



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, catorce (14) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**RADICACIÓN:** 70-001-33-33-002-2014-00202-01  
**DEMANDANTE:** JORGE LUÍS OLIVEROS DÍAZ  
**DEMANDADA:** CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE (CARSUCRE)  
**NATURALEZA:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede la Sala, a decidir el Recurso de Apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia adiada 5 de diciembre de 2017, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

### **1.- ANTECEDENTES**

#### **1.1.- Pretensiones<sup>1</sup>.**

El señor JORGE LUÍS OLIVEROS DÍAZ, 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. 1230 de fecha 13 de marzo 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.

---

<sup>1</sup> Folios 2 - 3 del cuaderno de primera instancia.

Como consecuencia de lo anterior, el demandante solicita el reconocimiento y pago de las acreencias correspondientes a: auxilio de cesantías, intereses, vacaciones, prima de navidad, primas semestrales y demás emolumentos dejados de percibir inherentes al cargo, con los correspondientes ajustes legales anuales.

Así mismo, solicita el accionante se le reembolsen los aportes que debieron hacerse a la seguridad social (pensión), por todo el tiempo de servicios y/o que se pongan a disposición de la entidad de previsión social, que disponga el demandante.

También pide, que se disponga que para todos los efectos legales no ha existido solución de continuidad de los servicios prestados, desde el 1º de enero de 1996, hasta el 30 de junio de 2013.

## **1.2.- Hechos<sup>2</sup>:**

El señor JORGE LUÍS OLIVEROS DÍAZ, prestó sus servicios como Técnico en la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE (CARSUCRE), por más de 14 años, 4 meses y 29 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 \$960.000.00.

La vinculación laboral que existió entre el señor JORGE LUÍS OLIVEROS DÍAZ 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 la entidad empleadora de manera eficiente y honrada, en cuanto a la forma o modo como debía realizar su trabajo.

---

<sup>2</sup> Folios 1- 2 del cuaderno de primera instancia.

No obstante la continuidad del servicio, al actor nunca se le canceló las prestaciones y aportes pensionales a que por ley tiene derecho; por tal razón, en ejercicio de su derecho de petición, solicitó el reconocimiento de la relación laboral y el pago de tales prestaciones. Dicho pedimento, fue resuelto de manera negativa, a través del Oficio No. 1230 de fecha 13 de marzo de 2014, acto que se demanda.

Como soporte jurídico de sus pretensiones, alegó como violadas las siguientes normas: artículos 13, 25 y 53 de la Constitución Política; artículo 7 del Decreto 1950 de 1973.

En el **concepto de violación**<sup>3</sup>, aduce que el acto acusado está falsamente motivado, en la medida en que se desconoce la verdadera relación laboral que hubo entre las partes, donde es incuestionable que el elemento de autonomía no existió, en la relación jurídica que subsistió por 14 años, 4 meses y 29 días.

Sostiene, que el acto acusado menoscaba el principio constitucional de la igualdad en materia laboral, en tanto desconoce que la actividad personal y subordinada realizada por él como Técnico, fue continua e ininterrumpida.

Así mismo, indica el actor, que el artículo 7 del Decreto 1950 de 1973, preceptúa que *“En ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente”*, no obstante, él desempeñó una función pública permanente e ininterrumpida, por tal razón, el contrato de prestación de servicios se desnaturalizó y se convirtió en una relación de trabajo de índole administrativa.

---

<sup>3</sup> Folios 3 – 8 del cuaderno de primera instancia

### **1.3. Contestación de la demanda<sup>4</sup>.**

La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE -CARSUCRE-, a través de apoderado judicial, se opone a las pretensiones de la demanda, por cuanto no tuvo un vínculo laboral con el demandante, indicando, que lo que realmente existió fue una relación contractual y de acuerdo a su condición de contratista independiente y el principio de autonomía que caracteriza a este tipo de vinculación, no le asiste derecho frente a lo pedido en la demanda.

En su defensa, manifiesta que en el presente caso se dio una típica relación contractual, la cual se enmarcó dentro de las actividades que no requerían dedicación de tiempo completo, ni implicaban subordinación y eran ejercidas con plena autonomía de parte del contratista.

Aduce, que el contratista nunca recibió órdenes de parte del nivel directivo o profesional de la entidad y al respecto, no existe documento alguno que pruebe la subordinación del demandante.

Señala, que el accionante desempeñó actividades y obligaciones contractuales de asesoría, apoyo y acompañamiento al personal de planta de la entidad, pero jamás desempeñó las mismas funciones que los funcionarios de la Corporación.

Refiere, que el señor Oliveros Díaz nunca prestó sus servicios de manera continua y mucho menos, fue contratado para la satisfacción de un mismo objeto contractual. Tampoco es cierto, que haya prestado sus servicios por el lapso de 14 años, de manera continua e ininterrumpida.

Sustenta, que la vinculación del demandante siempre estuvo fundamentada en la normatividad atinente a la contratación estatal y que el hecho que la entidad no contara con personal de planta para la

---

<sup>4</sup> Folios 268 - 275 del cuaderno de primera instancia.

ejecución de las actividades a desarrollar, no significa que de manera inmediata se configure una relación laboral.

Propuso como excepciones las siguientes: i) inexistencia de causal de nulidad alguna sobre el acto acusado, ii) inexistencia de la relación laboral entre el demandante y la entidad demandada; y iii) cobro de no debido.

#### **1.4.- Sentencia impugnada<sup>5</sup>.**

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 5 de diciembre de 2017, declara no probadas la tacha de los testigos JOSÉ RAFAEL MEZA y ERNESTO CARLOS ARRÁZOLA y las excepciones propuestas por la entidad demandada.

A su vez, declara la nulidad del Oficio No. 1230 del 13 de marzo de 2014 y en consecuencia, condena a la Corporación Autónoma Regional de Sucre (CARSUCRE), a reconocer y pagar a favor del señor Jorge Luís Oliveros Díaz, a título de indemnización, la cantidad de dinero equivalente a las prestaciones sociales comunes de los empleados de la planta de la entidad, liquidadas conforme al valor de los honorarios pactados durante los periodos laborados en la entidad. Así mismo, ordena cancelar lo pertinente en seguridad social (salud y pensión).

Como fundamento de su decisión, expone el A-quo, que en el presente caso quedaron desvirtuadas la autonomía e independencia en la prestación del servicio, como la temporalidad propia de un verdadero contrato de prestación de servicios.

Señala, que al quedar probados los elementos de la relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración y la subordinación y dependencia en el desarrollo de la función pública, se concluye que la administración utilizó equívocamente la figura contractual para encubrir la naturaleza real de la labor desempeñada, por lo que se configura en este

---

<sup>5</sup> Folios 375 - 382 del cuaderno de primera instancia.

caso, el contrato realidad en aplicación de los principios consagrados en los artículos 13 y 53 de la Carta Política.

Igualmente, anota, que aplicando la sentencia unificadora del Consejo de Estado de fecha 25 de agosto de 2016, se avizora que dentro del presente asunto no operó la figura jurídica de la prescripción.

### **1.5.- El recurso<sup>6</sup>.**

Inconforme con la anterior decisión, **la entidad demandada** presentó recurso de apelación, con el fin de que la misma sea revocada, toda vez, que el demandante no logra probar la existencia del elemento de la subordinación en la prestación del servicio, así como tampoco demuestra que en calidad de contratista, hubiese desempeñado una función pública en las mismas condiciones de subordinación y dependencia, que sujetarían a cualquier otro servidor público de la entidad.

Argumenta, que el A-quo les otorga un inadecuado valor probatorio a los testigos del caso y con fundamento en ellos, básicamente resulta condenada la entidad.

Al efecto, indica que los testimonios de los señores José Meza Herazo y Ernesto Arrazola Sáenz, no reportan la suficiente claridad y fuerza convincente, para demostrar que la prestación del servicio personal del demandante haya sido de manera subordinada.

Así mismo, sostiene que la Juez desestima sin ninguna razón plausible las declaraciones rendidas por los testigos de la entidad, pues, la interpretación dada a tales declaraciones no resultan acertadas y mucho menos, acorde con la realidad.

Al respecto manifiesta, que el por simple hecho de no haber sido los testigos los coordinadores de los proyectos a los cuales estuvo vinculado el

---

<sup>6</sup> Folios 390 - 398 del cuaderno de primera instancia.

demandante, la Juez los desecha, bajo el argumento de no tener contacto directo con éste, olvidándose que CARSUCRE es una sola entidad, que sus labores y funciones las cumple bajo una sola sede administrativa y que a dicho lugar, concurren tanto el personal de planta de la entidad para el cumplimiento de sus funciones, como los contratistas para prestar sus servicios de asesoría y apoyo.

Refiere, que sus testigos logran evidenciar que en el presente proceso, la relación contractual entre el actor y la entidad jamás se desnaturalizó y mucho menos, se convirtió en una verdadera relación laboral; por lo tanto, es inadecuado considerar que el dicho de los testigos, solo se circunscribe al deber – ser de la vinculación y funcionamiento de la entidad.

También arguye, que el A-quo analizó, pero no desestimó, que el demandante tuvo un vínculo contractual de manera interrumpida con la entidad, pues, la prestación del servicio no fue de manera continua por una misma labor en sentido estricto; es decir, que 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 23 de marzo de 2018<sup>7</sup>, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada.

- En proveído de 1º de junio de 2018, se dispuso correr traslado a la partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para emitir concepto de fondo<sup>8</sup>.

- La parte demandante<sup>9</sup>, alega, que la actividad que fue realizada en la entidad, lleva ínsita los elementos del contrato realidad: actividad personal, subordinación y remuneración del servicio.

---

<sup>7</sup> Folio 4, cuaderno de segunda instancia.

<sup>8</sup> Folio 9, cuaderno de segunda instancia.

De igual forma señala, que en relación al reconocimiento de las interrupciones a la relación de trabajo y al principio de la primacía de la realidad, el Consejo de Estado ha considerado que el vínculo tiene una relación como “*funcionario de hecho*” y en esa medida, ha dispuesto que no se acepte la interrupción o suspensión de la relación probada.

- La entidad demandada<sup>10</sup>, reitera la postura planteada en el escrito de apelación, señalando, que los testimonios aportados por el demandante no prueban los tres elementos de la relación laboral y que el contrato de prestación de servicios en ningún caso, genera relación laboral, ni prestaciones sociales y que se celebran por el término estrictamente indispensable.

Así mismo, insiste en que está demostrado que entre un contrato y otro existió interrupción de los mismos, que van desde tres meses a más de trece meses, lo que conlleva a demostrar que el demandante fue contratado, estrictamente, por el término indispensable como lo señala la ley y solo cuando se requería el servicio.

Arguye, que no se puede confundir relación de coordinación con subordinación. El demandante, al ejecutar el objeto contractual debe cumplir con unas actividades para poder recibir una remuneración, debe cumplir un horario, recibir instrucciones de sus supervisores o tener que reportar informe sobre sus resultados, pero ello no significa que se haya configurado un elemento de subordinación y así lo ha expresado en Consejo de Estado en sentencia del 6 de mayo de 2015 – expediente No. 2002 – 0486.

- El señor Agente de Ministerio Público, no emitió concepto en esta ocasión.

---

<sup>9</sup> Folios 13 - 14 del cuaderno de segunda instancia.

<sup>10</sup> Folios 15 – 18 del cuaderno de segunda instancia.

## 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 laboral, la que se dice existente entre el señor JORGE LUÍS OLIVEROS DÍAZ 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*<sup>11</sup>, en la contratación de servicios 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)”;*

---

<sup>11</sup> 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 discriminatorio que quien ante dicha situación ostente la calidad de trabajador, tenga que ser este quien deba demostrar la subordinación jurídica”*.

(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”<sup>12</sup>

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.”

---

<sup>12</sup> Ibídem (sic).

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.**”<sup>13</sup>(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

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-171 de 2012. M. P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

evitar tan reprochable circunstancialidad.

Ahora bien, la jurisprudencia contenciosa administrativa<sup>14</sup>, 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 2015<sup>15</sup>, 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:

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección A. Rad. No. 2010-00067-01(3038-13) C. P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

*“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”<sup>16</sup>.*

### **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 fallo<sup>17</sup>.

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.

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

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*”<sup>18</sup>. 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

---

<sup>18</sup> SU – 053 de 2015.

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 ordenamiento<sup>19</sup>.

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.

---

<sup>19</sup> 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."

### **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 ha asumido<sup>20</sup>, en razón a 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*

---

<sup>20</sup> 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 contenido jurisprudencial, ha sido la fecha indicada, la que determina el devenir de las decisiones de este tribunal.

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..."<sup>21</sup>

#### 2.4.- Caso concreto.

En el *sub examine*, se tiene que fue demostrado que el señor Jorge Luís Oliveros Díaz prestó sus servicios en la Corporación Autónoma Regional de Sucre (CARSUCRE), en virtud de sendas órdenes y contratos de prestación de servicios suscritas por el Director General de CARSUCRE y el accionante, durante los siguientes periodos reclamados<sup>22</sup>:

- **0056**<sup>23</sup>: 1º de enero al 29 de febrero de 1996.
- **0128**<sup>24</sup>: 1º de marzo al 30 d abril de 1996.
- **205**<sup>25</sup>: 2 de mayo a 30 de junio de 1996.
- **271**<sup>26</sup>: 1º de julio al 30 de septiembre de 1996.

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> La relación de contratos suscritos, se halla descrita en la certificación de fecha 18 de marzo de 2014, que a su vez, coincide con los contratos escritos aportados al expediente. Cfr. folios 217 – 218.

<sup>23</sup> Folios 14 – 15, cuaderno de primera instancia.

<sup>24</sup> Folios 16 – 17, cuaderno de primera instancia.

<sup>25</sup> Folios 18 – 19, cuaderno de primera instancia.

- **317**<sup>27</sup>: 1º de octubre al 31 de diciembre de 1996.
- **447**<sup>28</sup>: 1º de diciembre al 31 de diciembre de 1996.
- **054**<sup>29</sup>: 11 al 31 de marzo de 1997.
- **0040**<sup>30</sup>: 1º al 30 de abril de 1997.
- **186**<sup>31</sup>: 1º al 31 de mayo de 1997.
- **552**<sup>32</sup>: 1º al 30 de junio de 1997.
- **644**<sup>33</sup>: 1º al 31 de julio de 1997.
- **726**<sup>34</sup>: 1º al 31 de agosto de 1997.
- **Sin número**<sup>35</sup>: 1º al 30 de septiembre de 1997.
- **Sin número**<sup>36</sup>: 1º al 31 de octubre de 1997.
- **Sin número**<sup>37</sup>: 1º al 30 de noviembre de 1997.
- **Sin número**<sup>38</sup>: 1º al 31 de diciembre de 1997.
- **027**<sup>39</sup>: 2 de enero a 31 de marzo de 1998.
- **113**<sup>40</sup>: 1º de abril al 30 de mayo de 1998.
- **036**<sup>41</sup>: 15 de enero al 15 de marzo de 1999.
- **071**<sup>42</sup>: 15 de marzo a 15 de junio de 1999.
- **095**<sup>43</sup>: 15 de junio a 15 de septiembre de 1999.
- **127**<sup>44</sup>: 15 de septiembre a 15 de diciembre de 1999.
- **022**<sup>45</sup>: 8 de marzo de 31 de mayo de 2000.
- **131**<sup>46</sup>: 15 de junio a 15 de agosto de 2000.
- **120**<sup>47</sup>: 16 de agosto a 15 de septiembre de 2000.

---

<sup>26</sup> Folios 20 – 21, cuaderno de primera instancia.

<sup>27</sup> Folios 22 - 23, cuaderno de primera instancia.

<sup>28</sup> Folios 175 – 176, cuaderno de primera instancia.

<sup>29</sup> Folios 24 - 25, cuaderno de primera instancia.

<sup>30</sup> Folios 26 - 27, cuaderno de primera instancia.

<sup>31</sup> Folios 28 - 29, cuaderno de primera instancia.

<sup>32</sup> Folios 30 - 31, cuaderno de primera instancia.

<sup>33</sup> Folios 32 - 33, cuaderno de primera instancia.

<sup>34</sup> Folios 34 - 35, cuaderno de primera instancia.

<sup>35</sup> Folios 36 - 37, cuaderno de primera instancia.

<sup>36</sup> Folios 38 - 39, cuaderno de primera instancia.

<sup>37</sup> Folios 40 - 41, cuaderno de primera instancia.

<sup>38</sup> Folios 42 - 43, cuaderno de primera instancia.

<sup>39</sup> Folios 44 – 45, cuaderno de primera instancia.

<sup>40</sup> Folios 46 - 47, cuaderno de primera instancia.

<sup>41</sup> Folios 48 - 49, cuaderno de primera instancia.

<sup>42</sup> Folios 50 - 51, cuaderno de primera instancia.

<sup>43</sup> Folios 52 - 53, cuaderno de primera instancia.

<sup>44</sup> Folios 54 - 55, cuaderno de primera instancia.

<sup>45</sup> Folios 56 - 57, cuaderno de primera instancia.

<sup>46</sup> Folio 58, cuaderno de primera instancia.

<sup>47</sup> Folios 59, cuaderno de primera instancia.

- **183**<sup>48</sup>: 29 de septiembre a 31 de diciembre de 2000.
- **00040**<sup>49</sup>: 1º de febrero a 30 de abril de 2001.
- **00098**<sup>50</sup>: 24 de mayo al 30 de junio de 2001.
- **150**<sup>51</sup>: 1º al 31 de julio de 2001.
- **210**<sup>52</sup>: 1º al 31 de agosto de 2001.
- **238**<sup>53</sup>: 1º al 30 de septiembre de 2001.
- **274**<sup>54</sup>: 23 de octubre al 31 de diciembre de 2001.
- **051**<sup>55</sup>: 1º de enero de 2002 al 30 de septiembre de 2002.
- **012**<sup>56</sup>: 2 de enero al 31 de marzo de 2003.
- **033**<sup>57</sup>: 1º de abril al 30 de mayo de 2003.
- **00068**<sup>58</sup>: 3 de junio al 2 de julio de 2003.
- **00112**<sup>59</sup>: 3 al 31 de diciembre de 2003.
- **011**<sup>60</sup>: 23 de febrero al 23 de julio de 2004.
- **041**<sup>61</sup>: 4 de agosto a 31 de diciembre de 2004.
- **199**<sup>62</sup>: de fecha 22 de diciembre de 2004, con duración de 4 meses y 10.6 días.
- **036**<sup>63</sup>: de fecha 16 de junio de 2005, con una duración de 5 meses.
- **088**<sup>64</sup>: de fecha 24 de noviembre, con una duración de 5 meses.
- **033**<sup>65</sup>: de fecha 27 de enero de 2006, con una duración de 2 meses a partir de mayo de 2006.
- **066**<sup>66</sup>: de fecha 26 de julio de 2006, con una duración de 3 meses.
- **117**<sup>67</sup>: de fecha 10 de noviembre de 2006, con una duración de 3

---

<sup>48</sup> Folio 60, cuaderno de primera instancia.

<sup>49</sup> Folio 61, cuaderno de primera instancia.

<sup>50</sup> Folio 62, cuaderno de primera instancia.

<sup>51</sup> Folio 63, cuaderno de primera instancia.

<sup>52</sup> Folio 64, cuaderno de primera instancia.

<sup>53</sup> Folio 65, cuaderno de primera instancia.

<sup>54</sup> Folio 66, cuaderno de primera instancia

<sup>55</sup> Folios 67 - 68, cuaderno de primera instancia

<sup>56</sup> Folios 69 - 72, cuaderno de primera instancia.

<sup>57</sup> Folios 73 - 76, cuaderno de primera instancia

<sup>58</sup> Folios 77 - 80, cuaderno de primera instancia

<sup>59</sup> Folios 81 - 83, cuaderno de primera instancia.

<sup>60</sup> Folios 84 - 85, cuaderno de primera instancia.

<sup>61</sup> Folios 86 - 88, cuaderno de primera instancia.

<sup>62</sup> Folios 89 - 91, cuaderno de primera instancia.

<sup>63</sup> Folios 92 - 93, cuaderno de primera instancia.

<sup>64</sup> Folios 94 - 95, cuaderno de primera instancia.

<sup>65</sup> Folios 96 - 98, cuaderno de primera instancia.

<sup>66</sup> Folios 99 - 100, cuaderno de primera instancia.

<sup>67</sup> Folios 14 - 15, cuaderno de primera instancia.

meses.

- **012<sup>68</sup>**: de fecha 13 de febrero de 2007, con una duración de 4 meses.
- **087<sup>69</sup>**: de fecha 11 de enero de 2008, con una duración de 6 meses.
- **076<sup>70</sup>**: de fecha 2 de septiembre de 2008, con una duración de 5 meses y 10 días.
- **034<sup>71</sup>**: de fecha 23 de enero de 2009, con una duración de 5 meses.
- **138<sup>72</sup>**: de fecha 30 de junio de 2009, con una duración de 6 meses, pero fue terminado bilateralmente el 30 de octubre de 2009.
- **291<sup>73</sup>**: de fecha 6 de noviembre de 2009, con una duración de 7 meses y 24 días.
- **069<sup>74</sup>**: de fecha 14 de julio de 2010, con una duración de 5 meses y 18 días.
- **046<sup>75</sup>**: de fecha 13 de enero de 2011, con una duración de 6 meses.
- **0106<sup>76</sup>**: de fecha 24 de junio de 2011, con una duración de 6 meses y 10 días. Ampliado por 1 mes y 20 días.
- **0077<sup>77</sup>**: 2 de marzo de 2012, con una duración de 6 meses.
- **206<sup>78</sup>**: de fecha 10 de diciembre de 2012, con una duración de 6 meses y 24 días.

En el expediente se encuentra acreditada la **prestación personal del servicio** del señor Jorge Luís Oliveros Díaz, 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). De ello da cuenta el certificado de fecha 18 de marzo de 2014<sup>79</sup>, suscrito por el Subdirector Administrativo y Financiero de CARSUCRE, en el que se extrae que el demandante en dichos periodos, prestó sus servicios como contratista.

---

<sup>68</sup> Folios 103 - 104, cuaderno de primera instancia.

<sup>69</sup> Folios 105 - 106, cuaderno de primera instancia.

<sup>70</sup> Folios 107 - 112, cuaderno de primera instancia.

<sup>71</sup> Folios 113 - 117, cuaderno de primera instancia.

<sup>72</sup> Folios 122 - 126, cuaderno de primera instancia.

<sup>73</sup> Folios 131 - 135, cuaderno de primera instancia.

<sup>74</sup> Folios 140 - 144, cuaderno de primera instancia.

<sup>75</sup> Folios 145 - 149, cuaderno de primera instancia.

<sup>76</sup> Folios 152 - 156, cuaderno de primera instancia.

<sup>77</sup> Folios 168 - 172, cuaderno de primera instancia.

<sup>78</sup> Folios 179 - 180, cuaderno de primera instancia.

<sup>79</sup> Folios 217 - 208 del C.1.

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 allegados, aunado a que no se alega ausencia de pago de tales contratos por parte del ente demandado.

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, 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 nueve (9) 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, esto es, en los puntuales que a continuación se describen, no se rompe la continuidad del servicio:

**Contrato 076** del 2 de septiembre de 2008, duración: 5 meses y 10 días.

**Contrato 034** del 23 de enero de 2009, duración: 5 meses

**Contrato 138** del 30 de junio de 2009, duración: 6 meses - terminado bilateralmente el 30 de octubre de 2009.

**Contrato 291** del 6 de noviembre de 2009, duración: 7 meses y 24 días.

**Contrato 069** del 14 de julio de 2010, duración: 5 meses y 18 días.

**Contrato 046** del 13 de enero de 2011, duración: 6 meses.

**Contrato 0106** del 24 de junio de 2011, duración: 6 meses y 10 días.  
Ampliado por 1 mes y 20 días.

**Contrato 0077** del 2 de marzo de 2012, duración: 6 meses.

**Contrato 206** del 10 de diciembre de 2012, duración: 6 meses y 24 días.

Así mismo, 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-, las labores contratadas correspondían a aquellas propias de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, atendiendo a su objeto y su necesidad recurrente de desarrollarla.

También se advierte del acervo probatorio, documentos que permiten inferir el elemento de la subordinación, tales como los memorandos suscritos por el Director General y el Subdirector de Gestión Ambiental de CARSUCRE, donde le autorizan realizar visitas de inspección, seguimiento, aprovechamiento forestal y capacitaciones<sup>80</sup>.

Aunado a lo anterior, los testigos recepcionados destacan el cumplimiento de las labores desarrolladas por el actor, el cumplimiento de un horario de trabajo o de turnos previamente asignados y el acatamiento de órdenes y subordinación del Subdirector Administrativo y Financiero de la entidad. Cercenando bajo tales circunstancias, la coordinación necesaria en el desarrollo de la actividad contractual, que ha alegado la entidad demandada.

Para la Sala, los testigos en mención merecen crédito, dado que conocieron los hechos antes expuestos, con conocimiento directo de cómo se desarrollan las mismas, en tanto, fueron claramente los compañeros de trabajo del accionante, por lo que por este solo hecho, no puede entrarse a descartar su dicho, máxime que fueron contestes en lo depuesto y sus declaraciones concuerdan con la prueba documental (órdenes, contratos y requerimientos), de donde se infiere la permanencia en la labor desempeñada y por ende, la subordinación.

---

<sup>80</sup> Cfr. folios 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 219/220, 221, 222/223, 224-226, 227 – 228, 229, 230 – 235 y 236.

De igual forma, debe precisarse que si bien algunos períodos laborados fueron interrumpidos -circunstancia que bien pudo o no obedecer a factores netamente presupuestales-, lo cierto es, que el actor estuvo vinculado por muchos años al servicio de la entidad, desempeñando labores propias de la Corporación Autónoma Regional.

No pasa por alto la Sala, que de conformidad con la prueba documental aportada, los períodos de ejecución de los contratos de prestación de servicios o de las órdenes de prestación de servicios, en algunos casos, se superponen entre sí, lo cual, a efectos del restablecimiento del derecho implica, que no pueden considerarse como tiempo doble, sino que se tendrán como un solo tiempo laborado.

Mírese por ejemplo, lo que ocurre con los contratos: **Contrato 076** del 2 de septiembre de 2008, con una duración de 5 meses y 10 días y el **Contrato 034** del 23 de enero de 2009, que tiene una duración de 5 meses, en tanto, si la ejecución de aquel finalizó el día 12 de febrero de 2009, este último iniciaría su ejecución el día 23 de enero de 2009.

Vale anotar, que tal apreciación surge de no contar en el expediente con la fecha exacta de inicio de la ejecución de los contratos, que en algunos casos por voluntad contractual se sometió al cumplimiento de los requisitos allí establecidos, lo que denotaba que no era la fecha de suscripción del contrato la que implicaba su ejecución, sino aquella que emanaba de cumplir tales requisitos. Ad empero tal falencia probatoria, para la Sala, el respeto de los derechos laborales implica entender probatoriamente hablando que cada contrato se ejecutó en las fechas ya indicadas, lo cual no obsta, como ya se dijo, para no tener en cuenta los tiempos de servicio que aparecieran como dobles, sino entenderlos como un solo lapso de tiempo.

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...”<sup>81</sup>*

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 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 del vínculos identificables por la Sala, como verdaderas relaciones laborales.

En el *sub examine*, la Sala encuentra acreditado que se ha cristalizado el fenómeno de la prescripción, desde el primer vínculo contractual (orden de servicios No. 205, duración: 2 de mayo al 30 de junio de 1996), hasta el vínculo derivado del contrato de prestación de servicios No. 087 de fecha 11 de enero de 2008); toda vez, que entre la suscripción de éste último y el siguiente periodo contractual No. Contrato 076 del 2 de septiembre de 2008, transcurrió más de un (1) mes, lo cual dio lugar a una interrupción contractual considerable, presentándose tan solo la reclamación para el reconocimiento de la existencia de la relación laboral (con fundamento al

---

<sup>81</sup> 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.

principio de la primacía de la realidad sobre las formas), el día **6 de febrero de 2014** (folios 237 – 238 del C.1), por lo que la conclusión más clara es que se ha cristalizado el fenómeno de la prescripción.

Siendo así, se tiene que los derechos prestacionales, salvo los pensionales, derivados de las siguientes relaciones laborales, se encuentran prescritos:

**0056:** 1º de enero al 29 de febrero de 1996.

**0128:** 1º de marzo al 30 d abril de 1996.

**205:** 2 de mayo a 30 de junio de 1996.

**271:** 1º de julio al 30 de septiembre de 1996.

**317:** 1º de octubre al 31 de diciembre de 1996.

**447:** 1º de diciembre al 31 de diciembre de 1996. Fl. 177

**054:** 11 al 31 de marzo de 1997.

**0040:** 1º al 30 de abril de 1997.

**186:** 1º al 31 de mayo de 1997.

**552:** 1º al 30 de junio de 1997.

**644:** 1º al 31 de julio de 1997.

**726:** 1º al 31 de agosto de 1997.

**Sin número:** 1º al 30 de septiembre de 1997.

**Sin número:** 1º al 31 de octubre de 1997.

**Sin número:** 1º al 30 de noviembre de 1997.

**Sin número:** 1º al 31 de diciembre de 1997.

**027:** 2 de enero a 31 de marzo de 1998.

**113:** 1º de abril al 30 de mayo de 1998.

**036:** 15 de enero al 15 de marzo de 1999.

**071:** 15 de marzo a 15 de junio de 1999.

**095:** 15 de junio a 15 de septiembre de 1999.

**127:** 15 de septiembre a 15 de diciembre de 1999.

**022:** 8 de marzo de 31 de mayo de 2000.

**131:** 15 de junio a 15 de agosto de 2000.

**120:** 16 de agosto a 15 de septiembre de 2000.

**183:** 29 de septiembre a 31 de diciembre de 2000.

**00040:** 1º de febrero a 30 de abril de 2001.

- 00098:** 24 de mayo al 30 de junio de 2001.  
**150:** 1º al 31 de julio de 2001.  
**210:** 1º al 31 de agosto de 2001.  
**238:** 1º al 30 de septiembre de 2001.  
**274:** 23 de octubre al 31 de diciembre de 2001.  
**051:** 1º de enero de 2002 al 30 de septiembre de 2002.  
**012:** 2 de enero al 31 de marzo de 2003.  
**033:** 1º de abril al 30 de mayo de 2003.  
**00068:** 3 de junio al 2 de julio de 2003.  
**00112:** 3 al 31 de diciembre de 2003.  
**011:** 23 de febrero al 23 de julio de 2004.  
**041:** 4 de agosto a 31 de diciembre de 2004.  
**199:** de fecha 22 de diciembre de 2004, duración: 4 meses y 10.6 días.  
**036:** de fecha 16 de junio de 2005, duración: 5 meses.  
**088:** de fecha 24 de noviembre de 2005, duración: 5 meses.  
**033:** de fecha 27 de enero de 2006, duración: 2 meses desde mayo/2006.  
**066:** de fecha 26 de julio de 2006, duración: 3 meses.  
**117:** de fecha 10 de noviembre de 2006, duración: 3 meses.  
**012:** de fecha 13 de febrero de 2007, duración: 4 meses.  
**087:** de fecha 11 de enero de 2008, duración de 6 meses.

Por tal motivo, la decisión de primera instancia, será modificada, imponiéndose la respectiva condena, por los periodos relacionados en los contratos celebrados desde el año 2008 a 2012, comprendidos entre los contratos 076 del 2 de septiembre de 2008 y el contrato 206 del 10 de diciembre de 2012, sin tener en cuenta los tiempos de servicio que aparecieran como dobles, sino entendiéndolos como un solo lapso de tiempo.

#### **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 la parte

recurrente (demandada), dado que prosperó parcialmente el recurso interpuesto.

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** el numeral cuarto de la sentencia de 5 de diciembre de 2017, proferida por el Juzgado Segundo 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 JORGE LUÍS OLIVERO DÍAZ, la suma de dinero equivalente a todas las prestaciones sociales comunes y ordinarias que devenga un empleado en dicha Corporación, tomando como base el valor percibido por honorarios y **en los contratos celebrados durante los siguientes periodos:***

***Contrato 076** del 2 de septiembre de 2008, duración: 5 meses y 10 días.*

***Contrato 034** del 23 de enero de 2009, duración: 5 meses*

***Contrato 138** del 30 de junio de 2009, duración: 6 meses - terminado bilateralmente el 30 de octubre de 2009.*

***Contrato 291** del 6 de noviembre de 2009, duración: 7 meses y 24 días.*

***Contrato 069** del 14 de julio de 2010, duración: 5 meses y 18 días.*

***Contrato 046** del 13 de enero de 2011, duración: 6 meses.*

***Contrato 0106** del 24 de junio de 2011, duración: meses y 10 días. Ampliado por un mes y 20 días.*

***Contrato 0077** del 2 de marzo de 2012, duración: 6 meses.*

***Contrato 206** del 10 de diciembre de 2012, duración: 6 meses y 24 días.*

Sin tener en cuenta los tiempos de servicio que aparecieren como dobles, sino entendiéndolos como un solo lapso de tiempo, de conformidad con lo anotado.

**SEGUNDO: 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:

- 0056:** 1° de enero al 29 de febrero de 1996.
- 0128:** 1° de marzo al 30 d abril de 1996.
- 205:** 2 de mayo a 30 de junio de 1996.
- 271:** 1° de julio al 30 de septiembre de 1996.
- 317:** 1° de octubre al 31 de diciembre de 1996.
- 447:** 1° de diciembre al 31 de diciembre de 1996.
- 054:** 11 al 31 de marzo de 1997.
- 0040:** 1 al 30 de abril de 1997.
- 186:** 1° al 31 de mayo de 1997.
- 552:** 1° al 30 de junio de 1997.
- 644:** 1° al 31 de julio de 1997.
- 726:** 1° al 31 de agosto de 1997.
- Sin número:** 1° al 30 de septiembre de 1997.
- Sin número:** 1° al 31 de octubre de 1997.
- Sin número:** 1° al 30 de noviembre de 1997.
- Sin número:** 1° al 31 de diciembre de 1997.
- 027:** 2 de enero a 31 de marzo de 1998.
- 113:** 1° de abril al 30 de mayo de 1998.
- 036:** 15 de enero al 15 de marzo de 1999.
- 071:** 15 de marzo a 15 de junio de 1999.
- 095:** 15 de junio a 15 de septiembre de 1999.
- 127:** 15 de septiembre a 15 de diciembre de 1999.
- 022:** 8 de marzo de 31 de mayo de 2000.
- 131:** 15 de junio a 15 de agosto de 2000.
- 120:** 16 de agosto a 15 de septiembre de 2000.
- 183:** 29 de septiembre a 31 de diciembre de 2000.
- 00040:** 1° de febrero a 30 de abril de 2001.
- 00098:** 24 de mayo al 30 de junio de 2001.
- 150:** 1° al 31 de julio de 2001.
- 210:** 1° al 31 de agosto de 2001.
- 238:** 1° al 30 de septiembre de 2001.
- 274:** 23 de octubre al 31 de diciembre de 2001.
- 051:** 1° de enero de 2002 al 30 de septiembre de 2002.
- 012:** 2 de enero al 31 de marzo de 2003.
- 033:** 1° de abril al 30 de mayo de 2003.
- 00068:** 3 de junio al 2 de julio de 2003.
- 00112:** 3 al 31 de diciembre de 2003.
- 011:** 23 de febrero al 23 de julio de 2004.
- 041:** 4 de agosto a 31 de diciembre de 2004.
- 199:** de fecha 22 de diciembre de 2004, duración: 4 meses y 10.6 días.
- 036:** de fecha 16 de junio de 2005, duración: 5 meses.
- 088:** de fecha 24 de noviembre de 2005, duración: 5 meses.
- 033:** de fecha 27 de enero de 2006, duración: 2 meses desde mayo/2006.
- 066:** de fecha 26 de julio de 2006, duración: 3 meses.
- 117:** de fecha 10 de noviembre de 2006, duración: 3 meses.

**012:** de fecha 13 de febrero de 2007, duración: 4 meses.

**TERCERO: CONFÍRMESE** en lo restante el fallo recurrido.

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

**QUINTO:** 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. 00180/2018

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETTE**

**ANDRÉS MEDINA PINEDA**