



Radicado: 66001-23-33-000-2015-00053-02 (5788-2022)  
Demandante: María Quintana Tamayo

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN A**

**CONSEJERO PONENTE: LUIS EDUARDO MESA NIEVES**

Bogotá, D.C. veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

**Radicación:** 66001-23-33-000-2015-00053-02 (5788-2022)  
**Demandante:** María Quintana Tamayo  
**Demandado:** Servicio Nacional de Aprendizaje<sup>1</sup> – SENA

**Tema:** Relación laboral encubierta

**Decisión:** Revoca sentencia de primera instancia

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

**ASUNTO**

1. La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado decide el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la sentencia del 11 de agosto de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES<sup>2</sup>**

**1.1 Pretensiones de la demanda**

2. Declarar la nulidad del Oficio 2-2014-002533 del 4 de julio de 2014, mediante el cual el SENA negó la petición elevada por la actora el 27 de junio de 2014, en la que solicitó la declaratoria de existencia de un contrato realidad entre las partes.

3. Como consecuencia, declarar la existencia de la relación laboral encubierta entre la señora María Quintana Tamayo y el SENA, entre el 1.º de junio de 1997 y el 30 de junio de 2011 a través de la cooperativa COTRASER, y entre el 12 de agosto de 2011 y el 31 de diciembre de 2012 como contratista directa de la entidad.

<sup>1</sup> En adelante SENA.

<sup>2</sup> Expediente digitalizado visible en Índice 28 SAMAI – Cuaderno 1 pág. 5 – primera instancia.



Radicado: 66001-23-33-000-2015-00053-02 (5788-2022)

Demandante: María Quintana Tamayo

4. Subsidiariamente, declarar la relación laboral en los extremos de servicio que se encuentren acreditados en el expediente.

5. Condenar al SENA, a título de restablecimiento del derecho, a pagar la diferencia entre lo recibido por la actora y lo devengado por un instructor de planta que prestara los mismos servicios, comprendiendo salario, prestaciones sociales, bonificaciones, auxilios y subsidios. Igualmente, condenar a la entidad a depositar en el fondo de pensiones de la actora los rubros correspondientes a su IBC, junto con los intereses moratorios por su no pago, así como a reajustar las sumas reconocidas en la sentencia.

## 1.2 Hechos que fundamentan la demanda

6. La señora María Quintana Tamayo prestó sus servicios como instructora, en forma personal y bajo subordinación, en favor del SENA, a través de la cooperativa de trabajo asociado COTRASER, entre el 1.º de junio de 1997 y el 30 de junio de 2011.

7. Entre el 12 de agosto de 2011 y el 31 de diciembre de 2012, la actora prestó los mismos servicios, de manera directa para el SENA mediante contratos de prestación de servicios.

8. Que las actividades realizadas por la actora eran asignadas por el director del centro, entre ellas: i) asistir a reuniones conjuntas dirigidas a instructores de planta, contratistas y asociados; ii) desarrollar las formaciones y capacitaciones correspondientes a los cursos asignados; iii) realizar interventorías en nombre del SENA en procesos adelantados con otras entidades; iv) elaborar guías de aprendizaje; y v) representar a la entidad en eventos.

9. Asimismo, se relató que la remuneración se efectuaba con base en los reportes de horas, el grado de instrucción y los cursos asignados.

## 1.3. Fundamentos de derecho y concepto de la vulneración

10. Señaló que con la expedición del acto administrativo acusado se vulneraron el Preámbulo y los artículos 13 y 53 de la Constitución Política. Asimismo, los artículos 17 del Decreto 4588 de 2006 y artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

11. Que si bien el SENA justificó en el acto acusado la utilización de la cooperativa debido a su especialización, la permanencia de los servicios prestados imponía adecuar la planta de personal para vincular a los trabajadores asociados mediante una relación legal y reglamentaria.

12. En ese sentido, el desarrollo de actividades misionales por parte de la demandante conduce a declarar la existencia del contrato realidad con el SENA,



Radicado: 66001-23-33-000-2015-00053-02 (5788-2022)

Demandante: María Quintana Tamayo

en atención al principio de la primacía de la realidad sobre las formas, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política.

#### 1.4. Contestación de la demanda

13. El **SENA**<sup>3</sup> contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones. Para ello, expuso los siguientes argumentos:

14. Frente a los hechos, negó que la demandante hubiera prestado sus servicios de manera subordinada al SENA, al no existir vínculo laboral con la entidad. Afirmó que únicamente celebró contratos de prestación de servicios entre el 12 de agosto de 2011 y el 31 de diciembre de 2012, ejecutados de forma independiente.

15. En relación con la actividad de la actora como trabajadora asociada, explicó que el SENA no tuvo conocimiento específico de ello, pues únicamente contrató los servicios de la cooperativa para cumplir ciertas actividades, sin determinar las personas que esta vinculaba para ese fin.

16. Cuestionó, además, el argumento de la demandante relativo a la supuesta subordinación, insistiendo en que no existió relación laboral con la entidad y que, únicamente suscribió contratos de prestación de servicios ejecutados de manera autónoma.

17. Finalmente, como excepciones de mérito propuso las siguientes: i) inexistencia de la relación de trabajo, ii) prescripción, y iii) cobro de lo no debido.

#### 1.5. Sentencia de primera instancia<sup>4</sup>

18. El Tribunal Administrativo de Risaralda dictó sentencia el 11 de agosto de 2022, mediante la cual: i) declaró la nulidad del acto acusado y la existencia de una relación laboral encubierta entre las partes en los siguientes periodos: del 1.º de junio de 1997 al 30 de junio de 2011, del 12 de agosto al 17 de diciembre de 2011 y del 25 de enero al 30 de junio de 2012; ii) a título de restablecimiento del derecho, condenó al SENA a pagar a la demandante las prestaciones sociales de orden legal a que tenía derecho, tomando como base los honorarios derivados de la vinculación a través de COTRASER en los periodos en los que se demostró la relación laboral; iv) declaró no probada la excepción de prescripción extintiva; v) ordenó a la entidad tener en cuenta los honorarios pactados en todos los contratos y calcular el IBC pensional de la demandante mes a mes, para establecer si existen diferencias entre los aportes realizados por ella como contratista y los que se debieron efectuar, caso en el cual «deberá cotizar la suma faltante al fondo de pensiones respectivo»; y vi) precisó que el tiempo laborado debía computarse para efectos pensionales.

<sup>3</sup> Expediente digitalizado visible en Índice 28 SAMAI – Cuaderno 1 pág. 309 – primera instancia.

<sup>4</sup> Índice 31 aplicativo SAMAI – primera instancia.



Radicado: 66001-23-33-000-2015-00053-02 (5788-2022)

Demandante: María Quintana Tamayo

19. Para adoptar la anterior decisión, el *a quo* concluyó que las pruebas allegadas acreditaban los elementos de la relación laboral encubierta, de la siguiente manera:

20. La **prestación personal del servicio** durante el tiempo laborado a través de COTRASER, explicó que no existían constancias de contratos, pues, aunque se hicieron requerimientos, la cooperativa ya estaba liquidada.

21. No obstante, precisó que para acreditar este requisito no se exige tarifa legal, dado que la apreciación probatoria se rige por la sana crítica del juez. En el expediente obraba certificación suscrita por el gerente liquidador de COTRASER, en la que se indicó que la demandante prestó sus servicios como trabajadora asociada entre el 1.º de junio de 1997 y el 30 de junio de 2011, como tutora en el área de confección del Centro de Diseño e Innovación Tecnológica del SENA.

22. Igual ocurrió con el período en que prestó servicios como contratista directa del SENA, pues en el expediente no reposaban los contratos, pero sí certificaciones expedidas por directivos de la entidad, donde consta que la actora se desempeñó como instructora en el área de confecciones entre el 12 de agosto y el 17 de diciembre de 2011 (contrato No. 000172) y entre el 25 de enero y el 30 de junio de 2012 (contrato No. 00123).

23. Con las pruebas precitadas, se acreditó también el elemento de la **remuneración**.

24. En cuanto a la **subordinación**, el tribunal destacó el testimonio de la señora Claudia Yulied Colorado Bedoya, quien afirmó que la demandante recibía órdenes del coordinador académico, asistía a reuniones de actualización, cumplía un horario, seguía el diseño curricular de la entidad y debía solicitar permisos. Con ello se acreditaba este elemento.

25. Asimismo, consideró que la subordinación también se desprendía del hecho de que las funciones de la actora eran de instrucción o docencia, actividad que corresponde a la misión educativa del SENA. Ello implica un sometimiento permanente a directrices, órdenes e instrucciones de las autoridades académicas, lo que lleva implícito el elemento de subordinación.

26. Finalmente, se acreditaron la permanencia y la similitud del servicio. La permanencia, porque desarrolló sus actividades de manera continua por más de 10 años; y la similitud, porque las certificaciones mostraban que su objeto contractual siempre correspondió a procesos de instrucción en el área de confección.



## 1.6. Recursos de apelación

27. El **SENA**<sup>5</sup> presentó recurso de apelación a través del cual solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia y en su lugar se negaran las pretensiones. Al sustentar el recurso, presentó los siguientes argumentos:

28. Alegó que la actora no acreditó con las pruebas necesarias el elemento de subordinación —que, según el *a quo*, se encontraba implícito—, teniendo ella la carga de hacerlo. Añadió que, en realidad, las actividades desarrolladas eran coordinadas entre las partes, mas no subordinadas.

29. En consecuencia, sostuvo que no era procedente declarar la existencia de un contrato realidad, pues no se demostraron de manera clara sus elementos esenciales, ni que las actividades desempeñadas por la actora fueran iguales a las ejecutadas por el personal de planta de la entidad.

30. Finalmente, reprochó que la sentencia de primera instancia asimilara las funciones de los instructores del SENA a las de los docentes, señalando que estos últimos dependen enteramente del Ministerio de Educación. En consecuencia, al tener distinto origen orgánico y diferentes competencias, no es posible equiparar la labor docente con la de los instructores del SENA.

Como no se observa causal que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes,

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

31. El Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto de acuerdo con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>6</sup>.

32. De igual manera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso<sup>7</sup>, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita solamente a lo expuesto por el apelante y, comoquiera que en el presente caso solo apeló la parte demandada, en esta instancia la Sala se pronunciará únicamente a los argumentos expuestos en su recurso.

<sup>5</sup> Índice 35 aplicativo SAMAI – primera instancia.

<sup>6</sup> «El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos [...]».

<sup>7</sup> «Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.»



## 2.2. Problema jurídico

33. De acuerdo con los argumentos expuestos en el recurso de apelación, el problema jurídico se contrae a resolver los siguientes interrogantes:

34. ¿Entre la señora María Quintana Tamayo y el SENA existió una relación laboral encubierta en el período reclamado en la demanda?

35. De acreditarse lo anterior, se estudiará si sobre tal vínculo acaeció en todo o en parte el fenómeno de la prescripción trienal y si la parte actora tiene derecho al pago de las prestaciones sociales invocadas en la demanda.

## 2.3. De la relación laboral encubierta o subyacente

36. En lo relacionado con el derecho al trabajo, el artículo 53 Constitucional consagra los derechos fundamentales de los trabajadores relacionados con la igualdad de oportunidades, remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho y primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por las partes.

37. En lo que respecta al contrato estatal de prestación de servicios el numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, señala que no son fuente de una relación laboral ni generan la obligación de reconocer y pagar prestaciones sociales; sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Constitucional ha admitido que tal disposición no es aplicable cuando se demuestran los elementos configurativos de una relación laboral, a saber: la subordinación continuada, la prestación personal del servicio y la remuneración (artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo).

38. En esa lógica, en la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021, la Sección Segunda del Consejo de Estado reiteró ciertos criterios elaborados por la jurisprudencia para identificar, en el marco de los contratos de prestación de servicios, el elemento de la subordinación, en cuanto requisito *sine qua non* para declarar la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente, a saber: i) el lugar de trabajo, ii) el horario de las labores, iii) la dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar, que se materializa, por ejemplo, con el *ius variandi* o con la inserción del prestador del servicio en el círculo rector, organizativo o disciplinario de la entidad; y iv) que las actividades o tareas a desarrollar correspondan de manera idéntica, semejante o equivalente a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral.

39. Igualmente, estableció unas reglas así: i) los contratos de prestación de servicios no pueden concatenarse indefinidamente en el tiempo, cuando se



Radicado: 66001-23-33-000-2015-00053-02 (5788-2022)

Demandante: María Quintana Tamayo

suscriben con personas naturales; ii) existe un término de 30 días hábiles, en principio y como marco de referencia, en los contratos de prestación de servicios que presenten interrupciones, que de no superarse, se puede concluir «la existencia de una unidad de vínculo contractual» siempre y cuando «se constate que los objetos contractuales y las obligaciones emanadas de ellos son iguales o similares y apuntan a la satisfacción de las mismas necesidades»; de allí que de encontrarse acreditada la relación laboral, quien pretenda su reconocimiento debe reclamarlo dentro de los tres años siguientes contados a partir de la finalización del vínculo contractual, y, en aquellos casos donde se presente solución de continuidad entre contratos, debe analizarse la prescripción frente a cada uno de ellos, a partir de sus fechas de finalización, por lo que de no presentarse la reclamación en ese período, operará el fenómeno prescriptivo, salvo en lo relacionado con los aportes a pensión que no están sometidos a dicho término; iii) es improcedente la devolución de los aportes a la Seguridad Social en salud efectuados por el contratista en exceso, por «constituir estos aportes obligatorios de naturaleza parafiscal».

#### 2.4. Análisis de la Sala frente al primer problema jurídico

40. En el expediente no obran los contratos suscritos por la actora para el desarrollo de las actividades demandadas; sin embargo, reposan diversos certificados de los que se desprenden los extremos temporales, el objeto y los valores de dichos contratos:

41. Según el certificado expedido el 18 de febrero de 2014<sup>8</sup> por el gerente liquidador de la cooperativa de trabajo asociado COTRASER CTA en liquidación, la señora María Quintana Tamayo **prestó sus servicios** como asociada en el área de confección del Centro de Diseño e Innovación Tecnológica del SENA regional Risaralda entre el **1 de junio de 1997 y el 30 de junio de 2011**.

42. También se encuentra el certificado del 11 de noviembre de 2011<sup>9</sup> proferido por la subdirectora (e) del Centro de Diseño e Innovación Tecnológica Industrial de la regional Risaralda, en el que consta que la actora prestó servicios del **12 de agosto al 11 de diciembre de 2011**, en virtud del contrato de prestación de servicios 000172. El objeto contractual consistió en la prestación de la labor como instructora en las diferentes modalidades y programas ofertados en dicho centro. Como remuneración, se pactó un valor total de \$8.980.000.

43. Finalmente, con el certificado del 25 de junio de 2012<sup>10</sup> expedido por el subdirector del Centro de Diseño e Innovación Tecnológica Industrial, se certifica que la actora prestó servicios entre el **25 de enero y el 30 de junio de 2012**, en virtud del contrato de prestación de servicios 00123 de 2012. El objeto contractual consistió en la atención de los procesos de formación en las

<sup>8</sup> Expediente digitalizado visible en índice 28 SAMAI – Cuaderno 1 pág. 39 – primera instancia.

<sup>9</sup> Expediente digitalizado visible en índice 28 SAMAI – Cuaderno 1 pág. 41 – primera instancia.

<sup>10</sup> Expediente digitalizado visible en índice 28 SAMAI – Cuaderno 1 pág. 43 – primera instancia.



Radicado: 66001-23-33-000-2015-00053-02 (5788-2022)

Demandante: María Quintana Tamayo

diferentes modalidades y programas durante el primer semestre de 2012. Como remuneración, se pactó la suma de \$10.333.333.

44. En cuanto a la **contraprestación**, que se refiere a los emolumentos recibidos por la actora durante la ejecución de las actividades convenidas, la Subsección observa que dicho requisito se acredita con los certificados del 11 de noviembre de 2011 y 25 de junio de 2012 en los períodos que suscribió contratos de prestación de servicios con el SENA.

45. Por otro lado, en los tiempos en que ejerció como asociada de la cooperativa COTRASER CTA, la constancia de los emolumentos recibidos se extrae del certificado general de horas laboradas, en las que se evidencia el número de hora mensual, su valor y el total devengado en ese lapso<sup>11</sup>.

46. En cuanto al elemento esencial de la relación laboral, esto es, el de la **continuada subordinación y dependencia**, se recuerda que, la Sala sobre este elemento ha afirmado que *«implica una superioridad jerárquica en el **esquema organizacional de quien se atribuye esta facultad sobre el subordinado**», mientras que la coordinación «más que una facultad es una obligación que el estatuto de contratación estatal, por medio de las normas que lo rigen, impone a los entes públicos que desarrollen cualquier tipo de convenio con rubros oficiales, y que deben realizar para garantizar la correcta ejecución del objeto contractual. Dicha obligación incluye facultades de carácter administrativo, que implican regularizar algunas funciones, el definir horarios en la prestación del servicio contratado e incluso el suministro de algunos elementos, que identifiquen al contratista con la comunidad; empero, coordinar de ningún modo lleva implícita la superioridad jerárquica contenida de la subordinación»*<sup>42</sup>.

47. En el caso concreto, corresponde analizar las pruebas con el fin de establecer si la contratista estuvo subordinada al SENA durante la ejecución de los contratos.

48. Para ello, se tendrán en cuenta los criterios determinados por esta Corporación en la sentencia de unificación SUJ-025-CES2- 2021.

49. En esos términos, con las pruebas aportadas se acreditó que el **lugar de trabajo** de la demandante era el área de jurisdicción del Centro de Diseño e Innovación Tecnológica del SENA regional Risaralda.

50. Para acreditar el **horario de labores**, en el expediente obran los siguientes elementos:

51. Se allegaron múltiples constancias de las horas mensuales cumplidas por la actora como asociada de la cooperativa COTRASER CTA entre 2003 y 2011. No obstante, dichos certificados solo reflejan el número de horas y su valor, sin

<sup>11</sup> Expediente digitalizado visible en índice 28 SAMAI – Cuaderno 1 pág. 55 y siguientes – primera instancia.



Radicado: 66001-23-33-000-2015-00053-02 (5788-2022)

Demandante: María Quintana Tamayo

permitir establecer la periodicidad del servicio, las franjas horarias ni la incidencia de directrices del SENA en su estructuración.

52. En cuanto al horario de la demandante, la testigo Claudia Yulied Colorado Bedoya respondió lo siguiente: «Pregunta: ¿Qué horario tenía la señora María? Contestó: Bueno, lo de los horarios eso era dependiendo como del sitio. En alguna época eran de 7 a 1 o inclusive hasta en la noche. Por ejemplo, Santa Rosa que tenía tanta gente, en Santa Rosa siempre hubo muchas personas para capacitar, entonces se trabajaban en dos horarios, de dos a tres horarios, eso dependía como de la demanda».

53. Al ser interrogada sobre si los horarios eran siempre los mismos o variaban, respondió: «(...) Pues, diariamente se trabajaban (...) como el horario. Normalmente de 10 a 1 de la tarde, normalmente era como de 7 a 1, o de 8 a 12, de 8 a 6, era como el horario de manejo. En la noche, ellos también tenían horario en la noche, pero yo no recuerdo. Pues no, ahí sí yo no, de verdad que no. Nunca trabajé allí».

54. Para la Sala la testigo no detalló de manera clara, precisa y contundente las particularidades del horario de la actora. Por el contrario, su respuesta mostró un conocimiento insuficiente de los hechos, pues no identificó las franjas en que la demandante cumplió con sus actividades, lo que conllevó a que simplemente se limitara a enunciarlos de manera general.

55. Ahora bien, la Subsección no desconoce que el horario de servicio constituye un factor esencial que deben establecer las partes cuando se busca la satisfacción del objeto en los contratos de prestación de servicios, lo que, de contera, impone concluir que la actora prestó sus servicios en ciertos períodos de tiempo.

56. Sin embargo, contrario a lo sostenido por el *a quo*, ello por sí solo no puede constituir un elemento categórico para acreditar la existencia de una relación laboral encubierta; antes bien, dicho factor debe entenderse como un parámetro lógico que guarda relación con la coordinación entre el contratista y el contratante<sup>12</sup>.

57. En cuanto a **la dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar**, es de reiterar que el control y manejo directo de la entidad contratante sobre las actividades ejecutadas por el contratista resultan ser un requisito fundamental a efectos de constatar la existencia o no del elemento de subordinación. De forma que, para probar la existencia de la relación laboral encubierta, debe la parte demandante probar que se encontraba dentro del círculo rector, disciplinario y organizativo de la entidad, a modo tal que se concluya que las actividades ejecutadas se encontraban dirigidas de manera contundente por la entidad contratante.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia tres (3) de octubre de dos mil veintidós (2022). Rad. 25000234200020130457501 (2611-2016) C.P: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS.



Radicado: 66001-23-33-000-2015-00053-02 (5788-2022)

Demandante: María Quintana Tamayo

58. La entidad demandada, en su recurso de apelación, censuró que la demandante no probó el elemento de la subordinación, teniendo la carga de hacerlo; máxime cuando las actividades realizadas fueron coordinadas entre las partes.

59. Para la Sala, le asiste razón a la parte apelante, pues, del análisis en conjunto de las pruebas no se desprende de manera clara que funcionarios de la entidad ejercieran de forma decisiva dirección y control efectivo sobre las actividades de la señora Quintana Tamayo. Por lo tanto, no se extraen los componentes de juicio necesarios que permitan establecer la existencia del elemento de la subordinación.

60. Referente al testimonio de la señora Claudia Yulied Colorado Bedoya, se observa que en su declaración al ser interrogada sobre las órdenes que recibió la actora en el cumplimiento de su servicio, dijo lo siguiente: «Pregunta: ¿Quién le daba órdenes a la señora demandante? Contestó: El jefe inmediato siempre fue el coordinador académico. Para esa época era el ingeniero Rodrigo, se me olvidó el apellido».

61. Posteriormente, al preguntársele sobre si a la demandante a parte de las cuestiones académicas se le daban otras órdenes, contestó: «Pregunta: ¿Usted se enteró, por lo que le conste, si aparte de las cuestiones académicas, por parte de la coordinación o cualquier otro funcionario del SENA, le daban órdenes a la señora Quintana? Contestó: Sí, nos daban órdenes. Pregunta: ¿Qué órdenes? Contestó: Bueno, pues era obligación asistir a las reuniones que normalmente eran los viernes en la tarde, También (...) los estudiantes en el año, en el semestre, tienen unos días de descanso. Y a nosotros en esos días de descanso nos obligaban prácticamente a estudiar, a ir a tomar cursos. Y entonces estábamos allá todo el tiempo (...)».

62. Sobre el personal que supervisaba el servicio, la testigo explicó: «Pregunta: ¿Sabe usted si a la señora María le supervisaban que ella estuviera dictando esos cursos en los lugares que se le hubiera asignado? Contestó: Sí. De repente tenía visita del coordinador. Aparte del coordinador académico había otros como encargados del área, otros coordinadores y ellos eran los que iban. Era como normal que llegara el encargado del almacén, que llegara uno de los coordinadores y en muchas ocasiones hasta el subdirector iba a pasar visita por los talleres».

63. Para la Sala esas afirmaciones no son suficientes ni ofrecen la claridad sobre el sometimiento de la demandante a órdenes o imposiciones de la demandada en la ejecución de su labor, pues si bien la testigo manifestó que la actora recibió órdenes de su jefe inmediato (quien era el coordinador académico), no precisó cuáles eran ni en qué consistían, por lo que no se demostró que estas excedieran los parámetros de coordinación propios de los contratos de prestación de servicios.

64. Y aunque la testigo también refirió que fuera del ámbito académico las órdenes se evidenciaban en la obligación de asistir a reuniones, no existe claridad respecto del tipo de reuniones, la participación de la actora en ellas ni si en su



Radicado: 66001-23-33-000-2015-00053-02 (5788-2022)

Demandante: María Quintana Tamayo

desarrollo recibió instrucciones que revelaran una relación directa de subordinación frente al SENA.

65. Además, merece destacarse que si bien la declarante puso de presente el posible procedimiento a realizarse cuando se solicitara un permiso en la entidad<sup>13</sup>, lo cierto es que en toda la declaración no mencionó que la demandante tuvo que solicitarlos; como tampoco se rememoraron episodios en que ello ocurrió.

66. Por lo demás, en los documentos que obran en el expediente solo se encuentran los certificados de tiempo de servicio y las planillas de horas realizadas, de los cuales tampoco se desprende la configuración de subordinación sobre el servicio prestado por la actora.

67. De otro lado, no es de recibo el argumento expuesto en la sentencia de primera instancia, según el cual el hecho de que la demandante hubiera prestado sus servicios durante aproximadamente diez años se configure la existencia de una relación laboral, porque se probó la permanencia del servicio.

68. Al respecto, debe recordarse que, en la jurisdicción contencioso-administrativa, quien pretenda la declaratoria de una relación laboral encubierta con entidades del Estado debe demostrar que, durante la ejecución del servicio, se configuraron los tres elementos esenciales: prestación personal, remuneración y, especialmente, subordinación.

69. Esto, pues el ordenamiento jurídico nacional permite que las entidades del Estado cumplan con el cometido que les fue asignado excepcionalmente con personas distintas a las que integran su planta de personal, mediante la suscripción de contratos de prestación de servicios, cuando: (i) las actividades requieran conocimientos especializados o (ii) no puedan realizarse con el personal empleado.

70. También se desvirtúa el argumento referente a que la subordinación se encuentra implícita en el servicio de la demandante, en tanto que su labor se asemeja a la realizada por los docentes. Al respecto, la Sala aclara que el ejercicio de instrucción de la demandante en favor del SENA no es equiparable a las actividades de docente, dado que las funciones ejercidas por los educadores vinculados en planteles educativos del Estado se encuentran precedidos por múltiples estamentos que imponen en la actividad las condiciones en que en tiempo, modo y lugar se presta el servicio.

<sup>13</sup> En detalle, la testigo dijo lo siguiente: «Pregunta: Si, digamos, la señora demandante requería ausentarse, ¿qué procedimiento se requería para eso? Contestó: Pues era llamar a coordinación académica y justificar con una incapacidad médica. Lo que fuera era directamente con el coordinador académico».



Radicado: 66001-23-33-000-2015-00053-02 (5788-2022)

Demandante: María Quintana Tamayo

71. Igualmente, la Subsección ha sostenido que la vinculación de instructores al ser indispensable para dar ejecución al objeto principal de la institución es dable que se dé mediante una relación legal o reglamentaria o por medio del contrato de prestación de servicios, en tanto, es permitido y reglamentado por el Estatuto General de Contratación, así como los manuales de funciones y circulares expedidos por el SENA<sup>14</sup>.

72. Por lo tanto, la Corporación<sup>15</sup> ha explicado que en los casos de los formadores del SENA que fueron beneficiarios de contrato de prestación de servicios, se debe cumplir con la carga de acreditar que la relación contractual se ejecutó bajo la continuada subordinación y dependencia de los funcionarios de la institución.

73. Finalmente, no pasa por alto la Sala que, según el certificado del 18 de febrero de 2014, la actora prestó sus servicios entre el 1 de junio de 1997 y el 30 de junio de 2011 mediante la cooperativa Cotraser CTA.

74. No obstante, en decisiones precedentes esta Subsección<sup>16</sup> ha señalado que si bien el orden jurídico prohíbe que el trabajo asociado sea utilizado indebidamente para que el Estado evada las obligaciones de carácter laboral a su cargo, lo cierto es que para acreditar la existencia de una tercerización laboral es necesario que quien la pretenda pruebe los tres elementos que configuran la relación laboral subyacente, lo que no se corroboró en el asunto de marras, dado que, como se viene explicando, no existen los elementos que acrediten la presencia del requisito esencial, esto es, la subordinación.

75. Por tanto, no es posible concluir la existencia de la relación laboral entre las partes entre 1 de junio de 1997 y el 30 de junio de 2011 a partir de una tercerización laboral, pues, no se acreditaron los elementos constitutivos de la relación laboral subyacente.

76. En suma, siguiendo lo establecido en el artículo 167 del Código General del Proceso «[...] incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen»; por lo que era a la actora a quien le correspondía probar los supuestos de hecho de la configuración de la relación encubierta que alegó que existió entre su persona

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 26 de septiembre de 2024. Expediente: 08001-23-33-000-2015-90067-01 (0573-2023). CP Jorge Iván Duque Gutiérrez.

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 28 de noviembre de 2024. Expediente: 05001-23-33-000-2016-01020-01 (1379-2023). CP Luis Eduardo Mesa Nieves.

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A: i) 63001-2333-000-2016-00304-01 (5271-2022) y ii) 76001-23-33-000-2016-00058-01 (2752-2022) C.P: Luis Eduardo Mesa Nieves.



Radicado: 66001-23-33-000-2015-00053-02 (5788-2022)

Demandante: María Quintana Tamayo

con la entidad a través de las pruebas pertinentes, suficientes y útiles del caso, tal y como se ha sostenido la Subsección en casos anteriores<sup>17</sup>.

77. Lo anterior, pues «si bien no puede decirse que existe una prueba reina para demostrar el elemento de la subordinación y dependencia continuada, esta Sala si ha considerado que para acreditar este elemento de la relación laboral, deben aportarse aquellas que permitan acreditar fehacientemente que el contratista no ejercía su actividad, para la cual fue contratado, en forma autónoma e independiente, sino que debía someterse ineludiblemente a las órdenes e instrucciones de funcionarios de la entidad, en las circunstancias de tiempo, modo y lugar que estos impusieran»<sup>18</sup>.

78. Por tanto, al no probarse el elemento de la subordinación en la relación contractual existente entre las partes, directamente con la entidad o mediante la cooperativa de trabajo asociado, la Sala revocará la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda, para en su lugar negarlas.

79. Por sustracción de materia no se estudiarán los demás problemas jurídicos.

## 2.5. De la condena en costas en ambas instancias

80. La modificación del artículo 188 del CPACA, efectuada por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, derivó en diversos entendimientos por parte de esta corporación frente a la procedencia de la condena en costas. A pesar de lo anterior, de una lectura armónica y útil de la norma se colige que la aludida reforma de ninguna manera significó un apartamiento o alteración del criterio objetivo que gobierna esta materia.

81. La pretensión del legislador, con la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021, fue instar la condena en costas cuando la demanda carezca manifiestamente de fundamento legal, respecto de asuntos donde se ventile un interés público; creando así una excepción a la regla general, según la cual no procede dicha imposición en este tipo de procesos. Ahora bien, tratándose de los demás asuntos, como es el caso de los trámites de nulidad y restablecimiento del derecho, lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA se mantiene incólume; en ese sentido, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas sobre la parte vencida en el proceso.

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 28 de noviembre de 2024. Expediente: 05001-23-33-000-2016-01020-01 (1379-2023). CP Luis Eduardo Mesa Nieves.

<sup>18</sup> Sentencia de 20 de abril de 2023; Sección Segunda, Subsección A, radicado 000 2014 00007 01 C.P Gabriel Valbuena Hernández.



Radicado: 66001-23-33-000-2015-00053-02 (5788-2022)

Demandante: María Quintana Tamayo

82. En tal virtud, la eventual condena se impondrá a la parte vencida; la liquidación y ejecución se regirá conforme al artículo 366 del CGP teniendo en cuenta la remisión contenida en el primer inciso del artículo 188 del CPACA.

83. En consecuencia, el artículo 365 numeral 4 establece que «cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas en ambas instancias».

84. Bajo ese entendido, se condenará a pagar las costas en ambas instancias a la parte vencida, es decir, a la demandante. Para el efecto, conforme con el artículo 366 del CGP las agencias en derecho serán fijadas por el magistrado ponente de la primera instancia y las expensas serán liquidadas por la secretaría del Tribunal Administrativo de Risaralda.

85. En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### FALLA:

**PRIMERO: REVOCAR** sentencia de fecha once (11) de agosto de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, en su lugar, **NEGAR**, las pretensiones de la demanda, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO: CONDÉNESE en costas** en ambas instancias a la demandante María Quintana Tamayo, conforme la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO: EFECTÚENSE** las anotaciones correspondientes en el sistema de gestión judicial SAMAI y una vez en firme esta providencia **devuélvase** el expediente al tribunal de origen.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**LUIS EDUARDO MESA NIEVES**

Consejero de Estado

**JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**

Consejero de Estado

**JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO**

Consejero de Estado

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley y el art. 186 del CPACA.