



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-33-33-009-2016-00091-01
DEMANDANTE: SINDULFO MANUEL ESTRADA OSORIO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DE PALMITO (SUCRE)
NATURALEZA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede la Sala, a decidir el Recurso de Apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia adiada 27 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se concedieron, parcialmente, las súplicas de la demanda.

1.- ANTECEDENTES

1.1.- Pretensiones¹.

SINDULFO MANUEL ESTRADA OSORIO, a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio de fecha 25 de enero de 2016, a través del cual, la administración municipal de SAN ANTONIO DE PALMITO - SUCRE, le negó el reconocimiento y pago de sendas prestaciones y emolumentos salariales.

¹ Folios 1 – 2, cuaderno de primera instancia.

Como consecuencia de lo anterior, solicita el pago de \$31.476.700.00 por concepto de daño emergente, en consideración a varios periodos laborados que no le fueron cancelados.

Pide también, el reconocimiento y pago de las acreencias correspondientes a: Auxilio de transporte, cesantías, intereses de cesantías, prima de navidad, vacaciones y aportes al sistema de seguridad social en pensión.

1.2.- Hechos²:

El señor **SINDULFO MANUEL ESTRADA OSORIO**, estuvo vinculado en el MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DE PALMITO - SUCRE, a través de contratos de prestación de servicios, desde el 13 de agosto de 2010, hasta el 6 de noviembre de 2015, como Auxiliar de Apoyo a la Gestión en distintas dependencias de la administración.

Su vinculación fue continua e ininterrumpida, pese a la interrupción de varios contratos que fueron celebrados por escrito.

Al accionante le correspondió cumplir, estrictamente, horarios de trabajo - de 08:00 am a 12 m y 02:00 pm a 6 pm-. Para la prestación del servicio personal, lo dotaron de elementos de trabajo como libros, papelería, computador, archivador, acceso a internet, entre otros. Debía solicitar permisos y al igual que otros servidores, recibía llamados de atención. Adicionalmente, recibía capacitaciones y era enviado a encuentros oficiales de la entidad.

Su labor se concretaba en adelantar programas y proyectos de proyección a la comunidad, como por ejemplo el Programa de Familias en Acción y de Viviendas de Interés Social, llevar la contabilidad, el archivo y atender el personal que asistía a la Biblioteca Municipal.

² Folios 2 – 4, cuaderno de primera instancia.

Durante su vinculación, se encontraba en una verdadera relación laboral, donde no recibió las prestaciones sociales a que tienen derecho los empleados públicos.

El señor **SINDULFO MANUEL ESTRADA OSORIO**, solicitó ante el ente territorial demandado, el reconocimiento y pago de las acreencias antes mencionadas; sin embargo, tal petición le fue negada mediante oficio de fecha 25 de enero de 2016, acto objeto de nulidad.

1.3. Contestación de la demanda:³

El MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DE PALMITO, a través de apoderado judicial, se opone a cada una de las pretensiones, por considerar que la administración solo tuvo una relación con el demandante bajo la modalidad del contrato de prestación de servicios y apoyo a la gestión administrativa, sin que se encuentre acreditado los elementos del contrato de trabajo, esto es, prestación personal del servicio, subordinación y salario.

1.4.- Sentencia impugnada:⁴

El Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia de 27 de noviembre de 2017, concedió parcialmente las pretensiones de la demanda, al estimar que se acreditó el elemento de subordinación, como supuesto indispensable para configurar la relación laboral reclamada, durante los siguientes periodos:

-. 13 de agosto – 31 de diciembre de 2010; 10 de febrero – 10 de mayo de 2011; 11 de mayo – 31 de diciembre de 2011; 1º de febrero – 1º de mayo 2012; 8 de mayo – 8 de julio 2012; 19 de julio – 19 de octubre 2012; 1º de noviembre – 31 de diciembre 2012; 22 de octubre - 31 de diciembre 2014; 6 de enero – 6 de noviembre 2015.

³ Folios 120 – 130, cuaderno de primera instancia.

⁴ Folios 178 – 190, cuaderno de primera instancia.

Puntualizó, para los períodos en comento, que de las pruebas documentales y de los testimonios recepcionados dentro del proceso, se pudo evidenciar la desnaturalización de los contratos de prestación de servicios y encontrarse acreditada la figura del “contrato realidad”, sin que existiera un contexto de coordinación entre el accionante y la entidad contratante.

Como consecuencia de lo anterior, condenó en los siguientes términos:

“(...) se CONDENA al MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DE PALMITO al reconocimiento, liquidación y pago de todas las prestaciones, vacaciones, cesantías, intereses de cesantías, prima de navidad y demás prestaciones devengadas por los empleados de la planta de personal del MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DE PALMITO, proporcionales al tiempo laborado y demás emolumentos dejados de percibir por el demandante, teniendo como salario base para su liquidación, el valor mensual pactado en los contratos de prestación de servicios descritos en la parte motiva de esta providencia, causados dentro de los períodos de contratación irregular.

(...) ORDÉNESE al MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DE PALMITO tomar (durante el tiempo comprendido entre el 13 de agosto de 2010 y el 31 de diciembre de 2012 y entre el 22 de octubre de 2014 y el 06 de noviembre de 2015 -salvo sus interrupciones- el ingreso base de cotización (IBC) pensional del demandante (honorarios pactados), mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, COTIZAR al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía al empleador,...”

1.5.- Recurso de apelación⁵.

Inconforme con la anterior decisión, la parte demandada apeló, argumentando que la relación que tuvo el demandante con la administración estuvo amparada bajo la modalidad del contrato de prestación de servicios, sustentado conforme a la ley 80 de 1993. Puntualizó, que se debe dar prevalencia y aplicación a las leyes, por encima de los criterios jurisprudenciales como fuente auxiliar del derecho.

⁵ Folios 195 – 201, cuaderno de primera instancia.

1.6.- Trámite procesal en segunda instancia.

- Mediante auto de 17 de abril de 2018⁶, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada.
- En providencia de 25 de junio de 2018⁷, se dispuso correr traslado a las partes, para que presentaran alegatos de conclusión, llamado al que atendió solamente, **el accionante**, donde reiteró los fundamentos fácticos y jurídicos que expuso en las etapas previas⁸.

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 el presente medio de control, es determinar: ¿En el presente asunto, se acreditó el elemento subordinación propio de una relación laboral, el que se dice existente entre el señor **SINDULFO MANUEL ESTRADA OSORIO** y la administración municipal de SAN ANTONIO DE PALMITO - SUCRE?

Es pertinente destacar, que el control ejercido por el Juez de segunda instancia, se circunscribirá, estrictamente, frente a los puntos de disconformidad planteados por el recurrente, en el escrito del recurso de

⁶ Folio 10, cuaderno de segunda instancia.

⁷ Folio 15, cuaderno de segunda instancia.

⁸ Folios 18 - 19, cuaderno de segunda instancia.

apelación, los cuales fueron citados en precedencia, de conformidad con el artículo 320 del Código General del Proceso⁹, aplicado en virtud de la remisión prevista en el artículo 306 del CPACA, siendo coherentes con el principio de la “no reformatio in pejus” y en tratándose de apelante único.

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

⁹ Artículo 320: “Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión”.

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 deslaborización 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*.

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

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.

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

“Cuando el legislador utilizó en el inciso 2º del numeral 3º 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.

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sub sección 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. Subordinación, el elemento medular del contrato realidad.

Tal y como lo ha sostenido el Honorable Consejo de Estado¹⁶, respecto a la subordinación, se ha entendido esta como la aptitud que tiene el empleador para impartirle órdenes al trabajador y exigirle su cumplimiento, para dirigir su actividad laboral e imponerle los reglamentos internos de trabajo a los cuales debe someterse, *“todo dirigido a lograr el objetivo misional trazado”*.

Concretamente, tan Alto Tribunal ha sostenido, que si bien entre contratante y contratista puede existir una relación de coordinación en sus actividades, de manera que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual puede incluir las siguientes situaciones:

- Un horario.
- El hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores.
- Tener que reportar informes sobre sus resultados.

Ello no significa, necesariamente, la configuración del elemento subordinación, como ítem propio del contrato realidad, pues, la subordinación se asemeja a la ausencia de independencia del contratista de la administración pública, aspecto que quien invoca el contrato realidad debe demostrar.

2.3.3 Unificación jurisprudencial respecto del alcance de los objetos de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión.

A través de sentencia de 2 de diciembre de 2013, el Honorable Consejo de Estado unificó el alcance legal de los objetos de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, en los siguientes términos:

“102.- Por otra parte, con estos mismos fundamentos se entiende

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de mayo 31 de 2016. Radicado 05001233300020130081301 (36872014).

entonces por contratos de "apoyo a la gestión" todos aquellos otros contratos de "prestación de servicios" que, compartiendo la misma conceptualización anterior, esto es, el desempeño de actividades identificables e intangibles, el legislador permite que sean celebrados por las entidades estatales pero cuya ejecución no requiere, en manera alguna, de acuerdo con las necesidades de la administración (previamente definidas en los procesos de planeación de la Entidad), de la presencia de personas profesionales o con conocimientos especializados, sean estas naturales o jurídicas.

103.- Se trata entonces de los demás contratos de prestación de servicios, caracterizados por no ser profesionales o especializados, permitidos por el artículo 32 No 3º de la Ley 80 de 1993, esto es, que involucren cualesquiera otras actividades también identificables e intangibles que evidentemente sean requeridas por la entidad estatal y que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad de apoyo, acompañamiento o soporte y de carácter, entre otros, técnico, operacional, logístico, etc., según el caso, que tienda a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento de la correspondiente entidad, pero sin que sean necesarios o esenciales los conocimientos profesionales o especializados para su ejecución, los cuales, como se ha advertido, se reservan exclusivamente para el "contrato de prestación de servicios profesionales", y no para éstos de simple "apoyo a la gestión".

104.- De esta forma el concepto de "apoyo a la gestión" entraña un claro apoyo a la actividad de las entidades estatales que debe entenderse de conformidad con la sistemática expuesta a propósito del contrato de prestación de servicios y que de manera restrictiva tiene relación con la administración o el funcionamiento de la entidad estatal correspondiente, conforme a las prédicas y exigencias del artículo 32 No 3º de la Ley 80 de 1993, tal como claramente lo ha decantado los precedentes de la sección tercera del Consejo de Estado.

105.- El precedente de la Corporación determina que los contratos de apoyo a la gestión "... se enmarcan dentro de la definición genérica prevista en el ordinal 3º del artículo 32, por cuya virtud son contratos de este tipo "los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad," los cuales, "sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados..."

106.- Por lo que resultaría imposible admitir o entender cualquier objeto referido al "apoyo a la gestión" que no se enmarque en las exigencias de esa disposición legal enunciada, que por lo demás, sobra advertirlo, constituye un componente básico de la

sistemática de la contratación estatal colombiana. Se reitera, entonces, por parte de la Sala que la motivación para la suscripción de este tipo específico de contrato dependerá de la motivación que surja en torno a las necesidades que la Administración Pública encuentra pertinente satisfacer, de conformidad con la planeación efectuada por la Entidad.

107.- Así las cosas, conviene, para mayor claridad expositiva, precisar que en el marco del contrato de simple prestación de servicios de apoyo a la gestión, las necesidades que pretenden ser satisfechas por la Administración no comprometen, en modo alguno las actividades que son propias de conocimientos profesionales o especializados; aun así, ello no excluye que dentro de esta categoría conceptual se enmarquen actividades de carácter técnico las cuales, requiriendo un despliegue intelectual, no recaen dentro del concepto de lo profesional, así como otras necesidades en donde, según las circunstancias, el objeto contractual demanda la ejecución de acciones preponderantemente físicas o mecánicas; es decir, se trata de una dualidad de actividades dentro del concepto “de simple apoyo a la gestión”; unas con acento intelectual y otras dominadas por ejecuciones físicas o mecánicas. Lo distintivo, en todo caso, es que no requiere que sean cumplidas con personal profesional.

108.- Por consiguiente, se advierte que la inclusión –en la norma demandada así como de manera concordante en el Decreto 734 de 2012 artículo 3.4.2.5.1 y Decreto 1510 de 2013, artículo 81 – de la frase “actividades operativas, logísticas o asistenciales” no impone, de manera inflexible, que este tipo de actividades deban ser acometidas por vía de alguno de estos dos tipos de contratos de prestación de servicios en específicos, pues, como se ha dicho, es la misma Administración Pública la que tiene una razonada discrecionalidad para estructurar en términos técnicos, económicos y jurídicos el contrato estatal que desea suscribir; de donde se deriva, grosso modo, que la definición del tipo contractual a celebrar correrá por cuenta de las valoraciones ad-hoc que realice la Entidad, todo ello conforme al principio de planeación .

f) Los contratos que tengan por objeto “...la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales...” con base en la causal de contratación directa del literal h) del numeral 4 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007.

109.- Antes de entrar a detallar los elementos normativos que estructuran este tipo especial de contrato de prestación de servicios la Sala, desde ya, advierte que acometerá dicha labor comoquiera que se hace necesario establecer criterios suficientemente claros, razonados y objetivos en torno al contrato de prestación de servicios, en general, y cada una de las

especies que de éste se derivan; pues sólo de esta manera se logrará comprender de manera sistemática lo que constituye el objeto de la demanda de nulidad. Dicho esto, se abordará la materia concerniente al contrato de prestación de servicios que tiene por objeto la "ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales" tal como sigue.

110.- El segundo de los elementos normativos que el legislador ha considerado determinante para la configuración de la causal de contratación directa que ocupa la atención de la Sala, es el que se refiere a otra especie de contratos, que en esencia son de prestación de servicios, pero de un contenido prestacional diferente porque corresponden a una modalidad tipificada de negocios cuyo objeto es de por sí especialísimo ya que tienen por objeto la generación de patrimonio artístico para la entidad estatal o bien beneficiarla de manifestaciones artísticas, para cuyo efecto se encarga a personas que por sus características, dotes, capacidades o aptitudes resultan ser únicas o especiales en el arte que manejan y que en virtud de esta circunstancia se individualizan en el medio nacional o internacional, mediante el reconocimiento como verdaderos y únicos en las técnicas o el arte que desarrollan.

111.- En consecuencia, el contrato, para que sea objeto del trámite de la contratación directa, debe estar determinado por las siguientes variables (i) que tengan por objeto la ejecución de trabajos artísticos, (ii) que el mismo o los mismos sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales.

112.- En cuanto a la primera de las variables se refiere, se puede afirmar que el concepto que comprende el objeto de esta modalidad contractual es el de "trabajo artístico", pero no en sí mismo, esto es como medio, sino como un resultado real y efectivo. Se contrata y este es el objeto, la realización de una obra artística y no simplemente una ejecución sin resultado. Es el trabajo final, el que pueda ser catalogado como una "obra de arte", u "obra artística" o pieza de la misma naturaleza, la determinante del objeto para los efectos legales que para la materia a la que se está haciendo referencia, en esto no puede haber confusión de ninguna naturaleza.

113.- Este es el sentido jurídico de la expresión, no otra cosa espera el interés público de un contrato de esta naturaleza, el de enriquecer con la "obra de arte" el patrimonio público a través de la obtención de una verdadera obra de un artista, una creación del hombre en el campo del arte, lo que comprende también actividades propias de las artes escénicas o aquellas culturales, musicales, por citar algunas manifestaciones concretas que satisfacen el referente artístico.

114.- Es que el "trabajo artístico" a que se refiere la disposición

legal, no puede ser otro que el que se entiende como un conjunto de creaciones humanas que expresan una especial visión del mundo, tanto real como imaginaria, independientemente de la forma o el modo como se exprese por el autor o los autores, en un producto final, en un producto definitivamente con valor y contenido artístico, no en otro sentido puede ser entendida la disposiciones bajo criterios de excepcionalidad y restricción conforme lo ampliamente explicado en esta providencia.

“... El arte es entendido generalmente como cualquier actividad o producto realizado por el ser humano con una finalidad estética o comunicativa, a través del cual se expresan ideas, emociones o, en general, una visión del mundo, mediante diversos recursos, como los plásticos, lingüísticos, sonoros, o mixtos...”

115.- Tratándose de la segunda de las variables, esto es, la que indica que los “trabajos artísticos” (...) “... que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales...” debe ser entendida en coherencia con lo anterior, en el sentido de que el contratista debe ser sustancialmente un artista, es decir, una persona reconocida como realizador o productor de arte, de obras de arte, ejecutor de trabajos artísticos, un ser humano que dada su sensibilidad en relación con el mundo tiene la aptitud, la capacidad, la disposición natural o adquirida; el talento y estilo o forma original de hacer las cosas; y la genialidad, naturalidad y el carácter que lo hace distinto a otros artistas, esto es, su capacidad de inventiva que lo hace influyente en el medio, un ser único y excepcional, todo esto, para producir obras artísticas, de aquí la razonabilidad de la expresión utilizada por la disposición en comento según la cual, los trabajos artísticos sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales . En todo caso, destaca la Sala que la motivación para la celebración de este tipo de contratos debe surgir de la ponderada valoración de las necesidades de la Entidad pública, reflejadas, siempre, en los procesos de planeación adelantados con antelación.

(...)

129.- En conclusión, obsérvese que los contratos de prestación de servicios de simple “apoyo a la gestión” conforme se deduce del análisis de la Ley de contratación pública, son todos los demás contratos de prestación de servicios permitidos por el artículo 32 No. 3 de la Ley 80 de 1993 que no correspondan a los profesionales, esto es, que involucren cualesquiera otras actividades también identificables e intangibles que evidentemente sean requeridas por la entidad estatal y que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad de apoyo, acompañamiento, o soporte, de lo cual se puede deducir que caben tanto actividades con énfasis en lo intelectual, como

también algunas otras caracterizadas por la acción material del contratista, en donde no es que el contratista no realice actividades de carácter intelectual (pues éstas son intrínsecas al ser humano), sino que lo predominante es el actuar como ejecutor, con el propósito y finalidad de satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento de la misma, por personas no profesionales y que no implican el ejercicio de funciones públicas administrativas, como ya se explicó en párrafos anteriores¹⁷. (Negrillas fuera de texto).

Es claro entonces, que el contrato de prestación de servicios de simple apoyo a la gestión, es una especie del tipo contractual de prestación de servicios. Su objeto contractual busca desarrollar actividades identificables e intangibles; sin embargo, hay lugar a su celebración en aquellos casos en donde las necesidades de la Administración, no demanden la presencia de personal profesional. Igualmente, involucra actividades en donde prima el esfuerzo físico o mecánico, en donde no se requiere de personal profesional. También pueden tener lugar actividades operativas, logísticas o asistenciales, siempre que satisfaga los requisitos antes mencionados y sea acorde con las necesidades de la Administración y el principio de planeación.

Tales connotaciones, a su vez, en tratándose de un contrato estatal que vincula al contratista con el Estado, no impide que haga aparición la noción de contrato realidad, con ello que el interesado pueda probar la existencia de un contrato realidad.

2.3.4. 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

¹⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Rad. 2011-00039-00(41719), C. P: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo¹⁸.

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 racional*”¹⁹. 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

¹⁸ 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.

¹⁹ SU – 053 de 2015.

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.

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 ordenamiento²⁰.

²⁰ 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

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.

2.3.5.- Caso concreto.

En el presente proceso, se destacan por su importancia dentro del análisis jurídico para fallar, las siguientes pruebas:

-. Copia de contratos de prestación de servicios, suscritos por el Alcalde del MUNICIPIO de SAN ANTONIO DE PALMITO y el demandante, correspondientes a los siguientes periodos:

2010: (Fl. 14):

13 agosto – 31 diciembre. Objeto: *“Prestar sus servicios de apoyo en los Programas y proyectos para el fomento microempresarial del Municipio de San Antonio de Palmito-Sucre)”*.

2011: (Fls. 15-16):

10 febrero – 10 mayo. Objeto: *“Prestar sus servicios de apoyo a la gestión en los Programas y proyectos de vivienda de interés social en el Municipio de San Antonio de Palmito (Sucre)”*.

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.”

11 mayo – 31 diciembre. Objeto: “Prestar sus servicios de apoyo a la gestión en los Programas y proyectos de vivienda de interés social en el Municipio de San Antonio de Palmito (Sucre)”.

2012: (Fls. 17 – 20, 26):

1º febrero – 01 mayo. Objeto: “Prestar sus servicios de apoyo a la gestión como auxiliar en la oficina de archivo de la Alcaldía municipal de San Antonio de palmito”.

8 mayo – 8 julio. Objeto: “Prestación de servicios de apoyo a la gestión como auxiliar en la oficina de enlace municipal del programa familiar en acción de la Alcaldía municipal de San Antonio de Palmito”.

19 julio – 19 octubre. Objeto: “Prestación de servicios de apoyo a la gestión como auxiliar en la oficina de enlace municipal del programa familias en el Municipio de San Antonio de Palmito.”

1º noviembre – 31 diciembre. Objeto: “prestación de servicios de apoyo a la gestión como auxiliar en la oficina de enlace municipal del programa de familias en el Municipio de San Antonio de Palmito.”

2014: (Fls. 34 – 37):

22 octubre – 31 diciembre. Objeto: “Prestar sus servicios de apoyo a la gestión en la elaboración de informes en el área financiera, económica y contable del Municipio de san Antonio de Palmito.”

2015: (Fls. 38 – 45):

6 enero – 06 noviembre. Objeto: “Prestar sus servicios de apoyo a la gestión en la elaboración de informes en el área financiera, económica y contable del Municipio de San Antonio de Palmito.”

- . Certificado expedido por la Secretaría General de la Alcaldía Municipal de San Antonio de Palmito el día 14 de marzo de 2017, en los que se relacionan los anteriores contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión²¹.

- . Copia de comprobantes de pago a favor del accionante, correspondientes a algunos de los periodos anteriormente descritos²².

- . Copia de oficios (19 de marzo y 17 de junio de 2013), en los que se extiende la invitación de sendos eventos sociales y culturales a varios servidores de la administración municipal de San Antonio de Palmito²³.

- . Oficio correspondiente a la entrega de la dotación de libros del *“Plan Nacional de Lectura y Escritura”*, aditada 2 de diciembre de 2011, firmada por la Directora Biblioteca Nacional de Colombia, recibida por el accionante²⁴.

- . Oficio de 12 de enero de 2015, suscrito por la Secretaria de Gobierno del Municipio de San Antonio de Palmito y dirigido al accionante, solicitándole *“permanecer a diario en las instalaciones de la alcaldía municipal debido a que sus funciones son indelegables e impredecibles para esta administración”*²⁵

- . Certificado laboral expedido por el Secretario General Municipal de San Antonio de Palmito, el día 24 de marzo de 2015, en el que se expresa que *“el señor SINDULFO MANUEL ESTRADA OSORIO,... se encuentra vinculado de manera indefinida a esta entidad a través de contrato estatal de prestación de servicios de apoyo a la gestión en la elaboración de informes en el área financiera, económica y contable del municipio de San Antonio de Palmito”*.²⁶

²¹ Fls. 155 - 157, cuaderno de primera instancia.

²² Fls. 50 - 57, cuaderno de primera instancia.

²³ Fls. 65 – 66, cuaderno de primera instancia.

²⁴ Fl. 60, cuaderno de primera instancia.

²⁵ Fl. 75, cuaderno de primera instancia.

²⁶ Fl. 76, cuaderno de primera instancia.

- Copia de varias fotografías, en donde se registra al accionante en el ejercicio de sus labores²⁷.

- Copia de varios recibos de pago a favor del accionante, por concepto de transporte, durante los años 2014 y 2015.²⁸

- Copia de varios formatos de la entidad, que lo autoriza para ausentarse de la actividad laboral.²⁹

- Original petición radicada el 8 de octubre de 2015 por el accionante, solicitando certificación de sus actividades laborales, en ocupación, tiempo, modo y lugar.³⁰

- Certificado extracto de los aportes a pensiones del demandante.³¹

- Oficio correspondiente a los aportes a Seguridad Social en Salud.³²

- Petición radicada por el accionante el día 28 de diciembre de 2015, ante las instalaciones de la Alcaldía Municipal de San Antonio de Palmito, requiriendo *"todos los salarios insolutos, las prestaciones sociales, reembolso de cotizaciones pensionales, intereses e indexaciones,... por el tiempo prestado como Auxiliar de Apoyo a la Gestión,... correspondiente al tiempo comprendido entre el 13 de agosto de 2010 y el 06 de noviembre de 2015."*³³

- Copia del oficio adiado 25 de enero de 2016, por medio del cual, el Alcalde del MUNICIPIO de SAN ANTONIO DE PALMITO, le negó al actor, el reconocimiento y pago de las prestaciones y acreencias, que a su juicio tenía derecho.³⁴

²⁷ Folios 88 – 90, cuaderno de primera instancia.

²⁸ Folios 69 – 73, cuaderno de primera instancia.

²⁹ Folios 58, 61, 64 y 67, cuaderno de primera instancia.

³⁰ Folios 78-79, cuaderno de primera instancia.

³¹ Folios 83 - 85, cuaderno de primera instancia

³² Folios 86 - 87, cuaderno de primera instancia

³³ Folios 91 - 93, cuaderno de primera instancia.

³⁴ Folios 94 - 95, cuaderno de primera instancia.

También se recibieron los testimonios de las siguientes personas:

-. Rafael Enrique Montes Bertel: Manifestó, que conoció al señor Sindulfo Manuel Estrada Osorio, desde que comenzó a *“trabajar en la Alcaldía de San Antonio de Palmito.”* Indicó que el señor Sindulfo inició a *“trabajar en agosto de 2010”*. Puntualizó que el señor Sindulfo comenzó en la *“oficina de archivo, luego pasó a la oficina de vivienda, luego a la de Familias en Acción, después a la Biblioteca Pública Municipal de San Antonio de Palmito y luego regresó a la Alcaldía a trabajar como auxiliar en la tesorería municipal”*.

Precisó que le constaba todo *“porque él estaba en la oficina de recursos humanos y Sindulfo llegaba todos los días a reportarse, no firmaba libros, porque los que tenían contratos no lo hacían”*.

Señaló que comenzó a trabajar en la oficina de Recursos Humanos desde el 14 de agosto de 2009, hasta el 30 de diciembre de 2015. Aclaró, que el señor Sindulfo estaba vinculado a través de *“contratos de apoyo a la gestión”*. Manifestó, que el señor Sindulfo *“cumplía un horario, de ocho de la mañana a doce y de dos a seis de la tarde, y que él tenía que reportarse a más tardar a las ocho de la mañana”*. Indicó que el señor Sindulfo *“prestaba sus servicios de forma personal y que en la Alcaldía no se aceptaban terceras personas”*.

Adujo que los elementos de trabajo del señor Sindulfo, se lo suministraba *“la misma Alcaldía”*. Puntualizó que para poder ausentarse, el señor Sindulfo debía solicitar *“un permiso por escrito y ese permiso llegaba con la autorización del jefe inmediato que él tenía y yo se lo concedía”*. Dijo, que la Tesorería del Municipio de San Antonio de Palmito le pagaba al señor Sindulfo, de *“forma mensual y por cheque”* y que su prestación del servicio fue continua, de lunes a viernes.

Aclaró, que al señor Sindulfo, no le pagaban prestaciones y que *“la salud y la pensión la pagaba él”*. Señaló, que a veces *“lo comisionaban para invitaciones y que los gastos los sufragaba la Alcaldía, por caja menor.”*

Relató, que el señor Sindulfo se encargaba de “organizar archivo”, “llevaba la elaboración de nóminas, lo de la retención en la fuente, el informe de regalías” y “manejaba la Sala de Sistemas en la Bibliotecas”, en cada dependencia tenía su superior; en la Biblioteca tenía a la señora “Lesbia Montes” en “Familias en Acción, tenía a la señor Indira Márquez” en Archivo “Julio Monterroza Bertel”, en Vivienda “Hilton Patiño” y en Tesorería al “Alcalde”.

-. Leila Judith Baleta Támara: Manifestó que conoció al señor Sindulfo Manuel Estrada Osorio, “pues eran compañeros de trabajo en la Alcaldía de San Antonio de Palmito.” Indicó que el señor Sindulfo inició en la “oficina de activos, luego pasó a la coordinación de vivienda, luego a la de Familias en Acción, después a la Biblioteca Pública Municipal de San Antonio de Palmito y terminó en Tesorería”, él era “apoyo a la gestión en todas esas oficinas, entre 2010 y 2015”.

Precisó que ella “era la secretaria del Alcalde”. Indicó que al señor Sindulfo “lo mandan a buscar para hacerle el contrato para que entrara a la oficina de archivo”. Manifestó, que el señor Sindulfo “cumplía horario, de ocho de la mañana a doce y de dos a cinco y media a seis de la tarde”, “como los demás compañeros”. Indicó que le constaba todo, porque las oficinas quedan en una misma “casa”, excepto la biblioteca. Adujo que el señor Sindulfo recibía órdenes de “los jefes en curso de cada dependencia”.

Adujo que “a él lo mandaban a capacitaciones, a radicar y organizar documentos, recoger firmas y “en tesorería, que fue en el 2015, él manejaba el tema de PASIVOCOL con el contador”. Manifestó que a él le pagaban “en tesorería con cheques”. Indicó, que los elementos de trabajo del señor Sindulfo, se lo suministraba “el Municipio de San Antonio de Palmito”.

Señaló que a veces “lo comisionaban para invitaciones y que los gastos los sufragaba la Alcaldía, por caja menor.” Aclaró, que la prestación del servicio del señor Sindulfo fue continua y personal. Puntualizó que para

poder ausentarse el señor Sindulfo debía pasar “un permiso por escrito y ese permiso llegaba con la autorización del jefe inmediato que él tenía y se lo concedía el Jefe de Personal”. Aclaró, que al señor Sindulfo, no le pagaban “salud ni pensión”, ni prestaciones, solo salario.

Del análisis de las pruebas que reposan en el expediente, se encuentra acreditado sin lugar a dudas, la **prestación personal del servicio de apoyo a la gestión** del señor SINDULFO MANUEL ESTRADA OSORIO, atendiendo el objeto contractual pactado en los contratos de prestación de servicios, suscritos entre él y el Alcalde del MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DE PALMITO.

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) y los comprobantes de egresos, expedidos por el Tesorero de la administración municipal de SAN ANTONIO DE PALMITO.

De igual forma, y como cuestión vertebral del presente asunto, la Sala encuentra demostrado la vinculación del actor con el ente territorial, durante los siguientes periodos, debidamente delimitados, así:

- a) 13 de agosto – 31 de diciembre de 2010.
- b) 10 de febrero – 31 de diciembre de 2011.
- c) 1º de febrero – 31 de diciembre de 2012.
- d) 22 de octubre – 31 de diciembre de 2014.
- e) 6 de enero – 6 de noviembre de 2015.

Ahora bien, con relación a la existencia de la **subordinación**, tema alegado por el recurrente, se observa que la relación entre el actor y el MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DE PALMITO - SUCRE, durante los anteriores lapsos 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 laboral entre las partes.

Al efecto, en **primer lugar**, se tiene que los marcos temporales de la relación entre la administración municipal de San Antonio de Palmito y el demandante, desbordaron los límites de permanencia, para distinguir el contrato de prestación de servicios de la relación laboral.

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-, al accionante no se le dio plena autonomía para la prestación de sus servicios profesionales, como gestor en los Programas de Archivo, Familias en Acción y Contabilidad, pues, el lugar, horario y disponibilidad de tiempo, para impartir la gestión, estaban sujetos a la determinación de un jefe inmediato, perteneciente a la administración municipal.

Aunado a ello, los testimonios fueron coincidentes, en cuanto a ciertas condiciones fácticas que rodeaban la prestación personal del servicio del señor SINDULFO MANUEL ESTRADA OSORIO con el MUNICIPIO DE SAN ANTONIO DE PALMITO y son categóricos al afirmar, que i) se dedicaba como gestor en los Programas de Archivo, Familias en Acción y Contabilidad, ii) cumplía un horario laboral, iii) dicho horario comprendía dos jornadas, una matutina, desde las ocho hasta las doce y una vespertina, desde las dos a seis, iv) la gestión iba dirigida al grupo poblacional del Municipio de San Antonio de Palmito, v) Recibía instrucciones y órdenes de los jefes de cada una de las dependencias en la que se encontraba – Archivo – Enlace de Familias en Acción - Tesorería, vi) los viáticos para trasladarse a eventos oficiales, eran sufragados por la administración municipal v) que les constaba todo lo anterior, porque ellos también, estuvieron vinculados con el Municipio, lo cual denota para la Sala una afinidad entre las declaraciones, que ofrecen serios motivos de credibilidad.

Dilucidado lo anterior, la Sala, agrega, que en el expediente se vislumbra una evidente falta de actividad probatoria de la entidad accionada,

respecto de supuestos concernientes a que el desarrollo y los horarios de la labor desempeñados por el accionante, no coincidían con otros profesionales pertenecientes al municipio o que no podía ejecutarse con empleados de planta o que se requerían conocimientos especializados, provocando con ello, que se llegue a un convencimiento pleno, de la desnaturalización de la relación contractual, invocada y demostrada por la parte demandante.

Así las cosas, este Tribunal procederá a confirmar la sentencia.

2. 5.- Costas procesales.

En virtud de lo anterior y siendo consecuentes con lo dispuesto en los artículo 365 y 366 del C. G. del P., se condena en costas de segunda instancia, a la parte demandada.

DECISIÓN

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: CONFIRMAR la sentencia de 27 de noviembre de 2017, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, de conformidad con las razones señaladas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de segunda instancia, a la parte demandada. El A quo liquidará, concentradamente, las costas procesales, incluyendo agencias en derecho.

TERCERO: 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. 0169/2018

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

ANDRÉS MEDINA PINEDA