



Rama Judicial

República de Colombia

## JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Ibagué, treinta (30) de junio de dos mil veintidós (2022)

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Demandante: Carlos Ruth Parra Urrego  
Demandado: Municipio de Flandes  
Radicación: 73001-33-33-003-2019-00432-00

### ASUNTO

Procede este Juzgado a emitir sentencia anticipada, de conformidad con lo dispuesto en los literales a) y c) del artículo 182 A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dentro del presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho promovida por Carlos Ruth Parra Urrego contra el Municipio de Flandes.

### I. ANTECEDENTES

#### 1 PRETENSIONES<sup>1</sup>

- 1.1. Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio No. 1561 del 20 de marzo de 2019, mediante el cual el municipio no accedió al reconocimiento y pago de derechos laborales deprecados, desde el 3 de enero de 2012 al 31 de enero de 2016.
- 1.2. Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se condene al Municipio del Flandes a reconocer y pagar al actor la suma de \$43.699.363 por concepto de bonificación, prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías, intereses de cesantías, calzado y vestido de labor, seguridad social -pensión y salud-, sanción moratoria.
- 1.3. Que condene a la demandada a pagar la indexación de los valores adeudados.
- 1.4. Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido por el artículo 192 del CPACA, así como los intereses moratorios.
- 1.5. Que se condene a la demandada al pago de costas.

#### 2 HECHOS<sup>2</sup>

Como sustento fáctico relevante de la demanda, se afirma que:

- 2.1. El actor fue vinculado a prestar los servicios remunerados a la entidad territorial mediante la modalidad de contrato de prestación de servicios a partir del 3 de enero de 2012, así:

<sup>1</sup> Pág. 3 archivo A1. 73001333300320190043200.pdf

<sup>2</sup> Pág. 3-4 archivo A1. 73001333300320190043200.pdf

<b>CONCEPTO</b>	<b>VALOR</b>
Contrato de mínima cuantía No. 048 del 16 de febrero de 2012	\$ 4.800.000
Contrato adición 001 del 6 de agosto de 2012	\$ 400.000
Contrato adición 002 del 3 de septiembre de 2012	\$ 2.000.000
Contrato de prestación de servicios No. 183 del 16 de noviembre de 2012	\$ 1.173.324
Resolución No. 006 del 02 de enero de 2013	\$ 1.624.912
Resolución No. 115 del 02 de abril de 2013	\$ 1.624.912
Contrato de prestación de servicios No. 072 del 16 de enero de 2014	\$ 5.700.000
Resolución No. 421 del 01 de julio de 2014	\$ 812.456
Resolución No. 564 del 16 de agosto de 2014	\$ 850.000

- 2.2.** Que las funciones eran de apoyo en los servicios de custodia de la institución educativa alianza, escuela Santander, apoyo a la gestión en actividades operativas en el centro de ayudas educativas del Municipio de Flandes, custodia en la alcaldía municipal y de sus dependencias en distintas instalaciones para velar el patrimonio municipal.
- 2.3.** Estas funciones y/o labores cuyo beneficiario directo era el Municipio de Flandes, las ejecutaba el actor dentro de un horario de lunes a lunes de 6 a.m. a 6 p.m. y de 6 p.m. a 6 a.m., los días de descanso eran cuando cambiaban de turno con la supervisión y recepción de ordenes de los señores Over Medina y Claudia Patricia Castrillón, el señor Rodolfo Durán Coordinador de los celadores era quien elaboraba los cuadros de turno.
- 2.4.** Que el salario promedio mensual que devengaba el actor era de \$ 950.000 y al finalizar la relación laboral era de \$ 1.500.000.
- 2.5.** Que no existió solución de continuidad entre la suscripción del contrato fenecido y el nuevo.
- 2.6.** El contrato del actor fue terminado por el Municipio de Flandes a partir del 31 de enero de 2016.
- 2.7.** Que a la terminación del contrato el ente territorial no liquidó ni pagó las prestaciones sociales a que tenía derecho como lo son: prima de navidad y/o prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, calzado y vestido de labor, recargo nocturno, horas extras, bonificación por servicios prestados, subsidio de alimentación, indemnización moratorio por no consignar las cesantías, que aproximadamente ascienden a la suma de \$ 43.699.363, según la liquidación aportada.
- 2.8.** Que el 8 de octubre de 2018 se presentó reclamación administrativa ante la entidad solicitando el pago de las prestaciones sociales, petición que fue denegada el 20 de marzo de 2019 mediante Oficio No. 1561.

### **3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN<sup>3</sup>**

Estima como violados los artículos 25, 53 y 153 de la Constitución Política, Decreto 1919 de 2002 Ley 244 de 1995 modificada por la Ley 1071 de 2006, Decretos 1045 de 1978 y Ley 909 de 2004.

<sup>3</sup> Pág. 4-19 archivo. A1. 73001333300320190043200.pdf

Afirma que en el caso concreto debe aplicarse el postulado constitucional de “*primacía de la realidad sobre las formalidades*”, ya que se configuró la existencia de una verdadera relación laboral entre la entidad territorial demandado y la demandante, la cual genera el reconocimiento y pago de prestaciones sociales y otros emolumentos salariales a favor de la actora.

Para sustento de su dicho, trae a colación providencias proferidas por el H. Consejo de Estado sobre el denominado “contrato realidad”.

#### **4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA<sup>4</sup>**

La entidad territorial accionada se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por cuanto señala que, en el presente asunto no concurren todos los elementos que la ley y la jurisprudencia exigen para que pueda configurarse la nulidad del acto y el subsiguiente reconocimiento de derechos laborales a favor del demandante.

Afirma que el demandante no se vinculó contractualmente con el municipio desde el 2 de enero de 2012, sino desde el 16 de febrero de 2012, por medio del contrato 048 de esa misma fecha; además, que la última vinculación fue en al año 2014 mediante Resolución No. 564 de 2014 por un mes en el cargo de supernumerario y no hasta el año 2016, como se dice en la demanda.

Señala que en el caso concreto no se logra desvirtuar la naturaleza contractual de la relación entre el actor y la entidad territorial, pues los contratos de prestación de servicios no son suficientes para demostrar los elementos de la relación laboral, pues estos refuerzan aun más el hecho de que la relación fue meramente contractual.

Formula las excepciones de “*prescripción*”, “*inexistencia de contrato realidad*” e “*improcedencia de la indemnización y/o sanción moratoria*”

#### **5. TRÁMITE PROCESAL**

La demanda fue presentada el 6 de diciembre de 2019 (pág. 2 archivo A1. 73001333300320190043200.pdf), siendo admitida mediante auto del 20 de enero de 2020, disponiendo lo de ley (pág. 114-115 archivo A1. 73001333300320190043200.pdf), Vencido el término para contestar la demanda, así como las excepciones propuestas, mediante auto del 13 de mayo de 2021 se requirió a la parte accionada para que allegara el expediente administrativo contentivo de la actuación (A8. 2019-00432 AUT REQUIERE EXP. ADMINISTRATIVO.pdf); allegada la documental, con providencia del 10 de septiembre de 2021, se advirtió la posibilidad de dictar sentencia anticipada, por lo que se ordenó la presentación por escrito de los alegatos de conclusión dentro de los 10 días siguientes conforme el numeral 1º del artículo 182 A del CPACA (B4. 2019-00432 AUTO CORRE TRASLADO PARA ALEGAR.pdf) derecho del cual hicieron uso ambos extremos procesales, ratificándose en los argumentos esgrimidos tanto en la demanda como en la contestación (B7. 2019-00432 CONSTANCIA SECRETARIAL VENCE TERMINO PARA ALEGAR.pdf) <sup>5</sup>.

## **II. CONSIDERACIONES**

Al no observarse causal alguna de nulidad procesal que invalide la actuación, el Despacho procede a decidir la controversia.

<sup>4</sup> Pág. 2-12 archivo B1. 2020-00187 CONTESTACIÓN DEMANDA MUNICIPIO DE FLANDES.pdf

<sup>5</sup> B8. 2019-00432 ALEGATOS MUNICIPIO DE FLANDES Y PODER Pese a que los alegatos no fueron incluidos en la constancia secretarial se tienen por presentados en término como quieran que fueron presentados ante el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio el día 27 de septiembre de 2021 a las 16:39 horas

## 1. COMPETENCIA

Es competente este despacho para aprehender el conocimiento del presente asunto en primera instancia, de conformidad a lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1º del artículo 104 del C.P.A.C.A., así como lo dispuesto en los artículos 155 numeral 2º y 156 numeral 3º ibídem.

## 2. PROBLEMA JURÍDICO

Se centrará en determinar si los servicios prestados por el señor Carlos Ruth Parra Urrego al Municipio de Flandes a través de contratos de prestación de servicios, encubrieron una verdadera relación laboral y de ser así, establecer si es procedente el reconocimiento y pago de acreencias laborales, sanción moratoria y de los aportes al sistema de seguridad social en pensión y salud durante dicho término y en qué porcentaje.

Deberá también resolverse si ha operado el fenómeno de la prescripción extintiva de derechos laborales.

## 3. MARCO JURÍDICO

### **a) De la relación laboral y sus elementos constitutivos**

La Constitución Política de 1991, contempló en el Capítulo II, de la función pública, lo siguiente:

*“Art. 122.- No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. (Inc. 1º)...”*

*“Art. 125.- Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley (...).”*

De acuerdo con las citadas normas, nuestro régimen jurídico tiene previstas tres clases de vinculaciones con entidades del Estado que tienen sus propios elementos tipificadores, a saber: a) de los empleados públicos (relación legal y reglamentaria); b) de los trabajadores oficiales (relación contractual laboral) y c) de los contratistas de prestación de servicios (relación contractual estatal). Si en el caso de los contratos de prestación de servicios se llegan a desdibujar sus elementos esenciales, corresponderá decidir, ya sea a la justicia ordinaria, cuando la relación se asimile a la de un trabajador oficial o, a la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando el contratista desarrolle el objeto del contrato ejerciendo las mismas funciones que corresponden a un empleado público<sup>6</sup>.

Sobre los elementos constitutivos de la relación laboral, el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia, ha señalado que para que exista una verdadera relación laboral debe darse la configuración y existencia de tres elementos que resultan necesarios, tales como, la prestación personal del servicio, la remuneración y la subordinación, haciendo especial énfasis en la subordinación la cual no puede confundirse con la coordinación. Al respecto la Sección Segunda – Sub-Sección “B”, con Ponencia del Consejero Luis Rafael Vargas Quintero, en sentencia del 05 de octubre de 2017, reitera:

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "B", C.P.: Gerardo Arenas Monsalve, en sentencia del 08 de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25000-23-25-000-2008-00919-01(0480-12).

*“De igual manera, en reciente decisión la subsección B de esta sección segunda<sup>7</sup> recordó que i) la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo; ii) 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, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral; y iii) por el hecho de que se declare la existencia de la relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral, no se le puede otorgar la calidad de empleado público, dado que para ello es indispensable que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión, elementos de juicio que enmarcan el análisis del tema y que se tendrán en cuenta para decidir el asunto sub examine.”*

Sobre esta misma senda, el Alto Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo<sup>8</sup>, expresó:

*“El principio de la primacía de la realidad sobre las formas establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, previsto en el artículo 53 de nuestra Carta Política, opera plenamente en aquellos eventos en que se hayan celebrado contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de tal manera que, configurada la relación dentro de un contrato de esa modalidad, el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación del vínculo desde el punto de vista formal, con el fin de hacer valer la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado.”<sup>9</sup>*

*Adicionalmente, el artículo 25 constitucional establece que **el trabajo es un derecho fundamental** que goza “...en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado”. De ahí que se decida proteger a las personas que bajo el ropaje de un contrato de prestación de servicios cumplan funciones y desarrollen actividades en las mismas condiciones que los trabajadores vinculados al sector público o privado, para que reciban todas las garantías de carácter prestacional, independientemente de las formalidades adoptadas por las partes contratantes.*

*En sentencia de fecha 18 de noviembre de 2003<sup>10</sup>, la Sala Plena del Consejo de Estado abordó el tema de los contratos de prestación de servicios y en aquella oportunidad, negó las pretensiones de la demanda porque se acreditó en el plenario que en la ejecución de las órdenes suscritas por la parte actora se encontraba presente el elemento “coordinación”. No obstante, esta pauta jurisprudencial no resulta aplicable en los eventos en los cuales se acuda al elemento “subordinación”, aspecto trascendente que como se anotó, requiere ser acreditado plenamente en la tarea de desentrañar la relación laboral, en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades.*

*Para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que la parte demandante 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*

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, sentencia de 4 de febrero de 2016, expediente: 81001-23-33-000-2012-00020-01 (0316-2014), actora: Magda Viviana Garrido Pinzón, demandado: Unidad Administrativa Especial de Arauca.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, CP. Dr. Cesar Palomino Cortes, Sentencia de 16 de marzo de 2017.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, radicación IJ 0039-01, M.P. Nicolás Pájaro Peñaranda, Demandante: María Zulay Ramírez Orozco.

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 demandante 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>11</sup> para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral.

Adicional a lo anterior, y sin perjuicio de que pueda declararse la existencia de la relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral, por este sólo hecho de estar vinculado no se le puede otorgar la **calidad de empleado público**, dado que para ello es necesario que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión como lo ha reiterado esta Corporación en diferentes fallos, entre los cuales cabe resaltar la sentencia del 28 de julio de 2005, Exp. 5212-03, C.P. Tarcisio Cáceres Toro, la cual efectuó un análisis de la forma de vinculación de los empleados públicos, precisando que:

*“(...) para que una persona natural desempeñe un **EMPLEO PÚBLICO, EN CALIDAD DE EMPLEADO PÚBLICO (RELACIÓN LEGAL Y REGLAMENTARIA)** que se realice su **ingreso al servicio público** en la forma establecida en nuestro régimen, vale decir, requiere de la **designación válida (nombramiento o elección, según el caso) seguida de la posesión**, para poder entrar a ejercer las funciones del empleo. Con ello la **persona nombrada y posesionada** es quien se halla investida de las facultades y debe cumplir sus obligaciones y prestar el servicio correspondiente”.*

*Así es dable concluir que, no por el hecho de haber laborado para el Estado se adquiere la calidad de empleado público, dadas las condiciones especiales que se predicán de dicha vinculación establecidas en la Constitución y la Ley.”*

#### **b) De la condena en el contrato realidad**

Ahora bien, la Jurisprudencia del H. Consejo de Estado se ha ocupado de explicar, una vez desenmascarada la figura del contrato de prestación de servicios por la de una relación de origen laboral, cuáles son las condenas a las que eventualmente habría lugar a reconocer a un trabajador de esta índole.

Así, en sentencia de 16 de marzo de 2017, se sostuvo:

*“De otra parte, al reunir los elementos de juicio para que se declare una relación laboral entre quien prestó el servicio y la entidad que se benefició con el mismo, se debe reconocer el derecho a obtener las prerrogativas de orden prestacional<sup>12</sup>. Sobre el punto es dable destacar lo reiterado en diversos pronunciamientos de esta Sección, referente al reconocimiento a título de indemnización reparatoria de las prestaciones sociales dejadas de percibir, en los siguientes términos:*

*“El fundamento según el cual el contratista que desvirtúa su situación no se convierte automáticamente en empleado público, no restringe la posibilidad de que precisamente luego de probar la subordinación se acceda a la reparación del daño,*

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de fecha 29 de septiembre de 2005, radicación Nro. 68001-23-15-000-1998-01445-01, referencia Nro. 02990-05, actor: Mónica María Herrera Vega, demandado: Municipio de Floridablanca, C.P. Tarcisio Cáceres Toro.

<sup>12</sup> Sentencia de 15 de Junio de 2006, Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, radicación No. 2603-05, C.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante, en esta ocasión se expuso que: “cuando existe contrato de prestación de servicios entre una persona y una entidad pública y se demuestra la existencia de los tres elementos propios de toda relación de trabajo, esto es, subordinación, prestación personal y remuneración, surge el derecho a que sea reconocida una relación de trabajo que, en consecuencia, confiere al trabajador las prerrogativas de orden prestacional”.

(...)

“En consecuencia, se reconocerá una indemnización por las prestaciones sociales dejadas de percibir, para cuya liquidación se tomará como base el valor del respectivo contrato u orden de prestación de servicios”.

que desde luego no podrá consistir en un restablecimiento del derecho como el reintegro, ni el pago de los emolumentos dejados de percibir, pues evidentemente el cargo no existe en la planta de personal, pero sí el pago de la totalidad de las prestaciones sociales que nunca fueron sufragadas...

Respecto a la liquidación de la condena, encuentra la Sala, que es razonable la posición que ha venido sosteniendo la Sección Segunda al ordenar a título de reparación del daño, el pago de las prestaciones sociales, con base en los honorarios pactados en el contrato, pues en razón a la inexistencia del cargo en la planta de personal dichos emolumentos son la única forma de tasar objetivamente los perjuicios, ya que la otra forma sería asimilarlo a un empleado de condiciones parecidas presentándose una situación subjetiva de la Administración para definir esta identidad, implicando reabrir la discusión al momento de ejecutar la sentencia<sup>13</sup>.

Sin embargo, advierte la Sala que, en sentencia de 25 de agosto de 2016, la Sección Segunda de esta Corporación unificó el criterio de interpretación sobre el título en virtud del cual se reconocen las prestaciones sociales derivadas de un contrato realidad, en los siguientes términos:

*“Frente al anterior panorama jurisprudencial, resulta imperioso unificar el precedente con el fin último de acoger el criterio que sea más favorable a los ciudadanos que acuden ante la justicia contencioso-administrativa en busca de obtener el reconocimiento de los derechos que eran inherentes a una relación laboral pero que la Administración disfrazó con la suscripción de un contrato estatal, para lo cual ha de advertirse que el restablecimiento del derecho es una consecuencia lógica de la nulidad que se decreta, ya que una vez ejecutoriada la sentencia que así lo declara, el acto administrativo desaparece del mundo jurídico, por lo que los derechos y situaciones afectados deben volver a su estado inicial (...)*

*Por consiguiente, no resulta procedente condenar a la agencia estatal demandada al pago de las prestaciones a las que tenía derecho el contratista-trabajador a título de reparación integral de perjuicios, dado que estas se reconocen como efecto de la anulación del acto que las negó, pese a su derecho a ser tratado en igualdad de condiciones que a los demás empleados públicos vinculados a través de una relación legal y reglamentaria, esto es, a pesar de tener una remuneración constituida por los honorarios pactados, le fue cercenado su derecho a recibir las prestaciones que le hubiere correspondido si la Administración no hubiese usado la modalidad de contratación estatal para esconder en la práctica una relación de trabajo”<sup>14</sup> (Subraya la Sala).*

Ahora bien, con el fin de determinar cuáles son las prestaciones sociales que se deberán reconocer al declararse una relación de carácter laboral, la Sala acude a la clasificación que se ha hecho de estas prestaciones sobre la base de quien debe asumirlas.

En ese orden de ideas, se encuentran las que son asumidas por el empleador directamente y las que se prestan o se reconocen de forma dineraria por el Sistema de Seguridad Social Integral.

Dentro de las prestaciones que están a cargo directamente del empleador se encuentran las ordinarias o comunes como son entre otras las primas y las cesantías; por otra parte, las prestaciones sociales que se encuentran a cargo del Sistema Integral de Seguridad Social son la salud, la seguridad social, los riesgos profesionales y el subsidio familiar, que para ser asumidas o reconocidas por cada sistema debe mediar una cotización.

Así, que en caso de que exista un contrato de trabajo o se posea la calidad de servidor público, la cotización debe realizarse por el empleador en el caso del sistema de riesgos profesionales y del sistema de subsidio familiar y en el caso de cotizaciones a los sistemas de pensión y salud, deben realizarse por el empleador y el empleado en forma compartida según los porcentajes establecidos en la Ley para cada caso. La cotización al sistema de pensiones es del 16% del ingreso laboral la cual debe

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda, Sentencia del 19 de febrero de 2009. Rad. 3074-05. C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 25 de agosto de 2016. Radicación 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16. C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

realizarse en un 75% por el empleador y en un 25% por el empleado; la cotización al sistema de salud es el 12.5% de lo netamente devengado correspondiéndole al empleador el 8.5 % y al empleado 4%.

Teniendo claro lo anterior, se advierte que la Sección Segunda de esta Corporación ha sostenido que es viable condenar y liquidar las prestaciones ordinarias, pero que no sucede lo mismo con las prestaciones que se encuentran a cargo de los sistemas de Seguridad Social en los siguientes términos:

*“En lo relativo a las prestaciones sociales comunes u ordinarias, esta Sala no advierte dificultad para su condena y liquidación, pues están establecidas en las normas especiales que rigen dicha situación y su pago está a cargo del empleador; sin embargo, tratándose de las prestaciones compartidas y aquellas que cumplen un fin social, la situación debe ser analizada con otros criterios dependiendo del sujeto activo que efectúa la cotización”<sup>15</sup>.*

*Por lo expuesto es dable concluir que en el caso de las prestaciones sociales a cargo de los sistemas de salud y pensiones, cubiertas por las entidades respectivas, derivadas de la financiación de las cotizaciones que efectúan las partes que integran la relación laboral, la entidad tendrá que aportar la cuota parte que dejó de trasladar a las entidades de seguridad social a las cuales cotizaba el contratista y no por la totalidad de la cotización que debía efectuar el actor.”*

En sentencia del 9 de septiembre de 2021<sup>16</sup>, la Alta Corporación unificó algunos aspectos relativos al contrato realidad en tratándose de contratos de prestación de servicios, en el siguiente sentido:

*(...)*

*133. No obstante, lo anterior, en la práctica, durante el término de ejecución de los contratos, suele ocurrir que se presentan ciertas situaciones imprevistas que exijan su prórroga; por lo cual, en algunos casos, el tiempo estimado, ab initio, como «el ajustado enteramente a la necesidad», puede resultar insuficiente. En cualquier caso, las mismas razones que en su momento justificaron la planeación del contrato inicial y la suscripción de los contratos modificatorios del plazo de ejecución, deben encontrar soporte en los mencionados estudios previos.*

*134. En ese orden de ideas, la Sala unifica el sentido y alcance del «**término estrictamente indispensable**» como aquel que aparece expresamente estipulado en la minuta del contrato de prestación de servicios, que de acuerdo con los razonamientos contenidos en los estudios previos, representa el lapso durante el cual se espera que el contratista cumpla a cabalidad el objeto del contrato y las obligaciones que de él se derivan, sin perjuicio de las prórrogas excepcionales que puedan acordarse para garantizar su cumplimiento.*

*135. Para la Sala, la anterior interpretación unifica el significado y alcance del «término estrictamente indispensable» del numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual se acompasa plenamente con la interdicción de prolongar indefinidamente la ejecución de los contratos estatales de prestación de servicios.*

*(...)*

*139. Sobre el particular, desde ahora se anticipa que la Sala acogerá un término de treinta (30) días hábiles como límite temporal para que opere la solución de continuidad entre los contratos de prestación de servicios. Un término que no debe entenderse como «una camisa de fuerza» que impida tener en cuenta un mayor periodo de interrupción, sino como un marco de referencia para la Administración, el contratista y el juez de la controversia, de cara a determinar la no solución de continuidad; en especial para este último, que en cada caso concreto habrá de*

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda, Sentencia del 27 de febrero de 2014. Rad. 1994-13. C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez (E).

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de unificación por importancia jurídica del 9 de septiembre de 2021, radicación 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016). SUJ-025-CE-S2-2021

sopesar los elementos de juicio que obren dentro del plenario, cuando el tiempo entre cada contrato sea más extenso del aquí indicado.

140. Para la Sala, la aplicación de este término se soporta en varias razones de peso. En primer lugar, porque permite concluir que cuando se interrumpe la prestación de un servicio por hasta treinta (30) días hábiles, el vínculo laboral (en aquellos eventos donde previamente se haya acreditado la relación laboral) sigue siendo el mismo, lo cual facilita establecer el cómputo de la prescripción de los derechos reclamados. En segundo lugar, porque su aplicación resulta idónea por la evolución que ha tenido la figura del «contrato realidad» en la jurisprudencia de esta Sección, pues, como se mencionó, el análisis de sus particularidades ha exigido la introducción de distintos plazos para la configuración del fenómeno prescriptivo; siendo el que aquí se acoge el que mayor garantía ofrece para los reclamantes y, en consecuencia, el que mejor materializa el propósito perseguido por el legislador, que definió a la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y en la ley como el objeto de la jurisdicción de lo Contencioso-administrativo.<sup>64(17)</sup> Y, en tercer lugar, porque, en la práctica, treinta (30) días hábiles es un periodo razonablemente suficiente para determinar si lo que se pacta es un nuevo contrato, una adición o una prórroga de otro anterior, puesto que en muchos casos en los que se ha encontrado que existe la relación laboral encubierta o subyacente, se ha advertido que se presentan tales interrupciones, superiores, incluso, a un mes.<sup>65(18)</sup> (...)

149. En suma, la tesis que actualmente impera en la Sección Segunda, en materia de prescripción de derechos derivados del contrato realidad (o relación laboral encubierta o subyacente), es que esta tiene ocurrencia, exclusivamente, cuando no se presenta la reclamación del derecho, por parte del contratista, dentro de los 3 años siguientes a la terminación del vínculo develado como laboral.

### 3.2.2. Unificación del término de interrupción o solución de continuidad

150. Como se indicó en el apartado anterior, aunque en la actualidad la Sección Segunda aplica el criterio pacífico sobre el término y el momento a partir del cual debe computarse la prescripción extintiva, la existencia de vinculaciones contractuales consecutivas hace necesario el examen de sus interrupciones, con el fin de establecer si se presentó o no la solución de continuidad en la relación laboral declarada. En ese sentido, la Sala considera adecuado **establecer un periodo de treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios**, sin que este, se itera, constituya una «camisa de fuerza» para el juez contencioso que, en cada caso y de acuerdo con los elementos de juicio que obren dentro del plenario, habrá de determinar si se presentó o no la rotura del vínculo que se reputa laboral.

151. Adicionalmente, como complemento de la anterior regla, deberán atenderse las siguientes recomendaciones:

152. Primera: cuando las entidades estatales a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 celebren contratos de prestación de servicios en forma sucesiva con una misma persona natural, en los que concurren todos los elementos constitutivos de una auténtica relación laboral, se entenderá que no hay solución de continuidad entre el contrato anterior y el sucedáneo, si entre la terminación de aquél y la fecha en que inicie la ejecución del otro, no han transcurrido más de treinta (30) días hábiles, siempre y cuando se constate que los objetos contractuales y las obligaciones emanadas de ellos son iguales o similares y apuntan a la satisfacción de las mismas necesidades.

<sup>17</sup> 64 CPACA, «Artículo 103. Objeto y Principios. Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico.»

<sup>18</sup> 65 Ver, entre otras sentencias: Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B. Sentencia de 13 mayo de 2015. Radicado 680012331000200900636 01. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

153. Segunda: en cualquier caso, de establecerse la no solución de continuidad, los efectos jurídicos de dicha declaración serán solamente los de concluir que, a pesar de haberse presentado interrupciones entre uno y otro contrato, no se configura la prescripción de los derechos que pudiesen derivarse de cada vínculo contractual. En el evento contrario, el juez deberá definir si ha operado o no tal fenómeno extintivo respecto de algunos de los contratos sucesivos celebrados, situación en la cual no procederá el reconocimiento de los derechos salariales o prestacionales que de aquellos hubiesen podido generarse.

(...)

### 3.3.3. Improcedencia de la devolución de los aportes efectuados en exceso por el contratista al sistema de Seguridad Social en salud

163. En atención a la naturaleza parafiscal de los recursos de la Seguridad Social, el parágrafo del artículo 182 de la Ley 100 de 1993 ordena a las empresas promotoras de salud (EPS) manejar los recursos provenientes de las cotizaciones de los afiliados «en cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad». Esto, porque tales dineros únicamente pueden ser previstos y empleados para garantizar la prestación de los servicios sanitarios en los dos regímenes (subsidiado y contributivo), sin que quepa destinarlos para otros presupuestos. Asimismo, estos recursos ostentan la condición de ingresos no gravados fiscalmente, pues su naturaleza parafiscal (establecida en la Ley 100 de 1993, en desarrollo del artículo 48 constitucional) prohíbe su destinación y utilización para fines distintos a los consagrados en ella.

164. Las anteriores razones han conducido a esta Sección<sup>86(19)</sup> a considerar improcedente la devolución de los aportes a salud realizados por el contratista, a pesar de que se haya declarado a su favor la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente. Como se ha indicado, en función de su naturaleza parafiscal,<sup>87(20)</sup> estos recursos son de obligatorio pago y recaudo para un fin específico y, por tanto, independientemente de que se haya prestado o no el servicio de salud, no constituyen un crédito a favor del interesado, pues su finalidad era garantizar la prestación de los servicios sanitarios para los dos regímenes que integran el sistema, «lo que excluye la posibilidad de titularidad que sobre los mismos pretenda el actor ejercer».<sup>88(21)</sup>

165. Por consiguiente, dado que corresponde al contratista sufragar dicha contribución, en tanto está obligado por la ley a efectuarla,<sup>89(22)</sup> no es procedente ordenar su devolución, aunque se haya declarado la existencia de una relación laboral encubierta. Además, reembolsar estos aportes implicaría contradecir al legislador, cuya voluntad, como se expuso, buscaba que su recaudo fuera directamente a las administradoras de servicios de salud, por tratarse, se itera, de contribuciones de pago obligatorio con una destinación específica y con carácter parafiscal.

166. En ese orden de ideas, la Sala unifica su jurisprudencia en el sentido de precisar que, **frente al hecho consumado de la no afiliación a las contingencias de salud y riesgos laborales por parte de la Administración, es improcedente el reembolso de los aportes que el contratista hubiese realizado de más, por constituir estos aportes obligatorios de naturaleza parafiscal.**

## 3.4. Síntesis de las reglas objeto de unificación

<sup>19</sup> 86 Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B. Radicado 76001 23 33 000 2012 00288 01 (3681 2013) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>20</sup> 87 Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de 28 de septiembre de 2016. Radicación 76001 23 33 000 2012 00288 01 (3681 2013) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>21</sup> 88 Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B. Radicado 76001 23 33 000 2012 00288 01 (3681 2013) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>22</sup> 89 Situación que también cambia y amerita mención especial con la entrada en vigor del Decreto 1273 de 2018 « Por el cual se modifica el artículo 2.2.1.1.1.7, se adiciona el Título 7 a la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación al pago y retención de aportes al Sistema de Seguridad Integral y Parafiscales de los trabajadores independientes y modifica los artículos 2.2.4.2.2.13 y 2.2.4.2.2.15 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo»

167. **La primera regla** define que el «**término estrictamente indispensable**», al que alude el numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es el señalado en los estudios previos y en el objeto del contrato, el cual, de acuerdo con el principio de planeación, tiene que estar justificado en la necesidad de la prestación del servicio a favor de la Administración, de forma esencialmente temporal u ocasional y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia.

168. **La segunda regla** establece un **periodo de treinta (30) días hábiles, entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término de la no solución de continuidad**, el cual, en los casos que se exceda, podrá flexibilizarse en atención a las especiales circunstancias que el juez encuentre probadas dentro del plenario.

169. **La tercera regla** determina que frente a la no afiliación a las contingencias de salud y riesgos laborales por parte de la Administración, **es improcedente el reembolso de los aportes que el contratista hubiese realizado de más, por constituir estos aportes obligatorios de naturaleza parafiscal.**”  
(...)”

#### 4. DEL CASO CONCRETO

##### 4.1. HECHOS PROBADOS

De acuerdo con las pruebas recaudadas, se puede precisar por parte del Despacho que se encuentra acreditado en el *sub-lite*:

- Entre el señor Carlos Ruth Parra Urrego y el Municipio de Flandes se suscribió contrato No. 048 del 16 de febrero de 2012, cuyo objeto era “EL CONTRATISTA se obliga con el Municipio de Flandes a APOYO EN LOS SERVICIOS DE CUSTODIA DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA ALIANZA DEL MUNICIPIO DE FLANDES, de acuerdo con los estudios previos, la invitación pública y la propuesta presentada”, por un término de ejecución de 6 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio y por un valor de \$4.800.000. Se realizó la adición No. 001 al contrato en cuantía de \$2.000.000 y se prorrogó el tiempo de ejecución en quince (15) días. Luego se efectuó la adición No. 002 en cuantía de \$ 2.000.000 y modificación No. 1 del 3 de septiembre de 2012, prorrogando el término en dos meses y quince días (archivo CTO 048-2012.pdf, carpeta B2.1. 2019-00432 ANEXOS EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO)
- El Municipio de Flandes y el señor Carlos Ruth Parra Urrego suscribieron el contrato de prestación de servicios y apoyo a la gestión No. 183 del 16 de noviembre de 2012, cuyo objeto era “PRESTACIÓN DE APOYO A LA GESTIÓN EN ACTIVIDADES OPERATIVAS EN EL CENTRO DE AYUDAS EDUCATIVAS DEL MUNICIPIO DE FLANDES.”, por un término de ejecución de 1 mes y 14 días contados a partir de la suscripción del acta de inicio y por un valor de \$ 1.173.324. (archivo CARPETA 183 DEL 2012.pdf, carpeta B2.1. 2019-00432 ANEXOS EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO)
- El señor Carlos Ruth Parra Urrego celebró con el Municipio de Flandes, el contrato No. 072 del 16 de enero de 2014, cuyo objeto era “EL CONTRATISTA SE OBLIGA A PRESTAR AL MUNICIPIO DE FLANDES, POR SUS PROPIOS MEDIOS, CON PLENA AUTONOMÍA DE SUS SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN DE CUSTODIA EN LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE FLANDES Y SUS DEPENDENCIAS EN SUS DISTINTAS INSTALACIONES PARA VELAR POR EL PATRIMONIO DEL MUNICIPIO”, por un término de 6 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio y por un valor de \$ 5.700.000 (archivo CTO 072-2011.pdf, carpeta B2.1. 2019-00432 ANEXOS EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO)

- El señor Parra Urrego, fue nombrado en el cargo de supernumerario mediante Resolución No. 115 de 2013, por el término de dos meses, entre el 2 de enero al 30 de marzo de 2013, tomando posesión de este el 8 de enero de 2013 (archivos ANEXO 1 (1).pdf, ANEXO 2.pdf, carpeta B2.1. 2019-00432 ANEXOS EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO)
- El señor Carlos Ruth Parra Urrego, fue vinculado como supernumerario por nombramiento efectuado mediante Resolución No. 006 de 2013, por el término de dos meses, entre el 2 de abril al 01 de julio de 2013, tomando posesión del cargo el 2 de abril del mismo año (archivos ANEXO 3.pdf, ANEXO 4.pdf, carpeta B2.1. 2019-00432 ANEXOS EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO)
- Con Resolución No. 421 del 01 de julio de 2014, se efectuó el nombramiento del actor en el cargo de supernumerario por el término de un mes, entre el 16 de julio al 15 de agosto de 2014, tomando posesión del cargo el 16 de julio de dicho año (archivos ANEXO 7.pdf, ANEXO 8.pdf, carpeta B2.1. 2019-00432 ANEXOS EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO)
- El señor Parra Urrego fue nombrado en el cargo de supernumerario mediante Resolución No. 564 de 2014, por el término de 15 días, entre el 16 y el 30 de agosto de 2014, (archivos ANEXO 11.pdf, carpeta B2.1. 2019-00432 ANEXOS EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO)
- Mediante memorial radicado el 8 de octubre de 2018, el actor, a través de apoderada judicial, solicitó el pago de prestaciones sociales por el tiempo de servicios laborado en la entidad territorial, el cual fue denegado a través de oficio 1561 del 20 de marzo de 2019 expedido por el Municipio de Flandes. (Pág. 22-26 archivo A1. 73001333300320190043200.pdf).

## 5. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Con base en el marco jurídico y de cara a las pruebas practicadas, se analizará por separado primero lo relativo a si se configura la relación laboral y se desfigura de contera el vínculo contractual presuntamente enmascarado.

### 5.1. Del contrato realidad

#### ***De la Continuidad – Permanencia de la Función.***

En procura de absolver tal inquietud, a partir de la relación de los contratos de prestación de servicios suscritos entre las partes, encuentra el despacho que se probó la relación por los siguientes periodos:

Contrato Prestación de Servicios No.	Objeto	Plazo	Desde	Hasta
048 de 2012	“...apoyo en los servicios de custodia de la Institución Educativa Alianza del Municipio de Flandes”	6 meses	16/02/2012	15/08/2012
Adición No. 001 al Contrato 048 de 2012		15 días	16/08/2012	30/08/2012
Adición No. 002 y modificación No. 1 al Contrato 048 de 2012		2 meses y 15 días	03/09/2012	15/11/2012

183 de 2012	"...prestación de apoyo a la gestión en actividades operativas en el centro de ayudas educativas en el Municipio de Flandes."	1 mes y 14 días	16/11/2012	31/12/2012
072 de 2014	"... apoyo a la gestión de custodia en la Alcaldía Municipal de Flandes y sus dependencias en sus distintas instalaciones para velar por el patrimonio del municipio"	6 meses	16/01/2014	15/07/2014

También está demostrado que el señor Parra Urrego estuvo vinculado bajo una relación legal y reglamentaria con el ente territorial accionado en los siguientes periodos:

Resolución	Cargo	Periodo	Desde	Hasta
115 de 2013	Supernumerario	2 meses	08 de enero de 2013	30 de marzo de 2013
006 de 2013	Supernumerario	2 meses	2 de abril de 2013	01 de julio de 2013
421 de 2014	Supernumerario	1 mes	16 de julio de 2014	15 de agosto de 2014
564 de 2014	Supernumerario	15 días	16 de agosto de 2014	30 de agosto de 2014

De lo expuesto y teniendo como base la prueba documental que se ha consolidado en el trámite, encontramos como demostrada la vinculación del ahora actor con el Municipio de Flandes, bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios en los períodos comprendidos entre el **16 de febrero de 2012 al 31 de diciembre de 2012 y del 16 de enero al 15 de julio de 2014**, por tanto no se cierne duda alguna acerca de la ininterrumpida prestación del servicio, durante dos periodos de vinculación contractual presentándose interrupción del servicio durante el año 2013 y 2014, pues está probado que el actor estuvo vinculado a través de una relación legal y reglamentaria con la administración municipal, tal como se indicó anteriormente, por consiguiente es evidente que, de conformidad con lo establecido por el Consejo de Estado, en el caso sub examine existe solución de continuidad, para los fines del contrato realidad.

Sobre el hecho alegado por la parte actora acerca de que la vinculación del señor Parra Urrego con el ente territorial se extendió hasta el 31 de enero de 2016, no hay prueba alguna de ello, ni con los documentos aportados junto con la demanda, ni con el expediente administrativo alegado por el Municipio de Flandes, por tanto solo se tendrá en cuenta para el estudio de este caso los periodos antes señalados, es decir, hasta el 15 de junio de 2014 cuando finiquitó la última relación contractual.

### ***De la Prestación Personal del Servicio.***

Verificadas las pruebas documentales obrantes en el expediente, tales como los contratos de prestación de servicios, suscritos por el demandante y el Municipio de Flandes no queda duda que la labor cumplida por el entonces contratista lo era de manera personal y como se aprecia del clausulado contractual.

Del anterior análisis se concluye que la prestación de los servicios del demandante fue para ejercer las labores de "custodio", para los periodos comprendidos entre el 16 de febrero de 2012 al 31 de diciembre de 2012 y del 16 de enero al 15

de julio de 2014 (contratos 048 de 2012 con sus adiciones, 183 de 2012 y 072 de 2014)

De los anteriores elementos de juicio, reluce que la labor desempeñada por el “contratista” debía necesariamente cumplirse de manera personal, y en tal sentido no era admisible, como es apenas lógico, que se hiciera de manera libre y espontánea por aquel, en el horario que escogiera motu proprio o eventualmente a distancia, dada la naturaleza del cargo que desempeñaba, pues se reitera, para cumplir el servicio de custodia en el edificio de la Alcaldía Municipal y sus dependencias o en las distintas instalaciones del ente territorial que el supervisor designara, indefectiblemente se requería la presencia del actor en el lugar donde desarrollaba sus funciones, así se desprende de las obligaciones establecidas en cada negocio contractual:

#### Contrato 048 de 2012

invitación pública y la propuesta presentada. **CLAUSULA SEGUNDA.- OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA:** 1. Desarrollar el objeto del contrato de acuerdo con la propuesta presentada, los estudios previos y la invitación pública. 2. Atender con especial diligencia los requerimientos que para el cumplimiento del objeto contractual haga EL MUNICIPIO. 3. Acreditar el cabal cumplimiento de las obligaciones, frente al Sistema de Seguridad Social Integral. 4. Responder por los impuestos que se generen con la legalización del contrato. 5. **CUMPLIR A CABALIDAD CON EL OBJETO CONTRACTUAL.** **CLAUSULA TERCERA.- OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO:** 1. Cancelar el valor del

#### Contrato 183 de 2012

**OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA:** el **CONTRATISTA** se compromete a: 1. Desarrollar el objeto del contrato de acuerdo con la propuesta presentada y el análisis de conveniencia. 2. Cumplir con diligencia y buena fe el objeto del presente contrato. 3. Atender con especial diligencia los requerimientos que para el cumplimiento del objeto contractual haga EL MUNICIPIO. 4. Acreditar el cabal cumplimiento mensual de las obligaciones establecidas por la leyes 789 de 2002 y 828 de 2003, frente al Sistema de Seguridad Social Integral. 5. Informar oportunamente al supervisor del contrato de las actuaciones adelantadas de acuerdo con el objeto del contrato. 6. Responder por los impuestos que se generen con la legalización del contrato. 7. Garantizar la máxima eficiencia en el servicio. 8. Presentar informe (s) pormenorizado (s) de las actividades desarrolladas en ejecución del presente contrato.

#### Contrato 072 de 2014:

**OBLIGACIONES DE LAS PARTES:** 1. **OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA:** Además de los(as) establecidos(as) en los artículos 4º y 5º de la Ley 80 de 1993, el **CONTRATISTA** se obliga a cumplir todas aquellas obligaciones que se deriven del clausulado del presente contrato, que por su naturaleza y esencia se consideren imprescindibles para su correcta ejecución. Además de ello, son obligaciones **ESPECÍFICAS** del **CONTRATISTA** las siguientes: **OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA.** 1. Cumplimiento de servicio de custodia en la Alcaldía Municipal y sus dependencias, sin que ello signifique subordinación. 2. Coadyuvar en los servicios de custodia cumpliendo con los requerimientos que realice el supervisor en los lugares que el determine. 3. Atender las solicitudes de información respecto a ubicación de las dependencias para atención al ciudadano. 4. Atender con diligencia los llamados que realice el supervisor respecto a la custodia en distintas instalaciones. 5. Efectuar visitas de control de en la sede donde le corresponda la custodia verificando los mismos. 6. Velar la entrada y salida de personal que visite las distintas dependencias de la Alcaldía ejerciendo control sobre las mismas de manera adecuada y por medio adecuado. 7. Rendir en forma mensual un informe detallado sobre las actividades desarrolladas en cumplimiento del presente contrato. 8. Las demás que sean necesarias en relación con el objeto del contrato y que a bien tenga asignar el supervisor. **OBLIGACIONES GENERALES:** 1. Cumplir con el objeto del

Por ello, no cabe duda al Despacho acerca de la prestación personal del servicio que ejerció el demandante.

#### **De la Remuneración.**

Frente al particular, basta con observarse el valor pactado y forma de pago en los diferentes contratos y adicionales suscritos sucesivamente por el demandante con el ente territorial demandado, para verificar que efectivamente el demandante recibía como contraprestación en el cumplimiento de sus labores, la suma convenida para ese momento como honorarios, con lo que no merece ninguna resistencia, el hecho de que efectivamente se percibió una remuneración económica por la labor prestada en desarrollo de las actividades asignadas.

### ***De la Subordinación.***

Ahora, se cifra el presente análisis jurídico en el elemento principal de la relación laboral que se pretende demostrar por la parte actora, pues ciertamente como ya lo adelantaba la jurisprudencia antes citada, es esta la piedra angular sobre la que se edifica un verdadero vínculo de carácter laboral, y en tal sentido sin la concurrencia de este, de nada sirve la demostración de los demás elementos.

En consecuencia, para abordar el examen del mismo, dentro del caso sometido a escrutinio de esta Jurisdicción, debe indicarse que, únicamente fueron aportados como prueba los contratos de prestación de servicios suscritos entre el señor Carlos Ruth Parra Urrego y el Municipio de Flandes, es decir no se aportó otro medio de prueba que permita al Despacho concluir que la relación contractual inicialmente pactada escondió una verdadera relación laboral.

No está probado que el actor cumpliera un horario de trabajo previamente establecido por el ente territorial, o la programación de turnos para cumplir sus labores, pues los documentos aportados con la demanda y que obran en las páginas 95-96 del archivo A1.73001333300320190043200.pdf, y que se rotulan "PLANILLA DE SERVICIO DE PUESTO "COOVISER CTA", corresponden al año 2015, periodo que no está demostrado haya estado vinculado el actor con el municipio, además, no hay contexto alguno sobre el documento aportado para ser valorado por el Despacho en forma conjunta con los restantes medios de prueba.

No existe prueba alguna tampoco sobre si se daban órdenes directas o indirectas al actor y en caso afirmativo, quién o quiénes emitía las mismas, para que pudiera analizarse si se trataba de una simple coordinación para el desarrollo del objeto contractual o sí realmente existía una subordinación.

Lo anterior lleva concluir al Despacho que no existe prueba alguna sobre el elemento más importante para desenmascarar una relación laboral, cual es la subordinación alegada por la parte actora respecto de la vinculación contractual que tuvo con la entidad territorial entre los años 2012 y 2014.

## **6. CONCLUSIÓN JURÍDICA**

Visto la anterior, se concluye que la parte demandante solo logró demostrar la existencia de dos de los tres elementos que configuran la existencia de una auténtica relación laboral, esto es la prestación personal del servicio y la remuneración, mas no así el elemento más importante de todos, el de la subordinación, por cuanto la única prueba allegada al plenario fueron los contratos celebrados entre las partes.

Por tanto, estima el Despacho que no existe vocación de prosperidad en las pretensiones elevadas por la parte demandante, por cuanto no logro demostrar la existencia del elemento más importante con el que realmente se configura una relación laboral y por tanto, en el presente asunto no se puede hablar da la existencia de una contrato realidad, sino que la vinculación contractual presentada entre el señor y el Municipio de Flandes durante los periodos comprendidos entre el **16 de febrero de 2012 al 31 de diciembre de 2012 y del 16 de enero al 15 de julio de 2014,** sigue entendiéndose, corresponde a aquella derivada de los contratos de prestación de servicios, que no da lugar al pago de las prestaciones sociales e indemnizaciones reclamadas, lo cual conlleva a denegar las pretensiones de la demanda.

## 7. CONDENA EN COSTAS

Al resultar denegatorias las pretensiones de la demanda y al no tratarse de un asunto en el que se ventile un interés público, es menester proveer sobre la correspondiente condena en costas a favor de la parte accionada, ateniendo el criterio objetivo valorativo expuesto por el Consejo de Estado en sentencia calendada el 26 de julio de 20186, verificando en consecuencia que la entidad demandada desplegó actividades en pro de su defensa con la contestación de la demanda y la presentación de alegatos de conclusión escritos, razón por la cual se fijará la suma de UN MILLÓN DE PESOS (\$1.000.000) por concepto de agencias en derecho a favor de la parte demandada y se ordenará que por Secretaría se realice la correspondiente liquidación de los gastos procesales en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué Tolima**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: DENEGAR** las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por Carlos Ruth Parra Urrego contra el Municipio de Flandes, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas de esta instancia a la parte demandante y a favor de la demandada. Líquidense, tomando en cuenta como agencias en derecho la suma de UN MILLÓN DE PESOS (\$1.000.000)

**TERCERO:** De no ser apelada esta providencia, se ordena el archivo definitivo del expediente, previo las anotaciones de rigor

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**DIANA CAROLINA MÉNDEZ BERNAL**  
Jueza

Firmado Por:

Diana Carolina Mendez Bernal  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
Oral 3

**Ibague - Tolima**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **8e6f7e2df25c802ecf703e0fb2bb5d2155f7a2bc9e87c2fe35887a8aa052ff77**

Documento generado en 01/07/2022 02:29:41 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**