-3333001 2017- 00045 -00**

I. ASUNTO

Decide el Despacho sobre la demanda formulada por EDGAR AUGUSTO ALDANA ROJAS en contra del CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ- con ocasión a los servicios prestados a la entidad desde el 17 de julio de 2005 y hasta el 30 de diciembre de 2012. Persigue que se declare la existencia de una relación laboral entre el demandante y la entidad, por presuntamente haberse configurado los elementos del contrato de trabajo y en consecuencia reclama el pago de los derechos derivados de este vínculo contractual.

II. SÍNTESIS DEL CASO

El peticionario laboró como profesional universitario de licencias ambientales en CORPOBOYACÁ, mediante contratos de prestación de servicios celebrados desde el el 17 de julio de 2005 y hasta el 30 de diciembre de 2012 sin solución de continuidad. El demandante señaló que sus labores se encontraban relacionadas con la misión de la entidad. Así mismo que prestó el servicio de manera personal, bajo subordinación en tanto tenía un jefe inmediato y atendía órdenes iguales a las que le imponían a trabajadores permanentes de la entidad, que recibía una contraprestación por su servicio, que cumplía horario y desarrollaba las labores en las instalaciones de la entidad. Conforme a ello mediante derecho de petición del 20 de noviembre de 2015, solicitó ante la entidad demandada el reconocimiento y pago de todas aquellas prestaciones sociales y salariales adeudadas correspondientes al periodo en el que prestó sus servicios. La petición fue negada mediante oficio No. 110-013522 de 14 de diciembre de 2015, suscrito por la Secretaría General y Jurídica del CORPOBOYACÁ.

III. LA DEMANDA

1. Pretensiones

Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio No. 110-013522 de 14 de diciembre de 2015 (fl. 24) suscrita por la Secretaría General y Jurídica de CORPOBOYACÁ y notificada al día siguiente mediante servicio postal.

Que a consecuencia de las anteriores declaraciones se reconozca que entre el demandante y la entidad demandada existió una relación laboral desde el 17 de julio de 2005 y hasta el 30 de diciembre de 2012 sin solución de continuidad. En consecuencia, que se ordene a la Corporación a cancelar las diferencias salariales de lo efectivamente devengado y lo establecido para los empleados públicos, los derechos laborales correspondientes a auxilio de cesantías, sus intereses, la prima de alimentación, auxilio de movilización, prima técnica, prima de vacaciones, prima de navidad, las vacaciones remuneradas, las bonificaciones, los aportes en salud, pensiones, ARP y subsidio familiar a que está obligado el empleador. Así mismo a que se reintegren los valores descontados por concepto de retención en la fuente y RETEICA por pago de honorarios.

Por último, que las sumas reconocidas sean indexadas, los intereses moratorios, la sanción moratoria, que se dé cumplimiento a la sentencia conforme al artículo 192 y s.s. de la Ley 1437 de 2011 y que se condene en costas a la entidad demandada.

2. Fundamentos Fácticos

En resumen, los hechos en los cuales se fundan las pretensiones son los siguientes:

Que el demandante prestó sus servicios a CORPOBOYACÁ desde el 17 de julio de 2005 hasta el 30 de diciembre de 2012 de forma ininterrumpida a través de órdenes de prestación de servicios como profesional universitario de licencias ambientales y en el desarrollo de estos contratos se verificó la prestación personal del servicio, bajo la continua dependencia y subordinación del jefe inmediato y cumpliendo un horario de 8 a.m. a 12 m y de 2 p.m. a 6 p.m. de lunes a viernes, en las instalaciones de la entidad, en donde se le asignó un cubículo, elementos de trabajo y hasta un correo institucional.

Que el objeto del contrato fue siempre el mismo, consistente en prestar servicios como Ingeniero de Minas para apoyar y desarrollar actividades de orden misional como las establecidas en los procedimientos de visita, concepto técnico, seguimiento, control y monitoreo de trámites de permiso, infracciones ambientales y evaluación de estudios relacionados con el proceso de gestión y administración de los recursos naturales y del ambiente. Que dichas actividades también eran asignadas a funcionarios vinculados a la planta de personal de la entidad demandada y se desarrollaron en las mismas condiciones en cuanto a funciones, agendas de trabajo y bajo la dirección de un jefe inmediato.

Que el peticionante recibió como contraprestación a los servicios prestados las siguientes sumas de dinero:

- Desde el 17 de julio de 2005 a 2006: \$19.781.140
- 2007: \$20.690.956
- 2008: \$20.072.467

- 2009: \$20.255.480
- 2010: \$21.535.755
- 2011: \$24.838.647
- 2012: \$27.861.670

Que el día 26 de marzo la Contraloría General de la Nación realizó un control de advertencia a entidades públicas como CORPOBOYACÁ con el propósito de prevenir los riesgos derivados de la contratación por prestación de servicios para el desarrollo de funciones permanentes y la indebida clasificación del gasto público. De acuerdo con lo anterior, CORPOBOYACÁ realizó un informe denominado “Análisis de Advertencia Contratos de Prestación de Servicios para el desarrollo de funciones permanentes de la Contraloría General de la República CGR 2012”, en el que presenta al demandante como contratista con continuidad de más de cuatro años.

Que el accionante el 20 de noviembre de 2015 mediante derecho de petición dirigido a la entidad demandada, solicitó el reconocimiento y pago de salarios insolutos, prestaciones legales y extralegales, indemnizaciones y demás derechos laborales que le correspondían en calidad de trabajador. Dicha petición fue contestada de forma negativa mediante oficio 110-013522 del 14 de diciembre de 2015 suscrito por la Secretaría General de CORPOBOYACÁ y notificado al día siguiente a través de servicio de mensajería, indicando que el demandante prestó sus servicios a través de contratos u ordenes de prestación de servicios, de forma independiente, sin subordinación y por lapsos de tiempo separados y no como relación laboral, por lo que se entiende agotada la vía gubernativa.

3.3. Normas Violadas y Concepto de Violación.

Consideró la parte actora que el acto administrativo cuestionado es violatorio de las siguientes normas:

- ✓ **Constitucionales:** Artículos 2, 6, 13, 25, 29, 48, 49, 53, 90, 93, 123 inciso 2, 209 y concordantes de la Carta Política.
- ✓ **Legales:** Artículos 1, 9, 13, 21 del Código Sustantivo del Trabajo y su aplicación análoga: artículo 41 literal e) de la Ley 909 de 2004; ley 82 de 1988, aprobatoria del convenio 159 de la OIT; 26 del Decreto 2400 del 19 de septiembre de 1968, Ley 61 del 30 de diciembre de 1987, los artículos 107, 109, 110 y 111 del Decreto 1950 del 24 de septiembre de 1973, ley 790 de 2002, artículo 19 ley 734 de 2002 y concordantes. Así mismo los artículos 1494, 1602, 1613, 1614, 1615 y concordantes del Código Civil.

Explicó la apoderada que el acto acusado desconoció las normas constitucionales y legales anotadas por cuanto se expidió con abierta contradicción al principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales. Insistió en que la relación que existió entre el poderdante y la entidad se caracterizó por la continuada subordinación y dependencia, a pesar de que la principal característica de los contratos de prestación de servicios celebrados

ininterrumpidamente con el actor era precisamente la autonomía e independencia del contratista.

Así mismo que desconoce los fines del estado, comporta una actuación no autorizada legalmente pues varía la finalidad impuesta al contrato, desconoce derechos laborales y en sí el derecho al trabajo en condiciones dignas, y además excluye al demandante de un trato igualitario frente a los empleados de planta de la entidad.

Explicó además que al acto administrativo fue expedido con desviación de poder ya que se expidió con fines diferentes a los establecidos por la Ley, desprendiéndose de una actuación ilegal y arbitraria de la entidad demandada. Lo anterior se refleja en la respuesta de la administración, que de forma caprichosa definió la vinculación mediante contratos de prestación de servicios a sabiendas que su ejecución no supuso autonomía técnica ni administrativa ni tampoco se desarrolló de forma temporal, con el fin de desconocer los derechos laborales que le asisten al demandante por haber laborado por más de siete años de forma ininterrumpida para la entidad en estas condiciones.

Así mismo se acusó el acto de falsa motivación pues se fundamentó en argumentos que no corresponden a la realidad teniendo en cuenta que no existieron contratos de prestación de servicios como indicó la entidad, sino que se desarrolló una verdadera relación laboral.

IV. CONTESTACION DE LA DEMANDA

Manifestó la entidad (fls. 583 a 603) que se opone a todas las pretensiones de la demanda. Su argumento principal recae en que el demandante prestó el servicio a la entidad de forma independiente, sin que existiera subordinación laboral alguna, sin cumplimiento de horario, en lapsos separados bajo contratos u órdenes de prestación de servicios. En ese sentido explicó que para el caso del demandante no se acreditaron los elementos propios para la configuración del contrato laboral.

Dichos argumentos fueron ampliados al pronunciarse frente a los hechos del escrito inicial, donde expuso que los contratos entre el demandante y la entidad fueron celebrados de forma interrumpida y que fue el mismo contratista quien presentó propuesta técnico-económica ante la entidad para prestar sus servicios. Además, que los servicios prestados fueron de naturaleza intelectual, diferentes a los de consultoría o servicios de logística, operativos o asistenciales, propios del cumplimiento de las funciones de la entidad. Expuso que los contratos no se desarrollaron bajo subordinación, en su lugar se ejecutaron por coordinación entre contratante y contratista para el desarrollo eficiente del objeto del acuerdo, materializado en las instrucciones dadas por el contratante y los informes rendidos por el contratista. Negó de forma categórica que el demandante cumpliera horario, y señaló que las actividades desarrolladas por el demandante fueron ejecutadas o reportadas en la sede principal de la entidad, por cuanto este era el domicilio contractual.

Aseguró además que no puede predicarse “*igualdad funcional*” alguna entre el demandante y personal de planta de la entidad, y para demostrarlo presentó un comparativo en cuanto a las funciones enmarcadas en el manual de funciones para ciertos cargos y las desempeñadas presuntamente por el demandante en cada uno de sus contratos. Así mismo señaló que la entidad para los años 2005 y 2006 contaba con 37 cargos, de los cuales 2 de ellos se equiparaban con el del demandante; para el 2007 contaba con un solo cargo equivalente; y que para los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012 si bien la entidad contaba con 60 cargos de planta, solo 2 cargos eran correspondientes al del demandante (fls. 584 a 589).

Manifestó que la entidad no contaba con planta de personal suficiente para desarrollar las actividades contempladas en los procedimientos manejados por la entidad de acuerdo con su extensión jurisdiccional, por lo que era necesario contratar por prestación de servicios a personas que apoyaran de manera independiente las funciones de la entidad. Como ejemplo de ello destacó que para el año 2013, la entidad buscó adecuar la planta de personal a las necesidades del servicio, por lo que conformó un grupo interdisciplinario de profesionales de las diferentes áreas misionales y de apoyo. Este colectivo, liderado por un asesor externo, se encargaba del Estudio Técnico de que tratan los artículos 95, 96 y 97 del Decreto 1227 de 2005, teniendo en cuenta entre otras la misión, visión, objetivos estratégicos de la entidad.

Respecto de la auditoría practicada a Corpoboyacá por la Contraloría General de la Nación en el año 2012, la apoderada destacó que el órgano de control no prohibió la vinculación de personal mediante contrato de prestación de servicios, sino que en su lugar reconoció que la Corporación en su política de modernización, había contratado la asesoría técnica y acompañamiento en el proceso de análisis técnico y de conveniencia previo a efectuar la reorganización administrativa de la entidad a través del Acuerdo 014 del 07 de octubre de 2014, mediante el cual amplió la planta de personal. En relación con este acuerdo también indicó, que no hay lugar a acceder a lo pretendido por el demandante por el solo hecho de no haber sido incluido en esta ampliación de la planta de personal.

Finalmente propuso las excepciones denominadas: i) Prescripción extintiva; ii) legalidad del acto cuya nulidad se demanda; y iii) suficiencia de motivación fáctica y jurídica del acto demandado en nulidad.

V. ACTUACIONES PROCESALES

La demanda fue presentada el 8 de junio de 2016 y repartida a este Despacho con el número de radicación 15001333300120160006900 (fl. 526). A través de auto de 11 de agosto de 2016 el asunto fue remitido al Tribunal Administrativo de Boyacá en razón a su cuantía (fls. 531 a 532). La Corporación por su parte declaró su falta de competencia para conocer del asunto y ordenó remitir las diligencias a los Juzgados Administrativos de esta ciudad para su reparto, conforme a la providencia del 20 de febrero de 2017 (fls. 536 a 537).

Las diligencias fueron sometidas a un nuevo reparto, correspondiendo al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Tunja con el radicado 15001333300220170004500 (fl. 540). No obstante, el juzgado homólogo remitió las diligencias a este Despacho mediante providencia del 17 de abril de 2017, conforme a su reparto inicial (fl. 542).

Una vez remitidas las diligencias, se admitió el proceso mediante auto del 1° de junio de 2017 (fls. 543 a 544), siendo notificado el medio de control a través de correo electrónico el 4 de agosto del mismo año (fl.500). La parte demandante dentro del término de traslado presentó reforma de la demanda el 18 de octubre de 2017 (fls. 552 a 582) y seguidamente la entidad demandada contestó la demanda inicial el día 25 del mismo mes (fls. 583 a 603). Por secretaría se corrió el traslado de los medios exceptivos propuestos en la contestación (fl. 604), frente a los cuales se pronunció en término la apoderada de la parte demandante (fls. 605 a 622). La reforma presentada fue admitida por el Despacho en providencia del 25 de enero de 2018 en donde además se dispuso su notificación y traslado (fls. 625 a 626).

En auto de 22 de marzo de 2018, se fijó fecha para llevar a cabo audiencia inicial el 19 de abril del mismo año a partir de las 9:00 a.m. (fl. 635). La diligencia se llevó a cabo el día y hora señalada, en la que se resolvieron excepciones, se fijó el litigio y se decretaron pruebas de oficio, fijándose para su práctica el día 13 de junio de 2018 a partir de las 9:00 a.m. (fls. 638 a 642).

Conforme a la solicitud de aplazamiento de la audiencia fijada formulada por la parte actora, mediante auto del 14 de junio de 2018 se dispuso nueva fecha para llevar a cabo la diligencia de que trata el artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 para el 5 de julio del mismo año (fl. 866). Sin embargo, en fecha previa, la apoderada de la parte demandante solicitó nuevo aplazamiento de la audiencia de pruebas programada (fl. 868). En auto de este 5 de julio de 2018 se reprogramó la diligencia para el día 31 del mismo mes (fl. 869).

La audiencia de pruebas se llevó a cabo en la hora y fecha señalada, empero no se recaudaron la totalidad de las pruebas, con lo que se fijó nueva calenda para su continuación (fls. 871 a 875). El 19 de septiembre de 2018 se reanudó la diligencia del artículo 181 del CPACA, durante la cual se incorporaron las pruebas faltantes al expediente y se ordenó a las partes la presentación por escrito de los alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes a la terminación de esta (fls. 881 a 883).

VI. DECISIONES RELEVANTES EN LA AUDIENCIA INICIAL

A modo de antecedentes se realiza un breve resumen de lo acontecido en la audiencia inicial:

1. Excepciones (artículo 180-6 CPACA)

EI CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ - CORPOBOYACÁ- propuso como primera excepción la que denominó “*prescripción extintiva*”. Planteó la defensa de la entidad, que en el asunto bajo estudio se superó el término trienal establecido para reclamar derechos

laborales, contado a partir de la finalización del último contrato, asumiendo la eventual demostración de los elementos, contrato realidad (fl. 597). Sobre este medio exceptivo, señaló este Despacho en la audiencia inicial que en razón a su naturaleza accesoria sería resuelta con el fondo del asunto.

En la contestación de la entidad también se propusieron las excepciones denominadas “*legalidad del acto cuya nulidad se demanda*” y “*suficiencia de motivación fáctica y jurídica del acto demandado*”, ambas orientadas a defender el acto acusado. De un lado señaló la defensa que no se ha desvirtuado la presunción de legalidad y además que fue expedido con acatamiento a el ordenamiento jurídico (fls. 598 a 599). Frente a estas el Despacho señaló que tal como se plantean alude a la discusión central de este litigio por lo que se resolverían en sentencia.

2. Fijación del litigio (Artículo 180-7 CPACA)

Una vez se verificó que existía consenso frente a los hechos 10 y 11 de la demanda, se fijó el litigio en los siguientes términos:

“(...) se contrae a determinar si entre si entre EDGAR AUGUSTO ALDANA ROJAS y CORPOBOYACÁ, existió una relación laboral, al haber estado el demandante vinculado con la entidad accionada mediante contratos de prestación de servicios y en consecuencia determinar si tiene derecho al reconocimiento, liquidación y pago de las prestaciones y demás emolumentos dejadas de percibir con ocasión de dicho vínculo (...).

Contra dicha decisión no hubo pronunciamiento de las partes ni se presentaron recursos (fl. 640 vto.).

VII. AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGACIONES FINALES

1. Audiencia de pruebas.

Los días 31 de julio (fls. 871 a 876) y el 19 de septiembre de 2018 (fls. 881 a 883) se surtió la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, con el fin de recaudar y practicar los elementos de convicción decretados en audiencia inicial. Dentro de la primera parte de la audiencia, la apoderada pidió el desistimiento del testimonio del señor Luis Reinaldo Rincón Arias, prueba que fuera decretada en la audiencia inicial. El Despacho aceptó la solicitud elevada en los términos de los artículos 107 y 316 del CGP aplicados por remisión expresa del artículo 306 del CPACA.

2. Alegatos de conclusión.

La parte demandante (fls. 884 a 899) reiteró en primer lugar los hechos presentados en la demanda y señaló que las pruebas obrantes en el expediente acreditan dichos fundamentos fácticos. En este sentido explicó que los tiempos laborados, la prestación personal del servicio, la continuidad de las órdenes, el cumplimiento de funciones permanentes, así como la remuneración percibida por el demandante se verifican con la certificación expedida por la Secretaria General y Jurídica de la entidad, la certificación de tesorería, la hoja de vida del

demandante, el informe de avance de actividades como soporte de cobro de honorarios y las copias de los contratos de prestación de servicios suscritos.

Señaló que tanto la copia del control de advertencia realizado por la Contraloría General de la Nación el 26 de marzo de 2012 como el informe realizado por la propia Corporación en el mes de julio de 2012 se puede verificar que el contrato del demandante es de aquellos con continuidad de cuatro años o más. Así mismo puntualizó que para efectos del reconocimiento de los aportes a seguridad social, se allegó al expediente la totalidad de soportes de pago realizados mes a mes por el tiempo que duró el vínculo con la entidad.

En relación con el informe rendido por el director de Corpoboyacá indicó que era contradictorio, pues si bien negó que el demandante cumpliera horario y que existiera subordinación frente a la prestación del servicio, señaló que el demandante tenía asignado un lugar de trabajo dentro de las instalaciones de la entidad, lo que sugiere también el cumplimiento de un horario por la naturaleza de sus funciones y la necesidad de atender las directrices por parte de sus superiores.

Explicó que lo anterior resulta coincidente con lo depuesto por los testigos en la audiencia de pruebas, en tanto que señalaron que el demandante en el tiempo que duró vinculado a la entidad, cumplió un horario de 8 a 12 y de 2 a 6 de la tarde de lunes a viernes, que siempre tuvo un jefe inmediato que le impartía órdenes, que el demandante cumplía sus funciones en las mismas condiciones que los empleados de planta, que por su labor recibía una contraprestación y que las funciones que realizaba no solo no las podía realizar desde su casa sino que estas eran de carácter misional de la entidad.

Sobre la información allegada por la DIAN, señaló que con la misma se corroboró que el demandante prestó de forma exclusiva el servicio a la Corporación en el tiempo que tuvo el vínculo contractual. Corolario de lo explicado en relación con el material probatorio recaudado, señaló que la parte actora demostró los elementos propios de una relación laboral con la demandada y que está en el curso del proceso no logró desvirtuar.

Finalizó sus alegatos insistiendo en los conceptos de violación en contra del acto acusado que manifestó en la demanda, como fueron la desviación de poder, la violación directa de la Constitución y la Ley y falsa motivación.

La entidad demandada- CORPOBOYACÁ- (fls. 937 a 942) en sus alegaciones finales señaló que la parte actora no demostró los elementos propios de la relación laboral.

En este sentido indicó que no se acreditó de manera inequívoca la subordinación más allá de la facultad de supervisión que pudiera presentarse en la ejecución del contrato. Señaló que no presentó medios de prueba que evidenciaran las directrices de carácter obligatorio que debía cumplir el demandante, ni llamado de atención que se le hubiera impuesto por incumplir una orden no susceptible de ser discutida, ni acreditó el cumplimiento de metas, ni la obligación de observar determinados métodos en la realización de sus

labores ni que las funciones desempeñadas por el demandante fueran las mismas que realizara un empleado de planta.

Insistió que el ordenamiento jurídico no prohíbe la vinculación de personal a las entidades públicas a través de contratos de prestación de servicios, como en efecto fue el caso del demandante, con quien se suscribieron de forma interrumpida varios órdenes o contratos de este tipo, desempeñándose en todo momento como contratista independiente en actividades que no podían ser desarrolladas por personal de planta. Puntualizó que, en la ejecución de estos acuerdos, la entidad ejerció la facultad de supervisión para el cumplimiento del objeto contractual, sin que ello significara subordinación alguna. Así mismo que los contratos se ejecutaron o reportaron en las instalaciones de la entidad por cuanto allí fue fijado el domicilio contractual pero que no es cierto que cumpliera un horario de trabajo. Negó categóricamente que se hiciera un reparto de actividades en iguales condiciones a los empleados de planta pues tanto en las minutas de los contratos como en los informes rendidos se asignaban actividades específicas a cada uno y eran los empleados de planta quienes ejercían la supervisión de los contratos.

Concluyó que dado que no se demostraron los elementos del contrato se mantiene la presunción de legalidad del acto acusado, con lo que solicitó declarar fundadas las excepciones propuestas y desestimar las pretensiones invocadas. Finalizó sus alegatos refiriéndose a la excepción de prescripción, señalando que en todo caso en el presente asunto operó el fenómeno extintivo.

El agente del Ministerio Público no se pronunció.

VII. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el numeral 2 del artículo 155 del CPACA, los jueces administrativos son competentes para conocer en primera instancia de controversias que se susciten con ocasión al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral en los que se controviertan actos administrativos, cuando su cuantía no exceda cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2. Problema Jurídico

La controversia se contrae a determinar si entre EDGAR AUGUSTO ALDANA ROJAS y CORPOBOYACÁ existió una relación laboral, al haber estado el demandante vinculado a la entidad accionada mediante contratos de prestación de servicios.

De manera correlativa deberá establecerse si hay lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones y demás emolumentos dejados de percibir con ocasión a la relación laboral en igualdad de condiciones a los empleados de planta. Adicionalmente si hay lugar a la devolución de los descuentos efectuados por la demandada a la contraprestación del demandante en virtud de la retención en la fuente y la retención de industria y comercio (Reteica).

3. Análisis Probatorio

En el expediente obran las siguientes pruebas documentales relevantes para resolver el fondo del asunto:

3.1. Obra en el expediente el acto acusado Oficio No. 110-013522 del 14 de diciembre de 2015, en donde la Secretaría General y Jurídica del CORPOBOYACÁ - María del Pilar Jiménez Mancipe, negó la solicitud elevada sobre el reconocimiento y pago de derechos laborales y prestaciones sociales (fl. 29).

Dentro del documento señaló la funcionaria que en el periodo de 17 de julio de 2005 y hasta el 30 de diciembre de 2012, la entidad suscribió contratos de prestación de servicios de forma interrumpida con el peticionante. Atendiendo a esta figura de contratación establecida en la Ley 80 de 1993 para la prestación de un servicio de forma independiente y sin que exista subordinación, no se reúnen los presupuestos para percibir el reconocimiento y pago de las acreencias laborales reclamadas.

En el expediente también reposa la petición elevada por el demandante a través de su apoderada judicial ante el Director General de CORPOBOYACÁ el 20 de noviembre de 2015 y que diera lugar al acto acusado. En el documento se solicitó el reconocimiento de una relación laboral dentro del periodo comprendido entre el 17 de julio de 2005 y el 30 de diciembre de 2012. En el mismo documentó se solicitó el reconocimiento y pago de acreencias laborales derivadas de la presunta relación laboral (fls. 26 a 32).

3.2. Obra pruebas documentales que acreditan la vinculación del demandante a través de órdenes de prestación de servicios y contratos de la misma índole en el periodo reclamado en el medio de control de la referencia.

En el expediente reposa en medio magnético aportado por la entidad demandada a folio 603 del expediente, los documentos pertenecientes a las carpetas contractuales que tuvieron lugar con ocasión a los contratos u ordenes de servicio suscritas con el demandante. Dentro de ellos se verifica hoja de vida del demandante, minutas de los distintos acuerdos, planillas y constancias de pago de seguridad social, pólizas contractuales, informes de actividades desarrolladas y actos precontractuales como estudios previos y poscontractuales como actas de inicio, terminación y liquidación de los contratos, entre otros. Dichos documentos también fueron aportados en su mayoría con la demanda y son visibles a folios 73 a 525.

Conforme a esos documentos se verifica que el demandante suscribió los siguientes acuerdos:

No.	Contrato u OPS	Objeto	Plazo	Valor	Fecha de Inicio	Fecha de terminación y liquidación	Supervisor
-----	----------------	--------	-------	-------	-----------------	------------------------------------	------------

1	Contrato de Prestación de Servicios No. 2005-085	Prestación de servicios Profesionales de un Ingeniero en Minas para conformar el grupo de Control y Seguimiento, que apoye a la Subdirección de Gestión Ambiental, en el control, seguimiento y monitoreo a actividades con licencia ambiental en el sector minero.	3 meses	\$ 6.660.000	18/07/05	18/10/05	Javier Alfredo Molina Roa
2	Contrato de Prestación de Servicios No. 2005-115	Prestación de servicios Profesionales de un Ingeniero en Minas para conformar el grupo de Control y Seguimiento, que apoye a la Subdirección de Gestión Ambiental, en el control, seguimiento y monitoreo a actividades con licencia ambiental en el sector minero.	3 meses	\$ 6.660.000	21/10/05	21/01/06	Javier Alfredo Molina Roa
3	Contrato de Prestación de Servicios No. 2006-056	Prestación de servicios Profesionales de un Ingeniero en Minas para conformar el grupo de Control y Seguimiento, que apoye a la Subdirección de Gestión Ambiental, en el control, seguimiento y monitoreo a concesiones, permisos, autorizaciones y Licencias ambientales y demás procesos permisionarios que desarrolle la Corporación.	6 meses	\$ 11.316.000	26/01/06	26/07/06	Javier Alfredo Molina Roa
4	Contrato de Prestación de Servicios No. 2006-140	Prestación de servicios Profesionales de un Ingeniero en Minas para conformar el grupo de Control y Seguimiento, que apoye a la Subdirección de Gestión Ambiental, en el control, seguimiento y monitoreo a concesiones, permisos, autorizaciones y Licencias ambientales y demás procesos permisionarios que desarrolle la Corporación.	5 meses	\$ 9.430.000	28/07/06	27/12/06	Javier Alfredo Molina Roa
5	Orden de Prestación de Servicios No. 2007-006	Prestación de servicios Profesionales de un Ingeniero en Minas para conformar el grupo de Control y Seguimiento, que apoye a la Subdirección de Gestión Ambiental, en el control, seguimiento y monitoreo a concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales y demás procesos permisionarios que desarrolle la Corporación.	1 mes y 28 días	\$ 3.646.266	03/01/07	28/02/07	Javier Alfredo Molina Roa
6	Orden de Prestación de Servicios No. 2007-079	Prestación de servicios Profesionales de un Ingeniero en Minas para conformar el grupo de Control y Seguimiento, que apoye a la Subdirección de Gestión Ambiental, en el control, seguimiento y monitoreo a concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales y demás procesos permisionarios que desarrolle la Corporación.	1 mes y 27 días	\$ 3.762.000	02/03/07	30/04/07	Raúl Antonio Torres

7	Orden de Prestación de Servicios No. 2007-158	Prestación de servicios como ingeniero en minas para la conformación del grupo de Control y Seguimiento, que apoye a la Subdirección de Gestión Ambiental, en el control, seguimiento y monitoreo a concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales y demás procesos permisionarios que desarrolle la Corporación.	1 mes	\$ 1.980.000	08/05/07	30/05/07	Raúl Antonio Torres
8	Contrato de Servicios No. 2007-056	Prestación de servicios como ingeniero en minas para la conformación del grupo que apoye a la Subdirección de Gestión Ambiental en las actividades relacionadas con la Evaluación Técnica de los estudios de Impacto Ambiental y Planes de Manejo Ambiental para proyectos mineros y relacionados, así como el seguimiento y control de los mismos y desarrollar actividades conexas.	7 meses	\$ 13.860.000	01/06/07	31/12/07	Raúl Antonio Torres
9	Contrato de Prestación de Servicios No. 2008-013	Prestación de servicios como ingeniero en minas para la conformación del grupo que apoye a la Subdirección de Gestión Ambiental de CORPOBOYACÁ en las actividades relacionadas con la evaluación Técnica de los estudios de Impacto Ambiental y Planes de Manejo Ambiental para proyectos mineros y relacionados, así como el seguimiento y control de los mismos y desarrollar actividades conexas.	Plazo inicial: 8 meses - Plazo adicional: 4 meses - Plazo total: 12 meses	Valor inicial: 15840000 - Valor adicional: 7920000 - Valor total: 23760000	21/01/08	20/01/09	Raúl Antonio Torres
10	Contrato de Servicios No. 2009-022	Prestación de servicios como ingeniero en Minas para que apoye y desarrolle actividades de orden misional, establecidas en los procedimientos de Visita y concepto técnico "PGR-01". Seguimiento, Control y Monitoreo "PGR-02", en lo que se refiere a los trámites permisionarios, de infracciones ambientales y de evaluación de estudios relacionados con estos trámites, así como el seguimiento de los mismos, dentro del proceso de Gestión y Administración de los Recursos Naturales y Ambiente.	Plazo inicial: 8 meses - Plazo adicional: 2 meses y 11 días - Plazo total: 10 meses y 11 días	Valor inicial: 16632000 - Valor adicional: 4920300 - Valor total: 21552300	19/02/09	30/12/09	Raúl Antonio Torres

11	Contrato de Prestación de Servicios No. 2010-018	Prestación de servicios como ingeniero en Minas para que apoye y desarrolle actividades de orden misional en lo relacionado con las actividades contempladas en los procedimientos de visita, concepto técnico, seguimiento, control y monitoreo en lo que se refiere a los trámites permisionarios, de infracciones ambientales, de infracciones ambientales y de evaluación de estudios relacionados con estos trámites, así como el seguimiento de los mismos, dentro del proceso de Gestión y Administración de los Recursos Naturales y Ambiente.	Plazo inicial: 9 meses y 15 días - Plazo adicional: 1 mes y 24 días - Plazo total: 11 meses y 9 días	Valor inicial: 20343015 - Valor adicional: 3854466 - Valor total: 24197481	20/01/10	28/12/10	Raúl Antonio Torres
12	Orden de Servicios No. 2011- 009	Prestación de servicios como ingeniero en Minas para que apoye y desarrolle actividades de orden misional, establecidas en los procedimientos de Visita y concepto técnico "PGR-01". Seguimiento, Control y Monitoreo "PGR-02", en lo que se refiere a los trámites permisionarios, de infracciones ambientales y de evaluación de estudios relacionados con estos trámites, así como el seguimiento de los mismos, dentro del proceso de Gestión y Administración de los Recursos Naturales y Ambiente.	6 meses	14389944	21/01/11	21/07/11	Raúl Antonio Torres
13	Orden de Prestación de Servicios No. 2011-127	Prestación de servicios como ingeniero en Minas para que apoye y desarrolle actividades de orden misional, establecidas en los procedimientos de Visita y concepto técnico "PGR-01". Seguimiento, Control y Monitoreo "PGR-02", en lo que se refiere a los trámites permisionarios, de infracciones ambientales y de evaluación de estudios relacionados con estos trámites, así como el seguimiento de los mismos, dentro del proceso de Gestión y Administración de los Recursos Naturales y Ambiente.	5 meses	11991620	01/08/11	30/12/11	Raúl Antonio Torres

14	Contrato de Prestación de Servicios No. 2012 – 042	Prestación de servicios como ingeniero en Minas para que apoye y desarrolle actividades de orden misional, establecidas en los procedimientos de Visita y concepto técnico "PGR-01". Seguimiento, Control y Monitoreo "PGR-02", en lo que se refiere a los trámites permisionarios, de infracciones ambientales y de evaluación de estudios relacionados con estos trámites, así como el seguimiento de los mismos, dentro del proceso de Gestión y Administración de los Recursos Naturales y Ambiente.	11 meses	\$ 27.304.915	06/02/12	28/12/12	Raúl Antonio Torres
----	--	--	----------	---------------	----------	----------	---------------------

La identificación de los anteriores acuerdos se acompaña con el contenido de las certificaciones emitidas por la secretaría general y jurídica de Corpoboyacá de fechas 15 de diciembre de 2015 (fls. 55 a 57) y del 21 de mayo de 2014 (fls. 667 a 683) en donde se relacionan los 14 contratos suscritos entre la entidad y el demandante.

3.3. Anota el Despacho que en los estudios previos de la OPS 2005-085 que se verifican en las carpetas contractuales (fl. 603) se consigna lo siguiente:

“1. Descripción del requerimiento y justificación técnica: La Corporación, al no disponer en su planta de personal de profesionales de este perfil que apoyen las actividades de control, vigilancia y atención de quejas, necesita contratar los servicios de un profesional Ingeniero Geólogo o en Minas, para ejecutar las actividades previstas en el proyecto de Administración, control y vigilancia de los recursos naturales y el medio ambiente, con el objeto de dar cumplimiento a los fines esenciales previstos en la Constitución Nacional, la Ley 99 de 1.993, la Política Ambiental del Plan nacional de Desarrollo y sus respectivos programas y proyectos de inversión.” (Subrayado fuera de texto).

En idéntico sentido, se justifica la contratación del servicio en los estudios previos para la celebración de las OPS 2005-115, 2007-006, 2007-079, 2007-158, y contratos 2006-056 y 2006-140. En cuanto a los contratos 2007-056, 2008-0013, 2009-022, 2010-018, 2012 – 042, órdenes de prestación 2011-009 y 2011-127 certifica el Director General de la entidad que es necesario contratar los servicios profesionales de un ingeniero de minas “*para poder efectuar uno de los fines esenciales previstos en la Constitución Nacional, en la ley 99 de 1.993, la Política Nacional Ambiental y sus respectivos programas y proyectos de inversión, así como los compromisos adquiridos en el sistema de gestión de calidad*”. Así mismo se reconoce en estos documentos que las actividades a desarrollar por el profesional a contratar “*son inherentes al desarrollo de funciones misionales de la entidad conforme a lo preceptuado en el artículo 31, de la ley 99 de 1.993 y demás normas concordantes*”¹.

3.4. Respecto de la remuneración obtenida en virtud de los distintos contratos suscritos con la entidad demandada, se advierten certificaciones emitidas por

¹ Páginas: 9 del archivo CPS-2007-056; 15 del archivo CPS-0013, 11 del archivo CPS-2009-022, 11 del CPS-2010-018, 13 del archivo OPS 2011-009, 16 del archivo OPS – 2011-127 y 10 del archivo CPS-2012-042 contenidos en CD visto a fl. 714.

Tesorería, Facturación y Cartera de Corpoboyacá y extractos de la misma entidad, donde consta los honorarios cancelados mensualmente al demandante y los descuentos realizados en virtud de retención en la fuente y “reteica” (fls. 58 a 72 y 684).

3.5. En el expediente también se encuentran otros documentos emitidos en la ejecución de los contratos, en los que se sugiere que los funcionarios de la Corporación realizaban exigencias para el cumplimiento de las actividades desarrolladas por el contratista.

En este sentido, obra copia de Memorando No. 150-0161 del 19 de junio de 2009 suscrito por Jorge Antonio Morales Pérez como Subdirector de Gestión Ambiental y dirigido al demandante EDGAR ALDANA como Profesional Unidad de Licencias Ambientales. En el documento que tenía por asunto “Evaluación información aportada” y en él se le ordena al demandante la evaluación técnica del expediente OOLA-0040/07 una vez emitido el acto administrativo que declaró reunida la información. En el documento se imprime a mano firma de recibido en la misma fecha por el demandante (fl. 36).

También obran documentos relacionados con la realización de una comisión por parte del demandante y una funcionaria de la gobernación el 12 de marzo de 2010 al municipio de Chíquiza que se retrasó y en virtud de ello el Subdirector de Administración de Recursos Naturales de CORPOBOYACÁ exigió explicaciones por escrito al contratista mediante oficio 150-0103 del 25 de marzo de 2010 (fl. 39). En respuesta a lo anterior, obra también copia de oficio de fecha 25 de marzo de 2010 suscrito por el demandante y dirigido a Jorge Antonio Morales Pérez en el que se señaló dar contestación a oficio 150-0103. En dicho documento el señor ALDANA ROJAS indicó los contratiempos atendidos el 12 de marzo de ese año previo atender comisión en el municipio de Chíquiza (fl.37). En este mismo sentido obra copia del oficio 131-131 del 12 de marzo suscrito por Jairo César Fúquene Ramos como Subdirector Administrativo y Financiero y dirigido a Miguel Arturo Rodríguez Monroy como Director General de CORPOBOYACA en el que le informó novedades relacionadas con la comisión, las vicisitudes con la empresa de transportes que retrasaron la salida de la comisión y las acciones a seguir (fl. 38).

Otro documento que sugiere que la prestación del servicio por el demandante no se ejecutaba de forma autónoma obra a folios 40 a 41. En el documento el demandante explicó al Subdirector de Administración de Recursos Naturales las razones de las demoras frente a los tiempos de visita y presentación de conceptos técnicos, haciendo referencia a dar contestación al oficio 150-0197.

3.6. En cuanto a las actividades desarrolladas por el demandante en la ejecución de los contratos se evidencia dentro de las carpetas contractuales vistas a folio 603 y en los documentos que acompañan la demanda (fls. 78 a 636) que el demandante presentó informes al supervisor del contrato u orden de prestación de servicios, en los que relacionó las actividades desplegadas para el cumplimiento de los acuerdos a partir de las actividades pactadas,

actividades ejecutadas y fuente de verificación. De forma general las actividades contempladas en los informes sugieren entre otras, las siguientes:

- Realización de labores asignadas para la implementación y/o mejora continua de los sistemas de gestión de calidad y MECI.
- Cumplimiento con el procedimiento del sistema de gestión de la calidad y MECI.
- Ejecución de funciones de archivística y manejo de expedientes relacionados con los trámites permisionarios y de infracciones ambientales adelantados en la entidad.
- Realización de visitas a los municipios dentro de la jurisdicción de la entidad para seguimiento y control de trámites y quejas.
- Emisión de conceptos técnicos frente a la evaluación de Estudios de Impacto Ambiental allegados por los usuarios para los diferentes trámites relacionados con la misión de la entidad.
- Atención de visitas solicitadas por las diferentes entidades de control.
- Realización de talleres de educación ambiental en relación con el uso de los recursos naturales de acuerdo con las solicitudes realizadas por los usuarios.
- Atención de usuarios.
- Las demás actividades asignadas por el supervisor.

Las actividades antes mencionadas como pactadas se pueden evidenciar en los informes que fueron presentados mensualmente y avalados por el supervisor del contrato asignado, las cuales no variaron de forma significativa a lo largo de los acuerdos contractuales². Dichas actividades también se desprenden de la certificación emitida por la secretaría general y jurídica de Corpoboyacá de fecha 21 de mayo de 2014 (fls. 667 a 683) en donde se relacionan los contratos suscritos por el demandante con la entidad.

3.7. Conforme a las pruebas decretadas en la audiencia inicial (fls. 638 a 642), se solicitó informe a la entidad demandada a fin de establecer los siguientes puntos:

“Si el demandante le fue asignado un cubículo o puesto de trabajo dentro de las instalaciones de la Corporación durante su vinculación a la entidad.

- *Si el demandante debía cumplir funciones permanentes dentro de la Corporación durante todos los años que laboró para ésta.*
- *Si el demandante tenía total autonomía para el cumplimiento de sus funciones dentro de la Corporación, durante todos los años que estuvo vinculado a la misma.*

² Véase los informes obrantes a folios 78 a 79, 84 a 85, 90 a 91, 95 a 96, 99 a 100, 103 a 104, 107 a 108, 111, 114 a 115, 117 a 118, 121 a 122, 135 a 140, 142 a 143, 147 a 148, 155 a 158, 163 vto. a 165, 167 vto. a 168, 172 vto., 183 a 188, 194 vto. a 201, 203, 213 a 214, 218 a 219, 223 a 224, 228 a 229, 233 a 239, 244 a 245, 248 vto. a 251, 254 a 255, 257, 259, 261 a 262, 265 a 266, 269, 271 a 272, 277 a 278, 282 a 286, 294 a 295, 328 a 329, 361 a 362, 389 a 390, 476 a 488, 498, entre otros.

- *Si las funciones que debía cumplir el demandante debían cumplirlas también otros funcionarios de la planta de personal de la Corporación, en el tiempo que estuvo vinculado a esta.*
- *Si el demandante tenía dentro de la Corporación un jefe inmediato.*
- *El horario que cumplía el Demandante dentro de la Corporación en el tiempo de su vinculación.” (fl. 640).*

Conforme a lo anterior, obra informe presentado por la apoderada de la entidad demandada allegado el 7 de junio de 2018 en donde de forma resumida respondió a las cuestiones planteadas por el Despacho de la siguiente manera (fls. 648 a 655):

- a) Que al demandante si se le asignó un cubículo, pero en calidad de contratista.
- b) Que el demandante no debía cumplir funciones permanentes de la entidad, pero que en todo caso ello debería ser demostrado por la parte actora.
- c) Que las funciones desplegadas por el señor EDGAR ALDANA eran disímiles de las realizadas por los funcionarios de planta. Dicha afirmación la soportó en un comparativo de funciones, tal como lo hizo la entidad en la contestación de la demanda.

En este comparativo presentó las funciones establecidas en el Manual de Funciones y Competencias Laborales de la entidad en sus diferentes versiones para los cargos de denominados “*Profesional Universitario Código 2044 Grado 10*”, “*Profesional Especializado Código 2028 Grado 12*” y “*Profesional Especializado Código 2028 Grado 14*” y en contraste presentó las ejecutadas por el demandante en los distintos contratos.

- d) Que el demandante mientras desarrolló su relación contractual con la entidad no tenía jefe inmediato, no obstante, contaba con un supervisor tal como lo establecía el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.
- e) Que el demandante jamás cumplió el horario de trabajo establecido para los empleados de planta de la entidad de 8 a 12 y de 2 a 6, puesto que el demandante no iba a las instalaciones de la entidad todos los días de la semana laboral y nunca le fue exigido su cumplimiento.

3.8. Tanto en el expediente magnético (fl. 603) como a folios 77 a 525 y 696 a 865 del expediente, obran copias de las planillas de pago de aportes al sistema de seguridad social efectuadas por el contratista EDGAR ALDANA en el tiempo que mantuvo las relaciones contractuales con la entidad demandada.

3.9. Obra también prueba documental de la función de advertencia desplegada por la Contraloría General de la República a que se hace referencia en la demanda. En dicho documento, dirigido a los representantes

legales, jefes de control interno y entidades públicas del presupuesto nacional, se advirtió a las entidades públicas en etapa de estructuración del presupuesto para la vigencia 2013 que ajustaran las plantas de personal para las funciones de carácter permanente, anotando que la entidad de control revisaría las acciones desplegadas por cada entidad para tal fin (fls. 45 a 46 y 664 a 666).

Junto con la circular anterior, obra copia del denominado *“Informe análisis control de advertencia contratos de prestación de servicios permanentes de la Contraloría General de la República CGR 2012”* realizado para CORPOBOYACÁ en el mes de julio de 2012. Este documento justificó su elaboración en la función de advertencia emitida por la Contraloría a las entidades públicas en cuanto a los riesgos derivados de la contratación de prestación de servicios para el desarrollo de funciones permanentes en las entidades. Dentro de los resultados presentados en el informe se incluyó al demandante EDGAR AUGUSTO ALDANA ROJAS como contratista vinculado por más de 5 años en el periodo comprendido de 2008 a 2012 con un promedio de 10,8 meses por año (fls. 47 a 53).

En el mismo sentido, la apoderada de la entidad en informe solicitado por el Despacho allegó copia parcial de la auditoría por la Contraloría General de la República CGR-No. 11 realizada en junio de 2013 a CORPOBOYACÁ (fls. 656 a 662). En los apartes del documento allegado, además de reconocer la estructuración de un grupo de trabajo para analizar y consolidar acciones con el fin de atender las advertencias realizadas por el organismo de control el año anterior, presentó como hallazgos que los estudios previos realizados para los contratos de prestación de servicios realizados por la entidad para el año 2012, se pactaron actividades generales que no definían metas en términos cuantificables lo que limitaba la evaluación de gestión y resultados.

3.10. Dentro de las pruebas documentales, obra en el expediente respuesta por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN al oficio emitido por este Despacho y que fuera consecuencia del decreto de pruebas. (fls. 876 a 877). En esta comunicación la entidad de impuestos señaló que revisados los sistemas no se encontraron declaraciones de renta por parte del demandante para los años

En relación con la información exógena la entidad envió los reportes año a año, en donde además del reporte por concepto de honorarios y retenciones por honorarios que hizo CORPOBOYACÁ, se evidencian en algunos años dentro del periodo reclamado que otras entidades diferentes reportaron información por estos mismos conceptos:

Año 2005

Formato						Persona que reporta
Código de Formato	Nombre del Formato	Código Concepto	Nombre Concepto	Año Vigencia	Periodo	Nombre / Razón Social
1001	Pago Abono en Cuenta	5002	Honorarios	2005	1	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE BOYACA
1001	Pago Abono en Cuenta	5002	Honorarios	2005	1	EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO CENTRO DE SALUD
1002	Retenciones Practicadas	2304	Retenciones por honorarios	2005	1	EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO CENTRO DE SALUD
1002	Retenciones Practicadas	2304	Retenciones por honorarios	2005	1	INVERSIONES J M C LTDA

Año 2007

Formato						Persona que reporta
Código de Formato	Nombre del Formato	Código Concepto	Nombre Concepto	Año Vigencia	Periodo	Nombre / Razón Social
1001	Pago Abono en Cuenta	5002	Honorarios	2007	1	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE BOYACA
1002	Retenciones Practicadas	2304	Retenciones por honorarios	2007	1	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE BOYACA
1002	Retenciones Practicadas	2304	Retenciones por honorarios	2007	1	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE
1008	Cuentas por Cobrar	1315	Cuentas por cobrar-clientes	2007	1	INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO EDUCATIVO Y
1006	Iva Generado		Sin concepto	2007	1	CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE BOYACA

Año 2008:

Formato						Persona que reporta
Código de Formato	Nombre del Formato	Código Concepto	Nombre Concepto	Año Vigencia	Periodo	Nombre / Razón Social
1002	Retenciones Practicadas	2304	Retenciones por honorarios	2008	1	FUNDACION UNIVERSITARIA JUAN DE
1001	Pago Abono en Cuenta	5002	Honorarios	2008	1	FUNDACION UNIVERSITARIA JUAN DE
1001	Pago Abono en Cuenta	5002	Honorarios	2008	1	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE
1002	Retenciones Practicadas	2304	Retenciones por honorarios	2008	1	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE
1008	Cuentas por Cobrar	1315	Cuentas por cobrar-clientes	2008	1	INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO EDUCATIVO Y
1008	Cuentas por Cobrar	1318	Saldo fiscal provisión de cartera	2008	1	INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO EDUCATIVO Y
1001	Pago Abono en Cuenta	5016	Otros costos y deducciones	2008	1	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE BOYACA

Año 2009:

Formato						Persona que reporta
Código de Formato	Nombre del Formato	Código Concepto	Nombre Concepto	Año Vigencia	Periodo	Nombre / Razón Social
1406	Información convenio IGAC		Sin concepto	2009	2	INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI
1001	Pago Abono en Cuenta	5002	Honorarios	2009	1	FUNDACION UNIVERSITARIA DEL AREA
1001	Pago Abono en Cuenta	5021	Inver Medio Ambiente	2009	1	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE BOYACA
1002	Retenciones Practicadas	2304	Retenciones por honorarios	2009	1	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE BOYACA
1002	Retenciones Practicadas	2313	Otras retenciones	2009	1	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE BOYACA
1002	Retenciones Practicadas	2304	Retenciones por honorarios	2009	1	FUNDACION UNIVERSITARIA DEL AREA
1032	Enajenación en Notarias		Sin concepto	2009	1	MONTAÑA RODRIGUEZ HERNAN
1019	Movimiento Cuenta Corriente y Ahorros	101	Cuenta ahorros exenta GMF Num.1	2009	1	BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA COLOMBIA S.

3.11. Sobre las condiciones en las que el demandante prestó el servicio obran los testimonios recaudados en la audiencia celebrada el 31 de julio de 2018 (fls. 982 a 986).

- **GLORIA JIMÉNEZ CAMARGO (Minuto 00:04:00 a 00:26:00):** Manifestó que estuvo vinculada laboralmente a la entidad demandada en el periodo de 1997 a 2010 y que en efecto conoció al demandante en el año 2005, cuando este último entró a laborar como profesional en el área de Minería en la Subdirección de Gestión Ambiental. Respecto de la culminación del vínculo laboral del demandante precisó que cuando la testigo terminó su actividad contractual en la Corporación en el año 2010, el demandante seguía vinculado a la entidad, pero que no le consta exactamente hasta cuándo.

Respecto de la forma de prestación del servicio, señaló que el demandante cumplió sus funciones en el espacio físico que ocupaba la Subdirección, en el primer piso de la entidad, pero por la naturaleza de sus funciones también hacía visitas técnicas afuera. Sobre dichas funciones puntualizó que eran propias de la entidad ambiental, ya que el señor ALDANA realizaba visitas de carácter técnico, emitía conceptos técnicos, atención al usuario, entre otras actividades ligadas a la parte ambiental.

Señaló la testigo que trabajó durante mucho tiempo en la parte de contratación de la entidad por lo que le consta que los contratos de prestación de servicios eran remunerados mensualmente ya que ella era la encargada de recepcionar los informes mensuales como requisito obligatorio para recibir el pago de honorarios establecidos en el contrato. Explicó que, si bien de forma general no se estableció un horario, las funciones que cumplían los contratistas, entre ellas la atención al usuario, requería que estuvieran presentes en horario de atención de 8 a 12 y de 2 a 6. Así también que difícilmente podían ejercer las funciones de forma independiente o desde su casa, ya que los contratistas de la entidad recibían las órdenes de los supervisores y de los subdirectores y entre

estas estaba de un lado la atención al usuario y de otro las visitas técnicas, es decir si no estaban en la entidad estaban en los distintos municipios.

También mencionó que en el tiempo que la testigo estuvo en la entidad, había un empleado de planta de nombre Raúl Torres, que ejercía las mismas funciones del Ingeniero ALDANA. Señaló que en la minuta de los contratos de prestación de servicios suscritos con el demandante casi siempre se estipularon las mismas funciones, relacionadas con el área de Minería. Así mismo que dentro de las personas que impartían órdenes al demandante, mientras también estaba vinculada a la entidad la testigo, reconoció a Eladio Guío y Jorge Morales, entre otros. Que el ingeniero ALDANA al igual que los demás contratistas, se le asignaba un espacio dentro de la entidad, y lo dotaban con una silla y un computador, con respecto a papelería no le consta totalmente. También recuerda que a ella le fue asignado un correo institucional, y como el demandante también fue contratista asume que a él también le asignaron su correo institucional. En este mismo sentido se pronunció respecto de la citación de las capacitaciones, en donde señaló que de forma personal cuando estuvo vinculada la citaron en varias oportunidades a capacitaciones en donde también se encontraban otros contratistas y empleados de planta.

- **JAVIER GRISMALDO MORENO (Minuto 00:29:00 a 00:52:00):** Manifestó el testigo que fue funcionario de la Corporación demandada en dos periodos en mayo de 1995 a diciembre de 1997 y de mayo de 2004 a diciembre de 2012, por lo que mencionó conocer al demandante desde el año 2005 cuando fue vinculado a la entidad. Puntualizó que en su segundo ingreso en el 2004 fue contratista hasta 2008, pero que a partir de allí se hizo parte de la planta provisional de la entidad, pero que sus funciones siempre fueron iguales.

En relación con el demandante, señaló que le consta que trabajó dentro del grupo de Licencias Ambientales adscrita a la Dirección de Recursos Naturales, en donde principalmente se hacían seguimiento y otorgamiento de licencias ambientales en proyectos de minería. Que a todos los contratistas, al igual que el testigo y el demandante, se les asignó un puesto de trabajo, un cubículo, un computador, silla, un correo institucional, entre otros. Que tenían el mismo horario de trabajo y que recibían órdenes, las cuales en ocasiones coincidían para ambos. Recordó que uno de los jefes inmediatos del demandante fue el señor Jorge Morales. Así mismo explicó que si bien no había control por escrito de horarios de trabajo, en ocasiones hacían llamado verbal o personal por parte de los superiores al no encontrar los profesionales en su puesto de trabajo. En ocasiones se llevaba control para efectos de compensación de tiempo y de continuidad de los contratos.

Señaló que el demandante recibía una remuneración mensual por la prestación del servicio. En cuanto a las funciones, enfatizó que las que desarrollaban en la entidad eran propias de la misión institucional y que las mismas que cumplió el demandante eran cumplidas por un empleado de planta de nombre Raúl Torres. Explicó que las funciones no eran independientes ya que tenía un lugar y una forma de cumplir las funciones

de acuerdo a las órdenes impartidas. Así mismo explicó que tuvieron conjuntamente capacitaciones señaladas por la entidad.

- **ROSALBA DÍAZ RODRÍGUEZ (Minuto 00:56:00 a 01:24:00):** Señaló que tuvo vínculo laboral con la demandada desde marzo de 2007 a enero de 2013 y que cuando entró a trabajar conoció al demandante por haberse vinculado con anterioridad a la misma entidad.

Mencionó que el ingeniero ALDANA se encontraba apoyando la misión de la entidad con respecto a licencias ambientales y dependía o recibía órdenes del Coordinador de Licencias, el ingeniero Raúl Torres y del Subdirector de Recursos Naturales el Doctor Jorge Morales, quienes además de orientar, revisaban y aprobaban su trabajo, por lo que no se podría pensar en un servicio independiente ni autónomo. Que todos los contratistas recibían una remuneración mensual y que cumplía horario el cual si bien no se estableció en las minutas de los contratos era el mismo para todos incluso para ella, horario de oficina, es decir de 8 a 12 y de 2 a 6, y ocasiones iban el día sábado para compensar o adelantar trabajo. Explicó que los contratistas debían estar en las instalaciones de la entidad en ese horario por cuanto los superiores así lo establecían.

Mencionó que para el cumplimiento de las funciones, entre las que se encontraba la evaluación de estudios de impacto ambiental, era necesario estar en las instalaciones de la entidad, por cuanto se requería consultar el sistema de información territorial que solo se encuentra en la Corporación, así como otros documentos e informaciones que solo reposaban en las diferentes dependencias de la entidad. Lo único que no hacían dentro de la Corporación era la visita al título minero, pero tenían el carro asignado para hacerlo y necesitaban la autorización del director para efectuarlo. También señaló que todos los contratistas tenían un correo institucional.

Señaló que habían empleados de planta que hacían las mismas funciones que el demandante como contratista, entre ellos el ingeniero Raúl Torres y el ingeniero Fernando Ávila puntualmente para el año 2009, quienes también evaluaban estudios de impacto ambiental, y en ocasiones incluso las funciones de los contratistas eran más que la de los mismos empleados. Respecto de las capacitaciones, precisó que todos (empleados y contratistas) tenían que asistir a las programadas por la entidad, en las cuales se firmaba incluso asistencia. Respecto del seguimiento al cumplimiento del objeto del contrato mencionó que cada supervisor tenía un formato del cumplimiento de las actividades, sin embargo, expresó que los contratistas lo que hacían era obedecer las órdenes.

4. Marco Jurídico

4.1. De la configuración del contrato realidad derivado de la suscripción de contratos de prestación de servicios.

Establece el artículo 32 de la Ley 80 de 1993³, que los contratos estatales son todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebran las entidades a que se refiere dicho 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 entre otros, el contrato de prestación de servicios, contrato que solo podrá celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requiera conocimientos especializados. Y agrega:

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

De lo anterior se colige que la Ley 80 de 1993, definió el contrato de prestación como aquel que celebran las entidades estatales con personas naturales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, sin que se genere una relación laboral ni prestaciones sociales, salvo que se acredite existencia de relación laboral subordinada.

El tema del contrato de prestación de servicios ha generado importantes debates judiciales; tan es así que la Corte Constitucional en sentencia C- 154 de 1997, con ponencia del Dr. Hernando Herrera Vergara, analizó la diferencia entre este y el de carácter laboral, de la siguiente manera:

*“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

³ **“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...”

“3o. Contrato de prestación de servicios

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

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

NOTA: Las expresiones subrayadas fueron declaradas EXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-154 de 1997, salvo que se acredite la existencia de una relación laboral subordinada.

NOTA: Ver la Ley 190 de 1995; Ver el Decreto Nacional 2681 de 1993, Ver el art. 141, Decreto Nacional 2150 de 1995; Ver el Concepto de la Sec. General 1045 de 1995; Ver los Fallos del Consejo de Estado IJ-0039 de 2003 y 4096 de 2006.” (Subraya el Despacho).”

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 ; ha 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. (Negrilla y subraya fuera de texto).

El criterio expuesto por la Corte Constitucional ha sido compartido por la Sección Segunda del Consejo de Estado, Corporación que ha precisado que el elemento subordinación es determinante para establecer la existencia de una relación laboral encubierta. En los expedientes 0245 y 2161 (M.P: Jesús María Lemos Bustamante) se refirió en los siguientes términos:

“De acuerdo con lo anterior, en un plano teórico y general, cuando existe un contrato de prestación de servicios entre una persona y una entidad pública y se demuestra la existencia de los tres elementos propios de toda relación de trabajo, esto es, subordinación, prestación personal y remuneración, surge el derecho a que sea reconocida una relación de trabajo que, en consecuencia, confiere al trabajador las prerrogativas de orden prestacional. (...) De acuerdo con las pruebas que obran en el proceso, el demandante estuvo vinculada mediante contratos de prestación de servicios u órdenes de servicios durante los periodos que se encuentran señalados en el acápite de hechos probados.

La Sala reconocerá la existencia de una relación laboral por la existencia de una relación de subordinación entre la entidad contratante y la contratista, según se desprende de las cláusulas que a continuación se transcriben, además del ejercicio por parte de ésta de labores propias de un funcionario público:

(...)

Las estipulaciones anteriores permiten concluir que cuando el demandante desarrolló su actividad bajo la figura de contratos u órdenes de prestación de servicios lo hizo para cumplir una relación de tipo laboral, pues el cumplimiento de labores encomendadas se llevó a efecto en desarrollo de instrucciones impartidas por sus superiores y debía reportar a estos el desarrollo de la actividad, numeral 4... (Expediente No 0245/03, Demandado: Servicio Nacional de Aprendizaje SENA). (Subrayado y negrita fuera de texto).

Entonces, de lo anterior se colige que el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestren los tres elementos que caracterizan una relación laboral, pero de manera fundamental cuando se compruebe la subordinación o dependencia respecto del empleador, evento en el cual surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del

contratista en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones laborales consagrado en el artículo 53 de la Carta Política, independientemente de la denominación jurídica que se le haya dado a dicha relación.

Ha sido reiterada y uniforme la jurisprudencia del Consejo de Estado⁴ en señalar que en la aplicación del principio de prevalencia de la realidad sustancial sobre la forma y la eficacia del contrato realidad al resolver controversias que tienen que ver con relaciones laborales o legales y reglamentarias disfrazadas mediante contratos de prestación de servicios, las cuales se realizan con el principal propósito de evitar el pago de los beneficios prestacionales inherentes a las primeras, al encontrarse configurada la relación dentro de un contrato de esa modalidad, habrá lugar a la protección de los derechos del trabajo y las garantías laborales, primacía que puede imponerse, frente a particulares como al Estado⁵.

Los anteriores pronunciamientos, concuerdan con las recomendaciones impartidas por la Organización Internacional del Trabajo – OIT, organismo conformado por representantes de los gobiernos, de los trabajadores y de los empleadores, siendo Colombia un estado miembro desde su creación en el año 1919.

Dentro de las prioridades de la OIT se encuentra estudiar las relaciones de trabajo y mejorar las condiciones de los trabajadores, encaminando sus esfuerzos a que todo trabajador independientemente de su situación en el empleo, desempeñe sus funciones en condiciones de dignidad y de respeto en el marco del Programa de Trabajo Decente⁶. Sobre este desafío, tuvo lugar la discusión entre los asistentes a la Conferencia Internacional del Trabajo No. 95^a celebrada en Ginebra del 31 de mayo al 16 de junio de 2006 siendo quinto punto del orden del día. De la discusión se consignaron entre otras las siguientes conclusiones⁷:

“2. (...) El concepto de relación de trabajo es común a todas las tradiciones y sistemas jurídicos del mundo, sin embargo, las obligaciones y los derechos relativos a la misma varían de un país a otro. Del mismo modo, difieren los criterios para determinar si existe o no una relación de trabajo, pero en muchos países es posible encontrar nociones comunes, como las de dependencia y subordinación. Independientemente de los criterios que se tengan en cuenta, existe un interés común entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores de garantizar que dichos criterios sean suficientemente claros a fin de que el ámbito de aplicación de las diversas leyes y reglamentaciones se pueda establecer con mayor facilidad, y que estos instrumentos abarquen a quienes se pretende abarcar, esto es, a quienes son parte de una relación de trabajo.”

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección “B”. C.P.: Gerardo Arenas Monsalve. Providencia de 4 de febrero de 2016. Radicación número: 81001-23-33-000-2012-00020-01(0316-14).

⁵ Sentencia de 22 de noviembre de 2012. Sección Segunda. Subsección B. Expediente: 25000-23-25-000-2008-00822-02. Referencia 2254-2011.

⁶ Conferencia Internacional del Trabajo No. 95^a de 2006 – Informe V. La relación del Trabajo. Recuperado el 30 de septiembre de 2019 en la <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf> p. 6.

⁷ *Ibidem*. p. 74 - 75.

3. Los cambios en la estructura del mercado de trabajo y en la organización del trabajo están dando lugar a modalidades de trabajo cambiantes, tanto dentro como fuera del marco de la relación de trabajo. En algunos casos, puede no ser claro si el trabajador es un empleado o un verdadero trabajador independiente. Resolución relativa a la relación de trabajo 75 4. Una de las consecuencias asociadas a los cambios de estructura del mercado de trabajo, la organización del trabajo y la aplicación deficiente de la ley, es el fenómeno cada vez más frecuente de trabajadores que en realidad son empleados, pero que no cuentan con la protección que ofrece una relación de trabajo. Esta modalidad de falso trabajo por cuenta propia es más habitual en economías menos estructuradas. No obstante, en muchos países con mercados de trabajo bien estructurados, dicho fenómeno también se está volviendo más frecuente. Algunas de estas situaciones son recientes, otras vienen sucediendo desde hace decenios.
(...)"

Si bien estas Recomendaciones no hacen parte del bloque de constitucionalidad, resultan relevantes a la hora de interpretar el principio de la realidad sobre las formalidades, especialmente en el aspecto de vinculación y contratación para la garantía efectiva de los derechos de los trabajadores.

5. Reglas Jurisprudenciales

5.1. De la sentencia de unificación del Consejo de Estado sobre el contrato de prestación de servicios

Sobre el tema del contrato realidad, el Consejo de Estado se pronunció en sentencia de unificación de 25 de agosto de 2016, dentro del proceso radicado No. CE-SUJ2-005-16 23001-23-33-000-2013-00260-01, con ponencia del Dr. Carmelo Perdomo Cuéter, asunto que estudió el caso del personal contratado para servicios docentes y donde reiteró los presupuestos a tener en cuenta a fin de desvirtuar dicha modalidad contractual, de la manera como sigue:

“(...) el denominado “contrato realidad” aplica cuando se constata en juicio la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación propia de las relaciones laborales⁸.

De igual manera, en reciente decisión la subsección B de esta sección segunda⁹ recordó que (i) la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier

⁸ 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).

⁹ 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.

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.” (Subrayas del texto original, negrilla del Despacho).

Luego de encontrar acreditados los elementos constitutivos de una verdadera relación laboral, la jurisprudencia en cita unificó el criterio de la manera como debe ser restablecido el derecho, al señalar:

*“De igual modo, se unifica la jurisprudencia en lo que atañe a que (i) **el consecuente reconocimiento de las prestaciones por la nulidad del acto administrativo que niega la existencia de la relación laboral y del tiempo de servicios con fines pensionales proceden a título de restablecimiento del derecho**, y (ii) **el ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir por el maestro-contratista corresponderá a los honorarios pactados.**” (Resaltas del Despacho).*

De otra parte, en cuanto a la prescripción de los derechos laborales a consecuencia de la declaratoria de la relación laboral, indicó:

“A guisa de corolario de lo que se deja consignado, respecto de las controversias relacionas con el contrato realidad, en particular en lo que concierne a la prescripción, han de tenerse en cuenta las siguientes reglas jurisprudenciales:

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

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

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

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

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

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

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

De conformidad con lo anterior para demostrar la relación laboral, se requiere que el actor pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es: i) Que su actividad en la entidad haya sido personal; ii) Que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, iii) además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo.

Sumado a lo anterior, se deberá acreditar la **permanencia**, esto es, que la labor encomendada sea inherente a la entidad, teniendo en cuenta que el contrato de prestación de servicios fue consagrado para eventos en los cuales la administración requiera labores ocasionales no propias de la misión institucional y la **equidad**, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, es decir, que cumplan las funciones y/o desarrollen actividades en las mismas condiciones que los trabajadores vinculados legal y reglamentariamente; requisitos estos necesarios desarrollados jurisprudencialmente,¹⁰ para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios en una verdadera relación laboral.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia de fecha 29 de septiembre de 2005, radicación Nro. 68001-23-15-000-1998-01445-01, referencia Nro. 02990-05, actor: Mónica María Herrera Vega, demandado: Municipio de Floridablanca (C.P. TARSICIO CÁCERES TORO).

Sobre el carácter inherente a la entidad y la permanencia de la función, la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹¹ determinó posibles criterios para su determinación, los cuales fueron adoptados por la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de Boyacá¹² en diversas decisiones:

a. Criterio funcional: *Hace referencia a que la función contratada está relacionada con las que se deben adelantar en la entidad pública, en los términos señalados en el reglamento, la ley y la Constitución.*

b. Criterio igualdad: *Si las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en la planta de personal de la entidad.*

c. Criterio temporal: *Está relacionado con que las funciones contratadas son cotidianas y conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, "...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".*

d. Criterio de 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 transitorias, corresponde a un contrato de prestación de servicios.*

e. Criterio de continuidad: *Hace referencia a si la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración."*

Tal como lo explicó el Tribunal Administrativo de Boyacá¹³, de los parámetros antes señalados, si bien permiten determinar las características del vínculo, pueden presentarse uno o varios, no necesariamente deben concurrir todos.

Es importante destacar también, que en este tipo de asuntos es relevante diferenciar la subordinación de la simple coordinación. En este sentido, la subordinación se refleja en la potestad del empleador de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada, ejercer poderes disciplinarios o exigir la realización de ciertas actividades¹⁴. La coordinación de actividades, por su parte, es requerida para desarrollar de forma adecuada el objeto del contrato de prestación de servicios, e implica la sujeción del contratista a ciertas condiciones para su cumplimiento. Sin embargo, no debe avanzar a una relación de poder y sujeción entre las partes, la cual está descartada en estos

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-614 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chajub).

¹² Estos criterios han sido citados por la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de Boyacá en diferentes sentencias, entre otras en las dictadas el 26 de octubre de 2017 dentro del Rad. No 15239333375220150025801 (M.P. CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ) y el 20 de marzo de 2018 dentro del Rad. No. 15238333975512015-00141-01 (M.P. JOSÉ ASCENSIÓN FERNÁNDEZ OSORIOS).

¹³ Sentencia del 20 de marzo de 2018 dentro del Rad. No. 15238333975512015-00141-01 (M.P. JOSÉ ASCENSIÓN FERNÁNDEZ OSORIOS).

¹⁴ Tribunal Administrativo de Boyacá, sentencia del 24 de julio de 2019. Radicado No. 150011333300620150014501 (M.P. Luis Ernesto Arciniegas Triana).

eventos. La coordinación es entonces una figura consecuente con la obligación de las entidades públicas de vigilar de forma permanente la correcta ejecución de los contratos estatales, en tanto están involucrados recursos públicos y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, así como la efectividad de los derechos e intereses de los administrados¹⁵. En este ámbito, el contratista, está facultado para supervisar, establecer parámetros, instrucciones o condiciones con el objeto de garantizar la adecuada prestación del servicio contratado.

Bajo este entendido, el contrato realidad se aplica cuando se logra probar la continua prestación de los servicios personales remunerados, “*proprios 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 laborales¹⁶.

Adicional a lo anterior, la jurisprudencia ha sostenido que cuando el objeto del contrato versa sobre el desempeño de funciones de carácter permanente y en el proceso se demuestra que hubo subordinación o dependencia respecto del empleador, surge el derecho al pago de prestaciones⁷⁶, porque de lo contrario se afectan los derechos del trabajador¹⁷. Empero, una vez desvirtuada la relación contractual, el aparente contratista no se convierte automáticamente en empleado público, pues ello deviene del cumplimiento de los requisitos previstos en las normas para el acceso a los cargos públicos¹⁸.

6. Caso concreto

El demandante EDGAR AUGUSTO ALDANA ROJAS mediante apoderado judicial, acude a esta jurisdicción para solicitar, que en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formalidades contemplado en el artículo 53 de la Carta Política se declare la existencia de una relación laboral derivada de los contratos de prestación de servicios celebrados con CORPOBOYACÁ, desde el 17 de julio de 2005 y hasta el 30 de diciembre de 2012. Así mismo que se ordene el pago de las diferencias salariales de lo devengado y establecido para los empleados públicos de la entidad, las prestaciones sociales y demás derechos, el pago correspondiente a aportes en el sistema de seguridad social y la devolución de los valores descontados por retención en la fuente y reteica.

La entidad accionada por su parte, alegó la presunción de legalidad del acto mediante el cual negó el reconocimiento de los derechos reclamados con

¹⁵ Artículo 3° de la Ley 80 de 1993

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, providencia del diez (10) de mayo de dos mil dieciocho (2018), radicación número: 08001-23-33-000-2012-00161-01(3809-14) (C.P. William Hernández Gómez).

¹⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP. Nicolás Pájaro Peñaranda, sentencia de 18 de noviembre de 2003, expediente: IJ-0039, actor: María Zulay Ramírez Orozco.

¹⁸ Tribunal Administrativo de Boyacá, sentencia del 14 de septiembre de 2017. Radicación:15001233300520150013301. (M.P. CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ).

fundamento en que la forma de vinculación del señor EDGAR AUGUSTO ALDANA ROJAS no dio lugar a la existencia de una relación laboral, pues la relación entre los extremos de la litis se limitó a la contractual derivada de la celebración de diferentes acuerdos interrumpidos y contemplados en la ley 80 de 1993.

Establecido lo anterior, este Despacho pasará a examinar si se configuran los elementos necesarios para declarar que hubo una relación laboral entre el demandante y la demandada CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ -CORPOBOYACÁ-, de conformidad a lo que sigue:

A) Prestación personal del servicio

Respecto a este punto, de acuerdo con el acervo probatorio incorporado al expediente como certificaciones expedidas por CORPOBOYACÁ (fls. 55 a 57 y 667 a 683), contratos de prestación de servicios relacionados y carpetas contractuales allegadas con la contestación de la demanda (fl. 603) y demás documentos (fls. 73 a 525), se acreditó que el demandante estuvo vinculado a CORPOBOYACÁ bajo la modalidad de órdenes y contratos de prestación de servicios, entre el **18 de julio de 2005**, fecha de suscripción del contrato 2005-085¹⁹ y hasta el **28 de diciembre de 2012**, fecha en que se firmó el acta de liquidación del contrato 2012-042²⁰.

Dentro de las actividades desarrolladas por el demandante y comprendidas en el objeto de cada uno de los contratos, así como de los informes presentados mensualmente al supervisor del contrato y de las certificaciones emitidas por funcionarios de CORPOBOYACÁ, se evidencian entre otras las siguientes:

- Realización de labores asignadas para la implementación y/o mejora continua de los sistemas de gestión de calidad y MECI.
- Cumplimiento con el procedimiento del sistema de gestión de la calidad y MECI.
- Ejecución de funciones de archivística y manejo de expedientes relacionados con los trámites permisionarios y de infracciones ambientales adelantados en la entidad.
- Realización de visitas a los municipios dentro de la jurisdicción de la entidad para seguimiento y control de trámites y quejas.
- Emisión de conceptos técnicos frente a la evaluación de Estudios de Impacto Ambiental allegados por los usuarios para los diferentes trámites relacionados con la misión de la entidad.
- Atención de visitas solicitadas por las diferentes entidades de control.
- Realización de talleres de educación ambiental en relación con el uso de los recursos naturales de acuerdo a las solicitudes realizadas por los usuarios.
- Atención de usuarios.
- Las demás actividades asignadas por el supervisor.

¹⁹ Páginas 38 a 41 del archivo CPS-2005-085 contenidas en el CD visto a folio 603.

²⁰ Páginas 126 y 127 del archivo CPS-2012-042 contenidas en el CD visto a folio 603.

El objeto de los contratos fue ejecutado a satisfacción como lo demuestran los informes mensuales allegados debidamente firmados por quienes en su momento ejercían como supervisores y no se muestran variaciones a lo largo de los distintos procesos contractuales, con lo que se concluye que en todo el tiempo que estuvo prestando el contratista servicio a la entidad, desarrollo actividades y funciones similares.

B) Remuneración

Respecto a la remuneración, se encuentra acreditado que por el servicio prestado le fue cancelado al demandante una retribución con cargo al presupuesto de la entidad accionada. Dicha remuneración se pactó de conformidad con la forma y valor estipulado en cada uno de los contratos celebrados entre las partes. Del pago de los mismos obran en el expediente certificaciones de la entidad en los que se constata lo dicho anteriormente (fls. 58 a 72 y 684), e independientemente de su denominación (honorario o salario), eran pagados mensualmente, lo cual también coincide con lo afirmado por los testigos, previa presentación de informe de actividades al supervisor del contrato, lo cual está plenamente demostrado con los documentos antes mencionados.

C) Subordinación

Como elemento determinante de la relación laboral, existe desacuerdo entre las partes, por cuanto la entidad demandada arguye que no se configuran los elementos de la relación laboral, en especial la subordinación o dependencia, pues si bien se hizo necesaria la coordinación de actividades entre contratante y contratista para el desarrollo eficiente del objeto contractual, como recibir instrucciones y rendir informes, ello no implica que haya existido subordinación.

Sobre este punto vale decir que es claro para esta instancia que la Corporación demandada al no contar con el número de funcionarios suficientes en la planta de personal para la atención de las competencias asignadas legalmente como autoridad ambiental, celebró varios contratos de prestación de servicios. Se arribó a esta conclusión a partir de lo indicado en la contestación de la demanda (fls. 584 a 589), los documentos relacionados con la función de advertencia ejercida por la Contraloría General de la República (fls. 45 a 46, 656 a 662 y 664 a 666) y también por lo evidenciado al analizar la justificación en los estudios previos de los diferentes procesos contractuales donde se dejó expresa constancia que la contratación era necesaria *“para poder efectuar uno de los fines esenciales previstos en la Constitución Nacional, en la ley 99 de 1.993, la Política Nacional Ambiental y sus respectivos programas y proyectos de inversión, así como los compromisos adquiridos en el sistema de gestión de calidad”*²¹.

Obsérvese además que los objetos contractuales conforme a la tabla presentada en el análisis probatorio se relacionan directamente con las

²¹ Páginas: 9 del archivo CPS-2007-056; 15 del archivo CPS-0013, 11 del archivo CPS-2009-022, 11 del CPS-2010-018, 13 del archivo OPS 2011-009, 16 del archivo OPS – 2011-127 y 10 del archivo CPS-2012-042 contenidos en CD visto a fl. 714.

competencias y funciones asignadas a las Corporaciones autónomas Regionales en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”*. En la norma citada tal como lo hubiera reconocido el propio Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia del 14 de septiembre de 2017²² se determinó entre otras funciones, las del *“otorgamiento de concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente (No. 9) e imponer y ejecutar a prevención, las medidas de policía y las sanciones previstas para en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de los recursos naturales renovables y de exigir con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados (No. 17)”*.

De la misma forma, del testimonio dado por el ingeniero Javier Grismaldo Moreno en diligencia del 31 de julio de 2018, quien también era contratista y ejercía funciones similares a las del demandante en la misma Subdirección, se afirmó que las actividades de los contratistas se realizaban en las mismas condiciones que los servidores de planta de personal. Lo anterior también fue aseverado por las otras testigos Gloria Jiménez Camargo y Rosalba Díaz Rodríguez, quienes si bien se encontraban vinculadas a otras áreas (contratación y jurídica) tenían contacto asiduo con el demandante y coincidieron en este punto. De dichos testimonios también se extrae que la forma en que desarrollaban las actividades los contratistas no era de forma autónoma ni independiente, sino que se limitaba a atender instrucciones. Sobre este punto también cobran relevancia los documentos allegados con la demanda, en la que el contratista debió dar explicaciones en relación con la demora en la realización de una comisión al municipio de Chíquiza el 12 de marzo de 2009 (fls. 36 a 41).

Respecto de los cuadros comparativos presentados por la entidad demandada en la contestación de la demanda y en el informe rendido el 7 de junio de 2018 (fls. 648 a 655), con el que pretendió demostrar las diferencias entre las funciones realizadas por cargos de planta que pudieran asimilarse a las actividades desempeñadas por el demandante, encuentra el Despacho que de forma sustancial son las mismas y además que se relacionan con la competencia funcional de la entidad. Lo anterior tiene asidero en el hecho de que todas las funciones allí relacionadas, tanto para los empleados de planta como para el demandante se circunscriben al ámbito de los trámites y procedimientos establecidos para la obtención de licencias ambientales y trámites sancionatorios en relación con el medio ambiente. Debe decirse además que lo expuesto en esos cuadros comparativos, frente al análisis de los informes de actividades rendidos por el demandante e incluso de la revisión del objeto en los distintos contratos, deja en evidencia que la entidad buscó limitar las funciones desempeñadas por el contratista al ejercer su defensa.

²² Radicación: 15001233300520150013301 (M.P. CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ).

En relación con las jornadas de trabajo, la defensa de la entidad fue enfática en señalar que el demandante no tenía un horario de trabajo, pues en los contratos no se estableció tal situación, lo que resulta opuesto a lo dicho en la demanda y lo afirmado en las pruebas testimoniales recaudadas, que afirman que no solo tenían un horario de trabajo, sino que además en ocasiones tenían que recuperar tiempo los sábados. En este punto el Despacho al apreciar en conjunto las pruebas obrantes en el plenario concluye que el contratista debía estar de forma permanente en las instalaciones de la entidad, en horario de oficina, salvo cuando la misma entidad le programaba comisiones o visitas para en todo caso desarrollar funciones misionales de la entidad. Constituyen indicios de la prestación del servicio en una jornada específica: i) la asignación de un lugar de trabajo dentro de las instalaciones de la entidad como lo señaló la propia entidad en el informe allegado, ii) que las visitas y comisiones se realizaran en un vehículo de la entidad, tal como se advirtió en los documentos relacionados con la comisión del 12 de marzo de 2009, iii) que las obligaciones contractuales al ser de naturaleza misional de la entidad implican el cumplimiento de términos legales respecto del otorgamiento de permisos o la imposición de sanciones por lo que no puede dejarse la disposición del tiempo al libre albedrío del contratista, iv) que el cumplimiento de las funciones requiere el acceso a documentos e información que reposa en la misma entidad, tal como lo señaló la testigo Rosalba Díaz Rodríguez en su deposición y por último v) como quiera que una de sus funciones era la de atención al público, debía encontrarse en el horario establecido por la entidad para tal fin.

No pierde de vista el Despacho que dentro de las pruebas recaudadas, se encuentra la información remitida por la DIAN de la información exógena reportada para los años 2005, 2007, 2008 y 2009. En este periodo, conforme al reporte el demandante recibió honorarios de entidades de educación como el SENA²³ y la FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DEL ÁREA ANDINA²⁴ además de los recibidos de CORPOBOYACÁ. Sin embargo, atendiendo a la naturaleza de las mencionadas, es presumible que el demandante como profesional en Ingeniería de Minas (fl. 603) haya prestado servicios de docencia en estas entidades y en jornada distinta a la laborada en CORPOBOYACÁ, ya que conforme a lo expuesto es irrefutable que pudiera desarrollar las actividades derivadas del objeto del contrato con un horario flexible. Cabe recordar, además, que la actividad docente es una de las excepciones contempladas en el artículo 19 de la Ley 4 de 1992²⁵, frente a

²³ "Artículo 2 de la Ley 119 de 1994. MISIÓN. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, está encargado de cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país."

²⁴ De conformidad con el artículo 17 de los Estatutos Generales de la Fundación Universitaria del Área Andina: "La Fundación es una institución de carácter universitario que podrá adelantar programas de pregrado y de postgrado en los campos de acción de la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, el arte y la filosofía." Recuperado en el sitio <https://www.areandina.edu.co/sites/default/files/estatutos-areandina.pdf>.

²⁵ "**ARTÍCULO 19.** Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado. Exceptuánse las siguientes asignaciones:

las cuales se permite recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público, atendiendo a la naturaleza pública del SENA. Dicha norma consagra:

Aunado a todo lo anterior, otro punto que devela la existencia de una verdadera subordinación, desde el punto de vista de la permanencia de las funciones desempeñadas por el contratista, tienen que ver con que la suscripción de los contratos de forma sucesiva por más de 6 años sin perjuicio de las suspensiones, de las cuales se tratará más adelante, dan cuenta de la ausencia de la temporalidad. De esta manera, queda expuesto que los contratos celebrados no se suscribieron para atender una situación ocasional, accidental, sino para atender la insuficiencia de funcionarios de planta, no encontrándose el contrato de prestación establecido para ello.

Por todo lo aquí expuesto, habrá lugar a declarar la relación laboral y en consecuencia, el Despacho procederá a declarar la nulidad parcial del acto administrativo contenido en el oficio No. 110-013522 de 14 de diciembre de 2015, mediante el cual la Secretaría General y Jurídica de CORPOBOYACÁ-Boyacá negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y salariales adeudadas a el demandante EDGAR AUGUSTO ALDANA ROJAS.

Por último, respecto de las excepciones denominadas "*Legalidad del acto cuya nulidad se demanda*" y "*Suficiencia de motivación fáctica y jurídica del acto demandado en nulidad*" propuestas por la apoderada de la parte demandada, se dirá que conforme a que el asunto fue decidido se concluye su falta de prosperidad.

7. Prescripción

Sobre el particular habrá de analizarse los criterios ya establecidos por el Consejo de Estado en sentencia de Unificación²⁶ y que fueron señalados en el numeral 3.3.1., donde se precisó que el término para que opere la prescripción en asuntos como el que convoca la atención del Despacho, es de **tres (3) años contados desde la terminación del último contrato**; pero, en caso que se configure solución de continuidad, dicho término se cuenta desde la culminación de cada contrato, interpretación que no trasgrede los derechos laborales del demandante, pues tal consecuencia deriva de su falta de reclamo para la protección de sus propios derechos.

Ahora bien, el artículo 10º del Decreto 1045 de 1978²⁷ advierte sin lugar a ambigüedades que "*se entenderá que hubo solución de continuidad cuando medien más **de quince días hábiles** de interrupción en el servicio a una y*

(...)

d) Los honorarios percibidos por concepto de hora-cátedra:

(...)

PARÁGRAFO. No se podrán recibir honorarios que sumados correspondan a más de ocho (8) horas diarias de trabajo a varias entidades." (Subrayado y negrita fuera de texto).

²⁶ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda. Sentencia de 25 de agosto de 2016, bajo la Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16 (C. P: CARMELO PERDOMO CUÉTER).

²⁷ Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional.

otra entidad²⁸". De esta forma, para el caso en concreto y de los contratos de trabajo aportados al expediente encuentra esta instancia que el demandante mantuvo una relación laboral con el CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ- desde el 18 de julio de 2005 al 28 de diciembre de 2012, con interrupciones que dieron lugar a la solución de continuidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 1042 de 1978, tal como se muestra a continuación:

No.	Contrato u OPS	Fecha de Inicio	Fecha de terminación y liquidación	Suspensión para la celebración del siguiente contrato (Días hábiles)
1	Contrato de Prestación de Servicios No. 2005-085	18/7/05	18/10/05	3
2	Contrato de Prestación de Servicios No. 2005-115	21/10/05	21/1/06	3
3	Contrato de Prestación de Servicios No. 2006-056	26/1/06	26/7/06	1
4	Contrato de Prestación de Servicios No. 2006-140	28/7/06	27/12/06	4
5	Orden de Prestación de Servicios No. 2007-006	3/1/07	28/2/07	2
6	Orden de Prestación de Servicios No. 2007-079	2/3/07	30/4/07	4
7	Orden de Prestación de Servicios No. 2007-158	8/5/07	30/5/07	4
8	Contrato de Prestación de Servicios No. 2007-056	1/6/07	31/12/07	12
9	Contrato de Prestación de Servicios No. 2008-013	21/1/08	20/1/09	21
10	Contrato de Prestación de Servicios No. 2009-022	19/2/09	30/12/09	12
11	Contrato de Prestación de Servicios No. 2010-018	20/1/10	28/12/10	16
12	Orden de Prestación de Servicios No. 2011-009	21/1/11	21/7/11	6
13	Orden de Prestación de Servicios No. 2011-127	1/8/11	30/12/11	24
14	Contrato de Prestación de Servicios No. 2012 – 042	6/2/12	28/12/12	

Frente a las prestaciones sociales reclamadas, se encuentra que el demandante elevó reclamación ante CORPOBOYACÁ el 20 de noviembre de 2015 (fls. 26 a 32) a efectos de obtener el reconocimiento y pago de estas. Así mismo, que la terminación del último de los contratos se dio el 28 de diciembre de 2012, con lo cual atendiendo a los criterios jurisprudenciales establecidos en sentencia de unificación, es dable el reconocimiento de las prestaciones sociales en virtud del contrato 2012-042 de 2015 (vigente entre el 6 de febrero de 2012 al 28 de febrero de 2012) teniendo en cuenta que se suscribió en el interregno de los 3 años anteriores a la presentación de la reclamación y dado que no se probó la suscripción continua del servicio entre este y los que le precedieron.

Precisa el Despacho que, respecto de las vigencias inmediatamente anteriores, esto es en el desarrollo de los contratos 2009-022, 2010-018-2011-009 y OPS 2011-127 no existió solución de continuidad conforme a la tabla anterior, la vigencia de esta relación se dio entre el 19 de febrero de 2009 y el 30 de diciembre de 2011. Sin embargo, como quiera que al momento de elevar la reclamación administrativa el 20 de noviembre de 2015 (fls. 26 a 32) habían transcurrido más de 3 años, estos periodos no serán reconocidos.

²⁸ Así lo manifestó el H. Consejero de Estado WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ en su aclaración de voto de la sentencia de 25 de agosto del 2016, proferida por la Sección Segunda.

Sobre el **restablecimiento del derecho** valga decir, que la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016 precisó ante los criterios discordantes entre las salas de decisión que integran la sección segunda, que el pago de las prestaciones que se reconocen como consecuencia de la nulidad del acto administrativo que negó la existencia de la relación laboral, procede a título de restablecimiento del derecho y no como reparación integral del daño. De la misma forma, dejó clara la forma de liquidar los derechos y prestaciones dejados de percibir por quien fuera vinculado de forma disfrazada, en los siguientes términos:

“(..).unificar el precedente con el fin último de acoger el criterio que sea más favorable a los ciudadanos que acuden ante la justicia contencioso-administrativa en busca de obtener el reconocimiento de los derechos que eran inherentes a una relación laboral pero que la Administración disfrazó con la suscripción de un contrato estatal, para lo cual ha de advertirse que el restablecimiento del derecho es una consecuencia lógica de la nulidad que se decreta, ya que una vez ejecutoriada la sentencia que así lo declara, el acto administrativo desaparece del mundo jurídico, por lo que los derechos y situaciones afectados deben volver a su estado inicial, es decir, que en las controversias de contrato realidad hay lugar a reconocer las prestaciones que el contratista dejó de devengar y el tiempo de servicios con fines pensionales, pues su situación jurídica fue mediante un contrato estatal, pero que en su ejecución se dieron los elementos constitutivos de una relación laboral, que en caso de haber sido vinculado como empleado público hubiese tenido derecho a las mismas prestaciones que devengan los demás servidores de planta de la respectiva entidad.

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

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

Ahora bien, en lo que atañe al ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir por el docente vinculado por contrato de prestación de servicios, cabe anotar que este corresponderá a los honorarios pactados, ya que no es dable tener en cuenta, en este caso, el empleo de planta, pues los docentes oficiales se encuentran inscritos en el escalafón nacional docente que implica

remuneraciones diferenciadas según el grado en el que estén²⁹.
(Subrayado y negrita fuera de texto).

Así las cosas, de lo expuesto para el caso concreto, el Despacho dirá que frente a los factores y prestaciones reclamadas, **solo se reconocerán los derechos y prestaciones devengados por los servidores públicos del CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ** y que debió haber devengado el demandante de haberse vinculado conforme la ley, los cuales tal como lo puntualizó la jurisprudencia antes citada, se liquidarán de acuerdo con los honorarios pactados para cada contrato. Además, conforme al análisis del término de prescripción trienal, se declarará la prosperidad parcial de esta excepción (prescripción extintiva) respecto de los derechos que le asiste al demandante, alegada por la entidad demandada.

En cuanto a las **vacaciones reclamadas**, dirá esta instancia que las mismas no tienen la connotación de prestación salarial, por cuanto constituyen un descanso remunerado al cual tiene derecho el trabajador por cada año de servicios y su monto se liquidan con el salario devengado al momento de salir a disfrutarlas; de manera que resulta improcedente su reconocimiento en asuntos que se configure una relación laboral, encubierta bajo contratos de prestación de servicios.

Al respecto el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha precisado:

*“Sobre el tema de las prestaciones sociales, han sido clasificadas, en general, dependiendo a cargo de quien está la obligación de efectuar el aporte, así, unas son a cargo del empleador (vr.gr. prestaciones comunes u ordinarias como primas, cesantías, riesgos profesionales, caja de compensación etc) y otras compartidas con el trabajador (vr.gr. pensión y salud). **Las vacaciones en cambio, no tienen la connotación de prestación salarial porque son un descanso remunerado que tiene el trabajador por cada año de servicios.**”³⁰*

Y a su vez la Corte Constitucional en sentencia C – 892 de 2009, ha señalado que:

“Las vacaciones constituyen un derecho del que gozan todos los trabajadores, como quiera que el reposo es una condición mínima que ofrece la posibilidad de que el empleado renueve la fuerza y la dedicación para el desarrollo de sus actividades. Las vacaciones no son entonces un sobresueldo sino un derecho a un descanso remunerado. De ahí que su compensación en dinero esté prohibida, salvo en los

²⁹ Decreto 2277 de 1979, “por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente”, artículo 36: “Derechos de los educadores. Los educadores al servicio oficial gozarán de los siguientes derechos:

(...)

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

(...):”

³⁰ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección “B”. Sentencia de 29 de abril de 2010. (C.P: Dra. BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ).

casos taxativamente señalados en la ley, puesto que la finalidad es que el trabajador efectivamente descanse”.

De otra parte frente respecto a los aportes del sistema de seguridad social, conforme a lo establecido en los artículos 23 del Decreto 1703 de 2003 y 40 de la Ley 797 de 2003, la contratista efectuó las cotizaciones como obligación derivada en cada uno de los contratos de prestación de servicios, tal como además se evidencia en la información entregada por la entidad demandada en el CD visto a folio 603 como en los documentos vistos a folios 77 a 525 y 696 a 865 del expediente, razón por la que se tienen acreditados dichos aportes.

Por lo anterior, dado que conforme a las reglas jurisprudenciales citadas, los **aportes al sistema de seguridad social en pensiones** son imprescriptibles la entidad demandada deberá liquidar los aportes que correspondían mes a mes del 18 de julio de 2005 al 28 de diciembre de 2012, tomando como IBL los honorarios pactados en cada contrato y si existe diferencia entre estos con los aportes realizados por la contratista, la entidad deberá cotizar el faltante en el porcentaje que correspondía al empleador y en caso de no encontrar diferencia, cancelar a el demandante el valor que por aportes correspondía al empleador.

En lo concerniente a la pretensión de devolución de los dineros cancelados por concepto de **aportes al sistema general de seguridad social en salud**, se tiene que solo es procedente tal petición respecto de la cuota parte legal que la entidad demandada no trasladó a la empresa prestadora de salud, durante la ejecución del contrato 2012-042, ya que frente a los demás, como se anotó en párrafos anteriores, operó la prescripción trienal, lo cual se hace extensivo al deprecado reintegro de los valores, toda vez que, de acuerdo con la pluricitada sentencia de unificación, este es un beneficio puramente económico para el demandante.

Ahora bien, sobre el reconocimiento con el pago de **aportes al sistema de seguridad social en riesgos profesionales**, esta instancia no accederá a lo solicitado por la parte demandante, como quiera que los riesgos profesionales a los que eventualmente estuvo expuesta el demandante, siempre estuvieron en cabeza de la entidad contratante, de forma que si la contratista” hubiese sufrido algún accidente laboral o padecido una enfermedad profesional, quien tuviese que asumir los posibles gastos habría sido el empleador³¹, independientemente de que hubiera efectuado los aportes al sistema.

En cuanto al reconocimiento del **subsidio familiar**, esta instancia no accederá a esta pretensión, ya que de conformidad con el artículo 1° de la Ley 21 de 1982³² esta prestación tiene un objetivo y unos presupuestos, los

³¹ Tribunal Administrativo de Boyacá, sentencia de 15 de octubre de 2015, Rad. No. 2013-00802-00 (M.P. Félix Alberto Rodríguez Riveros). Dicha sentencia fue citada también en otra providencia de la misma Corporación del 22 de mayo de 2018, Rad. No. 150013333009-2015-00212-01 (M.P. José Ascensión Fernández Osorio).

³² “ARTÍCULO 1° de la Ley 21 de 1982. El subsidio familiar es una prestación social pagadera en dinero, especie y servicios **a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al**

cuales no fueron demostrados por la parte demandante para ser beneficiario de la prestación.

En relación con la pretensión **de devolución de los valores deducidos por “reteica” y retención** en la fuente no se accederá a lo solicitado, pues esos dineros no ingresaron a la entidad demandada y se trata de una cuestión de índole tributaria ajena al proceso. Este criterio tiene asidero jurisprudencial en la sentencia del 27 de abril de 2016 emitida por la sección segunda del Consejo de Estado³³, la cual ha sido replicada también por el Tribunal Administrativo de Boyacá del 14 de septiembre de 2017³⁴.

Por último, no procede el reconocimiento de **la sanción por mora** que se solicita en la demanda por cuanto la obligación del pago de las cesantías se constituye a partir de esta sentencia y no se dan por tanto los presupuestos de la Ley 244 de 1995 - adicionada y modificada por la Ley 1071 de 2006-³⁵.

8. Costas

De conformidad con el pronunciamiento realizado por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en providencia de fecha 10 de abril de 2014³⁶, en la que se llega a la conclusión de no condenar en costas, cuando y de conformidad con el artículo 392 numeral 6 del C. de P. C.³⁷, prosperen parcialmente las pretensiones de la demanda, lo que significa y dado que el presente asunto, no fueron atendidas favorablemente la totalidad de sus reclamaciones, toda vez que se denegaron algunas pretensiones y en atención a la conducta desplegada por las partes, en la medida en que no se avizora conducta temeraria o malintencionada, sumado a que de conformidad con lo previsto en el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso, no aparece prueba en el expediente sobre la causación de gastos y costas en el curso del proceso llevan al Despacho a no realizar condena en costas, por cuanto no hay lugar a ellas.

VIII. RESUELVE

En mérito de lo expuesto, el Juez Primero Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

IX. FALLA

PRIMERO: Declarar probada parcialmente la excepción de “*prescripción extintiva*” propuesta por la entidad demandada, respecto de los derechos laborales de los contratos celebrados entre el señor EDGAR AUGUSTO ALDANA ROJAS y el CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE

número de personas a cargo, y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad.”

³³ Radicación No. 68001233100020100009001(3480-14) (C.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ).

³⁴ Radicación No. 15001233300520150013301 (M.P. CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ).

³⁵ Consejo de Estado, sentencia del 26 de julio de 2018. Radicación: 68001-23-31-000-2010-00799-01. (C.P. CÉSAR PALOMINO CORTÉS).

³⁶ Tribunal administrativo de Boyacá, providencia de 10 de abril de 2014. (M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz, Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, demandante Delfina Solano de González en contra de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

³⁷ Reformado por el Artículo 365 numeral 5 del CGP.

BOYACÁ- CORPOBOYACÁ- Nos. 126 de 2005, 75 de 2007, 97 de 2008, 324 de 2011, 122 de 2012 y 418 de 2012.

SEGUNDO: Declarar no prosperas las excepciones propuestas denominadas “Legalidad del acto cuya nulidad se demanda” y “Suficiencia de motivación fáctica y jurídica del acto demandado en nulidad”.

TERCERO: Declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio No. 110-013522 de 14 de diciembre de 2015, suscrito por la Secretaría General y Jurídica Boyacá de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ, mediante el cual se niegan las peticiones de reconocimiento de una relación laboral y derechos prestacionales.

CUARTO: Declarar que entre la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ- y el señor EDGAR AUGUSTO ALDANA ROJAS identificado con cédula de ciudadanía No. 7.225.648 de Duitama, existió una relación de trabajo durante los siguientes periodos: 18 de julio de 2005 hasta el 21 de enero de 2009; 19 de febrero de 2009 al 30 de diciembre de 2011 y del 6 de febrero al 28 de diciembre de 2012.

CUARTO: Como consecuencia de la anterior declaración a título de restablecimiento del derecho, condenar al CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ –CORPOBOYACÁ- a reconocer y pagar en favor del demandante EDGAR AUGUSTO ALDANA ROJAS identificado con cédula de ciudadanía No. 7.225.648 de Duitama, el valor de todos los factores salariales y prestacionales devengados por los servidores públicos del CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ –CORPOBOYACÁ desde el 6 de febrero al 28 de diciembre de 2012, tomando como base para la liquidación el valor pactado por concepto de honorarios el contrato celebrado en este periodo, en las condiciones enunciadas en la parte considerativa.

QUINTO: Condenar al CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ –CORPOBOYACÁ- a liquidar los aportes que correspondían al sistema de **seguridad social en pensiones** mes a mes del 18 de julio de 2005 al 28 de diciembre de 2012, salvo las interrupciones, entre contrato y contrato, tomando como IBL los honorarios pactados en cada contrato y si existe diferencia entre estos con los aportes realizados por la contratista se deberá cotizar el faltante en el porcentaje que correspondía al empleador y en caso de no encontrar diferencia, cancelar a el demandante el valor que por aportes correspondía al empleador.

SEXTO: Condenar al CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ –CORPOBOYACÁ- a devolver los dineros cancelados por **concepto de aportes al sistema general de seguridad social en salud**, respecto de la cuota parte legal que la entidad demandada no trasladó a la empresa prestadora de salud, durante la ejecución del contrato 2012-042 y que fue cancelada por el demandante.

SÉPTIMO: Condenar al CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ- a pagar la indexación de las sumas adeudadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 192 incisos 2 y 3 de la ley

1437 de 2011, para lo cual se tendrá en cuenta la fórmula de matemática financieras acogida por el Consejo de Estado:

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

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el actor desde la fecha en que se hizo exigible la obligación, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente a la fecha de ejecutoria de ésta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha en que debió hacerse el pago.

OCTAVO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

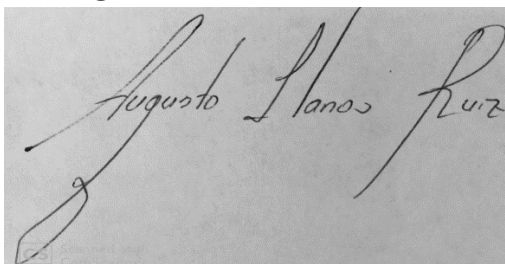
NOVENO: Sin costas.

DÉCIMO: EI CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ, dará cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

DÉCIMO PRIMERO: NOTIFÍQUESE esta providencia electrónicamente a las partes, haciéndoles saber que los términos para su control e impugnación siguen suspendidos hasta tanto el Consejo Superior de la Judicatura disponga lo contrario (**artículo 5.5. del Acuerdo PCSJA20-11549 de 7 de mayo de 2020**).

DÉCIMO SEGUNDO: Una vez en firme esta providencia archívese el expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor. Expídase copia auténtica a la parte demandante con la constancia de ser primera copia y prestar mérito ejecutivo conforme a lo establecido en el artículo 114 del C.G. del P., aplicable por remisión expresa del art. 306 del C.P.A.C.A., previa cancelación del respectivo arancel judicial³⁸. Si existe excedente de gastos procesales, devuélvanse al interesado. Realícense las anotaciones de rigor en el sistema siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**AUGUSTO LLANOS RUIZ
JUEZ**

JJA.

³⁸ Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura: “Acuerdo No PSAA16-10458 de febrero 12 de 2016. “Por el cual se actualizan los valores del Arancel Judicial en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo...”