

**DERECHO DE PETICIÓN EN INTERÉS PARTICULAR**  
**TEMA: ORDENES IMPARTIDAS CONTRA LA TERCERIZACIÓN LABORAL**  
**EN COLOMBIA**



Derecho de petición dirigido a: Autoridades públicas de ministerios, órganos de vigilancia y control, superintendencias, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Fiscalía General de la Nación:

Doctor  
**LUIS CARLOS LEAL ANGARITA**  
Superintendente Nacional de Salud  
[correointernosns@supersalud.gov.co](mailto:correointernosns@supersalud.gov.co)  
Bogotá D.C.

Doctora  
**MARGARITA CABELLO BLANCO**  
Procuradora General de la Nación  
[funcionpublica@procuraduria.gov.co](mailto:funcionpublica@procuraduria.gov.co)  
Bogotá D.C.

Doctor  
**CARLOS HERNAN RODRIGUEZ**  
[notificacionesjudiciales@contraloria.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@contraloria.gov.co)  
[cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co)  
Bogotá D.C:

**MARIA JOSE NAVARRO MUÑOZ**  
Superintendente de Economía Solidaria  
[atencionalciudadano@supersolidaria.gov.co](mailto:atencionalciudadano@supersolidaria.gov.co)  
Bogotá D.C.

Doctor  
**GUILLERMO ALFONO JARAMILLO**  
Ministro de Salud  
[notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co)  
[correointernosns@supersalud.gov.co](mailto:correointernosns@supersalud.gov.co)  
Bogotá D.C.

Doctora  
**GLORIA INES RAMIREZ**  
Ministra del Trabajo  
[solucionesdocumental@mintrabajo.gov.co](mailto:solucionesdocumental@mintrabajo.gov.co)  
[solicitudinformacion@mintrabajo.gov.co](mailto:solicitudinformacion@mintrabajo.gov.co)  
Bogotá D.C.

Doctora  
**LUZ ADRIANA CAMARGO GARZON**  
FISCAL GENERAL DE LA NACION  
[ges.documentalpqr@fiscalia.gov.co](mailto:ges.documentalpqr@fiscalia.gov.co)  
[jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co](mailto:jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co)  
[entrega.respuestadp@fiscalia.gov.co](mailto:entrega.respuestadp@fiscalia.gov.co)  
Bogotá D.C.

**DERECHO DE PETICIÓN EN INTERÉS PARTICULAR**  
**TEMA: ORDENES IMPARTIDAS CONTRA LA TERCERIZACIÓN LABORAL**  
**EN COLOMBIA**

2

**Referencia:** Derecho de petición en interés particular – Ley 1755 del 2015 – **Ordenes Constitucionales impartidas en contra de la tercerización laboral en Colombia.**

## 1. DE LO FUNDAMENTAL DEL DERECHO DE PETICIÓN

- 1.1. Desde que entró en funcionamiento la Corte Constitucional, se ha pronunciado reiteradamente sobre la importancia del derecho de petición, como derecho a la información por parte de la ciudadanía, entre otros razonamientos ha señalado:

*“... ha dejado de ser expresión formal de la facultad ciudadana de elevar solicitudes a las autoridades para pasar a garantizar, en consonancia con el principio de democracia participativa (C.P. Art. 1°), la pronta resolución de las peticiones. La tutela administrativa de los derechos fundamentales es un derecho contenido en el núcleo esencial del derecho de petición, que no sólo exige una respuesta cualquiera de la autoridad, sino la pronta resolución de la petición, bien sea en sentido positivo o negativo” (T-219 del 4 de mayo de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).*

- 1.2. Igualmente, la Ley Estatutaria 1755 de 2015 en su artículo 14 determina:

*“Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

*1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.*

*2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.”*

- 1.3. Finalmente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado de manera reiterada, respecto de los alcances y requisitos del derecho de petición, que:

*“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.*

**DERECHO DE PETICIÓN EN INTERÉS PARTICULAR**  
**TEMA: ORDENES IMPARTIDAS CONTRA LA TERCERIZACIÓN LABORAL**  
**EN COLOMBIA**

3

b) *El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.*

c) *La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.*

d) *Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.*

e) *Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.*

f) *La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.*

g) *En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.*

h) *La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.*

*El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.” (T-332 del 1º de junio de 2015, Magistrado Ponente: Dr. Alberto Rojas Rios).*

**1.4. Con base en la ratio decidendi de la Sentencia T-230 del 2020, proferida por la Corte Constitucional, que señala;**

**“EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICION A TRAVES DE MEDIOS FISICOS O ELECTRONICOS, ENTRE ELLOS, FACEBOOK**

*El derecho de petición se puede canalizar a través de medios físicos o electrónicos de que disponga el sujeto público obligado, por regla general, de acuerdo con la preferencia del solicitante. Tales canales físicos o electrónicos pueden actuarse de forma verbal, escrita o por cualquier otra vía idónea que sirva para la comunicación o transferencia de datos.*

**DERECHO DE PETICION POR MEDIOS TECNOLOGICOS-Reglas para la radicación y presentación de solicitudes en plataformas tecnológicas**

*(i) determinar quién es el solicitante, (ii) que esa persona aprueba lo enviado y (iii) verificar que el medio electrónico cumpla con características de integridad y confiabilidad, las autoridades no podrán negarse a recibir y tramitar las peticiones que sean formuladas ante ellas por medio de mensajes de datos, a partir de cualquier tipo de plataforma tecnológica que permita la comunicación entre el particular y la entidad.*

**DERECHO DE PETICION POR MEDIOS TECNOLOGICOS-Implementación de las tecnologías de la información al servicio de los ciudadanos, para el ejercicio del derecho de petición**

*Cualquier tipo de medio tecnológico habilitado por la entidad y que funcione como un puente de comunicación entre las personas y las entidades, podrá ser utilizado para el ejercicio del derecho fundamental de petición. De ahí que, siempre deberá ser atendido por los funcionarios correspondientes para dar respuesta a las solicitudes, quejas, denuncias y reclamos que se canalicen por dicho medio.*

**DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Modalidades**

- (i) Petición de interés general; (ii) Petición de interés particular; (iii) Solicitud de información o documentación; (iv) Cumplimiento de un deber constitucional o legal; (v) Garantía o reconocimiento de un derecho; (vi) Consulta; (vii) Queja; (viii) Denuncia; (ix) Reclamo y (x) Recurso.*

**DERECHO DE PETICION Y EL DEBER DE ATENCION AL PUBLICO POR MEDIOS FISICOS, PERSONALES Y DIGITALES**

*“El servicio y la atención al ciudadano tienen un claro fundamento constitucional en los artículos 2, 23 y 74 de la Carta Fundamental, cuando se hace referencia a los fines esenciales del Estado de servir a la comunidad y de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y, además, cuando se reconocen como derechos fundamentales la posibilidad de formular peticiones ante las autoridades, y de obtener respuesta de su parte, aunado al derecho que tienen las personas de acceder a los documentos públicos. Estos mandatos deben ser cumplidos en virtud de los principios que*

**DERECHO DE PETICIÓN EN INTERÉS PARTICULAR**  
**TEMA: ORDENES IMPARTIDAS CONTRA LA TERCERIZACIÓN LABORAL**  
**EN COLOMBIA**

5

guían la función administrativa como lo son la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

**4.5.6.1. Formas de canalizar las peticiones.** El derecho de petición se puede canalizar a través de medios físicos o electrónicos de que disponga el sujeto público obligado, por regla general, de acuerdo con la preferencia del solicitante. Tales canales físicos o electrónicos pueden actuarse de forma verbal, escrita o por cualquier otra vía idónea que sirva para la comunicación o transferencia de datos<sup>1</sup>.

**4.5.6.1.1.** Ahora bien, los medios físicos pueden definirse como aquellos soportes tangibles a partir de los cuales es posible registrar la manifestación de un hecho o acto. Dentro de los más comunes para la presentación de solicitudes se destacan la formulación presencial –ya sea verbal o por escrito– en los espacios físicos destinados por la autoridad, y el correo físico o postal para remitir el documento a la dirección destinada para tal efecto. En cualquiera de los dos eventos, al peticionario debe asignársele un radicado o algún tipo de constancia sobre la presentación de la solicitud, de manera que sea posible hacer su seguimiento.

Por su parte, los medios electrónicos son herramientas que permiten la producción, almacenamiento o transmisión digitalizada de documentos, datos e informaciones, a través de cualquier red de comunicación abierta o restringida. Esta última supone un diálogo entre sujetos –al menos un emisor y un receptor– en el que se da una transmisión de señales que tienen un código común<sup>2</sup>. Estas herramientas tecnológicas se encuentran contenidas en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), que son “el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e

---

<sup>1</sup> Ley 1437 de 2011: “ARTÍCULO 15. PRESENTACIÓN Y RADICACIÓN DE PETICIONES. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este código. // Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten. // Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes. Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta. // Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios. // A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, recibida por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario. // PARÁGRAFO 1o. En caso de que la petición sea enviada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, esta tendrá como datos de fecha y hora de radicación, así como el número y clase de documentos recibidos, los registrados en el medio por el cual se han recibido los documentos. // PARÁGRAFO 2o. Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas. // PARÁGRAFO 3o. Cuando la petición se presente verbalmente ella deberá efectuarse en la oficina o dependencia que cada entidad defina para ese efecto. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de la promulgación de la presente ley.”

<sup>2</sup> Véase Real Academia Española en: <https://dle.rae.es/?id=A58xn3c> y Gobierno en Línea en: <http://centrodeinnovacion.gobiernoenlinea.gov.co/es/investigaciones/los-medios-electronicos-como-herramienta-estrategica-de-la-comunicacion-publica>

**DERECHO DE PETICIÓN EN INTERÉS PARTICULAR**  
**TEMA: ORDENES IMPARTIDAS CONTRA LA TERCERIZACIÓN LABORAL**  
**EN COLOMBIA**

6

imágenes.”<sup>3</sup> Dentro de estos servicios se resaltan los de telemática e informática en los que se ubica la Internet<sup>4</sup>, hoy por hoy, medio que, por excelencia, facilita la transmisión de información y comunicaciones entre la población.

**4.5.6.1.2.** De acuerdo con el artículo 5 del CPACA, la formulación de peticiones podrá realizarse por cualquier medio tecnológico disponible por la entidad pública<sup>5</sup>. Y, de manera armónica con lo anterior, el artículo 7 del mismo código establece como deberes de las entidades, por una parte, adoptar medios tecnológicos para tramitar y resolver las solicitudes, y, por la otra, gestionar todas las peticiones que se alleguen vía fax o por medios electrónicos<sup>6</sup>.

“Lo anterior resulta de especial trascendencia, como lo dispone la ley, a efectos de materializar el derecho de las personas ante las autoridades a “[p]resentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto. // Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público.”<sup>7</sup> En efecto, en concordancia con esta disposición normativa, y dadas las posibilidades que hoy brindan los medios electrónicos, es claro que, por regla general, el deber de las autoridades de brindar atención al público, ya no se circunscribe a un horario de atención dispuesto por las entidades, sino que, ante la existencia de vías tecnológicas disponibles las 24 horas y que habilitan canales de comunicación, las solicitudes deberán recibirse en cualquier momento, sin que ello suponga la obligación de responder de manera inmediata, sino en los términos legales establecidos para tal efecto”.

- 1.5. Es procedente que sí a los correos electrónicos, a los que estoy radicando este derecho de petición, no son los competentes, amablemente les solicitaría que le den traslado al servidor público competente.

## 2. RAZONES EN LAS QUE ME APOYO

---

<sup>3</sup> Artículo 6 de la Ley 1341 de 2009 “Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.”

<sup>4</sup> En la Sentencia T-013 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, se definió el Internet como “el conjunto de redes interconectadas que permiten la comunicación y el desarrollo de numerosos servicios, como la transmisión, depósito, clasificación, almacenamiento, recuperación y tránsito de información de manera ilimitada.”

<sup>5</sup> Ley 1437 de 2011: “**ARTÍCULO 5. DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LAS AUTORIDADES.** En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a: // 1. Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto. // Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público. (...)”

<sup>6</sup> Ley 1437 de 2011: “**ARTÍCULO 7o. DEBERES DE LAS AUTORIDADES EN LA ATENCIÓN AL PÚBLICO.** Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes: // 1. Dar trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas sin distinción. (...) // 6. Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5o de este Código. (...) // 8. Adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos. (...)”

<sup>7</sup> Numeral 1 del artículo 5 de la Ley 1437 de 2011.

**DERECHO DE PETICIÓN EN INTERÉS PARTICULAR**  
**TEMA: ORDENES IMPARTIDAS CONTRA LA TERCERIZACIÓN LABORAL**  
**EN COLOMBIA**



**2.1. DE LAS ORDENES PROFERIDAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL DESACATADAS POR LAS AUTORIDADES PÚBLICAS EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO:**

2.1.1. El 2 de septiembre del 2009, la Corte Constitucional, profirió la sentencia C-614 del 2009, en la que estudio la constitucionalidad de:

**“NORMA DEMANDADA**

*A continuación se transcribe el artículo 2º del Decreto Ley 2400 de 1968, tal y como fue modificado por el artículo 1º del Decreto Ley 3074 de 1968. Se subrayan y resaltan los apartes acusados:*

*"DECRETO 3074 DE 1968*

*(diciembre 17)*

*Diario Oficial No 32.686, del 16 de enero de 1969*

*Por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 2400 de 1968*

*EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,*  
*en uso de las facultades extraordinarias que le confiere*  
*la Ley 65 de 1967,*

**DECRETA:**

*ARTICULO 1o. Modifícase y adicionase el Decreto número 2400 de 1968, en los siguientes términos:*

*El artículo 2o. quedará así:*

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

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

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

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

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

**DERECHO DE PETICIÓN EN INTERÉS PARTICULAR**  
**TEMA: ORDENES IMPARTIDAS CONTRA LA TERCERIZACIÓN LABORAL**  
**EN COLOMBIA**

8

2.1.2. En la parte final de la sentencia C-614 del 2009, además de constituir ratio decidendi en los términos de lo que se constituye como precedente judicial, conforme a lo desarrollado entre otras sentencias la C-539 del 2011; la Corte Constitucional, ordenó:

*“Por lo expuesto, la Sala insta a los órganos de control que tienen el deber legal y constitucional de proteger los recursos públicos, defender los intereses de la sociedad y vigilar el cumplimiento de la Constitución y las leyes (artículos 267, 268 y 277 superiores), a cumplir el deber jurídico constitucional de exigir la aplicación de la regla prevista en la norma acusada y, en caso de incumplimiento, deben imponer las sanciones que la ley ha dispuesto para el efecto[45].*

*De hecho, esta Corporación reitera de manera enfática la inconstitucionalidad de todos los procesos de deslaborización de las relaciones de trabajo que, a pesar de que utilizan formas asociativas legalmente válidas, tienen como finalidad última modificar la naturaleza de la relación contractual y falsear la verdadera relación de trabajo. Por ejemplo, en muchas ocasiones, las cooperativas de trabajo asociadas, que fueron creadas por la Ley 79 de 1988, modificadas por la Ley 1233 de 2008 y reglamentadas por el Decreto 3553 de 2008, para facilitar el desarrollo asociativo y el cooperativismo, se han utilizado como instrumentos para desconocer la realidad del vínculo laboral, a pesar de que expresamente el artículo 7º de la Ley 1233 de 2008, prohíbe su intermediación laboral.*

*Así, la eficacia normativa de la Constitución que protege de manera especial la relación laboral y la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre la forma, impone a los particulares y a todas las autoridades públicas, de una parte, el deber de acatar las prohibiciones legales dirigidas a impedir que los contratos estatales de prestación de servicios (norma acusada) y las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado sean utilizadas como formas de intermediación laboral (artículo 7º de la Ley 1233 de 2008) y, de otra, la responsabilidad social de evitar la burla de la relación laboral.*

***Eso muestra, entonces, que a los jueces en el análisis de los casos concretos, a los empleadores, a los órganos de control y a los entes del sector público como el Ministerio de la Protección Social y la Superintendencia de Economía Solidaria, corresponde exigir la efectividad de las leyes que protegen los derechos laborales de los trabajadores. Para ese efecto, en el estudio puntual, deberá averiguarse si las formas legales como las cooperativas de trabajo, o los contratos de prestación de servicios, o los contratos celebrados por empresas de servicios temporales realmente tuvieron como verdadero objeto social o finalidad contractual el desarrollo de las actividades permitidas en la ley o si fueron utilizadas como instrumentos para disimular relaciones de trabajo.***

*Así las cosas, en el análisis probatorio del caso concreto, deberá tenerse en cuenta factores como: i) la voluntariedad con la que las partes acuden a la forma contractual escogida. Dicho en otros términos, por ejemplo, si un asociado debe afiliarse a una cooperativa para obtener un contrato de trabajo, es claro que dicha decisión no es libre y, por ese hecho, ese acto constituye una desviación de la*



**DERECHO DE PETICIÓN EN INTERÉS PARTICULAR**  
**TEMA: ORDENES IMPARTIDAS CONTRA LA TERCERIZACIÓN LABORAL**  
**EN COLOMBIA**



*forma asociativa legal y constitucionalmente autorizada. ii) la finalidad con la que se acude a la forma contractual, pues si se celebran contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones permanentes de la entidad, o si se acuerda la prestación de servicios personales subordinados a cambio de una remuneración económica con una cooperativa de trabajo, de tal forma que puedan retirarse trabajadores de sus nóminas, o recortarse plantas de personal, o se celebran contratos con empresas de servicios temporales para el desempeño de funciones propias del giro ordinario de los negocios empresariales, es evidente que se ha utilizado una forma contractual legal para desnaturalizar la relación laboral. iii) la prestación directa del servicio y el ánimo con el que el beneficiario del trabajo lo recibe. En efecto, quien contrata un servicio personal de trabajo debe ser plenamente consciente de la naturaleza del vínculo acordado, pues si celebra un contrato de prestación de servicios profesionales no puede exigir subordinación del trabajador, o si celebra un contrato de prestación de servicios con una cooperativa de trabajo no puede ser ajeno a la relación laboral que se genera entre el trabajador y la cooperativa.*

*En este sentido, corresponde a las autoridades de vigilancia y control y al juez de la causa, exigir la aplicación material de las normas que amparan la relación laboral y evitar la burla de los derechos derivados de la misma. Por esa razón, y en desarrollo del principio de primacía de la realidad sobre la forma, requerirán el cumplimiento de la ley, en forma solidaria, tanto al verdadero empleador como a quienes actuaron como intermediarios para utilizarla en forma inconstitucional. En otras palabras, las autoridades competentes evitarán la desviación inconstitucional de las normas protectoras de los derechos de los trabajadores y exigirán la responsabilidad solidaria que se deriva del incumplimiento de las reglas legales.*

*En este orden de ideas, la Sala reitera a las autoridades administrativas que el vínculo contractual para el desempeño de funciones permanentes y propias del objeto de la entidad contratante debe ser retirado de la dinámica laboral administrativa, no sólo porque desdibuja el concepto de contrato estatal, sino porque constituye una burla para los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, pues su incumplimiento genera graves consecuencias administrativas y penales. Finalmente, esta Corporación conmina a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y al Ministerio de la Protección Social a que adelanten estudios completos e integrales de la actual situación de la contratación pública de prestación de servicios, en aras de impedir la aplicación abusiva de figuras constitucionalmente válidas.*

**(Negrillas fuera de texto).**

- 
- 2.2.** En mi condición de ciudadano y ante la agudización de la tercerización laboral en el sector salud y en general en el sector público y privado, sobre

**DERECHO DE PETICIÓN EN INTERÉS PARTICULAR**  
**TEMA: ORDENES IMPARTIDAS CONTRA LA TERCERIZACIÓN LABORAL**  
**EN COLOMBIA**

10

todo desde la PANDEMIA DEL COVID – 19, presento este derecho de petición;

**2.2.1. CUYO OBJETO ES:** obtener la información que están obligadas desde septiembre del 2009, varias autoridades públicas en el país, de precisar frente a los procesos de tercerización laboral que, aún hoy se mantiene de forma brutal contra la dignidad humana de los trabajadores del sector salud y en general frente a todos los trabajadores tanto del sector público como privado en Colombia.

**2.3.** Es de precisar que la diferencia entre la **ACTIVIDAD O FUNCION PERMANENTE** y **LA ACTIVIDAD O FUNCION MISIONAL PERMANENTE**, la preciso en siguiente sentido:

**2.3.1.** Se entiende de forma general por Función, a la actividad o conjunto de acciones, desplegadas por una persona o máquina, para desarrollar una tarea o meta.

**2.3.2.** Se entiende por actividad, el conjunto de acciones o acción, que se llevan a cabo para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o tareas (mediante la utilización de los recursos humanos, materiales, técnicos, y financieros asignados a la actividad con un costo determinado), y que queda a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o bajo. Es una categoría programática cuya producción es intermedia, y por tanto, es condición de uno o varios productos terminales. La actividad es la acción presupuestaria de mínimo nivel e indivisible a los propósitos de la asignación formal de recursos. Conjunto de operaciones o tareas que son ejecutadas por una persona o unidad administrativa como parte de una función asignada.

**2.3.3.** Lo permanente es lo que se mantiene en un mismo lugar, estado o situación sin experimentar cambio alguno.

**2.3.4.** Lo misional, es entendido como lo que va conexo con la misión de una entidad o empresa, que es lo que hace, que en el caso de la administración pública, es hacia dónde va en su razón social la entidad pública.

**2.3.5.** Es decir que una actividad permanente en la función pública, es un conjunto o unidad de acción o acciones, desarrolladas por una persona, que se mantiene en el tiempo, sin experimentar cambios o modificaciones, que puede ser o no repetitiva, mientras que una actividad o función misional permanente, es un conjunto o unidad de acción o acciones, desarrolladas por una persona, que se mantiene en el tiempo, sin experimentar cambios o modificaciones, que puede ser o no repetitiva y que está en conexidad directa con la misión de la entidad pública, esto es con su razón de ser jurídica, como por ejemplo, en un Hospital lo misional, es prestar servicios de salud, entonces lo misional es o son las actividades que tiene que ver o están en conexidad con esos servicios de salud, como el médico, la

**DERECHO DE PETICIÓN EN INTERÉS PARTICULAR**  
**TEMA: ORDENES IMPARTIDAS CONTRA LA TERCERIZACIÓN LABORAL**  
**EN COLOMBIA**

enfermera, el odontólogo, la Auxiliar de enfermería, la enfermera, etc., sin embargo, la diferencia entre lo uno y lo otro, es que:

1. Un trabajador en una entidad pública puede desarrollar una actividad permanente, pero está permitida que no sea misional, por no tener conexidad directa con la misión de la entidad, indicando, por decir algo, el celador que prestando el servicio de celaduría o vigilancia todos los días al Hospital, es una actividad permanente pero no es una función o actividad misional, porque no tiene que ver con la función de prestación de los servicios de salud de la institución.
2. En cambio una actividad o función misional permanente, normalmente la desarrollan en la administración pública, las personas que ocupan los cargos que tengan dentro de sus funciones la misión de la entidad, por ejemplo, en una Empresa Social del Estado, el médico, la enfermera, etc.
- 2.3.6. Pero la gran diferencia es que la función misional permanente, siempre es una actividad permanente, porque ésta comporta el desarrollo de acciones o una acción repetitiva que tiene que ver con la misión de la entidad, mientras que la actividad permanente no siempre es una función misional permanente, y volvemos al ejemplo del celador en una institución hospitalaria, en el sentido que desarrolla una actividad permanente pero no es misional.
- 2.4. Ello nos indica, que siendo la prestación de los servicios de salud, una actividad permanente, la misma, no puede ser asumida con personas contratadas bajo la modalidad de contratos cooperativos o solidarios, o civiles, que connota contratos que no son laborales, para supuestamente ahorrar costos, en contra del mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores de la salud, tal y como lo ha sostenido la Corte Constitucional, al declarar la Constitucionalidad condicionada “del artículo 59 de la Ley 1438 de 2011, en el entendido de que la potestad de contratación otorgada por este artículo a las Empresas Sociales del Estado para operar mediante terceros, solo podrá llevarse a cabo siempre y cuando no se trate de funciones permanentes o propias de la entidad, cuando estas funciones no puedan llevarse a cabo por parte del personal de planta de la Empresa Social del Estado o cuando se requieran conocimientos especializados”, en la Sentencia C-171 de 2012, donde también expresó, entre otros argumentos;

*“xiii) Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha advertido, especialmente a las autoridades administrativas y a los empleadores del sector público, pero también a los particulares y empleadores del sector privado, sobre el necesario respeto a la prohibición derivada de las normas constitucionales –art. 25, 53, 123 y 125 Superiores–, de contratar a través de contrato de prestación de servicios, funciones permanentes y propias del objeto de las entidades públicas o privadas, ya que esta práctica desfigura el concepto de contrato, constituye una burla para los derechos laborales de los trabajadores, fomenta procesos de deslaborización, incumplimiento que acarrea graves consecuencias administrativas y penales.*

*(xiv) En síntesis, la jurisprudencia de esta Corte ha enfatizado en (a) la protección del derecho fundamental al trabajo; (b) la protección especial de la vinculación con el Estado; (c) la garantía de los derechos laborales de los servidores públicos; (d) la regla*

**DERECHO DE PETICIÓN EN INTERÉS PARTICULAR**  
**TEMA: ORDENES IMPARTIDAS CONTRA LA TERCERIZACIÓN LABORAL**  
**EN COLOMBIA**

12

general de vinculación laboral para el desarrollo de las funciones permanentes o propias de las entidades públicas; (e) la prohibición de contratación de prestación de servicios, cuando se trate de funciones permanentes o propias de administración; y (e) por tanto, la prohibición de utilizar figuras jurídicas constitucionales y legales para la desviación de poder en la contratación pública, el ocultamiento de verdaderas relaciones laborales o el fomento de procesos de deslaborización”.

- 2.5. Por ello, es importante que los órganos de control y vigilancia y las entidades en las que descansa la elaboración de la política pública, contra este gran flagelo de la tercerización laboral; respondan por las acciones de corrección y protección de que el estado social de derecho, no solo es una mera ficción, sino que por el contrario es realidad y verbo, no sustantivo.
- 2.6. Llama la atención que desde el mismo Ministerio de Salud y la Superintendencia de Economía Solidaria y la superintendencia Nacional de Salud; a ciencia cierta no tengan el conocimiento estadístico de las cifras de la realidad sobre la tercerización laboral, necesarias para poder elaborar un plan de contingencia urgente y pronto contra este flagelo.
- 2.7. Tal es el caso de desconocimiento que la misma SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, a través de la toma o intervenciones administrativas y para liquidación que ha efectuado de entidades de derecho privado y derecho público, a través de sus interventores, ha fomentado la tercerización laboral; a pesar que desde el año 2009, por la ratio decidendi de la sentencia C-614 del 2009:

***“En este sentido, corresponde a las autoridades de vigilancia y control y al juez de la causa, exigir la aplicación material de las normas que amparan la relación laboral y evitar la burla de los derechos derivados de la misma. Por esa razón, y en desarrollo del principio de primacía de la realidad sobre la forma, requerirán el cumplimiento de la ley, en forma solidaria, tanto al verdadero empleador como a quienes actuaron como intermediarios para utilizarla en forma inconstitucional. En otras palabras, las autoridades competentes evitarán la desviación inconstitucional de las normas protectoras de los derechos de los trabajadores y exigirán la responsabilidad solidaria que se deriva del incumplimiento de las reglas legales.***

***En este orden de ideas, la Sala reitera a las autoridades administrativas que el vínculo contractual para el desempeño de funciones permanentes y propias del objeto de la entidad contratante debe ser retirado de la dinámica laboral administrativa, no sólo porque desdibuja el concepto de contrato estatal, sino porque constituye una burla para los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, pues su incumplimiento genera graves consecuencias administrativas y penales”.***

- 2.7.1. Ha estado obligada a prohibir y no fomentar esta ruptura con el estado social de derecho, en materia de protección del derecho al trabajo.
- 2.8. Así mismo la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, al no precisar la realidad atroz que padecen los trabajadores del sector salud y en general los trabajadores colombianos en todos los ámbitos laborales; difícilmente pueden investigar y

**DERECHO DE PETICIÓN EN INTERÉS PARTICULAR**  
**TEMA: ORDENES IMPARTIDAS CONTRA LA TERCERIZACIÓN LABORAL**  
**EN COLOMBIA**

13

sancionar ejemplarizantemente como prevaricato por acción<sup>8</sup>, violación al código disciplinario y violación a las responsabilidades fiscales, los comportamientos de quienes asumen que las prohibiciones en el mundo de las garantías, son meras ficciones jurídicas que invitan a observar los códigos como mero marco de papeles y no como el parámetro real de respeto a lo que no se debe hacer en el orden jurídico constitucional laboral colombiano.

**3. NUCLEO ESENCIAL EN ESTA PETICIÓN:**

**3.1. A la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD:**

**3.1.1. Amablemente se me informe:**

**3.1.1.1. De forma particular:**

¿Cuántos interventores tiene contratado o nombrados en todo el país?

¿Indicar las identidades de todos los interventores nombrados o contratados por la SUPERSALUD, señalando la fecha de contrato o vinculo y el salario devengado?

¿Indicar los nombres de las instituciones de derecho público o derecho privado intervenidas, así como el numero de trabajadores o servidores que hacen parte de la planta de personal y el número de trabajadores contratados o vinculados por empresas tercerizadas y/o temporales de esas entidades intervenidas?

**3.1.1.2. De forma general:**

¿Cuantes entidades de derecho público y de derecho privado existen en Colombia, departamento por departamento y municipio por municipio, que prestan servicios de salud?

¿En esas entidades de derecho público y de derecho privado que existen en Colombia, departamento por departamento y municipio por municipio, que prestan servicios de salud; cuál es el número de trabajadores o servidores públicos que hacen parte de forma directa de la planta de personal y cuántos contratos de prestación de servicios están suscritos en todas las modalidades?

¿En esas entidades de derecho público y de derecho privado que existen en Colombia, departamento por departamento y municipio por municipio, que prestan servicios de salud; cuál es el número de empresas que tercerizan contratadas por esas instituciones y cuántos trabajadores suministran conforme a esos contratos vigentes o los que sean suscrito desde el año 2010?

**3.2. AI MINISTERIO DE SALUD:**

**3.2.1.** Teniendo en cuenta que el Decreto Ley 2400 de 1968, la Ley 1438 del 2011, la Ley 1751 del 2015, prohíben la tercerización laboral, reafirmado esos criterios legislativos con las sentencias proferidas por la Corte Constitucional, en las que se estudiaron las constitucionalidades de varias de esas disposiciones jurídicas contenidas en dichas leyes, como la C-171 del 2012, la C-614 del 2009 y la C-690 del 2011; solicito a este ministerio se resuelvan los siguientes interrogantes:

---

<sup>8</sup> Sentencia C-335 del 2008, proferida por la Corte Constitucional.

**DERECHO DE PETICIÓN EN INTERÉS PARTICULAR**  
**TEMA: ORDENES IMPARTIDAS CONTRA LA TERCERIZACIÓN LABORAL**  
**EN COLOMBIA**

14

¿Existiendo todo este marco normativo y jurisprudencial de protección, incluso que le ha asignado responsabilidades al Ministerio de Salud, en esta materia; cuál es la razón de no haber cumplido las ordenes impartidas en la sentencia C-614 del 2009, tales como:

***“En este orden de ideas, la Sala reitera a las autoridades administrativas que el vínculo contractual para el desempeño de funciones permanentes y propias del objeto de la entidad contratante debe ser retirado de la dinámica laboral administrativa, no sólo porque desdibuja el concepto de contrato estatal, sino porque constituye una burla para los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, pues su incumplimiento genera graves consecuencias administrativas y penales. Finalmente, esta Corporación conmina a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y al Ministerio de la Protección Social a que adelanten estudios completos e integrales de la actual situación de la contratación pública de prestación de servicios, en aras de impedir la aplicación abusiva de figuras constitucionalmente válidas”?***

¿Cuál es el plan contingente que tiene este Ministerio, para que se respete el vínculo formal frente a las actividades permanentes en el sector salud?

### **3.3. AL MINISTERIO DEL TRABAJO:**

¿Cuántas investigaciones y/o sanciones ha materializado desde el año 2010, contra entidades de derecho público o privado en Colombia, para evitar que se burlen los precedentes judiciales contenidos en las sentencias C-614 del 2009 y C-171 del 2012, que prohíbe la tercerización laboral en el sector público y privado en Colombia?

¿Ha implementado algún esquema permanente formacional a los inspectores del trabajo, para que investiguen los fenómenos de tercerización laboral en el país?

### **3.4. A LA SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA:**

¿Cuántas entidades de la económica solidaria suministran trabajadores en misión o temporales a las entidades de derecho público y privado en el país?

¿Cuántos trabajadores están vinculados de forma temporal por las empresas temporales o de la economía solidaria en el país, desde el año 2010?

### **3.5. A LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION Y A LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA:**

**3.5.1.** Teniendo en cuenta que el Decreto Ley 2400 de 1968, la Ley 1438 del 2011, la Ley 1751 del 2015, prohíben la tercerización laboral, reafirmado esos criterios legislativos con las sentencias proferidas por la Corte Constitucional, en las que se estudiaron las constitucionalidades de varias de esas disposiciones jurídicas contenidas en dichas leyes, como la C-171 del 2012, la C-614 del 2009 y la C-690 del 2011; solicito a estos órganos de control, se resuelvan los siguientes interrogantes:

**DERECHO DE PETICIÓN EN INTERÉS PARTICULAR**  
**TEMA: ORDENES IMPARTIDAS CONTRA LA TERCERIZACIÓN LABORAL**  
**EN COLOMBIA**

15

¿Existiendo todo este marco normativo y jurisprudencial de protección, incluso que le ha asignado responsabilidades a ustedes como órganos de control,; cuál es la razón de no haber cumplido las ordenes impartidas en la sentencia C-614 del 2009, tales como:

***“En este orden de ideas, la Sala reitera a las autoridades administrativas que el vínculo contractual para el desempeño de funciones permanentes y propias del objeto de la entidad contratante debe ser retirado de la dinámica laboral administrativa, no sólo porque desdibuja el concepto de contrato estatal, sino porque constituye una burla para los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, pues su incumplimiento genera graves consecuencias administrativas y penales. Finalmente, esta Corporación conmina a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y al Ministerio de la Protección Social a que adelanten estudios completos e integrales de la actual situación de la contratación pública de prestación de servicios, en aras de impedir la aplicación abusiva de figuras constitucionalmente válidas”?***

¿Sí han cumplido con estas órdenes constitucionales, podrían indicar las acciones desplegadas?

### **3.6. A LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN:**

¿Cuántas investigaciones y/o sanciones penales ha materializado desde el año 2010, contra autoridades de las entidades de derecho público o privado en Colombia, para evitar que se burlen los precedentes judiciales contenidos en las sentencias C-614 del 2009 y C-171 del 2012, que prohíben la tercerización laboral en el sector público y privado en Colombia, constituyéndose tales conductas a la luz de la C-335 del 2008, en claros, para los servidores públicos, delitos de prevaricato por acción?

¿Ha implementado algún esquema permanente formacional a los fiscales, para que investiguen los fenómenos de tercerización laboral en el país, principalmente contra las autoridades públicas y contra los particulares dueños de empresas por la violación del artículo 200 de la Ley 599 del 2000?

## **4. FUNDAMENTO DE DERECHO**

- 4.1. Artículos 1, 2, 4, 23, 53 y 93 de la C.P.C.
- 4.2. Ley 1437 del 2011.
- 4.3. Ley 1751 del 2015.
- 4.4. Ley 1755 del 2015.
- 4.5. Sentencias C-614 del 2009, C-171 del 2012, C-690 del 2011 y C-335 del 2008.

## **5. NOTIFICACIONES**

**DERECCHO DE PETICIÓN EN INTERÉS PARTICULAR**  
**TEMA: ORDENES IMPARTIDAS CONTRA LA TERCERIZACIÓN LABORAL**  
**EN COLOMBIA**

16

5.1. Las recibo en el correo electrónico: [justiciasuperiorconstitucional@gmail.com](mailto:justiciasuperiorconstitucional@gmail.com)

Atentamente:



**NIXON TORRES CARCAMO**  
C.C. No 72.193.712  
T.P. No 95996 del Consejo Superior de la Judicatura