



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

Radicado: 73001-33-33-005-2019-00214-00
Medio de Control: **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**
Demandante: **Alfonso Cofles Urueña**
Demandado: **Municipio de Ibagué – Secretaría de Planeación**

Realizada la audiencia oral que trata el artículo 180 del C. de P.A. y de lo C.A. y surtido el trámite establecido en los artículos 181 y 182 *ibidem*, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, el Despacho¹ profiere la decisión de mérito y que en derecho corresponda dentro del presente medio de control.

1. Antecedentes:

De la Demanda.

El señor **Alfonso Cofles Urueña** actuando por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho establecido en el artículo 138 del C. de P.A. y de lo C.A. promovió demanda contra **el Municipio de Ibagué -Secretaría de Planeación**, tendiente a obtener mediante sentencia judicial, un pronunciamiento favorable sobre las siguientes:

Declaraciones y condenas:

1. Que se declare nulo el acto administrativo Nro.1302-98445 del 9 de octubre de 2018, mediante el cual la demandada se niega a declarar la existencia de una relación legal y reglamentaria de carácter laboral entre el señor **Alfonso Cofles Urueña** y el Municipio de Ibagué – Secretaría de Planeación desde el 9 de junio de 2008 hasta el 30 de diciembre de 2015 y en consecuencia, al pago de conceptos prestacionales e indemnizatorios solicitados.
2. Que a título de restablecimiento del derecho se condene a la entidad demandada al reconocimiento y pago de los siguientes conceptos, durante la época comprendida entre el 9 de junio de 2008 hasta el 30 de diciembre de 2015.
 - 2.1. Pagar las cesantías durante todo el vínculo y de forma retroactiva;
 - 2.2. Pagar los intereses a las cesantías durante todo el vínculo;
 - 2.3. Pagar la prima legal anual y semestral de servicios durante todo el vínculo;
 - 2.4. Pagar las vacaciones o indemnización de vacaciones que se causaron durante todo el vínculo laboral;
 - 2.5. Pagar la bonificación por servicios durante todo el vínculo laboral;
 - 2.6. Pagar la Prima de navidad durante todo el vínculo laboral;

¹ Atendiendo las pautas establecidas desde el decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del “estado de emergencia económico, social y ecológico” decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-COV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “Coronavirus”; y desde el acuerdo pcsja20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el consejo superior de la judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, **la presente providencia fue discutida y aprobada por la el juzgado a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.**

- 2.7. Pagar la prima de vacaciones a que tiene derecho;
- 2.8. Pago de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones y/o devolución de los mismos por haber sido sufragados por mi cliente sin que tuviere que hacerlo;
- 2.9. Pago del incremento de la asignación básica;
- 2.10. Pagar en incremento la nivelación salarial con referencia al trabajador de planta que desarrolla iguales o similares funciones del reclamante;
- 2.11. Pago del auxilio de transporte durante todo el vínculo;
- 2.12. Pago de bonificación por servicios prestados;
- 2.13. Pago de bonificación especial de recreación;
- 2.14. Pago de dotaciones;
- 2.15. Pagar la indemnización moratoria por no consignación de cesantías en fondo de cesantías;
- 2.16. Indexación o corrección monetaria (cuaderno principal fls. 1 a 6 expediente digital).

Hechos:

Como presupuestos fácticos de sus pretensiones, narró los siguientes:

1. Que entre el señor Alfonso Cofles Urueña y el Municipio de Ibagué - Secretaría de Planeación, se suscribieron los contratos de prestación de servicios Nro. 358 del 9 de junio de 2008, 21 del 20 de enero 2009, 150 del 8 de febrero de 2010, 98 del 26 de enero de 2011, 95 del 27 de febrero de 2012, 1272 del 30 de noviembre de 2012, 73 del 25 de enero de 2013, 226 del 15 de enero de 2014, 1830 del 22 de agosto de 2014, 1000 del 4 de marzo de 2015 y 3164 del 1 de diciembre de 2015, para el cargo de mensajero.
2. El cargo de mensajero desempeñado por el señor Alfonso Cofles Urueña, tenía como funciones *“1) Apoyar en la entrega y reclamación de correspondencia interna y externa dirigida y expedida por la Secretaría de planeación municipal. 2) Cuando requiera realizar las actividades correspondientes a fotocopiado de actos administrativos y documentos de la Secretaría de planeación. 3) Apoyar en la entrega del archivo de la Secretaría de planeación municipal. 4. Obligaciones Generales: 8. Ejecutar el objeto del contrato de acuerdo a lo estipulado en las condiciones para contratar y en la oferta presentada por el contratista. 9. Las demás que se requieran de acuerdo a la naturaleza del contrato. 10. Realizar oportunamente los pagos al sistema de seguridad social y parafiscal de acuerdo con el artículo 23 de la Ley 1150 del 2007. 11. Guardar la suficiente reserva profesional sobre la información que se obtenga de las actividades realizadas. 12. Responder por la calidad de los servicios prestados, sin perjuicio de la respectiva garantía. 13. Presentar informes al supervisor técnico del contrato sobre el cumplimiento de las obligaciones, para la realización del respectivo pago, 14. Cumplir con lo ordenado por el Decreto 1069 del 19 de Diciembre de 2006 (por medio del cual se estableció el código de Ética y valores de la Alcaldía Municipal de Ibagué cuyo artículo 18 establece: “Todo contratista o personal vinculado, independiente del tiempo de vinculación con la Administración, deberá cumplir en todos sus aspectos el presente Código de Ética, lo cual, manifestará por escrito al momento de su vinculación, como compromiso ineludible; requerimiento que hará parte de la minuta del contrato a suscribir”.*
3. Que además de las funciones señaladas en el numeral anterior, desempeñó adicionalmente y de carácter especial, tales como, *“a) atender todos los requerimientos que el Municipio realice respecto del servicio contratado, b) Actuar con eficacia y responsabilidad en la ejecución de las actividades objeto del contrato y conexas al mismo; c) Responder por los elementos, bienes, información, etc. que se pongan a su disposición para la ejecución del presente contrato, propendiendo, en todo caso, por su conservación y uso adecuado; d) Rendir oportunamente los informes que sobre la ejecución y estado del contrato le solicite el Municipio por conducto del supervisor y acatar las instrucciones e indicaciones que éste le imparta; e) Informar oportunamente al Municipio sobre cualquier eventualidad que pueda sobrevenir y que afecte el desarrollo del contrato; f) No aceptar presiones o amenazas de quienes*

actúen por fuera de la ley y comunicar oportunamente al Municipio y él la autoridad competente, si ello ocurriere, so pena de que el Municipio declare la caducidad del contrato, g) El Contratista, está sometido al deber de confidencialidad y reserva en el manejo de la información que con ocasión del contrato le sea suministrada por el Municipio o conocida por él por cualquier medio”.

4. Que la vinculación laboral se mantuvo vigente desde el 9 de junio de 2008 hasta el 30 de diciembre de 2015 sin solución de continuidad, ya que se debía asistir sin que existiera contrato, cumplir el horario del personal de planta, esto es: lunes a viernes de 7:00a.m a 12:00p.m. y de 2:00p.m. a 6p.m. y los sábados de 7:00a.m. a 12:00p.m. debiendo acudir a las instalaciones las instalaciones de la Secretaría de Planeación para el desempeño de sus funciones, pues debía ejercerlas con las herramientas, equipos, espacios, y medios de producción de la entidad, no pudiendo ausentarse o abandonar las actividades, salvo cuando se obtenía autorización del personal de planta del Municipio de Ibagué – Secretaría de Planeación y recibiendo como remuneración mensual la suma de \$1.100.000.
5. Que el aquí demandante estaba subordinado, sin que pudiese disponer libremente de su tiempo en la actividad contractual u otra alterna, vigilada en la forma, tiempo y modo de ejecutar y supeditada a las exigencias constantes y reiterativas del Municipio, por lo que dadas las circunstancias irregulares de la vinculación, se tiene que el señor Alfonso Cofles Urueña, tiene la categoría de empleado público y como tal tiene derecho a devengar el sueldo que la ley señala, junto con todas las prestaciones legales (cuaderno principal fls. 6 a 10 expediente digital).

Normas violadas y concepto de violación.

Como normatividad transgredida, el profesional en derecho cita los artículos 13 y 53 de la Constitución Política, numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, artículo 2 del Decreto 1082 de 2015 y Decreto 2150 de 1995, cita la sentencia de fecha 10 de febrero de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del expediente 2011-214, M.P. Álvaro Javier González Bocanegra, sentencia C-154 de 1997, proferida por la H. Corte Constitucional y el título V, Capítulo 3, artículos 161 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Expresó que la entidad demandada ha menoscabado las disposiciones que regulan lo relativo al régimen laboral de la demandante, pues ha dejado de emplear la normatividad aplicable al caso en concreto, en especial, a la relación laboral y prestacional existente entre el señor **Alfonso Cofles Urueña** y el **Municipio de Ibagué – Secretaría de Planeación**, lesionando los derechos e intereses económicos del demandante, al haberse desconocido el verdadero vínculo laboral existente y someterlo a realizar funciones que desdibujaban la naturaleza del contrato de prestación de servicios.

Trámite procesal.

La demanda se presentó el 3 de mayo de 2019 (fl. 3, renglón 1 carpeta cuaderno principal expediente digital), mediante providencia del 21 de mayo de 2019 se admitió la demanda, ordenándose la notificación a la entidad demandada el Municipio de Ibagué – Secretaría de Planeación Municipal y al Ministerio Público (fls. 151 y 152, cuaderno principal expediente digital).

Surtida en debida forma la notificación a las partes (fls. 161 a 163 carpeta cuaderno principal expediente digital), de la constancia Secretarial obrante a folio 167 del cuaderno principal del expediente digital, se evidencia que dentro del término para contestar la demanda de la referencia, **la entidad demandada guardó silencio**. Sin

embargo, con posterioridad al vencimiento de dicho termino, contestó la demanda de forma **extemporánea**.

La audiencia inicial.

Por auto del 15 de octubre de 2021, se fijó fecha y hora para realizar la audiencia inicial que trata el artículo 180 del C. de P.A. y de lo C.A., la cual se efectuó el 28 de octubre de 2021 (renglones 6 y 14 expediente digital).

En la diligencia se procedió al saneamiento del proceso, decisión de excepciones previas, fijación del litigio, se tuvo por fracasada la etapa conciliatoria, y se procedió a la incorporación de las pruebas aportadas por las partes, su decreto de parte y de oficio.

El día 11 de noviembre de 2021 se realizó la audiencia de pruebas que trata el artículo 181 del C. de P.A. y de lo C.A., en la que se pone en conocimiento las documentales allegadas por las partes para cumplir con la prueba decretada de oficio, sin observaciones, ordenándose su incorporación al proceso, asimismo, se recepciono la prueba testimonial a los señores Heriberto Cruz Olaya y Ramiro Varón Cabiedes, se declaró precluido el término probatorio, al haberse recaudado el material probatorio, procediéndose a correr el traslado para alegar de que trata el artículo 182 del C. de P.A. y de lo C.A. (renglón 5 expediente digital), término dentro del cual la parte demandada se pronunció (renglón 25 expediente digital).

Alegatos de Conclusión.

Parte demandada Municipio de Ibagué.

Oponiéndose en etapa de alegatos a la pretensiones de la demanda, solicita se denieguen las súplicas de la misma, toda vez que dentro de presente asunto se logró demostrar que el ente territorial no sostuvo relación laboral alguna con el demandante, pues el Municipio de Ibagué ajustó sus contrataciones a las normas aplicables, sin que dentro de los mismos se constituyeran los elementos esenciales de una relación laboral (prestación personal del servicio, subordinación continua y salario), alegados por el accionante (renglón 23 expediente digital).

3. Consideraciones

Competencia.

Es competente este Despacho para avocar el conocimiento del presente asunto en primera instancia, de conformidad a lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el numeral 4 del artículo 104 del C. de P.A. y de lo C.A., así como lo dispuesto en los artículos 155, numeral 2 y 156, numeral 3 *ibidem*.

Problema jurídico.

El problema jurídico por resolver consiste en determinar ¿Si existió entre el señor Alfonso Cofles Urueña y el Municipio de Ibagué una relación laboral por el periodo comprendido entre el 9 de junio de 2008 al 30 de diciembre de 2015, y si de esa relación laboral es posible derivar el reconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales, indemnizaciones, aportes y cotizaciones a la seguridad social integral por el periodo mencionado, todo lo anterior en aplicación al principio de la realidad sobre las formalidades, establecidas por los sujetos de las relaciones laborales?

Tesis parte demandante

Al accionante le asiste derecho a que se reconozca la configuración de un contrato de carácter laboral, en virtud de la primacía de la realidad sobre las formalidades, como quiera que las circunstancias que caracterizan su vinculación llevan envuelta

la configuración de una verdadera relación de carácter laboral, advirtiendo que se encuentran presentes los elementos esenciales de un contrato laboral, en tanto el accionante prestó de manera personal sus servicios a la entidad demandada, bajo la subordinación y dependencia, en el cumplimiento directo de órdenes y horarios impuestos por sus superiores, recibía una contraprestación económica por dicha prestación que no obstante catalogarse como honorarios, desentrañan ciertamente el carácter de salario. Por ende, sostiene que le asiste derecho al demandante al reconocimiento y pago de sus prestaciones sociales, derivadas de la configuración del contrato de índole laboral, aunado a las indemnizaciones que le corresponde.

Tesis parte demandada

No contestó la demanda.

Tesis del Despacho

Para el Despacho una vez analizados los argumentos de hecho y derecho de la demanda, la contestación, excepciones, alegatos de conclusión; y luego de la valoración en conjunto de los medios de prueba regular y oportunamente allegados al proceso, le asiste derecho al demandante, por cuanto, según los parámetros jurisprudenciales y legales aplicables al caso, la labor para la cual fuera contratado comprende funciones y deberes que corresponden a la labor ínsita de la entidad demandada y cuya naturaleza es de carácter permanente, acreditados así los elementos esenciales que configuran una relación de carácter laboral, esto es, subordinación en el cumplimiento de órdenes, remuneración por la labor prestada, la prestación personal del servicio y la permanencia en la ejecución de la actividad contratada, en contraposición al carácter temporal que caracteriza a los contratos de prestación de servicios.

Existe mérito para la prosperidad parcial de las pretensiones de la demanda frente a la declaración de una relación de índole laboral, la cual tuvo algunas interrupciones, y el consecuente reconocimiento de las prestaciones derivadas de tal naturaleza, en lo que tiene que ver únicamente a los aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones. En lo demás se denegarán las pretensiones.

Marco Normativo

De la nulidad y restablecimiento del derecho

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho tiene fundamento en el artículo 138 del C. de P. A. y de lo C.A., al alcance de toda persona que considere que con un acto administrativo se infirió agravio a sus derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, ejercicio con el cual se obtienen, de forma simultánea, tanto la nulidad del acto como el restablecimiento de los derechos personales violados por la decisión contenida en el acto o en los actos objeto de demanda.

Del principio de legalidad enunciado se aprecia, claramente, que la acción se origina en **un acto administrativo** que el demandante considera ilegal; **persigue** (objeto) la nulidad del acto y además el restablecimiento de un derecho, y/o la indemnización y/o la devolución de lo indebidamente pagado. Tal acción se encamina a: 1) **impugnar** la validez de un acto jurídico administrativo y, como declaración consecuenencial, 2) **restablecer** el derecho subjetivo lesionado.

El señor **Alfonso Cofles Urueña** ha ejercido la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a efecto de cuestionar el acto administrativo contenido en el oficio Nro. 1302-98445 del 9 de octubre de 2018, que negó la existencia de una relación laboral entre el Municipio de Ibagué y el demandante y por ende, el reconocimiento de salarios y prestaciones sociales, por cuya ilegalidad aboga y en consecuencia de ello, depreca el restablecimiento de sus derechos conculcados por el proceder de la entidad accionada, solicitando se condene a la entidad a reconocer la existencia de

una relación laboral de derecho público por el periodo comprendido entre el 9 de junio de 2008 y 30 de diciembre de 2015 y pagar al demandante las acreencias laborales, esto es, *pagar las cesantías durante todo el vínculo y de forma retroactiva; pagar los intereses a las cesantías durante todo el vínculo; pagar la prima legal anual y semestral de servicios durante todo el vínculo; pagar las vacaciones o indemnización de vacaciones que se causaron durante todo el vínculo laboral; pagar la bonificación por servicios durante todo el vínculo laboral; pagar la prima de navidad durante todo el vínculo laboral; pagar la prima de vacaciones a que tiene derecho; pago de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones y/o devolución de los mismos por haber sido sufragados por mi cliente sin que tuviere que hacerlo; pago del incremento de la asignación básica; pagar en incremento la nivelación salarial con referencia al trabajador de planta que desarrolla iguales o similares funciones del reclamante; pago del auxilio de transporte durante todo el vínculo; pago de bonificación por servicios prestados; pago de bonificación especial de recreación; pago de dotaciones; pagar la indemnización moratoria por no consignación de cesantías en fondo de cesantías y la indexación o corrección monetaria.*

Por ende, procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Al respecto se observa que se trata de un acto que impone una decisión administrativa proferida en una entidad pública que afecta, por no satisfacer o atender un derecho o interés subjetivo, individual o concreto; por consiguiente, es susceptible de control por esta jurisdicción mediante la pretensión que se ha promovido, y el Despacho es competente para conocer de ello.

El Consejo de Estado² ha advertido al respecto:

“Conforme lo ha precisado la doctrina y la jurisprudencia, el acto administrativo es una especie dentro del género de los actos jurídicos, caracterizado por ser expresión del ejercicio de la función administrativa del Estado, independientemente del órgano que lo expide o produce³, entendida ésta como aquella actividad estatal que cumplen o desarrollan los agentes del Estado y lo particulares expresamente autorizados por la ley⁴, la cual, a diferencia de la función legislativa, se ejerce en el plano sublegal⁵, y, que excepto las supremas autoridades administrativas, por esencia, participa de la presencia de un poder de instrucción⁶.

Por lo tanto, desde el punto de vista de su contenido, el acto administrativo consiste entonces en la expresión de la voluntad, generalmente unilateral⁷, de la administración o de los

² Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: GERMÁN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR; sentencia del 7 de septiembre de 2.000, Expediente 12244 – Contractual, Actor: María del Consuelo Herrera Osorio, Demandada: la Nación - Ministerio de Comunicaciones.

³ GORDILLO, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo - El Acto Administrativo”, 1ª Ed. Colombiana, Edit. Biblioteca Jurídica Dike, Santafé de Bogotá, 1999, pág. I-14.

⁴ Como es el caso por ejemplo de las Cámaras de Comercio, a quienes la ley les ha encomendado el manejo del registro mercantil (arts. 26 y 27 del Código de Comercio) y el registro de proponentes para la contratación estatal (art. 22 de la ley 80 de 1993), o la función notarial confiada a particulares (art. 1º del decreto 960 de 1979), o las entidades bancarias en cumplimiento del encargo de recaudación de tributos, etc.

⁵ Es decir, con una doble subordinación normativa: la primera a la Constitución Política y, la segunda, la ley; en tanto que la función legislativa se ejerce con arreglo a la primera de tales sujeciones.

⁶ Esta es precisamente una de las notas tipificadoras que permite distinguir la función administrativa de la función jurisdiccional. Sin embargo, por orden lógico de organización y de colocación de las cosas, de ese poder de instrucción se exceptúan las supremas autoridades administrativas, como acontece por ejemplo con el Presidente de la República, los gobernadores departamentales y los alcaldes municipales (con excepción de algunas precisas materias en las que éstos, por expresa disposición constitucional, constituyen agentes del Presidente, v. gr. en el manejo del orden público, art. 296).

⁷ Aunque hoy en día, en desarrollo de la participación de los administrados en la gestión de las tareas del Estado en general y de la actividad administrativa en particular, lo mismo que, como producto del fenómeno de la concertación como estrategia de gobierno, el acto administrativo ha dejado de ser exclusivamente expresión de la voluntad “unilateral” de la administración pública, para dar paso a la participación del gobernado en la producción de los actos administrativos, como por ejemplo, en la adopción de medidas como la fijación de los

particulares -expresamente autorizados para hacerlo-, en cumplimiento de función administrativa, dirigida a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas particulares o generales, entendidas éstas a su vez, como las distintas posiciones que pueden tener las personas frente a determinadas normas o formas de derecho, como por ejemplo, las situaciones de servidor público, contribuyente, usuario de un servicio público, contratista, oferente, etc.

En ese contexto, desde el punto de vista de su estructura, los elementos del acto administrativo son los siguientes: a) El objeto (una decisión); b) la competencia (facultad o capacidad para producir el acto); c) los motivos (razones de hecho y de derecho que sirven de fundamento a la decisión); d) las formalidades (conjunto de requisitos sucesivos que integran un procedimiento para la expedición del acto), y e) la finalidad (objetivo o propósito que se busca alcanzar con el acto, la cual comprende una común de todo acto, que es el interés general, y las específicas de cada acto en particular), los cuales, desde un perspectiva metodológica de su presentación, podría decirse que corresponden, en su orden, a los siguientes interrogantes: qué, quién, por qué, cómo y para qué”. El acto demandado pues, cumple con todos estos requisitos y por ello es un acto administrativo digno de ser juzgado.

Marco normativo y jurisprudencial – Estado de la Cuestión. **Contrato realidad.**

La Constitución Política de Colombia, estableció en el artículo 53 los principios mínimos fundamentales que deben regir las relaciones laborales para todo tipo de empleado, sea este del orden oficial o privado.

Entre esos principios básicos, hace referencia a la “(...); **primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales;** (...).”

Por su parte, el artículo 122 de la Constitución determinó que no habrá empleo público que previamente no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento, y a su vez, que, para proveer los cargos de carácter remunerado, es necesario que estén contemplados en la respectiva planta y tengan previstos sus emolumentos en el presupuesto pertinente. El artículo 125 *ibid.*, indicó que:

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.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

En el régimen jurídico colombiano existen tres tipos de vinculaciones con entidades del Estado con características o particularidades propias, que se identifican así:

- 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).⁸

incrementos salariales, la liquidación consensual de los contratos estatales, la adopción de planes y programas de desarrollo, etc.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, CP. GERARDO ARENAS MONSALVE, sentencia del 22 de noviembre de 2012, Expediente 25000-23-25-000-2003-00839-01 (1165-2010), demandante: Roberto Alfonso Chávez Vargas, demandado: Municipio de Fusagasugá.

Al tenor del numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el legislador estableció un concepto legal para el contrato de prestación de servicios como tipología de contrato estatal, según el cual:

*" ARTICULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.
(...)*

3°. Contrato de prestación de servicios. Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable".

Del texto transcrito se tiene entonces que (i) el contrato de prestación de servicios es un acto jurídico generador de obligaciones (ii) cuyo objeto está encaminado al desarrollo de actividades propias de administración y/o funcionamiento de la entidad contratante; (iii) que puede celebrarse entre entidades estatales y un privado, sea este persona jurídica o natural, donde en este último evento (privado – persona natural), dicha contratación queda supeditada a que (a) la actividad no puede ejecutarse con el personal vinculado a la entidad o (b) se requiere de cierto conocimiento especializado con el que no se cuenta. Aunado a ello este contrato también se caracteriza por (iv) tener temporalidad limitada, y (v) que de él no se deriva relación o acreencia laboral alguna.

A su vez, la Corte Constitucional en la sentencia C-154 de 1997⁹ efectuó el análisis de constitucionalidad del numeral 3º -parcial- del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 que reguló el Estatuto de Contratación Administrativa, y en la misma providencia hizo referencia a las características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo.

En relación con el contrato de prestación de servicios, consideró que éste se caracteriza por:

*"El contrato de prestación de servicios a que se refiere la norma demandada, se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración **no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante** o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características:*

a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.

***El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada.** [...]*

***b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato.** Esto*

⁹ Corte Constitucional, Sala Plena, MP. HERNANDO HERRERA VERGARA, sentencia del 19 de marzo de 1997, expediente D-1430, Actores: Norberto Ríos Navarro, Tulio Elí Chinchilla Herrera, Alberto León Gómez Zuluaga, Carlos Alberto Ballesteros Barón y Germán Enrique Reyes Forero, Norma acusada: Numeral 3o. - parcial del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 "Por la cual se dicta el Estatuto de Contratación Administrativa".

significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.

Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente»¹⁰. (Negrilla, subrayado fuera del texto)

Respecto del contrato de trabajo, indicó que éste se caracteriza por la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación de este, mientras que, en el contrato de prestación de servicios, la actividad a desarrollar es independiente, excluyendo la subordinación, elemento esencial, distintivo y determinante en la diferenciación entre dichas formas de contratar.

El modo de contratación a través de contrato de prestación de servicios no tiene como efectos el reconocimiento de prestaciones sociales, salvo que se acredite que, en la ejecución de dicho contrato, existió subordinación, lo cual tipifica el contrato de trabajo o una relación laboral, con el consecuente reconocimiento y pago de prestaciones sociales.

Por su parte, el artículo 2 del Decreto 2400 de 1968, modificado por el artículo 1 del Decreto 3074 del mismo año precisó que: “...para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones.”¹¹ (Subraya fuera de texto).

En el mismo sentido, el artículo 7 del Decreto 1950 de 1973 estableció que en ningún caso pueden celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente.

La Corte Constitucional realizó el análisis de constitucionalidad del artículo 2º (parcial) del Decreto Ley 2400 de 1968, tal y como fue modificado por el artículo 1º (parcial) del Decreto Ley 3074 de 1968¹², reiterando los elementos constitutivos de

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-154 de 1997, Magistrado Ponente: HERNANDO HERRERA VERGARA. Ibid.

¹¹ Mediante sentencia C-614 de 2009 la Corte Constitucional indicó respecto de dicho aparte, entre otras cosas, que la permanencia es un elemento indicativo adicional de la existencia de una verdadera relación laboral.

¹² Corte Constitucional, MP. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, sentencia del 2 de septiembre de 2009, radicado: C-614 de 2009, D-7615, Actor: María Fernanda Orozco Tous, Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 2º (parcial) del Decreto Ley 2400 de 1968, tal y como fue modificado por el artículo 1º (parcial) del Decreto Ley 3074 de 1968.

una relación laboral y de una relación contractual de prestación de servicios y sus distinciones. La referida Corporación indicó:

(...). ..., 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. De esa manera, ahora resulta relevante e indispensable establecer cómo debe entenderse el concepto de función permanente. (...).

La jurisprudencia colombiana permite establecer algunos criterios que definen el concepto de función permanente como elemento, que sumado a la prestación de servicios personales, subordinación y salario, resulta determinante para delimitar el campo de la relación laboral y el de la prestación de servicios, a saber: i) Criterio funcional: (...). ii) Criterio de igualdad: (...). iii) Criterio temporal o de la habitualidad: (...). iv) Criterio de la excepcionalidad: (...). v) Criterio de la continuidad: (...).

..., una de las condiciones que permite diferenciar un contrato laboral de un contrato de prestación de servicios es el ejercicio de la labor contratada, pues sólo si no hace parte de las funciones propias de la entidad, o haciendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieran conocimientos especializados, pueden celebrarse contratos de prestación de servicios. De lo contrario, la administración debe recurrir a la ampliación de la planta de personal para celebrar contratos laborales.

Por su parte el Consejo de Estado¹³ reitera respecto de la configuración del contrato realidad, que deben acreditarse los tres elementos propios de una relación de trabajo:

1) la prestación personal del servicio (de manera permanente), 2) la remuneración respectiva y, 3) la subordinación y dependencia en el desarrollo de una función pública, **de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier otro servidor público**, siempre y cuando la subordinación que se alega no se enmarque simplemente en una relación de coordinación entre las partes para el desarrollo del contrato, en virtud de las particularidades de la actividad para la cual fue suscrito¹⁴.

Con relación a la presunción legal establecida en la Ley 80 de 1993 artículo 32, y la carga de la prueba para desvirtuarla, el referido tribunal consideró:

*..., es claro que el inciso 2º del numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, no establece presunción legal que permita considerar como laboral toda relación contractual estatal en la modalidad de prestación de servicio. (...) por el contrario, la disposición en cita de manera expresa consagró que en ningún caso se generaría una relación de trabajo, por lo que, **si el contratista recurre a la jurisdicción, está en la obligación de desvirtuar la naturaleza del contrato estatal**, como quiera que es él quien está llamado a demostrar los elementos esenciales o configurativos de una verdadera relación laboral.*

..., el contratista que pretenda desvirtuar la presunción que recae sobre los contratos de prestación de servicios que ejecutó en favor de la administración y sobre los cuales, considera que en la realidad, lo desarrollado fue una verdadera

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, CP. JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE, sentencia del 23 de junio de 2005, Radicado 20001-23-31-000-2001-00487-01 (2161-04).

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P. BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ, sentencia del 19 de febrero de 2009, Radicado 730012331000200003449-01 (3074-2005), actor: Ana Reinalda Triana Viuchi.

relación de trabajo, tiene que (...) probar la existencia de los elementos configurativos de la relación laboral, enervando los efectos de la presunción legal que afecta la relación contractual primigenia.

..., la viabilidad de las pretensiones encaminadas a la declaración de una relación laboral debe encontrar un sustento claro y preciso en la actividad probatoria que la parte demandante lleve a cabo a fin de desvirtuar la naturaleza contractual de la relación establecida y la presencia real dentro de la actividad desplegada de los elementos anteriormente señalados, especialmente el de subordinación, que como se mencionó, es el que desentraña fundamentalmente la existencia de una relación laboral encubierta.¹⁵

De acuerdo con lo anterior, si bien la Constitución Política garantiza la protección del trabajador y sus derechos, desde la perspectiva de la existencia de un contrato realidad, también lo es que la ley presume que los contratos de prestación de servicios que se celebren con las entidades estatales, se celebran con tal fin, es decir, excluyendo todos los elementos constitutivos de una relación laboral, **de modo que corresponde al interesado directo desvirtuar la presunción legal del objeto de los contratos de prestación de servicios, esto es, acreditando con suficiencia los elementos característicos de una relación laboral.**

En ese sentido, se invierte la carga de la prueba y es necesario que la parte interesada acredite la prestación personal del servicio, la remuneración y la subordinación o dependencia respecto de quien prestó el servicio, además de la permanencia en la prestación del servicio, y que la actividad desarrollada sea inherente a la entidad y similar a las funciones desempeñadas por los empleados de planta.

Corresponde señalar que con sustento en las leyes 734 y 790 de 2002, y 909 de 2004 la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha pronunciado respecto del uso indebido del contrato de prestación de servicios, para indicar que “En el ordenamiento jurídico no solo se ha previsto la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para llevar a cabo funciones propias previstas en la ley o en los reglamentos para un empleo público, sino que también se han fijado sanciones para el servidor que contrate a través de esta modalidad por fuera de los fines contemplados en el estatuto de contratación estatal.”¹⁶

El Consejo de Estado en sentencia de 25 de agosto de 2016, unificó su jurisprudencia respecto al contrato realidad y aspectos conexos, como el ingreso base que debe tenerse en cuenta para efectos de la liquidación de las prestaciones a que haya lugar, la prescripción de los derechos laborales reclamados, entre otros aspectos.

En la parte considerativa de la sentencia se expusieron importantes argumentos relacionados, en especial, con los aspectos determinantes para la configuración del contrato realidad:

“(...) el denominado “contrato realidad” aplica cuando se constata en juicio la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”. CP. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, sentencia del 16 de marzo de 2017, Radicado: 20001-23-33-000-2012-00219-01(4267-2014).

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, CP. CÉSAR PALOMINO CORTÉS, sentencia del 26 de julio de 2018, Radicado: 68001-23-31-000-2010-00799-01 (2778-2013).

de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación propia de las relaciones laborales.

De igual manera, (...) 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.”¹⁷

En consecuencia, fijó las siguientes reglas (acreditada la relación laboral):

i) 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.**

ii) 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.

iii) 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 de seguridad social en pensiones, que podrían tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional.

iv) Las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social **derivados del contrato realidad**, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están exceptuadas de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra C, del CPACA).

v) **Tampoco resulta exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que al estar involucrados en este tipo de controversias (contrato realidad) derechos laborales irrenunciables (cotizaciones que repercuten en el derecho a obtener una pensión), que a su vez comportan el carácter de ciertos e**

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P. CARMELO PERDOMO CUÉTER, sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, Radicado: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15), Referencia: CE-SUJ2-005-16, Actor: Lucinda María Cordero Causil, Demandado: Municipio de Ciénaga de Oro (Córdoba), Tema: Contrato realidad (docente), Sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2 Nro. 5 de 2016, conforme al artículo 271 de la Ley 1437 de 2011.

indiscutibles, no son conciliables.

vi) 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 el 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).

vii) El juez contencioso-administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto de 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 extra petita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador.

De igual modo, se unifica la jurisprudencia en lo que atañe a que (i) el consecuente reconocimiento de las prestaciones por la nulidad del acto administrativo que niega la existencia de la relación laboral y del tiempo de servicios con fines pensionales proceden a título de restablecimiento del derecho, y (ii) el ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir por el maestro-contratista corresponderá a los honorarios pactados.¹⁸ (Énfasis fuera de texto).

De conformidad con las reglas jurisprudenciales fijadas por el Consejo de Estado, en relación con el contrato realidad, quien pretenda su reconocimiento y los derechos que de éste se deriven, debe reclamarlos dentro del término de 3 años contados a partir de la terminación del vínculo contractual, prescripción que no opera respecto de los aportes a pensión.

Entre otras reglas fijadas, indicó que para abordar el análisis de la prescripción en cada caso concreto, es necesario, **previamente**, estudiar y acreditar la existencia de una relación laboral; así mismo, que el juez debe pronunciarse -así la parte demandante no lo haya solicitado- respecto de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, una vez acreditada la existencia de una relación laboral.

En ese sentido, el Despacho destaca que el reconocimiento de los *salarios*, prestaciones sociales y aportes al sistema de seguridad social en pensiones, que se deriven de la relación laboral, así como el análisis de la prescripción, es procedente **siempre que se acredite la existencia de la relación laboral**, por cuanto, es de su demostración que dependen los derechos económicos y prestacionales laborales pretendidos.

La diferencia entre el contrato de prestación de servicios y el contrato laboral.

Para efectos de determinar el tipo de vinculación entre las partes demandante y demandada, y recordando las diferencias entre las tipologías contractuales de prestación de servicios y de contrato laboral establecidas por la Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997, el Honorable Consejo de Estado en sentencia del 21 de junio de 2018¹⁹, realizó un análisis a las conclusiones a las que en ese momento llego

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero Ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, sentencia del 21 de junio de 2018, Radicado: 81001-23-33-

el Órgano de Cierre Constitucional, esto es, la procedencia de la celebración de contratos de prestación de servicios en “los casos en los cuales la función de la administración no puede ser realizada por personas pertenecientes a la planta de la entidad oficial contratante, o por la necesidad de conocimientos especializados. Además, en estas situaciones hay autonomía e independencia técnica y profesional por parte del contratista.”, pudiéndose desvirtuar dicha tipología de contrato cuando se demuestra “la subordinación continuada”.

En esa oportunidad, señaló que las diferencias entre las mencionadas tipologías contractuales no se agotan con lo previamente enunciado, pues en efecto, trayendo el siguiente pronunciamiento de la Corte Constitucional, resaltó que uno de los propósitos del artículo 32 de la L. 80 de 1993, es:

“En el aparte transcrito la norma señala el propósito de dicho vínculo contractual, cual es el de que se ejecuten actos que tengan conexión con la actividad que cumple la entidad administrativa; además, que dicha relación jurídica se establezca con personas naturales, bien sea cuando lo contratado no pueda realizarse con personal de planta, lo que a juicio de la Sala acontece, por ejemplo, cuando el número de empleados no sea suficiente para ello; bien sea cuando la actividad por desarrollarse requiera de conocimientos especializados.

Resulta, por consiguiente, inadmisibile la tesis según la cual tal vínculo contractual sea contrario al orden legal, pues como se ha visto, éste lo autoriza de manera expresa. (...)

Es inaceptable el criterio según el cual la labor que se cumple en casos como aquel a que se contrae la litis, consistente en la prestación de servicios bajo la forma contractual, está subordinada al cumplimiento de los reglamentos propios del servicio público por no haber diferencia entre los efectos que se derivan del vínculo contractual con la actividad desplegada por empleados públicos, dado que laboran en la misma entidad, desarrollan la misma actividad, cumplen ordenes, horario y servicio que se presta de manera permanente, personal y subordinada.

Y lo es, en primer término, porque por mandato legal, tal convención no tiene otro propósito que el desarrollo de labores “relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad”; lo que significa que la circunstancia de lugar en que se apoya la pretendida identidad de la relación jurídica derivada del contrato (sitio donde se prestó el servicio) con la situación legal y reglamentaria, carece de fundamento válido. Son las necesidades de la administración las que imponen la celebración de contratos de prestación de servicios con personas naturales cuando se presente una de dos razones: a.) que la actividad no pueda llevarse a cabo con personal de planta; b.) que requiera de conocimientos especializados la labor (art. 32 L. 80/93).

Es inaceptable, además, porque si bien es cierto que la actividad del contratista puede ser igual a la de empleados de planta, no es menos evidente que ello puede deberse a que este personal no alcance para colmar la aspiración del servicio público; situación que hace imperiosa la contratación de personas ajenas a la entidad. Y si ello es así, resulta obvio que deben someterse a las pautas de ésta y a la forma como en ella se encuentran coordinadas las distintas actividades. Sería absurdo que contratistas encargados del aseo, que deben requerirse con urgencia durante la jornada ordinaria de trabajo de los empleados, laboren como ruedas sueltas y a horas en que no se les necesita. Y

lo propio puede afirmarse respecto del servicio de cafetería, cuya prestación no puede adelantarse sino cuando se encuentra presente el personal de planta. En vez de una subordinación lo que surge es una actividad coordinada con el quehacer diario de la entidad, basada en las cláusulas contractuales.

Y es, finalmente, inaceptable, que se sostenga que no existe diferencia entre los efectos de un contrato de prestación de servicios como el del sub-lite y los de una situación legal y reglamentaria con base en que tanto los contratistas como quienes se encuentran incorporados a la planta de personal se hallan en las mismas condiciones. Y a este yerro se llega porque no se tiene en cuenta cabalmente que el hecho de trabajar al servicio del Estado no puede en ningún caso conferir “el status de empleado público, sujeto a un específico régimen legal y reglamentario: El principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, no tiene, adicionalmente, el alcance de excusar con la mera prestación efectiva de trabajo la omisión del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales previstos para acceder a la función pública que, en la modalidad estatutaria, son el nombramiento y la posesión, los que a su vez presuponen la existencia de un determinado régimen legal y reglamentario, una planta de personal y de la correspondiente disponibilidad presupuestal (sentencia C-555/94)”²⁰.

Así reitero el Honorable Consejo de Estado “que no necesariamente se está frente a un contrato laboral cuando se desempeñan funciones similares a las de los empleados de planta, dado que una relación legal y reglamentaria tiene requisitos especiales. Por otra parte, se debe resaltar que en el caso en que se labore en la sede de la entidad, ello por sí mismo, no da lugar a que se declare la existencia del contrato laboral.

También se vislumbra de la jurisprudencia citada ut supra que el hecho de recibir instrucciones sobre la correcta prestación del servicio, cumplir determinados horarios, rendir informes sobre la prestación del mismo no constituyen elementos de una relación de subordinación continuada, sino que se enmarcan en una relación de coordinación que debe existir entre los contratistas vinculados mediante contrato de prestación de servicios y la administración para la correcta ejecución de los recursos públicos en aras de prestar un mejor servicio.”

Adicionalmente, el Consejo de Estado unificó jurisprudencia sobre los derechos prestacionales de las personas que celebren contratos de prestación de servicios que encubren y subyacen una relación laboral. En reciente providencia dicha Corporación unificó su jurisprudencia, estableciendo las siguientes reglas en las relaciones laborales encubiertas o subyacentes²¹:

“1) La primera regla define que el concepto de «término estrictamente indispensable», al que alude el numeral 3º 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 y, de ninguna

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero Ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, sentencia del 21 de junio de 2018, Radicado: 81001-23-33-000-2013-00040-01(3916-14), Actor: Lillie Aurora Paredes Castaño, Demandado: Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca, Referencia: tipologías contractuales para determinar cuándo se configura la subordinación frente a aquellas funciones que no pueden ser realizadas por personas pertenecientes a la planta de la entidad, argumentos: acápite a. parte considerativa de la jurisprudencia en cita.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de unificación por importancia jurídica SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021, Asunto: Sentencia de unificación de jurisprudencia conforme al artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, Medio de control: nulidad y restablecimiento del derecho, Radicado: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016), Demandante: Gloria Luz Manco Quiroz Demandado: Municipio de Medellín - Personería de Medellín y otro.

manera, con ánimo de permanencia.

2) La segunda regla establece un periodo de 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 expediente.

3) La tercera regla determina que frente a la no afiliación al sistema de la Seguridad Social en salud, por parte de la administración, es improcedente la devolución de los valores que el contratista hubiese asumido de más, en tanto se recaudaron como recursos de naturaleza parafiscal”.

No obstante y ante la pregunta formulada por el agente del Ministerio Público, dicho Órgano de Cierre Jurisdiccional procedió a aclarar la sentencia del 11 de noviembre de 2021, al considerar que ciertos conceptos debían tener una mayor contextualización y relieve, así²²:

- *“La decisión adoptada en este proceso y cuya aclaración o adición se solicita fue dictada desde la perspectiva de las relaciones laborales encubiertas que se suscitan con ocasión de la indebida celebración de contratos de prestación de servicios.*
- *La posición de la Sala frente a la segunda regla parte del supuesto de que se configuran los elementos de una verdadera relación laboral encubierta consagrados en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo*
- *Es en la anterior hipótesis donde adquiere relevancia el término de los treinta (30) días hábiles, el cual tiene alcance únicamente para efectos de la prescripción de derechos laborales, salariales y prestacionales, sin perjuicio de reiterar que dicho término «(...) no debe entenderse como “una camisa de fuerza” que impida tener en cuenta un mayor período 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».*
- *El acervo de consideraciones contenidas en la sentencia permite entender que cuando un contrato de prestación de servicios reúne todas las condiciones señaladas en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, devela la existencia de una relación laboral encubierta que da lugar al reconocimiento de todos los derechos laborales y prestacionales que son inherentes a este tipo de relaciones jurídicas.*
- *De acuerdo con lo anterior, un solo contrato de prestación de servicios podría dar lugar al surgimiento de una relación laboral encubierta, cuando el contratista no obre realmente conforme a la autonomía e independencia que son propias de este tipo de vinculación, sino bajo la subordinación y dependencia de la entidad contratante.*
- *Ahora bien, cuando una entidad celebra de manera continuada o sucesiva contratos de prestación de servicios con una misma persona natural, bajo las mismas condiciones de subordinación o dependencia, y la celebración de esos contratos se da dentro del término de treinta (30) días hábiles, señalados en la segunda regla, debe concluirse, tal como se indicó en la sentencia de unificación, que el contrato precedente y el (o los) sucedáneo forman parte de «(...) una misma cadena o tracto negocial de carácter continuado y permanente (...)», pero, solamente, para concluir que esos contratos configuran una única relación laboral, para efectos de prescripción de los derechos laborales, salariales y prestacionales.*
- *A contrario sensu, esta sentencia no se refiere a los auténticos contratos de prestación de servicios que se celebran conforme a los estrictos términos*

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Segunda, sentencia del 11 de noviembre de 2021, Asunto: sentencia de unificación de jurisprudencia conforme al artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho, Radicado: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016), Demandante: Gloria Luz Manco Quiroz, Demandado: municipio de Medellín - Personería de Medellín y otro Temas: resuelve solicitudes de aclaración y/o adición de sentencia SUJ-025-CE-S2-2021.

señalados en el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993, y en donde no se configuran los elementos del artículo 23 precitado.

Por último, frente al interrogante del Ministerio Público relacionado con el cálculo de la indemnización a pagar a quien resulta favorecido por la configuración de un contrato realidad, esto es, si debe atenderse el valor pactado con el contrato más las prestaciones y tributos o si debe entenderse que este valor ya se encuentra incluido en el precio pactado en el contrato; afirmó la Sala que los supuestos fácticos a los cuales se aludió no formaron parte de la discusión de la sentencia de unificación ni del problema jurídico allí planteado, por lo que no procede ninguna aclaración al respecto (énfasis por fuera de texto)."

Caso concreto.

Corresponde determinar si entre el señor **Alfonso Cofles Urueña** y el **Municipio de Ibagué** existió una verdadera relación laboral, de la cual se derive el pago de las prestaciones solicitadas y los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, con sustento en el principio de la realidad sobre las formalidades, establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.

Para que se configure la existencia de un contrato realidad o de una relación laboral, deben concurrir y acreditarse sus tres elementos constitutivos:

1) la prestación personal del servicio (de manera permanente); 2) la remuneración respectiva; 3) la subordinación y dependencia en el desarrollo de una función pública; y 4) la permanencia, según el marco normativo y jurisprudencial expuesto. No obstante, la subordinación debe diferenciarse de una relación de coordinación entre las partes para el desarrollo del contrato, en virtud de las particularidades de la actividad para la cual se suscribió.

a. Prestación personal del servicio:

De conformidad con los medios de prueba aportados, está acreditado en el proceso que el señor **Alfonso Cofles Urueña** fue contratado para prestar sus servicios de mensajería en la Secretaría de Planeación del Municipio de Ibagué, a partir del 9 de junio de 2008, mediante la suscripción de contratos de prestación de servicios, así:

Nro.	Nro. Contrato de prestación de servicios	Fecha de suscripción	meses contratados	Objeto	Folio
1	358	9 de junio de 2008	6,5 meses	Prestación de servicios de apoyo a la gestión en el desarrollo del programa de mantenimiento y recuperación de la malla vial en el municipio de Ibagué	fls. 442 a 445, renglón 16 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 14 días hábiles.					
2	21	20 de enero de 2009	11 meses	Prestación de servicios de apoyo a la gestión en el desarrollo del programa de mantenimiento y recuperación de la malla vial en el Municipio de Ibagué	fls. 52 a 55, renglón 17 expediente digital
No hubo solución de continuidad					

3	Adición Nro. 1 contrato 21	19 de diciembre de 2009	10 días	Prestación de servicios de apoyo a la gestión en el desarrollo del programa de mantenimiento y recuperación de la malla vial en el Municipio de Ibagué	fls. 129 y 130, renglón 18 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 30 días hábiles.					
4	150	8 de febrero de 2010	10 meses 15 días	Prestación de servicios de apoyo a la gestión en el desarrollo del programa de mantenimiento y recuperación de la malla vial en el municipio de Ibagué Invitación Nro. 147 del 2010	fls. 185 a 188 renglón 21 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 17 días hábiles.					
5	98	26 de enero de 2011	7 meses	Prestación de servicios de apoyo operativo (labores de mensajería) requerido para el desarrollo del programa de mantenimiento y recuperación de la malla vial en el municipio de Ibagué. Resolución Nro. 133 del 26 de enero de 2011	fls. 181 a 184 renglón 21 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 128 días hábiles.					
6	95	27 de febrero de 2012	6 meses	Prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter asistencial de un mensajero para la Secretaría de Planeación Municipal	fls. 175 a 180 renglón 21 expediente digital
No hubo solución de continuidad					
7	Adición Nro. 1 contrato 95	27 de agosto de 2012	3 meses	Prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter asistencial de un mensajero para la Secretaría de Planeación Municipal	fls. 1 y 2 renglón 21 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 2 días hábiles.					
8	1272	30 de noviembre de 2012	20 días	Prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter asistencia de un mensajero para la Secretaría de Planeación Municipal	fls. 373 a 380 renglón 21 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 22 días hábiles.					
9	73	25 de enero de 2013	325 días	Prestación de Servicios de apoyo a la gestión de carácter asistencial para la Secretaría de Planeación	fls. 217 a 223 renglón 21 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 18 días hábiles.					
10	226	15 de enero de 2014	210 días	Prestación de Servicios de apoyo a la gestión de carácter asistencial para la Secretaría de Planeación	fls. 229 a 236 renglón 21 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 5 días hábiles.					

11	1830	22 de agosto de 2014	120 días	Prestación de Servicios de apoyo a la gestión de carácter asistencial para la Secretaría de Planeación	fls. 381 a 387 renglón 21 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 49 días hábiles.					
12	1000	4 de marzo de 2015	210 días	Contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter asistencial de la Secretaría de Planeación Municipal	fls. 368 a 372 renglón 21 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 40 días hábiles.					
13	3164	1 de diciembre de 2015	30 días	Contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión para apoyar al grupo de plan de ordenamiento territorial	fls. 388 a 395 renglón 21 expediente digital

De acuerdo con lo anterior, se acreditó que el señor **Alfonso Cofles Urueña** estuvo vinculado con el Municipio de Ibagué mediante trece (13) contratos de prestación de servicios, por diferentes lapsos continuos en relación con la ejecución de cada contrato, y con interrupciones entre las suscripciones de unos y otros. Asimismo, advierte el Despacho que si bien los objetos contractuales pactados hacen referencia a aspectos que dejan en duda la real función del contratista dentro de la institución, se advierte de las pruebas que el señor **Alfonso Cofles Urueña** ejerció principalmente la función de mensajero en cada uno de los contratos celebrados, excepto el último, tal y como se evidencia de las obligaciones pactadas por el demandante:

Nro. Contrato de prestación de servicios	Obligaciones contractuales
Contrato 358 del 2008	Obligaciones del contratista: <i>“El contratista se obliga para con el municipio en lo siguiente: 1) cumplir con las labores contratadas de acuerdo con las directrices impartidas por el supervisor para el óptimo funcionamiento de la administración municipal. 2). Cumplir con el pago de salarios, aportes al sistema de Seguridad Social y riesgos profesionales. 3) poner en conocimiento del supervisor el estado de la maquinaria a su cargo. 4). Dar cumplimiento a los principios, valores y normas consagradas en el código de ética de la administración central municipal de Ibagué. 5). Las demás que guarden relación directa con el objeto del presente contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión.”</i>
Contrato 21 del 2009	<i>“El contratista se obliga para con el municipio a lo siguiente: 1. Cumplir con las labores indicadas por el supervisor del contrato. 2. Traslado de documentación recibida por parte de la Secretaría de infraestructura, dentro de su dependencia y las demás dependencias del municipio de Ibagué. 3. Dar cumplimiento de sus obligaciones con el sistema de Seguridad Social en salud tal y como lo determina la circular conjunta Nro. 0001 del 6 de diciembre de 2004 emitida por el ministerio de protección social, 4. Cumplir a cabalidad con lo estipulado en el decreto 1069 del 29 diciembre de 2006 “por medio del cual se expide el código de ética de la administración central municipal” .el cual en su artículo 18 reza: “todo contratista personal vinculado, independientemente del tiempo de vinculación con la administración, deberá cumplir en todos sus aspectos el presente código de ética, lo cual, se manifestará por escrito al momento de su vinculación como compromiso ineludible requerimiento que hará parte de la minuta del contrato a suscribir.”</i>

Contrato 150 de 2010	<i>“El contratista se obliga para con el municipio: a). Realizar apoyo operativo a las actividades administrativas necesarias para la ejecución del proyecto. b). Apoyar en la radicación y traslado de la documentación necesaria para la ejecución del proyecto de mejoramiento y mantenimiento de la malla vial urbana de la ciudad de Ibagué. c) demás obligaciones que sean designadas por el supervisor. d) dar cumplimiento de sus obligaciones con los sistemas de Seguridad Social en salud y pensión tal y como lo determina la circular (...)”</i>
Contrato 98 de 2011	<i>“El contratista se obliga para con el municipio: 1) apoyo asistencial en el traslado de la correspondencia. 2) entrega de la documentación de una dependencia a otra de forma eficiente, confiable y veraz. 3) agilizar los trámites de los proyectos de la Secretaría de infraestructura en las labores de recuperación de las mallas viales del municipio. 4) cumplir con las labores contratadas de acuerdo con las directrices impartidas por el supervisor para el óptimo funcionamiento de la administración municipal (...).”</i>
Contratos 95 de 2012, 1272 de 2012 y 73 de 2013.	<i>“El contratista se obliga para con el municipio a: 1) Entregar y reclamar correspondencia interna y externa dirigida y expedida por la Secretaría de Planeación. 2) cuando se requieran las actividades realizar fotocopiado de actos administrativos como resoluciones, decretos, circulares, copias de contratos, copias de casetas, entre otros, requeridos por los entes de control y de las secretarías: de planeación, de infraestructura, de rural y medio ambiente que solicitan y requieren copias. 3) apoyar al funcionario encargado del archivo en la organización de documentación entregada para su posterior archivo. 4) presentaron informe mensual de la labor desarrollada ante el respectivo supervisor del contrato de prestación de servicios asignados por la Secretaría de planeación municipal (...).”</i>
Contrato 226 de 2014.	<i>“El contratista se obliga especialmente a: a) atender todos los requerimientos que el municipio realice respecto del servicio contratado. b) actuar con eficacia y responsabilidad en la ejecución de las actividades objeto del contrato y conexas al mismo. c) responder por los elementos, bienes, información, etc. que se ponga a su disposición para la ejecución del presente contrato, propendiendo, en todo caso, por su conservación y uso adecuado; d) rendir oportunamente los informes que sobre la ejecución y estado del contrato le solicité el municipio por conducto del supervisor y acatar las instrucciones indicaciones que éste le imparta; (...)”.</i>
Contratos 1830 de 2014 y 1000 de 2015.	<i>“En virtud del presente contrato el contratista se obliga a desempeñar las siguientes obligaciones: 1) apoyar en la entrega y reclamación de correspondencia interna y externa dirigida y expedida por la Secretaría de Planeación Municipal. 2) cuando requiera realizar las actividades correspondientes la fotocopia de actos administrativos y documentos de la Secretaría de planeación. 3). Apoyar en la entrega del archivo de la Secretaría de Planeación (...)”</i>
Contrato 3164 del 2015.	<i>“Obligaciones del contratista: 1. Prestar apoyo en la transcripción de los conceptos de compatibilidad de uso del suelo expedidos por el POT. 2. Apoyar la actualización de la base de datos de las nomenclaturas expedidas por el POT. 3. Apoyar en la transcripción de los conceptos de compatibilidad establecimiento de comercio expedidos por el POT(...)”.</i>

Así las cosas, se advierte que las actividades consistían en apoyar labores administrativas, principalmente en la Secretaría de Planeación, recibir y dar trámite a la correspondencia que se radicara o entregara, expedir las copias que le fueran encargadas, gestionar y archivar documentación y demás asignadas, y el último de los contratos el Nro. 3164 del 1 de diciembre de 2015, tuvo como objeto prestar servicios de apoyo para la transcripción de documentación expedida para el Plan de Ordenamiento Territorial y apoyar la actualización de datos de usos del suelo.

Así, para el Despacho es claro que para el efectivo cumplimiento del objeto contractual, el señor **Alfonso Cofles Urueña** debía prestar el servicio de manera personal. Si bien de acuerdo al objeto contractual su labor consistía en “apoyo” a las actividades administrativas de la Secretaría de Planeación del Municipio de Ibagué,

lo cierto es que con las declaraciones de los testigos, señores Heriberto Cruz Olaya y Ramiro Varón Cabiedes (carpeta Nro. 23 del expediente digital), quienes laboraron para la época comprendida entre el 2008 y 2015 en la entidad demandada, se acreditó la permanencia en las instalaciones del demandante para desarrollar sus funciones, al punto que al ser interrogados sobre el cumplimiento de las funciones por parte del demandante dentro de la institución, manifestaron que cuando en su condición de obreros debían asistir a una reunión a las instalaciones de la Secretaría, el señor **Alfonso Cofles Urueña** se encontraba en la fotocopidora o entregando correspondencia.

Así mismo, se advierte que, con ocasión a la invitación y propuesta presentada por el señor **Alfonso Cofles Urueña**, la administración lo eligió a él y no a otro; por lo que dadas las condiciones para su ejecución, el contratista no pudo delegar el ejercicio de sus actividades en terceras personas, pues incluso estaba prohibida su cesión. Es decir, actividades personales o *intuito personae* y, por lo tanto, exclusivas del contratista y que no pudo delegar en terceros por su propia voluntad.

Bajo tal egida, está suficientemente acreditado que cada una de las funciones asignadas al demandante, debían ser realizadas personalmente y al interior de la entidad, más aún, si se tiene en cuenta la naturaleza de las labores que desempeñaba consistentes en archivar, radicar correspondencia, recibirla, no sería posible cumplirlas desde casa o de manera remota, ya que son documentos propios de la institución y las funciones exigían de su presencia allí.

De esta manera, está demostrado que se cumplió con este requisito necesario para configurar la relación laboral, al haberse prestado de forma personal el servicio por parte del señor **Alfonso Cofles Urueña**.

Dichos medios de prueba indican que la parte demandante prestó de forma personal y directa sus servicios en las instalaciones de la entidad demandada.

b. Remuneración o contraprestación por los servicios:

De acuerdo con el contenido de los referidos contratos, se acreditó que el señor **Alfonso Cofles Urueña** por la prestación del servicio, ejecución del objeto contractual y/o ejecución de la actividad contratada, recibió una contraprestación económica cuyo pago se pactó mensual, y para la cual debía el actor presentar informes de las actividades realizadas, acreditar el pago a la seguridad social y con base en ello se expedía una certificación en la que se ordenaba el pago, tal y como se aprecia en la prueba documental allegada a este proceso dentro del expediente administrativo, así:

Nro.	Nro. Contrato de prestación de servicios	Fecha de suscripción	Valor	Folio
1	358	9 de junio de 2008	6.175.000	fls. 442 a 445, renglón 16 expediente digital
2	21	20 de enero de 2009	11.055.000	fls. 52 a 55, renglón 17 expediente digital
3	Adición Nro. 1 contrato 21	19 de diciembre de 2009	335.000	fls. 129 y 130, renglón 18 expediente digital
4	150	8 de febrero de 2010	12.285.000	fls. 185 a 188 renglón 21 expediente digital

5	98	26 de enero de 2011	8.599.500	fls. 181 a 184 renglón 21 expediente digital
6	95	27 de febrero de 2012	7.368.000	fls. 175 a 180 renglón 21 expediente digital
7	Adición Nro. 1 contrato 95	27 de agosto de 2012	3.684.000	fls. 1 y 2 renglón 21 expediente digital
8	1272	30 de noviembre de 2012	900.900	fls. 373 a 380 renglón 21 expediente digital
9	73	25 de enero de 2013	14.148.000	fls. 217 a 223 renglón 21 expediente digital
10	226	15 de enero de 2014	9.072.000	fls. 229 a 236 renglón 21 expediente digital
11	1830	22 de agosto de 2014	4.000.000	fls. 381 a 387 renglón 21 expediente digital
12	1000	4 de marzo de 2015	7.700.000	fls. 368 a 372 renglón 21 expediente digital
13	3164	1 de diciembre de 2015	1.500.000	fls. 388 a 395 renglón 21 expediente digital

Debe indicarse que si bien no se aportó prueba de los pagos recibidos por concepto de honorarios o salarios, la parte demandada no controvertió, ni se opuso en relación con la remuneración pactada, por lo que ha de entenderse que sí los realizó como consecuencia del cumplimiento por parte del demandante de sus obligaciones contractuales. Así, con relación al elemento remuneración, las órdenes y/o contratos de prestación de servicios aportados, permiten establecer que por la labor prestada, efectivamente era recibida una contraprestación de carácter económico.

c. Subordinación - dependencia continuada - permanencia:

El elemento de la subordinación o dependencia, al igual que los demás, es necesario para configurar la existencia de una relación laboral o de un contrato de trabajo; no obstante, es el elemento fundamental y determinante para diferenciar la existencia de un contrato de trabajo, respecto de uno de prestación de servicios o de cualquier otro.

En efecto, tanto el contrato de prestación de servicios como el contrato de trabajo, comparten dos elementos: la prestación personal del servicio y la contraprestación o remuneración por la actividad contratada; sin embargo, la subordinación es el elemento distintivo y decisivo para establecer a qué tipo de vinculación pertenece.

En el contrato de trabajo o relación laboral, la subordinación se refiere a situaciones en las cuales se advierte que se imparten órdenes, o se fijan horarios para la prestación o ejecución de la labor contratada, la prestación del servicio o la ejecución de la actividad en las instalaciones del *empleador*, el uso de uniformes, entre otros muchos medios orientadores para determinar la subordinación.

En efecto en reciente jurisprudencia, el H. Consejo de Estado dispuso“(…) *el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo*

subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente.

Así las cosas, la entidad no está facultada para exigir subordinación o dependencia al contratista ni algo distinto del cumplimiento de los términos del contrato, ni pretender el pago de un salario como contraprestación de los servicios derivados del contrato de trabajo, sino, más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo.”²³ Con las pruebas documentales allegadas y ratificadas por la entidad, como quiera que no fueron tachadas de falsa, se acreditó que 12 de las 13 órdenes de prestación de servicios suscritas entre las partes, tuvieron por objeto contractual el apoyo en labores administrativas de recibir, gestionar y dar trámite a la correspondencia externa e interna, principalmente de la Secretaría de Planeación Municipal, expedir fotocopias, archivar documentación y demás asignadas, **por lo que será sobre las contrataciones celebradas entre el 9 de junio de 2008 y 4 de marzo de 2015 que el Despacho procederá a desarrollar el análisis de fondo dentro del presente asunto**, intervalo que no incluye el contrato celebrado el día 1 de diciembre de 2015, toda vez que la labor allí contratada y desempeñada por el señor **Alfonso Cofles Urueña** (*transcripción de los conceptos de compatibilidad de uso del suelo, entre otros, expedidos por y para el desarrollo del POT*), al ser más específica y especializada, no guarda identidad alguna con aquella que venía desempeñando desde hacía más de 7 años y de la cual no obra prueba alguna dentro del proceso que logre demostrar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se llevó a cabo, más aún, cuando el acervo probatorio obrante dentro del *sublite* esta direccionado a demostrar la labor que ejercía como fotocopador, mensajero o, como lo denominan los testigos, “patinador”.

En ese sentido de las pruebas anteriormente relacionadas, la actividad contratada y desarrollada por la parte demandante, así como su obligación principal, fue la de prestar sus servicios en las diferentes secretarías, específicamente consistentes en **i.** apoyo a las labores administrativas; **ii.** recibir y dar trámite a la correspondencia que se radica y/o emita; **iii.** archivar la documentación y **iv.** las demás que le fueran asignadas; funciones que por su naturaleza itera este Despacho, debían ser realizadas de manera física dentro de las instalaciones de la entidad, por tratarse de documentación que reposaba allí y dentro del horario laboral, pues resultaría ilógico que dichas labores fueran realizadas por fuera del mismo, cuando se requeriría que tanto remitentes como destinatarios estuvieran en sus sitios de trabajo, así como para que solicitaran el fotocopiado de documentos, entre otros.

Situación que se presentó desde el primer contrato celebrado, pues, si bien es cierto el demandante dentro del contrato de prestación de servicios Nro. 358 de 2008, se obligó a “1) *cumplir con las labores contratadas de acuerdo con las directrices impartidas por el supervisor para el óptimo funcionamiento de la administración municipal.* 2). *Cumplir con el pago de salarios, aportes al sistema de Seguridad Social y riesgos profesionales.* 3) **poner en conocimiento del supervisor el estado de la maquinaria a su cargo.** 4). *Dar cumplimiento a los principios, valores y normas consagradas en el código de ética de la administración central municipal de Ibagué.* 5). *Las demás que guarden relación directa con el objeto del presente contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión*”, de la documental “registro de correspondencia” vista a folios 454 a 532 del renglón 16 del expediente digital, se advierte que el **señor Alfonso Cofles Urueña**, ejercía

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, Consejero Ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER, sentencia del 6 de Mayo De 2021, Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Radicado 50001-23-31-000-2011-00304-01 (2079-2018), Demandante: Eider Orlando del Río Carrillo, Demandada: Empresa Social del Estado (E.S.E.) Hospital Departamental de Villavicencio (Meta), Tema: Contrato Realidad.

funciones de mensajero y/o “patinador” de documentación y/o correspondencia, así como, de fotocopador en diferentes dependencias de la alcaldía, tales como “Secretaría Administrativa”, “fotocopias de Alcaldía”, “Personería Alcaldía”, “Secretaría Jurídica”, “Secretaría de Hacienda”, “Secretaría de Desarrollo”, “Personería”, “Apoyo a la Gestión”, entre otras.

De los informes de gestión celebrados por el demandante, se advierte que, no solo fue contratado para ejercer la actividad de mensajero de la Secretaría de Planeación, sino también de las demás dependencias, pues relaciona como actividad desempeñada el *“desplazamiento a las instalaciones de la Alcaldía, Sisben, Espacio Público, para recoger y/o entregar correspondencia de acuerdo a la necesidad de cada una de las secretarías o grupos de apoyo para la buena marcha de la administración. Llevar control de la información tanto solicitada como la entregada para tener claro en donde va a cada uno de los procesos de las diferentes solicitudes y de esta manera poder brindar una información clara y fidedigna al momento de una consulta, estar pendiente de la entrega de tutelas y demás procesos que atañen a la buena marcha de la Secretaría y la administración (...) (renglón 21, fls. 282 y 283 expediente digital)”*. Actividades que, de conformidad con las constancias obrantes a folios 462 y 473, entre otras, fueron certificadas por el supervisor del contrato.

Así las cosas, de los eventos relacionados se advierte que el señor **Alfonso Cofles Urueña**, no solo ejerció funciones para las cuales no había sido contratado, sino que también, debía estar disponible, pues era un sujeto susceptible de requerirse en la medida en que la información por el gestionada debía estar disponible para consulta de los demás funcionarios, a tal punto que debía *“(...) estar pendiente de la entrega de tutelas”*, que como es sabido, sus términos de contestación por parte de las entidades públicas, son perentorios y de urgencia en su trámite.

Ahora bien, frente a las especiales funciones que se le otorgaron al Supervisor en los diferentes contratos – ya citados-, se infiere que las funciones del supervisor, no solamente era determinar si el contratista realizaba la labor para la cual fue encomendada, sino también, le fue radicada la obligación de asignación de tareas al contratista, incluso advierte el Despacho que el señor **Alfonso Cofles Urueña** por las funciones que realizaba (mensajero y fotocopador), estaba supeditado, no solo a que el supervisor o jefe inmediato le asignará carga laboral, sino todo aquel que requiriera de su función transversal a la organización del ente territorial, quedando demostrada la injerencia y subordinación por interpuesta persona.

En gracia de discusión, no está en discusión que en definitiva, las mismas labores ejercidas por el demandante, también las desempeñaban los funcionarios de planta del Municipio de Ibagué, pues de los diferentes contratos se advierte que su celebración se debió a que, pese a existir el personal idóneo dentro de su planta de personal para ejercer la función de mensajero, los mismos no contaban con disponibilidad, dedicación y tiempo suficiente, por lo que de acuerdo con los estudios previos allegados al expediente, su labor era por un tiempo determinado; argumento que se logra desvirtuar con la simple perpetuidad en el tiempo de la labor en cabeza del señor **Alfonso Cofles Urueña**, incluso, se logra demostrar que era obligatoria la presencia del demandante en las instalaciones de la entidad, de lo contrario se ordenaba la suspensión del contrato, incluso por periodos mínimos, tal y como se evidencia de las pruebas documentales obrantes a folios 352 y 353 del renglón 17 del expediente digital, cuando en desarrollo del Contrato Nro. 95 de 2012, se ordenó la suspensión del mismo por espacio de 2 días, *“(...) teniendo en cuenta que el contratista se debe desplazar a la ciudad de Bogotá para el diligenciamiento de trámites de carácter personal”*.

En consecuencia, el formato de gestión de correspondencia en conjunto con las demás pruebas hasta aquí relacionadas, no son solamente unos documentos para establecer si el contratista estaba cumpliendo con la labor contratada, también son los medios de prueba que demuestran que la actividad que ejercía el demandante estaba inserta en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la entidad, a tal punto que ejercía una influencia decisiva en las condiciones, no solo en como desempeñaba y cumplía sus funciones, sino también en garantizar que los procesos internos de gestión se efectuaran, pues actividades como *“apoyo operativo a las actividades administrativas necesarias para la ejecución del proyecto”* y las ya citadas, exponen una actividad de control, vigilancia, imposición y/o seguimiento por parte de la entidad, que en sana crítica se aleja de un ejercicio normal de coordinación con el contratista, máxime cuando dicha labor se extendió, sin perjuicio de que mediara la suscripción de un contrato, por más del plazo para el que fue contratado.

Lo anterior también encuentra sustento, pues, con la declaración del señor Heriberto Cruz Olaya, obrero, se tiene que el **señor Alfonso Cofles Urueña** era el “patinador” o mensajero, con quien constantemente tenía contacto, a pesar de que ambos laboraban en actividades diferentes, pero próximas, ya que según indicó el testigo, entró a trabajar con infraestructura como obrero en septiembre del 2008, ahí conoció al demandante, quien trabajaba como mensajero y patinador de infraestructura llevando documentos a la Alcaldía, a varias partes, así mismo, señala *“que lo veía sacando fotocopias lo mantenían adentro de las oficinas sacando fotocopias y archivo”* desde esa fecha hasta el 2015, cuando no lo volvió a ver.

Con su versión coincide la del testigo **Ramiro Varón Cabiedes**, que para el año 2007 se desempeñaba como obrero, quien recordó que conoció al **señor Alfonso Cofles Urueña** cuando fueron compañeros de trabajo en la Secretaría de Infraestructura en el mandato de Chucho Botero, señala que además de las funciones de mensajero y patinador, sacaba fotocopias, le tocaba manejar la fotocopiadora. Asimismo, señala que no podía enviar a alguien que lo remplazaría, le tocaba a él y que debía cumplir horario hasta las 6 de la tarde, porque debía cumplir todas las funciones.

Ambos testigos coinciden en manifestar que el **señor Alfonso Cofles Urueña** para ausentarse, debía pedir permiso a su jefe que era el Secretario el señor Jaime Vélez, que con posterioridad con el cambio de administración fue cambiando, quien, a su vez, realizaba los llamados de atención al demandante, además debía cumplir sus labores dentro de las instalaciones donde se le veía toda la semana y cumplir horario de lunes a viernes desde las 7:00a.m. a 12:00p.m. y de 2 a 5/6 p.m.

El Despacho encuentra en las declaraciones de los testigos referenciados, coherencia, concordancia, univocidad, afinidad, imparcialidad y consonancia frente a la actividad y la forma como ejecutó el **señor Alfonso Cofles Urueña** su labor, mientras estuvo vinculado al Municipio de Ibagué, a las cuales se les dará plena credibilidad y eficacia, dado que no se halla en ellas alguna circunstancia que afecten su credibilidad o imparcialidad, como para ser excluidas de su valoración. De hecho, tienen mayor credibilidad en la medida que los declarantes fueron personas que también prestaron sus servicios en favor de la entidad demandada para la época en la que la demandante prestó sus servicios y no fueron tachados por la misma.

De la lectura de los documentos anteriormente relacionados, se tiene que entre las sucesivas órdenes de prestación de servicios impartidas por el Municipio al demandante, transcurrió en promedio un lapso de 1 y 2 meses, con excepción de una oportunidad en que la interrupción en la prestación de los servicios tuvo lugar por espacio de 6 meses, circunstancia que en gracia de discusión podría a llegar a desvirtuar la relación laboral, de no ser porque fue contratado para la misma

función que venía desempeñando y de la cual se demanda la necesaria orientación de un superior acerca de la forma como deben cumplirse. En efecto, el mensajero no puede satisfacer sus obligaciones contractuales de modo autónomo o independiente, pues es inherente a su actividad el cumplimiento de orientaciones precisas acerca de la repartición de documentos, el envío de correspondencia, las personas o entidades a las cuales debe hacer la entrega, etc., por lo que no puede fijarse en forma autónoma una agenda de trabajo, esta se halla sujeta al querer no solo del funcionario que ostenta un nivel vertical, sino horizontal. En estas condiciones, cabe afirmar, en principio, que no cumple la labor bajo su propia dirección y gobierno, sino conforme a las directrices que le fueron fijadas y así lo ha reiterado el H. Consejo de Estado en los casos en que ha analizado la labor de mensajero contratada bajo la modalidad de prestación de servicios, señalando:

“(...) En sentir de la Sala, para acreditar la existencia de la relación laboral, es necesario probar que el supuesto contratista se desempeño en las mismas condiciones que cualquier otro servidor público y que las actividades realizadas no eran indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales.

En este orden de ideas, si una persona presta sus servicios como mensajero y posteriormente como auxiliar de microfilmación adscritos a la planta física, como en el presente caso, en la Universidad Industrial de Santander de manera ininterrumpida resulta inadmisibles afirmar que realiza actividades temporales e independientes, siendo que la labor contratada por la entidad exige que se brinde el servicio en forma permanente para poder funcionar con total tranquilidad.

Carecería de cualquier lógica que los servicios de mensajería y de auxiliar de microfilmación se prestaran ocasionalmente, siendo que el funcionamiento de esta área puede verse afectada en cualquier momento, lo que exige la presencia continua de una persona que ofrezca y garantice la prestación de tal servicio.

Lo anterior permite concluir que para cumplir con las labores de mensajero y auxiliar de microfilmación, la persona contratada para tal fin, debe atender y obedecer las órdenes de sus superiores, a quienes les corresponde determinar en qué forma, horario y dependencia se debe prestar el servicio, es decir, que el elemento de la subordinación es indispensable para que se pueda desarrollar tal servicio (...)”²⁴.

De lo anterior, es claro que en el presente caso se suscribieron con el demandante diversos contratos de prestación de servicios, entre el **9 de junio de 2008 hasta el 30 de septiembre de 2015**, lo que muestra el indiscutible ánimo del Municipio de Ibagué de emplear de modo permanente y continuo sus servicios. Por consiguiente, no se trató de una relación o vínculo de tipo ocasional o esporádico, sino de una verdadera relación de trabajo, que por ello, requirió de la continuidad que ha sido destacada, lo cual se constituye en una prueba de que la administración utilizó erróneamente la figura del contrato de prestación de servicios, cuando en realidad se trata de una relación de tipo laboral.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero Ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, sentencia del 17 de marzo de 2011, Radicado: 68001-23-15-000-2002-02012-01(1372-09), Actor: Iván Murallas Florez, Demandado: Universidad Industrial de Santander "UIS", analizado por esta misma Sección en sentencia de 16 de noviembre de 2006, expediente 9776-05, Magistrado Ponente: JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE.

Lo anterior corrobora que pese a que el demandante desarrolló su actividad bajo la figura aparente de órdenes de prestación de servicios, tuvo lugar una relación de tipo laboral.

No obstante lo expuesto, se debe recordar que, sin perjuicio de que pueda declararse la existencia de la relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la apariencia del contrato de prestación de servicios, este solo hecho de estar vinculado **no le otorga la calidad de empleado público**, puesto que, como lo ha reiterado el órgano de Cierre Contencioso, para ello es necesario que se den los presupuestos y/o componentes para una relación de carácter legal y reglamentaria en armonía con el artículo 122 superior²⁵.

Prescripción – Reconocimiento de prestaciones sociales – pagos al SGSS en salud y pensión.

Respecto del reconocimiento y pago de prestaciones sociales, la sentencia de unificación CE-SUJ25 de 25 de agosto de 2016²⁶, indicó que a título de restablecimiento del derecho procede el reconocimiento de las prestaciones sociales a que haya lugar como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto administrativo que niega la existencia de la relación laboral y del tiempo de servicios con fines pensionales.

Esa decisión también indicó que 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.

Recientemente y con el fin de unificar el criterio en cómo debe contabilizarse el fenómeno de la prescripción en relación con la solución de continuidad, el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación, fijó las siguientes reglas:

***“PRIMERO.** Unificar la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el sentido de precisar las siguientes reglas en las relaciones laborales encubiertas o subyacentes:*

***(i) La primera regla** define que el concepto de «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 y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia.*

***(ii) 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*

²⁵ «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.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público [...].».

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P. CARMELO PERDOMO CUÉTER, sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, Radicado: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15), Referencia: CE-SUJ2-005-16, Actor: Lucinda María Cordero Causil, Demandado: Municipio de Ciénaga de Oro (Córdoba), Tema: Contrato Realidad (Docente), sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2 Nro. 5 de 2016, conforme al artículo 271 de la Ley 1437 de 2011.

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 expediente.

*(iii) La tercera regla determina que frente a la no afiliación al sistema de la Seguridad Social en salud, por parte de la Administración, es improcedente la devolución de los valores que el contratista hubiese asumido de más, en tanto se recaudaron como recursos de naturaleza parafiscal (subrayado por fuera de texto)*²⁷”.

Así las cosas y para efectos de establecer el término de solución de continuidad en aquellos contratos de prestación de servicios que presentan interrupciones entre uno y otro y establecer el periodo prescriptivo, el Órgano de Cierre Contencioso en la providencia en cita, estableció “(...) 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 expediente”²⁸, teniendo en cuenta que para ello, “(...) «solución» es igual a interrupción.²⁹ Es decir, que cuando se habla de solución de continuidad se debe entender configurada la interrupción del periodo de prestación de servicios; mientras que la no (sin) solución de continuidad equivale a la existencia de una unidad de vínculo contractual, cuando la relación permanece ininterrumpidamente causándose”.

Y en consecuencia, dicha Corporación reglamente la citada regla, así:

“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.

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”.

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas, sentencia del 9 de septiembre de 2021, Radicación: 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16) CE-SUJ2-025-21, actor: Gloria Luz Manco Quiroz, demandado: Municipio de Medellín - Personería de Medellín y Otro, Referencia: sentencia de unificación por importancia jurídica CE-SUJ-025-CE-S2-2021, Tema: contrato estatal de prestación de servicios, relación laboral encubierta o subyacente, temporalidad, solución de continuidad, pago de prestaciones sociales, aportes al sistema de seguridad social en salud.

²⁸ “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.” Sentencia ibídem.

²⁹ <https://dle.rae.es/solucion#3jeYZlZ>

Así las cosas, descendiendo al caso en concreto se advierte que las contrataciones se realizaron, teniendo las siguientes interrupciones entre uno y otro contrato, así:

Nro.	Nro. Cont. Presta. Serv.	Fecha de suscripción	Meses contratados	Fecha de inicio	Vence plazo	Folio
1	358	9 de junio de 2008	6,5 meses	13 de junio de 2008 (renglón 16, fl. 505 expediente digital)	26 de diciembre de 2008	fls. 442 a 445, renglón 16 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 14 días hábiles.						
2	21	20 de enero de 2009	11 meses	20 de enero de 2009 (renglón 18, fl. 28 expediente digital)	20 de diciembre de 2009	fls. 52 a 55, renglón 17 expediente digital
No hubo solución de continuidad						
3	Adición Nro. 1 contrato 21	19 de diciembre de 2009	10 días	21 de diciembre de 2009*	31 de diciembre de 2009	fls. 129 y 130, renglón 18 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 30 días hábiles.						
4	150	8 de febrero de 2010	10 meses 15 días	15 de febrero de 2010 (renglón 17, fl. 79 expediente digital)	30 de diciembre de 2010	fls. 185 a 188 renglón 21 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 17 días hábiles.						
5	98	26 de enero de 2011	7 meses	26 de enero de 2011*	26 de agosto de 2011	fls. 181 a 184 renglón 21 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 128 días hábiles.						
6	95	27 de febrero de 2012	6 meses	27 de febrero de 2012 (cuaderno principal, fl. 99 expediente digital)	27 de agosto de 2012	fls. 175 a 180 renglón 21 expediente digital
No hubo solución de continuidad						
7	Adición Nro. 1 contrato 95	27 de agosto de 2012	3 meses	27 de agosto de 2012*	27 de noviembre de 2012	fls. 1 y 2 renglón 21 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 2 días hábiles.						
8	1272	30 de noviembre de 2012	20 días	30 de noviembre de 2012*	20 de diciembre de 2012	fls. 373 a 380 renglón 21 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 22 días hábiles.						
9	73	25 de enero de 2013	325 días	25 de enero de 2013*	16 de diciembre de 2013	fls. 217 a 223 renglón 21 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 18 días hábiles.						

10	226	15 de enero de 2014	210 días	15 de enero de 2014 (renglón 21, fl. 241 expediente digital)	13 de agosto de 2014	fls. 229 a 236 renglón 21 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 5 días hábiles.						
11	1830	22 de agosto de 2014	120 días	22 de agosto de 2014*	20 de diciembre de 2014	fls. 381 a 387 renglón 21 expediente digital
Ruptura en la continuidad por un término de 49 días hábiles.						
12	1000	4 de marzo de 2015	210 días	4 de marzo de 2015 (renglón 16, fl. 417 expediente digital)	30 de septiembre de 2015	fls. 368 a 372 renglón 21 expediente digital
*Para efectos de contabilizar la solución de continuidad y en consecuencia, la prescripción, se tomó la fecha en que se suscribió el contrato, toda vez que no obraba la totalidad de actas de inicio dentro del proceso de la referencia. La solicitud de reconocimiento de la relación laboral fue radicada el día 19 de abril de 2018.						

Así las cosas y si bien es cierto en la actualidad la Sección Segunda del Consejo de Estado aplica como criterio indicador y pacifico el término de 30 días, cuando se hace necesario el examen de las interrupciones contractuales, con el fin de establecer si se presentó o no la solución de continuidad, también lo es que tanto en la citada y más reciente sentencia de unificación y su aclaración (anteriormente mencionadas), se concluyó que dicho término no constituye “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 (...)” reiterando en sentencia posterior que “sin perjuicio de reiterar que dicho término (...) no debe entenderse como “una camisa de fuerza” que impida tener en cuenta un mayor período 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”.

Así las cosas y teniendo en cuenta que en la mayoría de los periodos contratados con el señor **Alfonso Cofles Urueña**, el ente territorial se tomó hasta un (1) mes y seis (6) días (calendario) para suscribir los mismos, se evidencia que en el presente caso la prestación del servicio del accionante se dio en tres periodos, con dos (2) interrupciones de 128 y 49 días hábiles, respectivamente, motivo por el que, en aplicación de la sentencia de unificación CE-SUJ25 de 25 de agosto de 2016³⁰ que, entre otras, fijó la regla de que «[q]uien 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», se evidencia el acaecimiento de tal fenómeno por los primeros dos periodos contractuales (finalizó el 30 de septiembre de 2015 y la reclamación fue presentada el 19 de abril de 2018), pues al existir entre los contratos las mencionadas interrupciones (de 128 y 49 días hábiles), se concluye que hubo solución de continuidad y, por ende, el término prescriptivo debe contabilizarse de modo independiente para cada uno de ellos.

Con base en la citada jurisprudencia, se reitera que el actor laboró para la alcaldía del Municipio de Ibagué, por medio de contratos de prestación de servicios durante

³⁰ Expediente 23001-23-33-000-2013-00260-01 (88-2015), C. P. CARMELO PERDOMO CUÉTER.

tres períodos: (i) desde el 9 de junio de 2008 hasta el 26 de agosto de 2011, (ii) del 27 de febrero de 2012 al 20 de diciembre de 2014 y (iii) del 4 de marzo de 2015 al 30 de septiembre de 2015, vinculaciones que, en aplicación de las referidas sentencias de unificación, se tienen como interrumpidas para todos los efectos entre esos lapsos, por lo que, tras haberse formulado reclamación el 19 de abril de 2018, bajo radicado Nro. 2018-37727 (cuaderno principal 1, fls. 36 a 42 expediente digital), operó el fenómeno jurídico-procesal de la prescripción respecto de los dos primeros períodos contractuales, toda vez que frente al siguiente no trascurrieron más de 3 años³¹ desde su finalización hasta la presentación de la petición en sede administrativa y, en consecuencia, “(..) *no procederá el reconocimiento de los derechos salariales o prestacionales (...) de aquellos (...)*” periodos en los que se generó la prescripción.

Ahora, frente a la relación contractual que suscribió el demandante con el Municipio de Ibagué, tenemos que aquella inicio el 4 de marzo y finalizó el 30 de septiembre de 2015; entre tanto, la petición de reclamación administrativa fue presentada el 19 de abril de 2018 ante el ente demandado, por lo que deviene claro, que en tal caso no operó el fenómeno de la prescripción, y por tanto hay lugar a reconocer el derecho a las prestaciones sociales durante dicho periodo de vinculación contractual; correspondiéndole a esta última reconocer y pagar las prestaciones sociales ordinarias o comunes que estaban a cargo del empleador (cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones, primas, entre otras), devengadas por los servidores de planta de la entidad, para lo cual deberá tener en cuenta como salario base de liquidación, los honorarios pactados durante dicho periodo, por lo que en tal sentido acerca de la pretensión de nivelación salarial, resulta improcedente acceder a su reconocimiento, dado que conforme al criterio jurisprudencial expuesto en el marco normativo y legal de esta providencia, el Honorable Consejo de Estado dejó claro que la liquidación debe realizarse sobre los honorarios pactados en los contratos, sin que pueda reconocérsele aquellas extralegales, por cuanto comportan un beneficio para los empleados públicos, condición de la que él carece.

Lo anterior, como quiera que frente al reconocimiento de las primas y las cesantías, el Consejo de Estado en sentencia de 4 de febrero de 2016³², precisó que *«con el fin de determinar cuáles son las prestaciones sociales que se deberán reconocer a título de reparación integral del daño al declararse una relación de carácter laboral, [...] 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 sociales que están a cargo directamente del empleador se encuentran las ordinarias o comunes como son entre otras las primas, las cesantías; y 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»*. Asimismo, en providencia de 6 de octubre siguiente³³, aclaró que *«el reconocimiento de la primacía de la realidad sobre la formalidades que conlleva a la declaración de existencia de una relación laboral subyacente de un contrato de prestación de servicio, no puede otorgar al accionante la calidad de empleado público, por lo que no es posible reconocer prestaciones sociales de carácter extralegal que devenguen otros funcionarios de la planta de personal del ente territorial demandado, máxime cuando el accionante no acreditó dentro del proceso cuales son las*

³¹ En lo concerniente al término prescriptivo, su fundamento normativo está consagrado en los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, que regulan el régimen prestacional de los empleados públicos, según los cuales aquel lapso es de 3 años contados a partir del momento en que el derecho se hace exigible y que se interrumpe por una sola vez con el reclamo escrito del trabajador.

³² Expediente 81001-23-33-000-2012-00020-01 (316-2014).

³³ Expediente 66001-23-33-000-2013-00091-01 (237-2014).

prestaciones a las que considera tener derecho ni el origen de las mismas».

No obstante, según la sentencia de unificación citada³⁴, la prescripción no puede aplicarse a los aportes que por pensión se debían realizar por parte del empleador, que en este caso es el Estado.³⁵

Dicha regla jurisprudencial tiene fundamento en:

- i) la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos laborales³⁶;*
- ii) el principio in dubio pro operario³⁷;*
- iii) el derecho constitucional fundamental a la igualdad³⁸ y;*
- iv) el principio de no regresividad en armonía con el mandato de progresividad³⁹.*

De igual forma, la sentencia de unificación en cita ordenó al juez administrativo estudiar en todos los casos en los que proceda el reconocimiento de la relación laboral o contrato realidad, lo concerniente a las cotizaciones adeudadas por la administración al Sistema de Seguridad Social en Pensiones aun sin que se haya solicitado expresamente.

En consecuencia, precisó que la imprescriptibilidad frente a los aportes a seguridad social en pensiones no opera frente a la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista⁴⁰, sino en relación con

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P. CARMELO PERDOMO CUÉTER, sentencia de Unificación del 25 de agosto de 2016, Radicado: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15), Referencia: CE-SUJ2-005-16, Actor: Lucinda María Cordero Causil, Demandado: Municipio de Ciénaga de Oro (Córdoba), Tema: Contrato realidad (docente), Sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2 Nro. 5 de 2016, conforme al artículo 271 de la Ley 1437 de 2011. se estableció la **no aplicación del 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.

³⁵ «[...] En este orden de ideas, las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, están exceptuadas no solo de la prescripción extintiva sino de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA)³⁵, y por ende, pueden ser solicitados y demandados en cualquier momento, puesto que la Administración no puede sustraerse al pago de los respectivos aportes al sistema de seguridad social en pensiones, cuando ello puede repercutir en el derecho de acceso a una pensión en condiciones dignas y acorde con la realidad laboral, prerrogativa que posee quien ha servido al Estado mediante una relación de trabajo.[...]»

³⁶ «[...] que se orienta a que las prerrogativas reconocidas en las preceptivas que rigen la relación entre empleadores y trabajadores no se modifiquen en perjuicio de estos últimos, por cuanto tienen relación directa con el mejoramiento constante del nivel de vida y la dignidad humana.»

³⁷ «[...] conforme al cual en caso de duda ha de prevalecer la interpretación normativa más favorable a los intereses del trabajador, premisa contenida tanto en el artículo 53 de la Constitución Política como en el 21 del Código Sustantivo del Trabajo.»

³⁸ «[...] en virtud del cual el Estado debe propender por un trato igualitario para todos aquellos que prestan (o han prestado) sus servicios al Estado bajo una verdadera relación laboral, cualquiera que sea su denominación (servidor público o contratista), a quienes habrá de protegerse especialmente la posibilidad de acceder a un derecho pensional.»

³⁹ «[...] que implica el avance o desarrollo en el nivel de protección de los trabajadores, en armonía con el mandato de progresividad, que se encuentran consagrados en las normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad [...]»

⁴⁰ En lo referente a la devolución de los aportes efectuados por el demandante a pensión, lo cierto es que, en criterio de la sala mayoritaria del Consejo de Estado, esos recursos del sistema integral de seguridad social son de obligatorio pago y recaudo para fines específicos y no constituyen un crédito a favor del contratista, por lo tanto, no es dable que se le sufraguen directamente al interesado. En consecuencia, resulta improcedente que se disponga el reembolso por los mencionados conceptos en la forma solicitada por el demandante. Del cual en pronunciamientos anteriores se ha apartado el suscrito ponente, porque la devolución del porcentaje de cotizaciones al sistema integral de seguridad social en salud y pensiones hace parte del restablecimiento del derecho del demandante (lo que estará sujeto al fenómeno prescriptivo), y una decisión en contrario podría constituir un enriquecimiento sin justa causa a favor de la entidad estatal demandada. De igual manera, una cosa es que las entidades completen al sistema los aportes correspondientes a pensión (que comporta un derecho imprescriptible), como se dejó sentado en la sentencia de unificación CE-SUJ2 5 de 25 de agosto de 2016, y

las cotizaciones adeudadas al Sistema General de Seguridad Social que podrían tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional.

Para el efecto, indicó que la administración se encuentra en la obligación de determinar mes a mes si existe diferencia entre los aportes que se debieron efectuar y los realizados por el contratista, y cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía al empleador.

De conformidad con los razonamientos precedentes y pese a que frente a dos periodos el demandante perdió el derecho por prescripción a reclamar los emolumentos salariales y prestacionales derivados de la declaratoria de la existencia de una relación laboral a que habría lugar a reconocer y pagar, la parte demandada deberá a título de restablecimiento del derecho, tomar el ingreso base de cotización o IBC pensional⁴¹ de la parte demandante dentro de los periodos laborados por prestación de servicios, esto es (i) desde el 9 de junio de 2008 hasta el 26 de agosto de 2011, (ii) del 27 de febrero de 2012 al 20 de diciembre de 2014 y (iii) del 4 de marzo de 2015 al 30 de septiembre de 2015, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados por el señor **Alfonso Cofles Urueña** como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión, solo en el porcentaje que le correspondía como empleador.

En ese sentido, el señor **Alfonso Cofles Urueña** deberá acreditar las cotizaciones que realizó al Sistema General de Seguridad Social en pensiones durante el tiempo que duraron los referidos vínculos contractuales, y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador. Lo anterior, teniendo en cuenta que los reportes de cotizaciones allegados, no relaciona la totalidad de los periodos aquí comprendidos y reconocidos (renglones 16, 17 y 21 del expediente digital).

De otra parte y frente a la pretensión del pago de la indemnización moratoria, tenemos que el Consejo Estado al respecto señaló “(...) *no es posible ordenar el pago de la sanción moratoria por la no consignación de las cesantías a favor de la demandante porque solo con la ejecutoria de la sentencia que determina la existencia de una verdadera vinculación de tipo laboral se hacen exigibles los derechos laborales salariales y prestacionales para la misma, lo que incluye las cesantías, luego es a partir de la ejecutoria de esta que surge para la entidad la obligación de pagarlas en los términos señalados en el CCA.*”⁴², por lo anterior y atendiendo que con la presente sentencia se declara la existencia de una relación de carácter laboral y el consecuente pago de las prestaciones sociales, surge con ocasión de la misma, no es posible ordenar el pago de sanción moratoria por la no consignación de las cesantías y en tal sentido se negará la pretensión.

otra, la devolución de lo que el demandante tuvo que sufragar respecto del porcentaje que correspondía a su empleador, que, se insiste, integra su restablecimiento del derecho.

⁴¹ Para el efecto y según la sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005 del 25 de agosto de 2016, el ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir, corresponderá a los honorarios pactados en el contrato de prestación de servicios.

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero Ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, sentencia del 21 de junio de 2018, Radicado 50001-23-33-000-2010-00606-01(1586-16), Actor: Marcela Del Pilar Romero Trujillo, Demandado: ESE Hospital Departamental de Villavicencio, tema: contrato realidad y las mujeres en estado de gestación y/o maternidad.

En consecuencia, se declarará la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio Nro. 1302-98445 del 9 de octubre de 2018, expedido por la Directora del Grupo de Contratación del Municipio de Ibagué, por medio del cual se negó la existencia de una relación laboral entre el señor **Alfonso Cofles Urueña** y el Municipio de Ibagué, estableciéndose que, frente a las demás pretensiones de indemnización por terminación unilateral e injusta y por el no pago oportuno de los derechos labores, no habrá lugar a disponer su reconocimiento, pues como se dijo en la jurisprudencia ya citada, siendo esta sentencia de carácter constitutivo del derecho, no puede predicarse que con anterioridad a este pronunciamiento, la existencia de obligación en tal sentido por parte de las entidades condenadas, por incumplimiento de un deber legal antes inexistente, así las cosas se negarán las demás pretensiones.

Indexación.

Las sumas aquí ordenadas serán reajustadas conforme a los ajustes legales y actualizadas mes por mes, desde la fecha en que se causó el derecho hasta el momento de la sentencia con aplicación de la siguiente fórmula:

$$R = RH \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es lo dejado de percibir por la parte actora por concepto de aportes para pensión y prestaciones sociales reconocidas, desde la fecha a partir de la cual se hace exigible la obligación decretada hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes para cada mesada, en cuanto a su diferencia insoluta.

Interés Moratorio.

Se reconocerán y pagarán, siempre y cuando concurren los supuestos de hecho prescritos en el artículo 192 del C. del P.A. y de lo C.A.

Condena en costas.

En atención a lo ordenado por el artículo 188 del C. de P.A. y de lo C.A. y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 365 del C.G. del P. aplicable por remisión expresa del artículo 306 del C. de P.A. y de lo C.A., y el contenido del Acuerdo 1887 de 2003, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, por haber resultado vencida dentro del presente asunto, se condenará en costas a la **parte demandada**.

Por lo demás, de acuerdo con el **artículo 366 del C. G. del P.**, “... 3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado”.

Por su parte, el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, señala lo siguiente:

“1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL.

En única instancia.

- a. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario, entre el

5% y el 15% de lo pedido.

b. *En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 8 S.M.M.L.V*

En primera instancia.

a. *Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario:*

(i) *De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido.*

(ii) *De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido.*

c. *Por la naturaleza del asunto. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 10 S.M.M.L.V.*

En segunda instancia. Entre 1 y 6 S.M.M.L. V."

En consecuencia, se fijarán como agencias en derecho a favor de la parte demandante y a cargo de la demandada **Municipio de Ibagué** la suma de \$100.000 pesos, equivalente al 4% de lo solicitado, las cuales deberán ser incluidas en las costas del proceso.

Decisión.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, Distrito Judicial del Tolima, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

Resuelve:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio Nro. 1302-98445 del 9 de octubre de 2018, expedido por la Directora del Grupo de Contratación del Municipio de Ibagué, de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO: DECLARAR la existencia de una relación laboral entre el señor **Alfonso Cofles Urueña** y el Municipio de Ibagué como empleador por el periodo comprendido entre el 4 de marzo y el 30 de septiembre de 2015, de conformidad con lo expuesto.

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, el Municipio de Ibagué deberá reconocer y pagar al señor **Alfonso Cofles Urueña** las prestaciones sociales dejadas de percibir entre el 4 de marzo y el 30 de septiembre de 2015, liquidadas conforme al valor pactado en los contratos suscritos, sin solución de continuidad, debidamente indexadas, conforme quedó expuesto en la parte motiva de esta providencia. La totalidad del tiempo laborado se computará para efectos pensionales, para lo cual la entidad hará las correspondientes cotizaciones.

CUARTO: CONDENAR a título de restablecimiento del derecho al Municipio de Ibagué, tomar el ingreso base de cotización o IBC pensional⁴³ del señor **Alfonso Cofles Urueña** dentro de los dos periodos laborados por prestación de servicios, esto es, entre **i i**) desde el 9 de junio de 2008 hasta el 26 de agosto de 2011, **(ii)** del 27 de febrero de 2012 al 20 de diciembre de 2014 y **(iii)** del 4 de marzo al 30 de septiembre de 2015, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados por el señor **Alfonso Cofles Urueña** como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión, solo en el porcentaje que le correspondía como empleador.

En ese sentido, el señor **Alfonso Cofles Urueña** demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al sistema de seguridad social en pensiones durante el

⁴³ Para el efecto y según la sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005 del 25 de agosto de 2016, el ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir, corresponderá a los honorarios pactados en el contrato de prestación de servicios.

tiempo que duraron los vínculos contractuales, y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador.

QUINTO: DECLARAR probada de oficio la excepción de prescripción de los derechos y prestaciones sociales derivadas de los contratos u órdenes de prestación de servicios celebrados entre la parte demandante y la entidad demandada entre los años 2008 a 2014.

SEXTO: NEGAR las restantes pretensiones relacionadas en el acápite de condenas subsidiarias de la demanda, de conformidad con lo esbozado en esta providencia.

SEPTIMO: ORDENAR al Municipio de Ibagué, que deberá pagar las sumas ordenadas debidamente indexadas, conforme a la fórmula citada en la parte considerativa.

OCTAVO: DAR cumplimiento a la sentencia en los términos dispuestos en el artículo 192 del C. de P.A. y de lo C.A., en cuanto a los intereses moratorios.

NOVENO: CONDENAR en costas a la parte demandada. Fíjense como agencias en derecho a favor de la parte demandante, y a cargo de la parte demandada la suma de \$100.000 pesos. Por secretaría liquídese.

DÉCIMO: Una vez ejecutoriada esta sentencia, comuníquese a la demandada en los términos del artículo 192 del C. de P.A. y de lo C.A.

DÉCIMO PRIMERO: ORDENAR la devolución de los remanentes que por gastos ordinarios del proceso consignó la parte demandante, si los hubiere.

DÉCIMO SEGUNDO: De no ser apelada esta providencia, se ordena el archivo definitivo del expediente correspondiente al presente medio de control, previo las anotaciones por secretaría.

Cópiese, Notifíquese y Cúmplase⁴⁴
El Juez,


José David Murillo Garcés

⁴⁴ **NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó y suscribió por los canales electrónicos oficiales del Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué y de la misma manera fue firmada.