



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, Diecisiete (17) de Noviembre de dos mil diecisiete (2017)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-33-33-008-2014-00292-01
DEMANDANTE: MISAEL GONZÁLEZ MONTES
DEMANDADA: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE -CARSUCRE -
NATURALEZA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede la Sala, a decidir los Recursos de Apelación interpuestos por las partes, contra la sentencia adiada 30 de enero de 2017, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

1.- ANTECEDENTES

1.1.- Pretensiones¹.

MISAEL GONZÁLEZ MONTES, a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio No. 3206 del 2 de julio de 2014, a través del cual, el Director General de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE –CARSUCRE-, le negó el reconocimiento de una relación laboral y el pago de sendas prestaciones sociales.

Como consecuencia de lo anterior, solicita el reconocimiento y pago de las acreencias correspondientes a: cesantías, intereses de cesantías, prima de navidad, primas semestrales, vacaciones, aportes a salud y pensión.

¹ Folios 2 - 3 del cuaderno de primera instancia.

1.2.- Hechos²:

El señor MISAEL GONZÁLEZ MONTES, prestó sus servicios como Profesional Especializado, en la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE - CARSUCRE -, por más de 17 años 5 meses y 17 días, mediante la suscripción de órdenes de prestación de servicios de manera continua e ininterrumpida.

La jornada laboral desempeñada por el accionante, era de 08:00 a.m. a 12:00 m y de 02:00 p.m. a 06:00 p.m., de lunes a viernes. El salario mensual devengado fue de \$1.700.000.00.

La vinculación laboral que existió entre el señor MISAEL GONZÁLEZ MONTES y CARSUCRE, fue simulada a través de las órdenes de prestación de servicios. Durante la relación laboral, el demandante, cumplió con todas las órdenes impartidas por el Director de turno, devengando la asignación mensual, sin reconocimiento de las prestaciones sociales y demás derechos que hubiere adquirido como profesional de la salud.

El señor MISAEL GONZÁLEZ MONTES, en ejercicio de su derecho de petición, solicitó el reconocimiento de la relación laboral y el pago de las prestaciones a las que afirma tener derecho; dicho pedimento fue resuelto de manera negativa, a través del Oficio No. 3206 del 2 de julio de 2014, acto que se demanda.

1.3. Contestación de la demanda³.

La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE -CARSUCRE -, a través de apoderado judicial se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda. Sostuvo, que su actuación fue en apego a lo establecido en la ley 80 de 1993, sin que existiera la relación laboral alegada.

² Folios 1- 2 del cuaderno de primera instancia.

³ Folios 180 - 222 del cuaderno de primera instancia.

Recalcó, que la situación reseñada por el actor, se trataba de una típica relación contractual, la cual, de acuerdo a las mismas consignas de las minutas ídem, se enmarcaron dentro de actividades que no requerían dedicación de tiempo completo, ni implicaban subordinación y eran ejercidas con plena autonomía por parte del contratista. Destacó, que las actividades desempeñadas por el accionante se referían a brindar apoyo, asesoría y acompañamiento en los distintos programas que adelantaba la entidad para el cual fue contratado, pero jamás con cumplimiento de órdenes y horarios preestablecidos.

Propuso las excepciones de inexistencia de causal de nulidad alguna sobre el acto acusado, inexistencia de relación laboral y cobro de lo no debido.

1.4.- Sentencia impugnada⁴.

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia de 30 de enero de 2017, decidió acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda, al considerar que se acreditó a través de pruebas documentales y testimoniales el elemento de subordinación, como supuesto indispensable para configurar la relación laboral reclamada.

En tal sentido, condenó a título de indemnización, al pago de las prestaciones sociales correspondientes a prima de vacaciones, bonificación por recreación, prima de navidad, cesantías e intereses, en los extremos temporales comprendidos entre el 16 de septiembre de 2009 y el 27 de octubre de 2013.

Declaró de oficio la prescripción de los derechos prestacionales, comprendidos durante las vigencias de 1996 hasta el 19 de agosto de 2009, atendiendo la solución de continuidad que existió en este periodo y

⁴ Folios 236 - 251 del cuaderno de primera instancia.

el lapso de tres años, que dejó transcurrir el actor para realizar la respectiva reclamación.

1.5.- Los recursos.

PARTE DEMANDANTE⁵: Impugnó la decisión de primer grado, argumentando, que el hecho de no existir documento que acredite el tiempo de servicio entre el año 1996 y 2003, no puede significar el desconocimiento de este lapso de la relación invocada, toda vez que los testimonios recepcionados fueron claros, concisos y precisos, en afirmar que el actor prestó sus servicios como Profesional Especializado, de manera subordinada, desde el 21 de noviembre de 1996 hasta el 4 de mayo de 2013.

PARTE DEMANDADA⁶: También presentó recurso de apelación contra la sentencia referida, sosteniendo que la subordinación no se acreditó en la relación que sostuvo el señor MISAEL GONZÁLEZ MONTES y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE -CARSUCRE -. Adicionó, que los testimonios no revisten la fuerza suficiente para acreditar la relación subordinada descrita en la demanda.

Trajo a colación varios referentes jurisprudenciales del Honorable Consejo de Estado, para concluir, que entre las partes puede existir una relación de coordinación en sus actividades, a fin de que el contratista desarrolle eficientemente la actividad encomendada.

Adujo, además:

“Revisado los plazos de uno y otro contrato de prestación de servicios de profesionales y ordenes de prestación de servicios, firmados entre el demandante y la parte demandada, queda demostrado que entre estos no existe la temporalidad o habitualidad requerida como criterio por la jurisprudencia para la configuración de una verdadera relación laboral bajo los lineamientos de la ley sustantiva laboral. Pues fácilmente se puede corroborar que la prestación del servicio no fue de

⁵ Fl. 261 del cuaderno de primera instancia.

⁶ Fls. 262 – 273 del cuaderno de primera instancia.

manera continua para una misma labor en sentido estricto. Es decir, el demandante no solo prestó sus servicios de apoyo y asesoría para un solo proyecto que fuera adelantado por la Corporación.”

1.6.- Trámite procesal en segunda instancia.

- Mediante auto de 25 de abril de 2017⁷, se admitieron los recursos de apelación interpuestos por las partes.
- En proveído de 16 de mayo de 2017⁸, se dispuso correr traslado a extremos procesales para que presentaran sus alegatos de conclusión; solo la entidad demandada acudió al llamado⁹, donde reiteró los fundamentos expuestos en las etapas previas.
- El señor Agente de Ministerio Público, no emitió concepto en esta ocasión.

2.- CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

Presentes los presupuestos procesales y no existiendo causal que invalide lo actuado, el Tribunal es competente para conocer en **segunda instancia** de la presente actuación, conforme lo establecido en el artículo 153 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2.- Problema Jurídico.

De conformidad con los extremos de la *litis* planteados, el problema jurídico a desatar en la presente acción, es determinar: ¿En el presente asunto, se acreditó el elemento subordinación, propio de una relación

⁷ Folio 4, cuaderno de segunda instancia.

⁸ Folio 9, cuaderno de segunda instancia.

⁹ Folios 13 – 16, cuaderno de segunda instancia.

laboral, la que se dice existente entre el señor MISAEL GONZÁLEZ MONTES y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE -CARSUCRE-?

De acreditarse tal relación, se resolverá el interrogante si se encuentran o no prescritos los respectivos derechos prestacionales.

2.3.- Análisis de la Sala.

2.3.1.- Marco conceptual y jurisprudencial del contrato realidad – primacía de la realidad, sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.

La Constitución Política de 1991, en atención al nuevo marco sustancial definido por la categorización de un Estado Social de Derecho, se preocupó en consolidar la garantía y protección de los derechos fundamentales de nuestra organización política y social.

Bajo este paradigma, el constituyente estableció una serie de catálogos, que buscaron definir cuáles bienes jurídicos son de especial protección, con miras a dar preeminencia a las situaciones que ameritan la mayor atención del Estado y sus asociados, para efectos de concretar una relación justa y adecuada, a las exigencias del contexto contemporáneo.

Dentro de dicha tutela, se erige el derecho al trabajo, el cual ha sido protegido desde sus múltiples aristas de concretización e interpretación, destacándose en esta oportunidad, la valoración ínsita en el *principio de la primacía de la realidad sobre la forma*¹⁰, en la contratación de servicios

¹⁰ Constitución Política Art. 53. Sobre su naturaleza la Corte Constitucional en Sentencia C-665 de 1998 con ponencia del Dr. Hernando Herrera Vergara indico “Conforme lo establece el artículo 53 de la Carta Fundamental, el principio de la prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral, implica un reconocimiento a la desigualdad existente entre trabajadores y empleadores, así como a la necesidad de garantizar los derechos de aquellos, sin que puedan verse afectados o desmejorados en sus condiciones por las simples formalidades. Y si la realidad demuestra que quien ejerce una profesión liberal o desarrolla un contrato aparentemente civil o comercial, lo hace bajo el sometimiento de una subordinación o dependencia con respecto a la persona natural o jurídica hacia la cual se presta el servicio, se configura la existencia de una evidente relación laboral, resultando por consiguiente inequitativo y

laborales.

Sobre este último aspecto, la Corte constitucional ha forjado una línea coherente sobre la temática. En reciente jurisprudencia, a través de un juicio de constitucionalidad abstracto del artículo 59 de la Ley 1438 de 2011, *“Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”*, destaca aspectos sobresalientes entorno a la principalística abordada, en las facultades desplegadas por las Empresas Sociales del Estado, para contratar con terceros la prestación de ciertos servicios, donde se destaca:

“En este sentido, esta Corte ha sostenido que la administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente de la administración, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal. Acerca del esclarecimiento de qué constituye una función permanente, la jurisprudencia constitucional ha precisado los criterios para determinarla, los cuales se refieren (i) al criterio funcional, que hace alusión a “la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública (artículo 121 de la Constitución)”; (ii) *al criterio de igualdad, esto es, cuando “las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral”;* (iii) *al criterio temporal o de habitualidad, si “las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual”;* (iv) *al 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 que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta”;* y (v) *al criterio de continuidad, si “la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, en otras palabras, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral”¹¹*

discriminatorio que quien ante dicha situación ostente la calidad de trabajador, tenga que ser este quien deba demostrar la subordinación jurídica”.

¹¹ *Ibíd*em (sic).

En suma, de lo expuesto hasta aquí puede concluirse que el carácter de propio o permanente de la función contratada por una entidad del Estado, permite diferenciar si realmente se trata de un contrato laboral o de un contrato de prestación de servicios, **ya que si la labor contratada hace parte de las funciones permanentes de la entidad o puede ser realizada por empleados de planta o no requiere conocimientos especializados, se trata en realidad de un contrato laboral aunque las partes le den el nombre y forma de contrato de prestación de servicios.**

5.6 En consecuencia, esta Corporación **reitera aquí la regla de prohibición de vincular mediante contratos de prestación de servicios a personas para desempeñar funciones propias o permanentes de las entidades de la administración pública**, regla que se deriva directamente de los artículos 25, 53, 122 y 125 de la Constitución. A este respecto, esta Corte ha reconocido que actualmente se presenta un aumento de contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes de la administración, lo cual se ha convertido en una “práctica usual en las relaciones laborales con el Estado”, ha conducido a “la reducción de las plantas de personal de las entidades públicas”, y ha dado lugar a las denominadas “nóminas paralelas” o designación de una gran cantidad de personas que trabajan durante largos períodos en las entidades públicas en forma directa o mediante las cooperativas de trabajadores, empresas de servicios temporales o los denominados out sourcing.”

Así, la Corte ha evidenciado la existencia de una gran brecha entre la regla de prohibición de contratación de servicios de funciones permanentes de las entidades públicas y la realidad fáctica relativa a este tema, constatando al efecto la falta de eficacia real de dicha prohibición derivada de los preceptos constitucionales mencionados, ineficacia que afecta temas estructurales de la Carta de 1991, como los principios rectores del derecho al trabajo y de la función pública. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha reiterado de manera enfática la abierta inconstitucionalidad de “..., **todos los procesos de deslaboralización de las relaciones de trabajo que, a pesar de que utilizan formas... legalmente válidas, tienen como finalidad última modificar la naturaleza de la relación contractual y falsear la verdadera relación de trabajo**”.

(..)

En síntesis, la jurisprudencia constitucional ha sostenido la existencia de claros límites constitucionales a la contratación estatal derivados directamente de la Carta Política en sus artículos 25, 53, 123 y 125 Superiores, de manera que ésta debe respetar prevalentemente la regla general de acceso al trabajo permanente con el Estado, de respeto por la vinculación laboral

con la administración, y por tanto la prohibición respecto de la celebración de contratos de prestación de servicios cuando se trata de desempeñar funciones de carácter permanente o propias de la entidad, cuando exista personal de planta que pueda desarrollarlo o cuando no se requieran conocimientos especializados. En consecuencia, esta Corporación ha advertido e insistido, especialmente a las autoridades administrativas o empleadores del sector público, pero también a los particulares o empleadores del sector privado, sobre el necesario respeto a la prohibición derivada de las normas constitucionales mencionadas, de contratar a través de contrato de prestación de servicios, funciones permanentes y propias del objeto de las entidades privadas o públicas, ya que esta práctica **“desdibuja el concepto de contrato” y “porque constituye una burla para los derechos laborales de los trabajadores” “pues su incumplimiento genera graves consecuencias administrativas y penales.”**¹²(Negrilla del texto)

De esta forma, la jurisprudencia constitucional ha establecido una serie de imperativos, parámetros y factores, para poder ejercer la facultad de contratación de servicios, evitando la práctica diseminada en la administración, que desdibuja las relaciones laborales, debiendo los operadores judiciales, estudiar la casuística respectiva, para efectos de evitar tan reprochable circunstancialidad.

Ahora bien, la jurisprudencia contenciosa administrativa¹³, a diferencia de la constitucional, ha tenido una línea disímil, que en los últimos años ha logrado encontrar una posición equiparable a la asumida por la Honorable Corte Constitucional, donde destaca la protección de las garantías laborales y el respeto por la relación asumida en los artículos 25 y 53 de la Constitución Nacional, resaltando la configuración de una verdadera relación laboral, en los eventos en que es acreditado, fehacientemente, la existencia de los tres elementos de un contrato de trabajo, que son a saber: la *prestación del servicio*, la *remuneración* y la *subordinación*.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-171 de 2012. M. P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹³ Sobre la evolución del tema del Contrato Realidad ver Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección A. Sentencia del 19 de abril de 2012. Expediente con radicación interna 2204-11. C. P. Dr. Alfonso Vargas Rincón.

Sobre este aspecto en sentencia del 24 de junio de 2015¹⁴, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo manifestó:

“Cuando el legislador utilizó en el inciso 2° del numeral 3° del artículo 32 de la citada ley la expresión “En ningún caso...generan relación laboral ni el pago de prestaciones sociales”, no consagró una presunción de iure o de derecho, que no admite prueba en contrario, lo que indica que el afectado podrá demandar por la vía judicial el reconocimiento de la existencia de la vinculación laboral y, por consiguiente, el pago de las prestaciones a que haya lugar.

*Igualmente, cuando se logra desvirtuar el contrato de prestación de servicios, se ha concluido el necesario reconocimiento de las prestaciones sociales causadas por el periodo realmente laborado, atendiendo a la causa jurídica que sustenta verdaderamente dicho restablecimiento, que no es otra que la relación laboral encubierta bajo un contrato estatal, **en aplicación de los principios de igualdad y de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral consagrados en los artículos 13 y 53 de la Carta Política, rectificándose de esta manera la prolongada tesis que acogía la figura indemnizatoria como resarcimiento de los derechos laborales conculcados.**”*

Y más concretamente, sobre los elementos del contrato realidad y la carga probatoria que recae sobre quien pretende su reconocimiento, dijo:

*“La relación laboral entre las partes, se requiere que el actor pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es, que su actividad en la entidad haya sido **personal** y que por dicha labor haya recibido una **remuneración** o pago y, además, debe probar que en la relación con el empleador exista **subordinación** o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo. Además de las exigencias legales citadas, 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”¹⁵.*

¹⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección A. Rad. No. 2010-00067-01(3038-13) C. P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 15 de junio de 2011. C. P. Dr. GERARDO ARENAS MONSALVE. Radicación número: 25000-23-25-000-2007-00395-01(1129-10). Actor: MANUEL ALEJANDRO FULA ROJAS. Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL.

2.3.2. Precedente Jurisprudencial. Importancia del precedente contenido en sentencia de unificación.

El precedente, es conocido como la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo¹⁶.

La relevancia de respetar el precedente atiende a razones de diversa índole, que en todo caso se complementan.

La *primera* razón, se basa en la necesidad de proteger el derecho a la igualdad de las personas que acuden a la administración de justicia y de salvaguardar los principios de buena fe y seguridad jurídica. Esto, debido a que no tener en cuenta las sentencias anteriores a un caso que resulta equiparable al analizado, implicaría el evidente desconocimiento de esos derechos y principios.

El *segundo* argumento, se basa en el reconocimiento del carácter vinculante de las decisiones judiciales, en especial si son adoptadas por órganos cuya función es unificar jurisprudencia y el Honorable Consejo de Estado, tiene tal función, como se explica por el mismo en la sentencia que como precedente se tendrá en cuenta en este asunto, líneas adelante.

Debe tenerse en cuenta, que como lo ha explicado la Corte Constitucional, tal reconocimiento se funda en una postura teórica que señala que *“el Derecho no es una aplicación mecánica de consecuencias jurídicas previstas en preceptos generales, como lo aspiraba la práctica jurídica de inicios del siglo XIX... sino una práctica argumentativa*

¹⁶ Cfr., sobre la definición de precedente, las sentencias T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, SU-047 de 1999 y C-104 de 1993, en ambas M. P. Alejandro Martínez Caballero.

racional"¹⁷. Con lo cual, en últimas, se le otorga al precedente la categoría de fuente de derecho aplicable al caso concreto.

Ahora bien, para aplicar un precedente es necesario que se den los siguientes requisitos: *i)* que en la *ratio decidendi* de la sentencia anterior se encuentre una **regla jurisprudencial** aplicable al caso a resolver; *ii)* que esta *ratio* resuelva un **problema jurídico semejante** al propuesto en el nuevo caso y *iii)* que los **hechos del caso sean equiparables** a los resueltos anteriormente.

De no comprobarse la presencia de estos tres elementos esenciales, no es posible establecer que un conjunto de sentencias anteriores, constituye precedente aplicable al caso concreto, por lo cual al juez, no le es exigible dar aplicación al mismo.

De otro modo, los funcionarios judiciales cuando encuentran cumplidos los tres criterios mencionados, tienen la posibilidad de apartarse de la jurisprudencia en vigor, siempre y cuando *i)* hagan referencia al precedente que van a inaplicar y *ii)* ofrezcan una justificación razonable, seria, suficiente y proporcionada, que dé cuenta de las razones de por qué se apartan de la regla jurisprudencial previa. Así, se protege el carácter dinámico del derecho y la autonomía e independencia de que gozan los jueces.

Ahora bien, se ha diferenciado dos clases de precedentes, el horizontal y el vertical, para lo cual, se tomó como parámetro diferenciador la autoridad que profiere el fallo que se tiene como referente. En esa medida, el precedente **horizontal**, hace referencia al respeto que un juez debe tener sobre sus propias decisiones y sobre las tomadas por jueces de igual jerarquía, mientras que el **vertical**, apunta al acatamiento de los fallos dictados por las instancias superiores en cada jurisdicción, encargadas de unificar la jurisprudencia.

¹⁷ SU – 053 de 2015.

Luego, cuando el precedente emana de los altos tribunales de justicia en el país (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), adquiere un carácter ordenador y unificador obligatorio, que busca realizar los principios de primacía de la Constitución, igualdad, confianza, certeza del derecho y debido proceso. Adicionalmente, se considera indispensable como técnica judicial, para mantener la coherencia del ordenamiento¹⁸.

Resultando de esta manera, que en la práctica jurídica actual, las instancias de unificación de jurisprudencia son **ineludibles**, debido a que el derecho es dado a los operadores jurídicos a través de normas y reglas jurídicas, que no tiene contenidos semánticos únicos. Por tanto, el derecho es altamente susceptible de traer consigo ambigüedades o vacíos, que pueden generar diversas interpretaciones o significados que incluso, en ocasiones deriva de la propia ambigüedad del lenguaje. Eso genera la necesidad de que sea el juez, el que fije el alcance de éste en cada caso concreto y que haya órganos, que permitan disciplinar esa práctica jurídica en pro de la igualdad.

2.3.3. La prescripción en materia de contrato realidad. Consideración jurisprudencial unificada.

La prescripción, entendida como aquel fenómeno jurídico que permite que acciones jurídicas se extingan debido a la inactividad de uno de los sujetos, es decir, por transcurso del tiempo, en lo que hace a la figura del contrato realidad ha sido objeto de constante debate, resultando que finalmente, la Sección Segunda, de la Sala Contencioso Administrativa del Honorable Consejo de Estado, ha unificado su posición al respecto, unificación que este Tribunal debe asumir a partir de la fecha¹⁹, en razón a

¹⁸ Cfr. T-292 de 2006: "*En este sentido, la vinculación de los jueces a los precedentes constitucionales resulta especialmente relevante para la unidad y armonía del ordenamiento como conjunto, precisamente porque al ser las normas de la Carta de textura abierta, acoger la interpretación autorizada del Tribunal constituye una exigencia inevitable.*"

¹⁹ Es de anotarse que la citada sentencia de unificación jurisprudencial, fue conocida a nivel nacional a partir del primero de febrero de 2017, en su texto oficial, pese a la fecha de su expedición, por ende, en virtud de la publicidad que implica la aplicación del

que se trata de respetar el precedente jurisprudencial, en asunto de similares connotaciones, amén del respeto del respeto a la sentencias de unificación, en los términos ya señalados.

“1. 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.

2. 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.

3. 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 general de seguridad social en pensiones, que podría tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional.

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

6. 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 al 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).

7. El Juez Contencioso - Administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto a los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, una vez

contenido jurisprudencial, será la fecha indicada, la que determine el devenir de las decisiones de este tribunal.

determinada la existencia del vínculo laboral entre el demandante y la agencia estatal accionada, sin que ello implique la adopción de una decisión extrapetita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador..."²⁰

2.3.5.- Caso concreto.

En el *sub examine*, se tiene recopilado el siguiente acervo probatorio relevante:

-. Copia de Órdenes y Contratos de Prestación de Servicios suscritas por el Director General de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE - CARSUCRE- y el accionante, durante los siguientes periodos²¹:

- **1998:** 2 enero – 31 marzo, 1º abril – 30 junio, 1º octubre – 31 diciembre;
- **2000:** 1º noviembre – 31 diciembre;
- **2001:** 1º febrero – 31 marzo, 1º abril – 31 – mayo, 1º - 30 junio, 1º - 30 julio;
- **2002:** 1º febrero – 31 marzo, 1º abril – 31 mayo, 1º - 31 agosto; 2 – 30 septiembre;
- **2004:** 19 abril – 19 noviembre;
- **2006:** 18 julio – 18 octubre;
- **2007:** 17 mayo – 30 enero **2008**;
- **2008:** 20 junio – 30 diciembre;
- **2009:** 19 marzo – 19 agosto, 16 septiembre – 30 junio **2010**;
- **2010:** 3 agosto – 3 octubre, 15 octubre – 30 diciembre;
- **2011:** 19 enero – 19 junio, 28 junio – 28 octubre, 23 noviembre – 31 diciembre ;
- **2012:** 27 diciembre – 27 octubre **2013**;

-. Constancias expedidas por la Subdirectora Administrativa y Financiera de

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de Unificación de fecha 25 de agosto de 2015. Radicación No. 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015). Demandante: Lucinda María Cordero Causil. Demandado: Municipio de Ciénaga de Oro - Córdoba.

²¹ Folios 50 100, cuaderno de primera instancia.

CARSUCRE, en las que manifiesta que el accionante prestó sus servicios como Profesional Universitario durante los siguientes periodos²²:

- **1996:** 21 octubre – 31 diciembre;
- **1997:** 1º enero – 31 diciembre;
- **2001:** 1º - 31 agosto, 1 septiembre – 30 diciembre;
- **2002:** 1º agosto – 30 septiembre;
- **2003:** 2 enero – 31 marzo, 1º abril – 30 mayo, 3 junio – 2 septiembre, 3 septiembre – 2 octubre;
- **2004:** 19 marzo – 18 abril, 6 diciembre – 6 abril **2005:**
- **2005:** 12 mayo – 15 octubre, 1º septiembre – 31 diciembre;
- **2006:** 16 enero – 16 junio;
- **2007:** 17 junio – 17 mayo **2008.**

-. Copia de petición elevada por el accionante el día 23 de mayo de 2014, ante el Director de CARSUCRE, solicitando reconocimiento y pago de acreencias laborales²³.

Aunado a las anteriores piezas documentales, se encuentran en el legajo los siguientes testimonios:

-. Declaración rendida por el señor José Rafael Meza Herazo:

“Conocí al señor Misael González Montes, en calidad de Ingeniero Agrónomo, laborando en la Corporación Autónoma Regional de Sucre -CARSUCRE -, en la oficina de Flora. El compañero Misael quien conocí su desempeño como asesor en la oficina de Flora. Sus funciones aparte de estar en la asesoría y coordinación con el jefe de esa sección, señor Cesar Merlano, se dedicaba a atender los requerimientos del Ministerio o las informaciones que éste necesitara, como elaborar oficios que esta sección necesitara y que el jefe inmediato le diera instrucción. PREGUNTA: El señor Misael Montes debía cumplir un horario, como cualquier otro trabajador de planta. RESPUESTA: Sí cumplía horario, de ocho a doce y de dos a seis de la tarde. PREGUNTA: El señor recibía órdenes, y de ser afirmativa de quien. RESPUESTA: Además del Director y Subdirector de Gestión

²² Folios 104 – 129, cuaderno de primera instancia.

²³ Folios 141 - 142, del cuaderno de primera instancia.

Ambiental, recibía del Coordinador, que era el señor Cesar Merlano. PREGUNTA: Si el señor Misael Montes, necesitaba ausentarse de la Corporación, debía solicitar un permiso, o por el contrario sino iba no pasaba nada. RESPUESTA: Previo permiso, se podía desplazar. PREGUNTA: A quien. RESPUESTA: Al señor Cesar Ruiz, y si el caso ameritaba al Subdirector y al Director General. PREGUNTA: Las funciones que desempeñaba eran propias del objeto de CARSUCRE. RESPUESTA: Correctamente, la misión de CARSUCRE, como la de es la de promover los proyectos de reforestación y la protección de los recursos naturales y del medio ambiente. PREGUNTA: El demandante debía firmar planillas u otros documentos para efectos de registrar constancias de cumplimiento de horario. RESPUESTA: Eso no lo podíamos hacer, por las peticiones de los contratistas. Aunque con todo respeto esa figura era más que todo de evasión. PREGUNTA: Quienes eran las personas que le daban instrucciones al demandante, y si le consta. RESPUESTA: El Coordinador, en este caso, el señor Cesar Merlano. PREGUNTA: Como se presentaba la subordinación con el demandante. RESPUESTA: Después de cumplimiento de horario, como dije anteriormente, los permisos los solicitaba ante el jefe inmediato, Cesar Merlano. PREGUNTA: Cual era la vinculación del señor demandante con CARSUCRE. RESPUESTA: Al igual que este servidor, mediante contratación... PREGUNTA: Porque le consta que el señor demandante cumplía un horario laboral, si no estaban en el mismo proyecto. RESPUESTA: La función mía era, últimamente era la de notificador, la cual trabajé cuatro años y aquellos momentos de digamos de traslados o intercambio de funciones, al necesitar los expedientes a mi dependencia y en oficina pequeña, se sabía qué hacía, además tuvimos la oportunidad de compartir algunas charlas en educación ambiental. PREGUNTA: En la oficina de Flora, había cargos. RESPUESTA: Sí, hay un coordinador, el encargado del cumplimiento de dicho programa. PREGUNTA: Fuera del señor Misael, había otro funcionario que desempeñara las mismas funciones. RESPUESTA: Depende el proyecto, en muchos ameritaba la presencia de otros profesionales, de otros contratistas. PREGUNTA: El señor Misael Antonio González Herazo, para pasar su cuenta de cobro tenía que presentar un informe. RESPUESTA: Sí, para poder cancelarnos a nosotros los contratistas, había que pasar un informe adjuntando todas las planillas de cancelación salud, pensión, entre otras. PREGUNTA: Que había que plasmar en ese informe. RESPUESTA: La actividad desarrollada en el mes. PREGUNTA:... le consta que él alguna vez solicitó ese permiso. RESPUESTA: Bueno sí me consta, a través del memorando que le pasaba al coordinador. PREGUNTA: En un caso en particular. RESPUESTA: Solo se cuándo se desempeñaba en labores específicas."

-. Declaración rendida por el señor Ernesto Arrázola Sáenz:

“Yo lo conocí cuando yo entre a trabajar en la Corporación Autónoma Regional de Sucre, lo conocí en el área de Flora, como profesional. Yo era auxiliar de Almacén. Yo lo veía todos los días, algunos días iban a comisiones, él era un funcionario más. PREGUNTA: El señor Misael Montes debía cumplir un horario, y diga cuál era. RESPUESTA: Ahí todos los funcionarios cumplían horarios. El horario era de ocho a doce y de dos a seis de la tarde. Por qué me consta, porque igualmente lo cumplía el horario, y muchas veces nos encontrábamos en la entrada y en la salida, no todas las veces, porque él a veces se iba de comisión o yo también de comisión. PREGUNTA: El señor recibía órdenes, y de ser afirmativa de quien. RESPUESTA: El señor Misael González recibía órdenes, todos recibían órdenes de su jefe inmediato. El jefe inmediato del señor Misael, según recuerdo era el señor Cesar también del Subdirector de Gestión Ambiental, porque la oficina de él, que era Flora, dependía de la Subdirección de Gestión Ambiental, y los funcionarios reciben órdenes de su jefe inmediato y muchas veces reciben órdenes ya sea directamente del Subdirector o del Director, a veces las órdenes eran verbales, y otras por medio de memorandos PREGUNTA: Si el señor Misael Montes, necesitaba ausentarse de la Corporación, debía solicitar un permiso. RESPUESTA: El procedimiento para esos casos, era pedirle permiso al jefe inmediato, dependiendo la vuelta que uno iba a hacer, al Jefe Inmediato o al Subdirector de Gestión Ambiental. PREGUNTA: Las funciones que desempeñaba en la entidad demandada eran propias del objeto de CARSUCRE. RESPUESTA: Claro que sí. Él era profesional adscrito al área de Flora. Que hace el área de flora, más que todo proyecto de reforestación, él trabajaba en la reforestación que hacía Flora. PREGUNTA: El señor Misael González le suministraban los elementos propios para desempeñar su función, o por el contrario él llevaba el árbol. RESPUESTA: A las personas beneficiarias de los proyectos, la Corporación le suministraban los insumos, que hacía él, el verificaba que se le entregaran los insumos. PREGUNTA: El demandante debía firmar planillas u otros documentos para efectos de registrar constancias de cumplimiento de horario de trabajo. RESPUESTA: No me consta. PREGUNTA: Quienes eran las personas que le daban instrucciones al demandante, y si le consta. RESPUESTA: Sí me consta, el señor Cesar Merlano Ríos, delante de mí le daba órdenes. PREGUNTA: Como se presentaba la subordinación con el demandante. RESPUESTA: El señor era adscrito al área de Flora, Flora pertenece a la Subdirección de Gestión Ambiental, quien era el coordinador de esa área, el señor Cesar Merlano Ríos, y también tenía injerencia en esa área, el Subdirector de Gestión Ambiental y el mismo Director, por ser cabeza de la entidad. PREGUNTA: Cual era la vinculación con CARSUCRE. RESPUESTA: Él lo contrataron por contratos de

prestación de servicios. PREGUNTA: Existía un funcionario de la nómina que ejerciera las mismas funciones. RESPUESTA: En la dependencia de él, habían otros funcionarios, estaba Ipalquio Alvis, el señor Mantilla, si había varios que cumplían funciones. PREGUNTA: Lo que él quiere decir que las funciones desarrolladas por medio de un contrato del señor Misael González Montes, estaba alguien de planta de la Corporación, nombrado y posesionado que desarrollara esas mismas funciones. RESPUESTA: Sí señor, el señor Ipalquio Alvis y el señor Mantilla.”.

-. Declaración rendida por el señor César Augusto Merlano Ríos:

“PREGUNTA: Conoce usted al demandante Misael González Montes y por qué motivo lo conoce. RESPUESTA: Evidentemente lo conozco por las razones expresadas anteriormente, porque él estaba vinculado en un proyecto que estaba a mi cargo en ese entonces. PREGUNTA: Que actividades desempeñaba el demandante. RESPUESTA: Él estaba vinculado en el proyecto como para brindar la asistencia técnica a los beneficiarios del proyecto. PREGUNTA: El demandante celebró algún contrato u órdenes de prestación de servicios con CARSUCRE. RESPUESTA: En ese entonces, se usó la figura de contrato de prestación de servicios. PREGUNTA: En los periodos contractuales se encontraban de manera ininterrumpida o se interrumpían en algún momento. RESPUESTA: Como ese tipo de proyectos se manejaban por anualidades o años, el proyecto contemplaba que se debía ejecutar en un año, entonces él se encontraba vinculado por ese espacio de tiempo. PREGUNTA: El demandante cumplía horarios laborales impuestos por la entidad. RESPUESTA: El contrato no contemplaba que el específicamente debía cumplir un horario laboral de ocho a doce y de dos a seis, él iba diariamente era por su ética profesional, digo yo. PREGUNTA: La prestación del servicio por parte del demandante implicaba subordinación alguna. RESPUESTA: Evidentemente no, aunque dependían de las directrices que yo le podía dar, aunque el contrato era muy claro en cuanto a las actividades que él debía desarrollar en virtud del proyecto como tal. PREGUNTA: El demandante desempeñó cargo alguno en CARSUCRE. RESPUESTA: inicialmente cuando yo entre a CARSUCRE ya se encontraba laborando creo que en área de educación ambiental, pero creo que también estaba vinculado como contratista. PREGUNTA: El señor Misael recibía órdenes, y de quien. RESPUESTA: Básicamente no eran órdenes, eran directrices, además esas directrices estaban estipuladas en el contrato que él tenía con la Corporación. PREGUNTA: Si el señor Misael Montes quería ausentarse de sus actividades diarias de la Corporación, debía solicitar algún permiso. RESPUESTA: Él no tenía por qué pedir permiso, porque básicamente él no estaba cumpliendo un horario laboral, pero por ética profesional muchas veces él

comunicaba que él no podía venir, pero eso no era óbice que tenía o no que informarlo, no estaba obligado. PREGUNTA: El señor Misael no podía encomendar a otra persona las actividades que él podía desempeñar en CARSUCRE. RESPUESTA: Básicamente no, porque si él firma un contrato donde tenía que cumplir ciertas obligaciones, creo yo que esas obligaciones no pueden ser cedidas a otra persona. PREGUNTA: Las funciones desarrolladas por el señor Misael eran propias de la entidad. RESPUESTA: Él desarrollaba unas actividades que estaban incluidas en el contrato de prestación de servicios o la modalidad bajo la cual estaba vinculado con la Corporación. PREGUNTA: Esas funciones eran de tarea de campo. RESPUESTA: Sí señor, evidentemente cuando se trata de prestarles la asistencia técnica a los beneficiarios, se trata de eso, de hacerla en el campo. PREGUNTA: Cuanto tiempo duró ese programa de reforestación en Morroa. RESPUESTA: Vigencia 2001, 2002, 2003. PREGUNTA: Dentro del área que dirige en Flora, existe algún cargo o empleo donde existan funcionarios o empleados nombrados en propiedad que desempeñaban la actividad del contratista en este caso para el programa de reforestación del acuífero de Morra. RESPUESTA: No señor, porque él se contrató específicamente para ese proyecto, una vez el proyecto fue finalizado, ya cesaron esas funciones que evidentemente en muchos casos son parecidas que podían realizarlas alguien que estuviese afín a otro proyecto. PREGUNTA: El señor contratista podía apartarse de esas directrices y desarrollar su actividad conforme a sus conceptos técnicos. RESPUESTA: Las directrices podían existir, pero si él tenía mayor conocimiento de x o y motivo, él tenía la libertad de aplicar esos conocimientos a los que yo en algún momento le había indicado.”

-. Declaración rendida por el señor Domingo Bertel Garcés:

“PREGUNTA: Conoce usted al demandante Misael González Montes y por qué motivo lo conoce. RESPUESTA: Lo conozco, porque se vinculó por medio de contratos de prestación de servicios con la entidad, fuimos compañeros de trabajo. PREGUNTA: Que actividades desempeñaba el demandante. RESPUESTA: En las ordenes de prestación de servicios se sitúan unas actividades que tienen que realizar dichos contratistas, entonces él tenía que hacer lo que le estipulaba el contrato. PREGUNTA: El demandante celebró algún contrato u órdenes de prestación de servicios con CARSUCRE. RESPUESTA: Tengo entendido que son ordenes de prestación de servicios. PREGUNTA: En los periodos contractuales se encontraban dados de manera ininterrumpida o se interrumpían en algún momento. RESPUESTA: Esos contratos de prestación de servicios generalmente son interrumpidos, como son por proyectos, a veces el proyecto terminaba seis meses, siete meses, ocho meses,

eran interrumpidos, entre uno y otro siempre demoraban quince, veinte un mes, por cuestiones presupuestales o circunstancias que desconozco. PREGUNTA: El demandante cumplía horarios laborales impuestos por la entidad. RESPUESTA: Ningún contratista cumple horario, primero porque el contrato no se lo exige, y segundo porque nadie los controla, que le digan que tiene que estar aquí a tal hora, no. El horario de ellos, sí de acuerdo a las circunstancias, algunos llegaban a las siete de la mañana, salían a las once, y no regresaban a la tarde y así esporádicamente de acuerdo a las actividades. PREGUNTA: La prestación del servicio por parte del demandante implicaba subordinación alguna. RESPUESTA: En la prestación del servicio, con los contratos que ellos tenían, tenían un coordinador, a los cuales ellos rendían un informe, subordinado pienso que no, porque ellos tenían la obligación que rendir un informe para que le pudieran pagar, entonces ellos se veían obligados a eso. PREGUNTA: Si el señor Misael Montes quería ausentarse de sus actividades, debía solicitar algún permiso. RESPUESTA: No señora. PREGUNTA: Dentro de la entidad CARSUCRE, existe algún cargo o empleo que desempeñe la misma actividad que pudo o desempeñó el señor Misael González Montes como contratista de la Corporación. RESPUESTA: Sí lo hay en planta, lo que pasa es que como la entidad tiene diecinueve empleados, la región es muy amplia y el personal que está en planta que creo que es uno, no era suficiente para acudir a esas tareas, por eso se hacían las ordenes de prestación de servicios. PREGUNTA: Cuanto tiempo estuvo laborando o si aún está laborando el señor Misael González Montes en la Corporación CARSUCRE. RESPUESTA: Actualmente no labora, comenzó laborando inicialmente tres a cuatro años, luego creo que se ausentó y posteriormente volvió, pero exactamente no le sé decir el tiempo exactamente."

Del análisis de las piezas documentales que reposan en el expediente, se encuentra acreditado sin lugar a dudas, la **prestación personal del servicio como Profesional** del señor MISAEL GONZÁLEZ MONTES, atendiendo el objeto contractual pactado en las órdenes y contratos de prestación de servicios, suscritos por éste y el Director General de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE -CARSUCRE-, en los siguientes términos: "Prestar sus servicios como profesional".

Asimismo, se encuentra probado que durante la prestación de sus servicios, el actor, recibió una **contraprestación económica**, según se desprende de las órdenes y contratos de prestación de servicios (valores pactados, pagaderos en mensualidades: \$2.100.000, \$2.000.000, \$1.800.000,

\$2.400.000, \$1.200.000, \$1.320.000, \$1.260.000, \$2.716.250, \$1.365.000, \$1.447.000, \$1.519.350, \$1.595.317, \$1.700.000) y comprobantes de pago (Fls. 145 – 166).

Ahora bien, con relación a la existencia de la **subordinación** que alega el recurrente, se observa que la relación entre el accionante y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE -CARSUCRE-, se vio rodeada de unas condiciones particulares, que permiten a esta Sala sostener, en este caso, que se trató de un vínculo subordinado y sin autonomía del contratista, por ende, de una relación dependiente entre las partes.

Al efecto, en primer lugar, se tiene que los marcos temporales de la relación entre CARSUCRE y el demandante, desbordaron los límites de permanencia, para distinguir el contrato de prestación de servicios, de la relación laboral, concretamente en seis identificables lapsos de vinculación, que se itera, tuvieron la vocación de permanencia, con la salvedad, que cada uno de ellos reviste características de solución de continuidad y autonomía, para efectos del término prescriptivo de reclamación de derechos laborales y prestacionales:

1. Desde el 21 de octubre de 1996 hasta el 31 de diciembre de 1998.
2. Desde el 1º de noviembre de 2000 hasta el 2 de octubre de 2003.
3. Desde el 19 de marzo de 2004 hasta el 18 de octubre de 2006.
4. Desde el 17 de mayo de 2007 hasta el 28 de octubre de 2011.
5. Desde el 27 de diciembre de 2012 hasta el 27 de octubre de 2013.

En segundo lugar, las pruebas que reposan en el expediente, permiten concluir, que desde el inicio de la relación entre las partes –en los topes fácticos ya definidos, esto es, aquellos que tienen soporte documental en contrato estatal-, la labor contratada correspondía a aquella propia de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, delimitada

legalmente en el Art. 31.20 de la Ley 99 de 1993²⁴, tal y como puede apreciarse en los acuerdos de voluntades suscritos por el señor MISAEL GONZÁLEZ MONTES y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE - CARSUCRE-, en los que se estipuló:

"1. Orientar y coordinar las actividades operativas con los distintos sectores en todo lo referente al aprovechamiento, transporte y comercialización de los recursos naturales. 2. Practicar visitas de supervisión a los permisos de aprovechamientos forestales; programar los inventarios y revisiones a los depósitos forestales que se encuentren en la jurisdicción de la corporación. 3. Coordinar retenes móviles con la Policía para controlar el tráfico de los productos provenientes del medio natural..."

"Realizar actividades concernientes a la concertación de la meta de reducción de la carga contaminante en la cuenca estudiada dentro del programa de tasa retributiva..."

Apoyar las actividades de capacitación con organizaciones comunitarias y comunidad en general..."

"a). Monitorear la calidad de las aguas de la cuenca Arroyo Grande y Zona Costera, con base en los sistemas de tratamiento de aguas residuales de los sistemas que operan en la jurisdicción. b). Monitorear los sistemas de tratamiento de aguas residuales de los sistemas que operan en la jurisdicción"

Las de las funciones que le asigne el Director relacionada con la naturaleza del cargo."

Aunado a lo anterior, los testigos recepcionados, en particular los convocados a solicitud de la parte actora (José Rafael Meza Herazo y Ernesto Arrazola Sáenz) afirman, que concurrieron junto con el demandante en la prestación de servicios a favor de CARSUCRE. Además, que en el cumplimiento de las labores desarrolladas, éste debía cumplir un horario de trabajo y estaba sometido a la subordinación del Director de la Corporación y un jefe directo, que era el Coordinador del Área de Flora, a

²⁴ "Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: (...)"Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;..."

quienes identificaron por nombre. Así como también que debía pedir permiso para poder ausentarse.

En este último punto, es menester destacar, que en una relación en la que se concluye por parte del extremo pasivo de la *litis*, autonomía e independencia en desarrollo de la actividad contratada, en donde exista la necesidad de solicitar permisos ante el superior jerárquico, sin duda alguna refleja el control y supervisión de la administración ambiental sobre la labor del accionante, cercenando bajo tales circunstancias, la coordinación necesaria en desarrollo de la actividad contractual, que a lo largo del proceso ha alegado la entidad demandada.

Para la Sala, los testigos en mención merecen todo el crédito, dado que conocieron de primera mano los hechos antes expuestos y la circunstancia de encontrarse en una condición similar a la del accionante, no hace que deban desecharse de plano, dado que dentro de las relaciones laborales quienes tienen conocimiento directo de cómo se desarrollan las mismas, son claramente los compañeros de trabajo, por lo que por este solo hecho no pueden entrarse a descartar su dicho, máxime que fueron contestes en lo depuesto y sus declaraciones concuerdan con la prueba documental (órdenes y contratos), de donde se infiere la permanencia en la labor desempeñada y por ende la subordinación.

Ahora bien, de los testimonios solicitados por la parte demandada, hay que hacer las siguientes precisiones:

Con relación a la declaración del señor César Augusto Merlano Ríos, estima la Sala, que en ningún momento se indicó que en el caso específico del actor no se cumplía horario, es más, recalcó que sí lo hacía, pero por motivos "*de ética profesional*".

Y en lo tocante al testimonio del señor Domingo Bertel Garcés, considera la Sala, que el testigo informa sobre hechos generales sobre el marco jurídico de los contratistas, pero que en modo alguno inciden de forma directa en

la forma como se desarrolló la relación específica entre demandante y demandado, esto es, de las particularidades propiamente dichas de la ejecución del servicio, de lo que sí dieron cuenta los demás testigos.

Así las cosas, de lo anterior se puede afirmar que los testimonios analizados de forma integral, afirman que efectivamente el actor estuvo de manera constante subordinado a las órdenes de las autoridades superiores de CARSUCRE, esto es, del jefe inmediato, - el Coordinador del Área de Flora - y del mismo Director General, cumpliéndose por parte del mismo, funciones permanentes, puesto que si bien algunos períodos laborados fueron interrumpidos –circunstancia que tal y como se dejó consignado, obedecía a factores netamente presupuestales-, lo cierto es que estuvo vinculado por muchos años al servicio de la entidad, desempeñando labores propias de la Corporación Autónoma Regional.

Ahora bien, respecto de la prescripción de los derechos derivados de la desnaturalización del contrato realidad, el Honorable Consejo de Estado unificó su posición al respecto, bajo los siguientes términos:

“1. 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.

2. 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.

3. 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 general de seguridad social en pensiones, que podría tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional.

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

6. 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 al 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).

7. El Juez Contencioso - Administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto a 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 extrapetita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador..."²⁵

También dictaminó la Alta Corporación:

"Pero en aquellos contratos de prestación de servicios, pactados por un interregno determinado y que la ejecución entre uno y otro tiene un lapso de interrupción, frente a cada uno de ellos habrá de analizarse la prescripción a partir de sus fechas de finalización, puesto que uno de los fundamentos de la existencia del contrato realidad es precisamente la vocación de permanencia en el servicio. Por consiguiente, le corresponderá al juez verificar si existió o no la citada interrupción contractual, que será excluida de reconocimiento y examinada en detalle en cada caso particular, en aras de proteger los derechos de los trabajadores, que han sido burlados por las autoridades administrativas al encubrir una relación laboral bajo contratos de prestación de servicios."

Atendiendo lo anterior y en aplicación del precedente judicial descrito, el cual es deber asumirlo por parte de este Tribunal, amén del respeto a las

²⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de Unificación de fecha 25 de agosto de 2015. Radicación No. 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015). Demandante: Lucinda María Cordero Causil. Demandado: Municipio de Ciénaga de Oro - Córdoba.

sentencias de unificación del máximo órgano de lo contencioso administrativo, la Sala debe precisar que el término de prescripción en el presente caso, debe contabilizarse a partir de la terminación de cada uno de los vínculos identificables por la Sala, como verdaderas relaciones laborales.

Siendo así y como quiera que la reclamación administrativa (establecida en aplicación del principio de la “*primacía de la realidad sobre las formalidades*” y bajo la figura del “*contrato – realidad*”), se realizó el 23 de mayo de 2014²⁶, se tiene que los derechos prestacionales, salvo los pensionales, derivados de las siguientes relaciones laborales se encuentran prescritos:

1. Desde el 21 de octubre de 1996 hasta el 31 de diciembre de 1998.
2. Desde el 1º de noviembre de 2000 hasta el 2 de octubre de 2003.
3. Desde el 19 de marzo de 2004 hasta el 18 de octubre de 2006.

Por tal motivo, la decisión de primera instancia, será modificada, para que al efecto, la condena se imponga por los siguientes periodos, pero respecto de los contratos celebrados en dichos lapsos constitutivos de relación laboral:

4. Desde el 17 de mayo de 2007 hasta el 28 de octubre de 2011.
5. Desde el 27 de diciembre de 2012 hasta el 27 de octubre de 2013.

2. 4.- Costas procesales.

En virtud de lo anterior y siendo consecuentes con lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del C. G. del P., no se condena en costas a las partes recurrentes (demandante – demandada), dado que para ninguna prosperó el recurso interpuesto.

²⁶ Folios 141 – 142, cuaderno de primera instancia.

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: MODIFICAR los numerales tercero y cuarto de la sentencia de 30 de enero de 2017, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, en el siguiente sentido:

“TERCERO: Como consecuencia de lo anterior declaración, se **CONDENA** a la entidad demandada CARSUCRE, a reconocer y pagar a título de indemnización, a favor del señor MISAEL GONZÁLEZ MONTES, la suma de dinero equivalente a todas las prestaciones sociales comunes y ordinaria como son la prima de vacaciones, bonificación por recreación, prima de navidad, cesantías e intereses sobre cesantías, que devenga un empleado en dicha Corporación, tomando como base el valor percibido por honorarios y **en los contratos celebrados durante los siguientes periodos:**

- Desde el 17 de mayo de 2007 hasta el 28 de octubre de 2011.
- Desde el 27 de diciembre de 2012 hasta el 27 de octubre de 2013.

CUARTO: DECLÁRESE DE OFICIO LA PRESCRIPCIÓN de la reclamación sobre los derechos prestacionales a favor del actor, con excepción de los aportes a pensión, comprendidos entre los contratos de prestación suscritos en los siguientes periodos:

- “- Desde el 21 de octubre de 1996 hasta el 31 de diciembre de 1998.
- Desde el 1º de noviembre de 2000 hasta el 2 de octubre de 2003.
- Desde el 19 de marzo de 2004 hasta el 18 de octubre de 2006.”

SEGUNDO: CONFÍRMESE en lo restante el fallo recurrido.

TERCERO: No hay lugar a condena en costas de segunda instancia.

CUARTO: Ejecutoriado este proveído, envíese el expediente al Juzgado de origen para lo de su resorte. **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Justicia XXI.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiado y aprobado en sesión de la fecha, Acta No. 00197/2017

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

CESAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA