



Rama Judicial

República de Colombia

Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué

TEMA: CONTRATO REALIDAD

RADICADO: 73001-33-33-011-2020-00276-00

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: JAVIER NIÑO

DEMANDADO: MUNICIPIO DE IBAGUÉ

**ASUNTO: AUDIENCIA ALEGACIONES Y JUZGAMIENTO
ARTÍCULO 182 LEY 1437 DE 2011**

En Ibagué (Tolima) a los **nueve (9) días del mes de mayo de 2024**, fecha previamente fijada en audiencia anterior, siendo las **08:44 a.m.**, reunidos en forma virtual mediante el sistema *Lifesize*, el suscrito **Juez Once Administrativo del Circuito de Ibagué, JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ**, en asocio de su Oficial Mayor, procede a declarar instalada y abierta la *audiencia de alegaciones y juzgamiento* de que trata el artículo 182 del C.P.A.C.A. dentro del presente medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, radicado bajo el No. **73001-33-33-011-2020-00276-00**, promovido por el señor **JAVIER NIÑO** contra el **MUNICIPIO DE IBAGUÉ**.

Acto seguido, el Despacho autoriza que esta diligencia sea grabada en la plataforma antes señalada por esta Instancia Judicial, conforme lo prevé el artículo 186 del C.P.A.C.A. modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.

1. COMPARECENCIA DE LAS PARTES

1.1. PARTE DEMANDANTE

Apoderado:	BAYRON PRIETO SÁNCHEZ
C.C. No.:	1.110.461.254 de Ibagué
T.P. No.:	224.858 del C. S. de la J.
Teléfono	3175760453 - 3143541784
Dirección electrónica:	notificaciones@prietoabogados.com, byronprieto@gmail.com

1.2. PARTE DEMANDADA – MUNICIPIO DE IBAGUÉ

Apoderado(a):	ANDRÉS LEONARDO GARCÍA PRADA
C.C. No.:	1.110.476.337 de Ibagué
T.P. No.:	244.658 del C. S. de la J.
Teléfono:	3154405084
Dirección electrónica:	juridica@ibague.gov.co, leogarciaprada@hotmail.com

1.2. CONSTANCIA:

No compareció a la audiencia el agente del Ministerio Público delegado ante este Despacho.

2. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Conforme se expuso en audiencia de pruebas y de conformidad con el artículo 182 del C.P.A.C.A se corre traslado a los apoderados de las partes para alegar de conclusión y al agente del Ministerio Publico para presentar su concepto de fondo hasta por el término de veinte (20) minutos.

Parte Demandante	Min: 03:19 al 16:05
Parte Demandada	Min: 16:33 al 20:12

3. SENTENCIA

Una vez escuchados los alegatos de conclusión de las partes, el Despacho procederá a proferir la sentencia que en derecho corresponda.

3.1. PROBLEMA JURÍDICO

Se contrae a determinar i) si entre el señor **JAVIER NIÑO** y el **MUNICIPIO DE IBAGUÉ**, existió una relación laboral durante los periodos que van del 6 de abril hasta el 6 de octubre de 2017, desde el 24 de octubre hasta el 31 de diciembre de 2017, desde el 24 de enero hasta el 24 de julio de 2018 y desde el 26 de septiembre hasta el 26 de diciembre de 2018, ii) si a partir de ello, el acto acusado adolece de nulidad, en caso afirmativo, si tiene derecho al reconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales y demás acreencias laborales solicitadas en la demanda.

También se determinará si debe declararse la prescripción extintiva frente a alguno o todos los periodos de vinculación del demandante y si es procedente ordenar el pago o la devolución de los aportes efectuados por este al sistema de seguridad social en pensión.

3.2. TESIS

Se accederá a las pretensiones de la demanda, ya que la valoración conjunta de los medios de prueba permite señalar que el demandante prestaba de manera personal, remunerada por vía de honorarios y subordinada sus servicios profesionales, en tanto la prestación del servicio se concretó en las instalaciones de la Dirección de Espacio Público de Ibagué, así mismo, la exigencia y cumplimiento de un horario de trabajo en este caso, interpretado en función del objeto contractual convenido por el actor, debe tomarse como indicio de subordinación laboral en tanto redujo ostensiblemente la autonomía del contratista para ejecutar sus obligaciones contractuales, igualmente, las labores ejecutadas por el actor, irregularmente prolongadas en el tiempo, corresponden a funciones administrativas que desde luego, son giro ordinario, permanente y esencial de la entidad demandada en lo que al proceso de control del espacio público se refiere, aspecto que se constituye en uno de los ejes misionales principales de la dependencia ya referida, de manera que no es

razonable sustentar simple coordinación de labores, ausencia de control efectivo sobre sus actividades o que el actor no hizo parte del círculo organizativo del ente al cual se presta el servicio.

3.3. Marco jurídico sobre las relaciones laborales de derecho administrativo

Los elementos fundamentales que involucra la noción de función pública, los trae entonces el artículo 122 C.P., según el cual, los empleos dentro de la administración pública, deben estar contemplados en la correspondiente planta de personal, sus funciones deben reposar en una ley o reglamento y debe existir una correlativa previsión del emolumento.

Lo anterior encuentra asidero en las siguientes razones, las que el Consejo de Estado igualmente había expuesto en sentencia del 23 de febrero de 2006¹, así: i) el empleo público previsto o contenido en la respectiva planta de personal de la entidad, constituye la prueba conducente de su existencia; ii) la determinación de las funciones propias del cargo ya previsto en la planta de personal, lo identifica con la entidad y dependencia a la que pertenece, así como con la labor que se cumple. La ley ha autorizado los manuales "general y el específico" de funciones y requisitos aplicables, cuyo fundamento deviene de la obligación que tiene el empleado de cumplir los mandatos del ordenamiento jurídico que le competen; iii) la previsión de los recursos en el presupuesto para el pago de los gastos que demande el empleo, se relaciona con el salario, prestaciones sociales, etc.

3.4. Contrato de prestación de servicios

Nuestra legislación ha reglamentado la contratación de servicios a través del D. L. 222 de 1983, la Ley 80 de 1993 y más recientemente por la Ley 190 de 1995.

Por su parte, la Ley 80 en su artículo 32, dispuso:

“3. 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 (...).”

Adicionalmente, el artículo 2º del Decreto 2400 de 1968 modificado por el Decreto 3074 del mismo año, norma que se encuentra vigente, dispuso:

*“(...)
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.”*

La parte subrayada fue demandada ante la Corte Constitucional quien en sentencia C-614 de 2009, señaló entre otros criterios, la permanencia como un elemento más que indica la existencia de una verdadera relación laboral.

¹ Consejero Ponente: TARSICIO CÁCERES TORO, sentencia del 23 de febrero de 2006, expediente No. 76001233100020010066301

3.5. Limitaciones legales a la utilización del contrato de prestación de servicios

Al respecto el Consejo de Estado señaló:

“Si bien la legislación colombiana ha previsto la posibilidad de acudir a la contratación de prestación de servicios en los casos y para los fines previstos en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, de igual forma, se han establecido limitantes para evitar el abuso de esta figura jurídica, como pasa a verse:

*El artículo 7 del Decreto 1950 de 1973 prevé que “(...), **en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto.***

La función pública que implique el ejercicio de la autoridad administrativa no podrá ser objeto de contrato ni delegarse en el personal vinculado mediante esta modalidad” (resaltado fuera de texto).”²

4. Jurisprudencia en materia de “contrato realidad”

A la luz de la Jurisprudencia Nacional los elementos que circundan todo vínculo laboral – lo que incluye a la administración pública como empleadora respecto de sus servidores también denominados públicos-, y que autorizan la plena aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas estatuido en el **artículo 53 superior**, o “contrato realidad”, legitiman al juez, sea este ordinario - **cuando la relación se asimile a la de un trabajador oficial**-, ora contencioso administrativo - **cuando el contratista desarrolle el objeto del contrato ejerciendo las mismas funciones que corresponden a un cargo de empleado público**- en el evento de su comprobación, conferir las prerrogativas de orden salarial y prestacional propias una relación laboral-administrativa.

Tradicionalmente y por vía Jurisprudencial, se ha establecido como parámetros o indicios de verdadera relación laboral subyacente de una vinculación contractual, los siguientes: **a) Subordinación, b) Prestación Personal del servicio y c) Remuneración.**

Sin embargo, recientemente, el Consejo de estado a través de sentencia de unificación del **9 de septiembre de 2021**³, ha dotado de mayor contenido y alcance los elementos referidos, estableciendo que si bien por regla general y conforme al artículo 32 de la Ley 80 de 1993 los contratos de prestación de servicios no constituyen fuente de relación laboral, en cada caso concreto debe analizarse a la luz del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades como criterio

² Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección B Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve Bogotá, D.C., Diez (10) de Julio de dos mil catorce (2014). Radicación Número: 76001-23-31-000-2005-04514-01(0533-12) Actor: Francia Elena Narváz Demandado: Municipio de Santiago de Cali, Institución Educativa Técnico Industrial Antonio José Camacho.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de unificación por importancia jurídica 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.

orientador en materia laboral, ello con el fin de determinar si bajo la apariencia de un vínculo contractual se escondía una relación de trabajo.

En ese orden, la alta Corporación desarrolló los siguientes parámetros a considerar:

- ESTUDIOS PREVIOS - EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PRECONTRACTUAL DE LA ENTIDAD CONTRATANTE

Los demandantes deben acreditar a partir de los estudios previos realizados de cara a las prestaciones de servicios finalmente celebradas, que los mismos guardan entre sí identidad o similar objeto y que la necesidad permanente del servicio a contratar desborda el término “estrictamente necesario” establecido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y que con ello se encubre una verdadera relación laboral.

- SUBORDINACIÓN CONTINUADA

Este elemento, quizás el de mayor complejidad probatoriamente hablando, fue abordado por el Consejo de Estado a través de sub parámetros, el cual debe analizarse por parte del fallador según el caso objeto de examen y las pruebas que obren en la actuación.

Para tal efecto, la mencionada Corporación refirió una serie de sub criterios, los cuales admiten matices según cada caso y con todo, su lectura debe abordarse al tamiz de la prevalencia de la realidad sobre las formas.

Lugar de trabajo, se trata del sitio o espacio físico facilitado por la entidad para que el contratista lleve a cabo sus actividades, sin perjuicio del uso de las tecnologías de la información para el cumplimiento del objeto contractual convenido, siempre que fuere posible a través de dichos medios.

Horario de labores, Si bien el establecimiento de una jornada de trabajo al contratista, no implica necesariamente la existencia de subordinación laboral, según el caso, puede ser un indicio de tal circunstancia, por ello, tal elemento debe ser valorado en función del objeto contractual convenido.

La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar. Se acredita a través de la emisión de ordenes al contratista o elementos que indiquen exigencia para su cumplimiento, “En ese sentido, lo que debe probar el demandante es su inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la entidad, de manera que demuestre que esta ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en que llevó a cabo el cumplimiento de su objeto contractual. Así, cualquier medio probatorio que exponga una actividad de control, vigilancia, imposición o seguimiento por parte de la entidad, que en sana crítica se aleje de un ejercicio normal de coordinación con el contratista, habrá de ser valorado como un indicio claro de subordinación.”

“Que las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral. “...incumbe al actor demostrar, además de la prestación personal de sus servicios a cambio de una remuneración, la existencia de unas condiciones de subordinación o dependencia, en las que el representante de la entidad contratante o la persona que él designe, ostentó la facultad de exigirle el cumplimiento de órdenes perentorias y de obligatoria observancia. Por consiguiente, el interesado deberá

acreditar, además de la permanencia de sus servicios, que la labor desarrollada se enmarca en el objeto misional de la entidad.”

Prestación personal del servicio. *“Como personal natural, la labor encomendada al presunto contratista debe ser prestada de forma personal y directamente por este; pues, gracias a sus capacidades o cualificaciones profesionales, fue a él a quien se eligió 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.”*

Remuneración. *“Por los servicios prestados, el presunto contratista ha debido recibir una contraprestación económica, con independencia de si la entidad contratante fue la que directamente la realizó. Lo importante aquí es el carácter fijo o periódico de la remuneración del trabajo. En la práctica, esta retribución recibe el nombre de honorarios, los cuales pueden acreditarse a través de los recibos que, por dicho concepto, enseñen los montos que correspondan a la prestación del servicio contratado.”*

Entonces, conforme a lo anterior, tenemos que el Consejo de Estado por vía de unificación jurisprudencial dio alcance a los elementos o pautas a considerar al momento de desvelar una relación laboral encubierta por un contrato de prestación de servicios, de lo cual se destaca:

i)-El estudio que en cada caso debe efectuarse desde la misma gestión precontractual de la entidad contratante a nivel de estudios previos, concretamente en el componente de necesidad⁴, como elemento que puede dar luces o ser indicativo que las actividades requeridas al contratista, desde la etapa de planeación, tienen vocación de permanencia a nivel institucional.

ii)- En el marco del parámetro de subordinación laboral, el establecimiento de un horario es un elemento que permite matices según el objeto contractual convenido y actividades específicas a ejecutar.

iii)- Debe igualmente analizarse si las obligaciones contractuales se identifican con aquellas funciones ejercidas por los servidores de planta y,

iv) La distinción a considerar, frente a la coordinación que se debe entre entidad contratante y contratista en el marco de las actividades convenidas a ejecutar y el control o imposición sobre las mismas que reste autonomía como aspecto que caracteriza un contrato de prestación de servicios, lo cual será indicio de subordinación.

Adicionalmente, otro aspecto que la sentencia de unificación clarificó, sumamente relevante en la decisión de controversias como la que nos convoca, fue el relativo a la solución de continuidad en estas materias (interrupción laboral), estableciendo un marco de referencia temporal en los siguientes términos:

⁴ Decreto 1082 de 2015. **ARTÍCULO 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos.** Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.

“(…)”

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

“140. Para la Sala, la aplicación de este término se soporta en varias razones de peso. (...) En segundo lugar, porque su aplicación resulta idónea por la evolución que ha tenido la figura del «contrato realidad» en la jurisprudencia de esta Sección... Y, en tercer lugar, porque, en la práctica, treinta (30) días hábiles es un periodo razonablemente suficiente para determinar si lo que se pacta es un nuevo contrato, una adición o una prórroga de otro anterior, puesto que en muchos casos en los que se ha encontrado que existe la relación laboral encubierta o subyacente, se ha advertido que se presentan tales interrupciones, superiores, incluso, a un mes.”

De la cita referida, se extraen las siguientes reflexiones por parte del Despacho:

- Si transcurre el término mínimo de los treinta (30) días hábiles entre un contrato y otro, se considera que dichas relaciones son independientes, luego el demandante estará convocado a probar los demás elementos de la relación de trabajo alegada en sede judicial, entre ellos, la subordinación continuada.
- El límite temporal en comento, no representa una prohibición para celebrar contratos de prestación de servicios de manera sucesiva, antes del término de treinta (30) días hábiles, toda vez que este término se establece con el fin de tener un marco de referencia para el cómputo de la prescripción de los derechos reclamados, en aquellos eventos donde se determine por parte del operador judicial la verdadera existencia de una relación laboral.
- La celebración de contratos sucesivos de prestación de servicios, con similitud o identidad de objeto, personas y actividades, no constituye por sí mismo un hecho indicador ni prueba de una relación laboral escondida. Para que se configure un contrato realidad, se debe probar por parte del demandante la existencia de los elementos constitutivos de una relación laboral: (i) la actividad personal del trabajador; (ii) la continuada subordinación; y (iii) la retribución o remuneración del servicio.
- En los casos en los cuales se establezca la no solución de continuidad entre diversos contratos de prestación de servicios celebrados, significa que no se presenta una ruptura de la unidad contractual.

Ahora bien, en lo que atañe a los efectos en el tiempo de la decisión unificadora de criterio a la cual se ha venido haciendo alusión, tenemos que en los párrafos 241 y 242 se precisó lo siguiente:

*“241. En razón de lo anterior, y con el fin de proteger los principios de equidad e igualdad y la superación de situaciones que afectan el valor de la justicia y la aplicación de las normas de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales, **las reglas jurisprudenciales que se fijan en esta providencia se aplicarán a todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como judicial**, a través de acciones ordinarias, con la salvedad de aquellos en los que haya operado la cosa juzgada, los cuales, en función del principio de seguridad jurídica, son inmodificables.”*

“242. Finalmente, para garantizar la seguridad jurídica y dar prevalencia a los principios fundamentales de la Seguridad Social, no puede invocarse el principio de igualdad para solicitarse la inaplicación de esta sentencia.”

Así las cosas, es claro a partir de lo anterior, que los efectos temporales de las pautas y criterios allí referidos, son retroactivos o retrospectivos, los cuales se orientan por razones de favorabilidad en materia laboral y por principio pro-homine⁵ que deben observarse igualmente en el presente caso, que conforme indicó el órgano de cierre en asuntos contenciosos administrativos, se presentan así:

“12. Efectos en el tiempo de las reglas de unificación”

“277. Previamente a definir los efectos en el tiempo de las reglas de unificación previstas en esta sentencia, es necesario hacer las siguientes precisiones:”

*“278. **El efecto retroactivo** o retrospectivo implica **«la aplicación del nuevo criterio al caso actual enjuiciado y a cualquier otro caso que haya de ser resuelto con posterioridad** donde resultara aplicable la misma fuente del Derecho seleccionada o interpretada con el nuevo criterio jurisprudencial».*⁶

Claros los parámetros que rigen la materia que nos convoca, se descende al caso concreto en siguientes los términos:

5. Del caso concreto

El presente caso debe estudiarse teniendo como criterio orientador el principio Constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades, como pauta que guía las relaciones de trabajo.

En virtud de lo anterior, independiente de la denominación asignada a un contrato, bien sea en el ámbito público o privado, lo relevante es el contenido de la relación de trabajo que se acredita cuando se concurren los siguientes presupuestos: (i) prestación personal del servicio, (ii) que se acuerde una contraprestación económica por el servicio u oficio prestado, y (iii) la continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, lo cual se traduce a una reducción notable de la autonomía del contratista de cara a las obligaciones contractuales a su cargo.

Para efectos de lo anterior, la prueba indiciaria es vital para estructurar la existencia de una verdadera relación laboral, y que el operador jurídico está llamado a

⁵ Sobre el principio pro homine ver sentencias de unificación de la sección segunda del Consejo de Estado: SUJ-009-S2 de 2018; SUJ010-S2 de 2018 y SUJ-013-S2 de 2018.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero ponente: William Hernández Gómez, sentencia del 25 de abril de 2019. Radicación: 85001-33-33-002-2013-00237-01(1701-16).

prescindir de los elementos formales que envuelven el contrato con el objetivo de establecer la verdadera definición del vínculo.⁷

Para efectos de dilucidar el problema jurídico planteado, tenemos como hechos probados y jurídicamente relevantes, los siguientes:

1. El señor Javier Niño, identificado con C.C. No. 5.947.307, suscribió con el Municipio de Ibagué los siguientes contratos de prestación de servicios (fls. 17-32, anexo 05, expediente digital):

No. Contrato	Fecha	Objeto	Valor (\$)	Plazo acordado	Foliatura
927	6-abr-2017	Prestación de servicios de apoyo a la gestión para brindar acompañamiento a las inspecciones de policía con el fin de salvaguardar el espacio público en el municipio de Ibagué – Tolima en el marco del proyecto: “Implementación del control urbano y espacio público eficiente en el municipio de Ibagué”	9.680.000	6 meses, desde el 6 de abril hasta el 6 de octubre de 2017	17-22, anexo 5
1980	24-oct-2017	Prestación de servicios de apoyo a la gestión para brindar acompañamiento a las inspecciones de policía con el fin de salvaguardar el espacio público en el municipio de Ibagué – Tolima en el marco del proyecto: “Implementación del control urbano y espacio público eficiente en el municipio de Ibagué”	2.720.000	2 meses, 8 días, desde el 24 de octubre hasta el 31 de diciembre de 2017	24-27, anexo 5
873	24-ene-2018	Prestación de servicios de apoyo a la gestión para brindar acompañamiento a las inspecciones de policía con el fin de salvaguardar el espacio público en el municipio de Ibagué – Tolima en el marco del proyecto: “Implementación del control urbano y espacio público eficiente en el municipio de Ibagué”	7.200.000 ⁸	6 meses, desde el 24 de enero hasta el 24 de julio de 2018.	29-32, anexo 5 y fl. 23-26, anexo 1, cuad contestación demanda
2223	26-sep-2018	Prestación de servicios de apoyo a la gestión para brindar acompañamiento a las inspecciones de policía con el fin de salvaguardar el espacio público en el municipio de Ibagué – Tolima en el marco del proyecto: “Implementación del control urbano y espacio público eficiente en el municipio de Ibagué”	3.600.000	90 días, desde el 26 de septiembre hasta el 26 de diciembre de 2018.	33, anexo 5 y fl. 1427-1430, anexo 2, cuad contestación demanda

2. Que, mediante escrito del 17 de julio de 2020, por intermedio de apoderado, el señor Javier Niño solicitó a la demandada se declare la existencia de una relación legal y reglamentaria entre las partes desde el 6 de abril hasta el 6 de octubre de 2017, desde el 24 de octubre hasta el 31 de diciembre de 2017, desde el 24 de enero hasta el 24 de julio de 2018 y desde el 26 de septiembre hasta el 26 de diciembre de 2018 (fls. 34-36, cuaderno 1, expediente digital).

3. Que mediante oficio 1030-31544 del 18 de agosto de 2020, la Jefe de la Oficina Jurídica del municipio de Ibagué, dio respuesta a la reclamación, en el sentido de negar la pretensión (fls. 37-40, anexo 05, expediente digital).

⁷ T-388 de 2020.

⁸ Pagos mensuales de \$1.200.000.

En ese orden de ideas, se analiza a partir de lo anterior y según los plazos de ejecución convenidos, el demandante prestó sus servicios al Municipio de Ibagué en los siguientes interregnos:

Contrato	Inicio	Finalización	Días hábiles transcurridos entre la finalización de un contrato y el inicio de de otro
927	6 de abril de 2017	6 de octubre de 2017	
			10 días
1980	24 de octubre de 2017	31 de diciembre de 2017	
			15 días
873	24 de enero de 2018	24 de julio de 2018	
			43 días
2223	26 de septiembre de 2018	26 de diciembre de 2018	

Pues bien, las documentales referidas acreditan que el demandante fue contratado inicialmente por el Municipio de Ibagué, por un lapso de seis (6) meses, con el fin de prestar sus servicios de apoyo a la gestión para brindar acompañamiento a las inspecciones de policía con el fin de salvaguardar el espacio público en el marco del proyecto “Implementación del control urbano y espacio público eficiente en el municipio de Ibagué”.

Dentro de las obligaciones contractuales a cargo del actor, se encontraban las siguientes:

1. *Brindar acompañamiento a las inspecciones de policía y al personal uniformado de la METID y/o Policía Nacional en salvaguardar el espacio público y binses del mismo.*
2. *Apoyar en la defensa del espacio público en el Municipio Ibagué de acuerdo al cronograma que será establecido por Supervisor del contrato.*
3. *Apoyar en los eventos de afluencia masiva las cuales serán coordinadas con el supervisor del contrato.*
4. *Brindar apoyo al profesional que requiera acompañamiento en temas de recuperación por obras o por invasión de espacio público.*
5. *Brindar acompañamiento en las actividades pedagógicas en los procesos de espacio público y control urbano.*
6. *Brindar apoyo logístico en los eventos que se requieran por parte de las Dirección de Espacio Público y control Urbano.*
7. *Asistir a las reuniones y/o capacitaciones a las que sea citado y mantenerse informado sobre los temas relacionados con el propósito de garantizar el mejoramiento de la Dirección de Espacio Público y Control Urbano.*
8. *Entregar informe con registro fotográfico y documental de las actividades realizadas.*
9. *Las demás que le sean requeridas por el supervisor en relación al objeto contractual.*

Encuentra el Despacho conforme al objeto contractual convenido, que el actor fue contratado, en principio, para realizar temporalmente actividades inherentes al funcionamiento de la Dirección de Espacio Público y Control Urbano de Ibagué, la cual depende de la Secretaría de Gobierno y según el Decreto 774 de 2008, tiene asignadas las siguientes funciones:

1. *Estudiar, presentar y aplicar las normas establecidas en la ley 9 de 1989, ley 388 de 1997, y sus decretos reglamentarios, para su cumplimiento.*
2. *Hacer cumplir las normas establecidas en el código de urbanismo y demás disposiciones legales que se emitan sobre el ordenamiento urbano y rural del municipio, garantizando el cumplimiento de la normatividad de urbanismo y el respeto por el espacio público dentro del orden y la organización en el desarrollo de la ciudad.*
3. *Controlar y vigilar el cumplimiento de la normatividad por parte de los urbanizadores con relación a las obras de urbanismo y a las áreas de cesión como son las zonas verdes, zonas de equipamiento, zonas comunales y otras.*
4. *Dirigir, coordinar, organizar y controlar el otorgamiento de permisos, certificaciones, así como el desarrollo de actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda (Ley 66/68, decreto ley 2610/79 y decretos reglamentarios) para el desarrollo de planes y programas de vivienda realizados por el sistema de autoconstrucción.*
5. *Ejecutar el control posterior de obra de manera permanente.*
6. *Controlar y vigilar las urbanizaciones aprobadas.*
7. *Expedir el certificado y/o permiso de ocupación y posterior de obra de acuerdo a la normatividad,*
8. *Llevar el registro de las personas naturales o jurídicas que se dediquen a las actividades contempladas en la ley 66 de 1968, previo el lleno de los requisitos necesarios, para ejercer control y dar permisos para enajenación de los bienes, y que los urbanizadores cumplan sus deberes de acuerdo a la ley.*
9. *Otorgar los permisos correspondientes para anunciar y/o desarrollar las actividades de enajenación de inmuebles a que se refiere el artículo 20 de la Ley 66 de 1968, previo el lleno de los requisitos exigidos, para que se cumplan con los requisitos y velar por que los constructores cumplan con las normas para darle certeza a los usuarios.*
10. *Solicitar al Alcalde, a través del Secretario de Gobierno, la cancelación del registro al que se refiere el artículo 2 del, acuerdo 047 de 1987, de las personas que incumplan las disposiciones de la ley 2610 de 1979, para lo cual deberá presentar el proyecto de resolución respectivo, para ejercer el control y sancionar a los infractores de la norma.*
11. *Certificar que determinado inmueble enajenado o gravado pertenece o forma parte de una urbanización aprobada y debidamente registrada, para dar confiabilidad en que el constructor cumple con las normas protegiendo los derechos de los compradores.*
12. *Controlar y vigilar las cesiones de obras de urbanismo, cedidas por los urbanizadores al municipio de Ibagué.*
13. *Otorgar permisos para la realización de eventos y/o espectáculos públicos.*

14. Coordinar y ejecutar las políticas de recuperación del Espacio Público en la ciudad de Ibagué.

15. Programar y coordinar la ejecución de todos los operativos que se realicen en la ciudad para dar cumplimiento a las competencias propias de su Dirección y de acuerdo a la normatividad vigente.

16. Velar por el cumplimiento de las normas de policía en lo referente al Espacio Público y disposiciones urbanísticas.

17. Velar por el cumplimiento de las normas en lo referente a Publicidad exterior visual.

18. Conocer y fallar en primera instancia los procesos de recuperación de Espacio Público en aplicación de la ley 4 de 1.913, su Decreto reglamentario 640 de 1.937, en concordancia con la ley 388 de 1997 y 810 de 2.003 y el artículo 132 del Código Nacional de Policía.

19. Coordinar y apoyar con todas las entidades públicas y privadas la ejecución de las políticas trazadas por la dirección de espacio público .

20. Expedir los permisos y/o autorizaciones para ventas ocasionales de los diferentes eventos deportivos, culturales, artísticos o comunitarios que se realicen en los escenarios de la ciudad, previstos para tal fin de conformidad a la normatividad vigente.

21. Ejercer el control velar por el cumplimiento de las condiciones y el correcto desarrollo de los eventos públicos, de conformidad al Decreto 00008 del 03 de Enero de 2.003 y demás normas Municipales, Regionales y Nacionales que rijan sobre la materia.

22. Expedir los permisos para la operación de rifas menores y de los sorteos de Lotería que se ejecuten en el municipio, así como ejercer el control y seguimiento de las mismas, expedir los actos Administrativos sancionatorios, relacionados con contravenciones a la operación de ellas, de conformidad a la ley 643 de 2.001 y su Decreto reglamentario 1968 de 2.001 emanado del Ministerio de Salud y demás, normas concordantes.

23. Establecer los sitios o lugares para la fijación de vallas, pendones y pasacalles alusivos a la publicidad política en la ciudad de Ibagué y adjudicarlos en el Espacio Público Urbano o Rural del Municipio, expidiendo los actos administrativos correspondientes y programar, coordinar la ejecución de los operativos tendientes a ejercer el control a la publicidad exterior visual, todo lo anterior de conformidad a la ley 140 de 1.993, ley 130 de 1.994, Decreto 608 de 2.003, acuerdo 005 de 1.999 y demás normas legales vigentes de la materia, dentro del ámbito de su competencia.

24. Coordinar con la dirección del grupo de justicia y orden público para que se comisione a los corregidores e inspectores de policía, en la instrucción de los procesos relacionados con la aplicación de las normas anteriormente mencionadas.

25. Las demás funciones asignadas a esta Dependencia por la autoridad competente, de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área de desempeño del cargo.

En el trámite del proceso se logró demostrar la **prestación personal del servicio** y las funciones desempeñadas por el demandante a través de la celebración de los contratos de prestación de servicios en el periodo comprendido entre el 6 de abril de 2017 al 24 de julio de 2018 y del 26 de septiembre al 26 de diciembre de 2018, ya que prestó los servicios en calidad de operario para el municipio de Ibagué en lo relativo al control de espacio público, circunstancia que se acreditó con los respectivos contratos ejecutados durante el tiempo señalado y los testimonios recibidos.

Respecto a **la contraprestación económica**, de acuerdo con los contratos allegados, se observa que se pactaron formas y valores de pago para los mismos, y en efecto el demandante percibió una remuneración por ejecutar la función de operario para el control del espacio público en la Dirección de Espacio Público del municipio; tal aspecto se soporta con los reportes de pagos de los contratos de prestación de servicios de las diferentes vigencias fiscales allegados por la demandada.

Como se puede observar las funciones de coordinación y ejecución de la recuperación del espacio público, así como los operativos necesarios, son funciones del grupo de espacio público y un eje misional del grupo, luego la asistencia prestada por el demandante se aprecia íntimamente ligada o consustancial al objeto y finalidad de la dependencia en mención.

A pesar de la temporalidad inicialmente pactada, se observa que de forma sucesiva la entidad demandada continuó celebrando con el demandante contratos de prestación de servicios con el mismo objeto al inicialmente convenido, cuyos plazos de ejecución se extendieron desde el año 2017 al 2018 (*la solución o no de continuidad será abordada más adelante, cuando se estudie la figura de prescripción*), lo cual, a juicio del suscrito fallador, desbordan el término de duración contractual “estrictamente necesario” que trata el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, bajo el entendido que los servicios demandados al contratista desde el ente territorial para el proceso de cobro coactivo, no eran requeridos de manera temporal sino que la extensión del vínculo contractual por un lapso considerable, es indicio de necesidad permanente o continuada del servicio, caso en el cual, debe contarse con personal de planta o en su defecto, crear el cargo correspondiente, tal como lo ordena el artículo 2º del Decreto 2400 de 1968.

Adicionalmente, es importante resaltar que la facultad de control del espacio público constituye ejercicio de función administrativa, de suerte que al particular que colabora con la administración no puede atribuírsele de manera total dicha prerrogativa sino de manera parcial, por ello, llama la atención del Despacho que en el clausulado de los contratos suscritos por el actor, se encuentren contenidas obligaciones tales como: *“Apoyar en la defensa del espacio público en el municipio de Ibagué, de acuerdo al cronograma que será establecido por Supervisor del contrato”* es decir, que sus labores eran controladas en cuanto a tiempo y lugar por el supervisor del contrato.

También se resalta que, entre las funciones del demandante, se encontraba la de apoyar en la defensa del espacio público, sin que se haya acreditado al proceso, el profesional o persona de planta que requería dicho apoyo como titular principal de las funciones a apoyar.

Nótese que las funciones relacionadas para un cargo de apoyo temporal, el ejercicio del demandante como contratista, que por naturaleza debe ser pro tempore, se haya extendido durante varias vigencias⁹, lo cual no solo es contrario al principio de planeación que regenta la contratación estatal¹⁰, sino que también es indicio de necesidad continua y permanente del servicio prestado por el actor, en otras palabras, vocación de permanencia en el mismo.

Bajo el anterior panorama probatorio y argumentativo, por el momento tenemos que el actor prestó de manera personal y remunerada sus servicios profesionales ante la Secretaría de Gobierno del municipio de Ibagué.

En lo que atañe a la **subordinación**, como elemento que estructura la relación laboral, surge relevante el testimonio rendido por Patrocinio Vargas Vélez, en audiencia de pruebas del 3 de mayo de 2024 del cual, se extraen las siguientes afirmaciones relevantes al caso estudiado:

- Informó que ellos como operarios tenían los mismos horarios, las mismas funciones de ejecución relativas a espacio público por orden directa del director de espacio público.
- En cuanto al horario era de 7:00 AM a 12:00 M, y de 2:00 PM a 6:00 PM, para cuidar Plaza de Bolívar, carrera Tercera, controlando los vendedores ambulantes que no se salieran de las zonas demarcadas.
- Indicó que ejecutaban operativos en las plazas de mercado (21, 28 y 14), a eso de la una hasta las 9:00 ó 10:00 de la mañana, salvaguardando el espacio público de los transeúntes.
- Señaló que debían ejecutar operativos de noche en las invasiones, controlando las demoliciones de viviendas.
- Siempre recibía órdenes directas del Director de Espacio Público, y en caso de operativos se le indicaba la hora en que lo recogerían.
- Mencionó que, dentro del personal de la Secretaría, no había quien hiciera las funciones que ellos desarrollaban.
- Aseveró que no tenían ningún tipo de autonomía, solamente acataban las órdenes del Director de Espacio Público.
- En cuanto a dotación manifestó que no recibieron ninguna, solamente un chaleco que decía “Operario de Espacio Público” y los desplazamientos en horas de la madrugada lo hacían en un vehículo de la entidad.
- El Director de Espacio Público les daba la orden de utilizar las herramientas incautadas en los operativos, cuando fuera necesario. Nunca se les suministró elementos de trabajo.

En la misma diligencia se recibió testimonio al señor Jorge Antonio Tobar Medina quien manifestó:

⁹ Al respecto, es importante precisar que la Ley 1952 de 2019 en el artículo 54, numeral 1º, postula como falta disciplinaria gravísima: “*Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o **administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales.***”

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de febrero de 2009, expediente: 16.130. La exigencia de introducir un «término estrictamente indispensable» para la ejecución del objeto convenido en la etapa precontractual no es un requisito de forma; es un elemento esencial del principio de planeación –y en consecuencia del de legalidad– en cuanto determina la duración del negocio jurídico.

- Laboro con el señor Javier Niño en la Oficina de Espacio Público.
- Indicó que el señor Javier Niño era Operario de Espacio Público y sus funciones eran coordinar lo de los vendedores ambulantes en el Parque Murillo Toro, Plaza de Bolívar y por la carrera tercera de la calle 10 a la 18 en el horario que le tocara. Debía controlar a los vendedores ambulantes para que se ubicaran sobre la calle dejando libre la carrera tercera.
- Manifestó que el jefe de ellos era el señor Carlos Hoyos, Director de la Oficina de Espacio Público.
- Aseveró que debían cumplir horario, de 7:00 AM a 12:00 y de 2:00 a 6:00 PM. Cuando les tocaba en las plazas era de 2:00 AM hasta 11:00 ó 12:00 M y regresaban a las 3:00 PM al sitio que se les asignaba.
- Aseguró que les daban un chaleco. No había dotación. Cuando hacían operativos en las plazas, el carro de la Dirección de Espacio Público los recogía en la casa a las 2:00 AM.
- En las demoliciones de invasiones, debían usar las herramientas incautadas y demoler los “cambuches” y se les suministraba una pértiga para quitar la contaminación visual que dejaban los políticos.
- Expresó que ellos debían limitarse a las órdenes que les diera el Director de Espacio Público.
- Señaló que los lunes se designaban los grupos para cada uno, se elegía una persona que transmitiera las órdenes del Director de Espacio Público.

El señor Javier Niño rindió interrogatorio de Parte dentro del cual manifestó que firmó los contratos de manera voluntaria porque estaba sin trabajo, sin embargo, no conocía el contenido de los mismos.

Señaló que era trabajador de Espacio Público, sin embargo, le tocaba hacer cosas diferentes como acompañar los operativos en las invasiones, a donde acudía la Policía y los Inspectores de Policía. Añadió que el Jefe era el Director de Espacio Público, quien a veces les daba órdenes directas o a través de un compañero.

Expresó que no supo si existían empleados de planta que hicieran las mismas funciones que él.

También indicó que el Director de Espacio Público le suministraba herramientas decomisadas para cumplir sus labores.

A las declaraciones de los testigos, el Despacho dará credibilidad¹¹ en tanto se muestran consistentes con la información que documentalmente reposa en la actuación¹², sus afirmaciones se ubican temporalmente y coinciden con los periodos laborados por el demandante, así mismo, trabajaron en la Dirección de Espacio Público de Ibagué, precisamente bajo la misma modalidad de vinculación del actor.

Pues bien, la valoración conjunta de los medios de prueba indicados, permite señalar de cara al caso concreto, que el demandante prestaba de manera personal y remunerada por vía de honorarios sus servicios profesionales.

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena. Sentencia del 8 de febrero de 2000. C.P. Dr. Manrique Guzmán. RAD. AC – 8931. **El Consejo de Estado ha señalado que la eficacia de la prueba testimonial depende más de la calidad del testimonio que de su número, que su bondad radica exclusivamente en que el testigo no se engañe o que él mismo no tenga interés en engañar.**

¹² Corroboración periférica como pauta que orienta la objetividad del declarante.

En cuanto a la subordinación laboral, el Despacho encuentra que dicho elemento de la relación laboral se encuentra probado, en tanto la prestación del servicio se concretó en las instalaciones de la Dirección de Espacio Público de Ibagué, así mismo, la exigencia y cumplimiento de un horario de trabajo en este caso, interpretado en función del objeto contractual convenido por el actor, debe tomarse como indicio de subordinación laboral en tanto redujo ostensiblemente la autonomía del contratista para ejecutar sus obligaciones contractuales, característica principal de la prestación de servicios profesionales como causal de contratación directa.

Debe resaltarse que los testigos y el propio demandante informaron que tenían un horario fijo entre semana y en ocasiones debían atender operativos, para lo cual eran transportados en horas de la madrugada (2:00 am) hasta las plazas de mercado para controlar el espacio público en las plazas de mercado, diligencias que se prolongaban hasta las 10:00 u 11:00 de la mañana. Aspectos que se pueden corroborar en los informes de actividades que obran en el expediente para algunos de los contratos relacionados¹³.

De igual forma, las labores ejecutadas por el actor, irregularmente prolongadas en el tiempo, corresponden a funciones administrativas que desde luego, son giro ordinario, permanente y esencial de la entidad demandada en lo que al control del espacio público se refiere, aspecto que se constituye en uno de los ejes misionales principales de la dependencia ya referida, de manera que no es razonable sustentar simple coordinación de labores, ausencia de control efectivo sobre sus actividades o que el actor no hizo parte del círculo organizativo del ente al cual se presta el servicio.

Se cuenta con certificación expedida por la Secretaria Administrativa de la Alcaldía de Ibagué, por medio de la cual se manifiesta que *“...de acuerdo al manual de funciones y revisada la planta de personal de la Administración Municipal, se pudo constatar que cuenta con personal con Perfil Asistencial; pero no con la disponibilidad de tiempo y dedicación suficiente, prestación de servicios de apoyo a la gestión para brindar apoyo operativo con el fin de salvaguardar el espacio público en el municipio de Ibagué...”*¹⁴

Lo expuesto, enfatiza en la necesidad permanente del servicio prestado por el demandante y justificaría incluso, que institucionalmente se reflexionara sobre la creación del cargo respectivo de planta, en la medida que la labores requeridas no son accidentales u ocasionales, de suerte que se habilite la contratación de personal en la forma aquí evidenciada, pues ello no solo desnaturaliza la figura del contrato de prestación de servicios, sino que también encubre una verdadera relación laboral en dicho contexto.

Al respecto se pronunció el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021¹⁵:

¹³ A modo de ejemplo, para el contrato 873 obran informes de actividades a fls. 5-6, 16-17, 28-29, 36-37, 44-45, 52-53, 60-61, anexo 19, cuaderno anexos contestación demanda, con la correspondiente certificación del supervisor del contrato (Director de Espacio Público y Control Urbano).

¹⁴ Fl. 1426, anexo 2, cuaderno anexos contestación demanda.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 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,

111. La preocupación del legislador por prevenir el empleo del contrato de prestación de servicios, para disimular relaciones laborales, no es nueva. Así lo demuestra el contenido del artículo 2.º del Decreto 2400 de 1968 «Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil (...)», el cual, respecto de la contratación por servicios, dispuso lo siguiente:

[...]

*Para el ejercicio de funciones de carácter permanentes se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones.*¹⁶ [Negrillas fuera del texto]

112. En similares términos, el Decreto 1950 de 1973,¹⁷ en su artículo 7.º, incluyó la misma prohibición: «Salvo lo que dispone la ley para los trabajadores oficiales, en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto Nacional». Posteriormente, al igual que en los citados artículos 2.º del Decreto 2400 de 1968 y 7.º del Decreto 1950 de 1973, además del 137 del Decreto 150 de 1976,¹⁸ el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 vino a limitar el uso del contrato de prestación de servicios para casos y circunstancias específicas.

113. Por su parte, la normativa disciplinaria establece como falta disciplinaria (gravísima) la celebración de contratos de prestación de servicios «cuando el objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía del contratista». Un supuesto que recoge el numeral 29 del artículo 48 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), cuya finalidad es persuadir a la Administración de abstenerse del abuso del contrato de prestación de servicios y/o de exigir el cumplimiento de su objeto bajo condiciones que configuren un contrato de trabajo. La misma previsión aparece en la Ley 1150 de 2007,¹⁹ en su artículo 2.º, numeral 4.º, literal h).

Por los argumentos esbozados, se declararán no probadas las excepciones denominadas (i) Buena fe, (ii) Inexistencia de la obligación, (iii) Pago, propuestas por la entidad demandada en su escrito de contestación, en tanto el acto acusado está incurso en vicio por infracción en las normas en que debía fundarse, por ende, se declarará su nulidad con el consecuente restablecimiento del derecho, en la forma que se expresará en la parte resolutive de esta sentencia.

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.

¹⁶ El texto resaltado del artículo 2.º del Decreto 2400 de 1968 fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-614 de 2009, donde, entre otros factores, consideró la permanencia del contratista como un elemento objetivo para determinar la existencia de una relación laboral.

¹⁷ «Por el cual se reglamentan los Decretos- Leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil.»

¹⁸ *Ibíd.*, p. 19

¹⁹ «Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.»

6. Prescripción

Mediante sentencia de unificación radicado bajo el número 23001233300020130026001 (00882015) de fecha 25 de agosto de 2016²⁰, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia respecto a las controversias relacionadas con el contrato realidad, y particularmente con lo referente al fenómeno jurídico de la prescripción, al efecto indicó:

“(…)”

“1° Unifícase la jurisprudencia respecto de las controversias relacionadas con el contrato realidad, en particular en lo que concierne a la prescripción, en el sentido de que (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, el fenómeno prescriptivo no aplica frente a los aportes para pensión...”

Ahora, en aquellos eventos como el que nos convoca, donde la administración municipal celebró sucesivos contratos de prestación de servicios con el mismo objeto contractual e igual persona natural, debe analizarse si entre y uno u otro se presentaron interrupciones reales o si conforme a los elementos de juicio que obren en el expediente, tales pueden considerarse meramente formales o aparentes, ello con miras a establecer el momento a partir del cual se cuenta el término de prescripción.

Pues bien, según las reglas de unificación precisadas por el Consejo de Estado²¹, ya descritas a lo largo de la parte motiva de esta decisión, tenemos que la Alta Corporación estableció “...**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.**”

Así las cosas, se trae nuevamente a colación el siguiente cuadro, en el cual se aprecian los plazos de ejecución contractual y el interregno entre la finalización del primer contrato y el inicio del segundo celebrado, así sucesivamente, veamos:

Contrato	Inicio	Finalización	Días hábiles transcurridos entre la finalización de un contrato y el inicio de de otro
927	6 de abril de 2017	6 de octubre de 2017	10 días
1980	24 de octubre de 2017	31 de diciembre de 2017	15 días

²⁰ CP. Carmelo Perdomo Cuéter. Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda.

²¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA Sentencia de unificación por importancia jurídica Bogotá, D. C., nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (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

873	24 de enero de 2018	24 de julio de 2018	
			43 días
2223	26 de septiembre de 2018	26 de diciembre de 2018	

Como puede observarse, atendiendo a las pautas jurisprudencialmente establecidas, entre el tercer y cuarto contrato transcurrieron 43 días, es decir hubo una interrupción.

Sin embargo, se observa, la celebración de sucesivos contratos con el señor Javier Niño para idénticos fines u objeto durante los plazos señalados, la ejecución extendida por varias vigencias para dirigir el manejo de algunas de las funciones de la Dirección de Espacio Público del Municipio de Ibagué.

No obstante, a pesar de la ruptura anterior, como la reclamación administrativa se presentó el **17 de julio de 2020** no operó el fenómeno de la prescripción teniendo en cuenta que la primera relación laboral terminó el **24 de julio de 2018** en relación con las acreencias labores unitarias reclamadas. Así entonces le asiste derecho al demandante a que le sean reconocidos los emolumentos prestacionales derivados de todos los contratos, en el entendido que, si bien hubo solución de continuidad, según lo expuesto, la prescripción trienal de acuerdo a la reclamación administrativa presentada el 17 de julio de 2020, no afecta los vínculos indicados.

Consecuencia de lo anterior, deberá ordenarse a favor del actor y a cargo de la entidad demandada el pago de los derechos laborales causados de conformidad con los decretos 1042, 1045 de 1978, 2351 de 2014 y 2418 de 2015; es decir, auxilio de cesantías, intereses a las mismas, vacaciones, prima de vacaciones, prima de servicios, bonificación por servicios prestados y prima de navidad en los siguientes periodos:

6 de abril de 2017 al 24 de julio de 2018

Y del 26 de septiembre al 26 de diciembre de 2018.

El valor sobre el cual se liquidarán las prestaciones sociales será la suma de **\$1.303.333,33** mensuales, valor que resulta de promediar los honorarios pactados y percibidos por el demandante.

Lo anterior, ya que tal como se observa en los hechos probados en la presente actuación, las sumas que el actor percibía mensualmente por concepto de honorarios se tornaban volátiles en razón al presupuesto de los contratos y los plazos de ejecución convenidos, de manera que, bajo criterio de equidad se calculó el valor mensual de honorarios por cada vigencia y se promedió para efectos de definir el ingreso base para liquidar las prestaciones sociales reconocidas.

Por otro lado, es claro que los aportes al sistema de seguridad social en pensiones son imprescriptibles motivo por el cual, la entidad accionada deberá completarlos al respectivo fondo de pensiones en el porcentaje que le correspondía durante el tiempo comprendido de ejecución contractual entre el 6 de abril de 2017 al 24 de julio de 2018 y del 26 de septiembre al 26 de diciembre de 2018 salvo sus interrupciones y sin reembolso alguno a favor del contratista. Además, resulta oportuno declarar en este fallo que la totalidad del tiempo trabajado por el actor bajo

la modalidad de contrato de prestación de servicios se debe computar para efectos pensionales.

Las sumas reconocidas deberán ajustarse en su valor con aplicación de la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago).

7. Con relación a la condena en costas

Teniendo en cuenta la sentencia del 16 de abril de 2015 de la sección primera del Consejo de Estado²² en el cual se manifiesta que la condena en costas no es objetiva y que de conformidad con el artículo 188 del C.P.A.C.A. que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre las costas y que debe establecerse si es o no procedente dicha condena.

En este orden de ideas, el numeral 1º del artículo 365 C.G.P. establece que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso. Es así como el numeral 8º del artículo antes mencionado establece que habrá costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, las agencias en derecho hacen parte de las costas, pero debe tenerse en cuenta que de conformidad con los numerales 3º y 4º del artículo 366 C.G.P. las agencias serán fijadas por el Magistrado Sustanciador o el Juez y deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura.

Teniendo en cuenta la argumentación antes efectuada y descendiendo al caso que nos ocupa se condenará al pago de las costas del proceso a la parte demandada, en tanto resultó vencida.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el apoderado de la parte demandante presentó demanda, se pronunció frente a las excepciones propuestas por la parte demandada, concurrió tanto a la audiencia inicial como la de pruebas y alegó de conclusión, se causaron agencias en derecho.

Por consiguiente, el despacho condenará en costas a la parte demandada, en tanto resultó vencida en la presente instancia, fijando como agencias en derecho la suma de \$1.200.000 equivalente al 4% de las pretensiones, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Se ordenará que la Secretaría efectúe la correspondiente liquidación, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

²² C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. Expediente No 25000 23 24 000 2012 00446 00.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUE**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR no probadas las excepciones de (i) Buena fe, (ii) Inexistencia de la obligación, (iii) Pago y (iv) prescripción, formuladas por la entidad demandada, por los argumentado en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO. DECLARAR la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio No. 1030-31544 del 18 de agosto de 2020, suscrito por la Jefe de la Oficina Jurídica del Municipio de Ibagué, en virtud de lo expuesto.

TERCERO. DECLARAR que entre el señor Javier Niño y el Municipio de Ibagué, existió una relación laboral en los periodos comprendidos entre el 6 de abril de 2017 al 24 de julio de 2018 y del 26 de septiembre al 26 de diciembre de 2018.

CUARTO. CONDENAR, a título de restablecimiento del derecho, al Municipio de Ibagué a reconocer y pagar al señor Javier Niño, identificado con la cédula No. 5.947.307, **el auxilio de cesantías, intereses a las mismas, vacaciones, prima de vacaciones, prima de servicios, bonificación por servicios prestados y prima de navidad**, causados en los periodos comprendidos entre el 6 de abril de 2017 al 24 de julio de 2018 y del 26 de septiembre al 26 de diciembre de 2018.

El valor sobre el cual se liquidarán las prestaciones sociales referidas será la suma **\$1.303.333,33** mensuales, por las consideraciones indicadas en la parte motiva.

Las sumas reconocidas deberán ajustarse en su valor con aplicación de la siguiente fórmula:

$$R = \frac{Rh \text{ índice final}}{\text{índice inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago).

QUINTO. ORDENAR, a título de restablecimiento del derecho, al Municipio de Ibagué – Tolima, tomar durante el tiempo comprendido entre el 6 de abril de 2017 al 24 de julio de 2018 y del 26 de septiembre al 26 de diciembre de 2018, el ingreso base de cotización (IBC) pensional de la demandante, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo Fondo o entidad administradora de Pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador, por lo que el actor deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante sus 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 empleado, en armonía con lo dicho en la parte motiva.²³

SEXTO. CONDENAR en costas a la parte demandada y a favor de la parte actora, tásense tomando en cuenta como agencias en derecho la suma de \$1.200.000.

SÉPTIMO: En firme este fallo, efectúense las comunicaciones del caso para su cabal cumplimiento, expídanse copias con destino y a costa de las partes, con las precisiones del artículo 114 del C.G.P. las que serán entregadas a los apoderados judiciales que han venido actuando.

OCTAVO: DESE cumplimiento a esta sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del C.P.A.C.A.

NOVENO. Si la presente decisión no fuere recurrida, liquídense las costas y archívese el proceso previas las anotaciones que sean del caso en el sistema Samai.

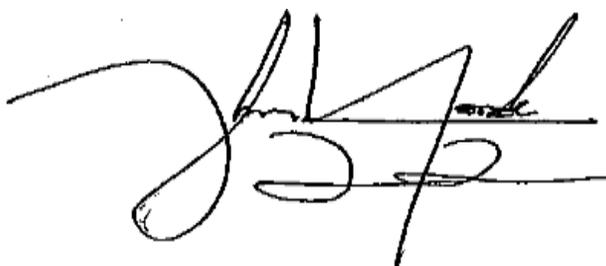
LA ANTERIOR DECISIÓN SE NOTIFICA EN ESTRADOS.

-Parte Demandante: CONFORME

-Parte Demandada: CONFORME

Así las cosas, se deja constancia que cada acto procesal surtido en esta audiencia cumplió las formalidades esenciales. (Artículo 183-1-f C.P.A.C.A).

Cumplido el objeto de la diligencia se da por terminada, siendo las **9:45 a.m.** se ordena registrar el acta de conformidad con el artículo 183 del C.P.A.C.A., y realizar la reproducción de seguridad de lo actuado.



JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ
Juez



JAVIER FERNÁNDEZ PERDOMO
Oficial Mayor

²³ Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de Unificación Jurisprudencial CE-SUJ2-05 del 25 de agosto de 2016. Consejero Ponente Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015).