



Rama Judicial

República de Colombia

## JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ

Ibagué, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** LUZ STELLA RODRÍGUEZ ZAMBRANO  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE IBAGUÉ  
**RADICADO:** 73001-33-33-011-2020-00022-00  
**TEMA:** CONTRATO REALIDAD

Como el proceso se ha rituado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que pueda invalidar lo actuado, procede el Despacho a proferir la sentencia que en derecho corresponda, dentro del presente medio de control presentado por la señora Luz Stella Rodríguez Zambrano, en contra del Municipio de Ibagué.

### I. ANTECEDENTES

#### 1.1. La Demanda

##### 1.1.1. Pretensiones<sup>1</sup>

**PRIMERO:** Que se declare la nulidad del acto administrativo No. 1302 – 110761 de 20 de noviembre de 2018, por medio del cual dan respuesta a la petición radicada el día 14 de agosto de 2018.

**SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, se ordene al Municipio de Ibagué – Secretaria de Desarrollo Rural y Secretaria de Turismo, reconocer y pagar a favor de la demandante, las siguientes prestaciones sociales: auxilio de cesantías e intereses, prima de navidad y de vacaciones y compensación en dinero por vacaciones no disfrutadas, debidamente indexadas, horas extras, dotaciones, indemnización por no cancelar las prestaciones sociales, durante el tiempo que ha prestado sus servicios, así como la indemnización por no cancelar las cesantías en un fondo de cesantías por su labor desempeñada en el Municipio de Ibagué como funcionario de hecho.

**TERCERO:** Condenar a la entidad demandada a que sobre las sumas, se cancele los ajustes del valor conforme al índice de precios al consumidor.

**CUARTO:** Condenar a la entidad demandada a reconocer y pagar los intereses moratorios, conforme al Fallo 188 de 1999 proferido por la Corte Constitucional, si a ello hubiere lugar

**QUINTO:** Ordenar a la parte demandada a que den cumplimiento a lo dispuesto en el fallo dentro del termino determinado en el artículo 192 del CPACA.

---

<sup>1</sup> Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 01 – Fl. 5.

### **1.1.2. Hechos<sup>2</sup>**

La señora Luz Stella Rodríguez Zambrano inicio a laborar en marzo de 2012 en la Secretaría de desarrollo Rural técnica en archivo y organización de documentos, y a partir de enero de 2016, fue trasladada a la Secretaría de Cultura y Turismo como asistente en la red de bibliotecas públicas de Ibagué.

Durante su vinculación contractual comprendido entre el 2012 al 2016, desarrolló sus funciones en las instalaciones de las dependencias mencionadas y de manera personal e ininterrumpida, recibiendo ordenes de los secretarios respectivos, con un horario de lunes a viernes de 7:30 am a 12:00 pm y 2:00 pm a 6:00 pm.

Igualmente indicó, que el pago de sus salarios por la ejecución de los contratos los cancelaba el Municipio de Ibagué por valor de \$1.200.000, y que, durante los periodos que no se había firmado contrato alguno con el ente territorial, la demandante seguía cumpliendo sus funciones sin recibir remuneración a cambio.

Y por último destaca, que la accionante no ha recibido suma alguna por concepto de prestaciones sociales como tampoco, se ha realizado aportes al sistema de seguridad social tales como salud, pensión y riesgos laborales.

### **1.1.3. Normas Violadas y concepto de la violación<sup>3</sup>**

Determina como normas vulneradas las siguientes:

- Artículos 2, 6, 13, 25, 53, 125 y 209 de la Constitución Política.
- Artículos 37, 40, 77, 78, 85 y 206 al 214 del CCA.
- Ley 6ª de 1945.
- Ley 33 de 1985
- Ley 4ª de 1992
- Ley 244 de 1995
- Decreto 3135 de 1968.
- Decreto 1848 de 1969.
- Decreto 1042 de 1978,
- Decreto 16 de 1998
- Decreto 660 de 2002

Conforme jurisprudencia del Consejo de Estado, señaló que para que se configure la existencia de una relación de hecho, es necesario que el cargo este creado de conformidad con las normas legales y la función sea ejercida irregularmente, como también, cuando un empleado ejerza funciones públicas con la anuencia y permiso de las autoridades encargadas de controlar e impedir esta clase de situaciones que permiten el ejercicio irregular de una investidura, por circunstancias de facto no previstas en la ley, pero que en todo caso, debe ser objeto de protección a través del principio de la realidad frente a las formas previsto en el artículo 53 Superior. Además de que el cargo deba ejercerse en la misma forma y apariencia como si lo hubiera desempeñado un empleado designado regularmente.

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

---

<sup>2</sup> Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 01 – Fl. 7.

<sup>3</sup> Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 01 – Fls. 7 – 15.

<sup>4</sup> Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 01 – Fls. 140 – 162.

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la entidad demandada presentó escrito de contestación a través de su apoderado judicial, en los siguientes términos:

En primer lugar, la defensa de la entidad no aceptó los hechos de la demanda y por tanto, se opusieron a las pretensiones de la demanda al carecer de fundamentos de hecho y de derecho, efectuando para ello, un estudio de la Ley 80 de 1993 y de la jurisprudencia que versa sobre esta y frente al contrato de prestación de servicios, solicitando, denegar la demanda.

Señalando de esta manera, que el contrato de prestación de servicios se permiten en los eventos en los cuales la función de la administración no puede ser realizada por personal de planta y que este puede ser desvirtuado cuando se configura los elementos del contrato de trabajo, siendo estos, subordinación y dependencia en el desarrollo de una función pública, prestación personal y remuneración, además que no necesariamente se esta frente a un contrato de trabajo cuando se desempeñan funciones similares a las asignadas a los empleados de planta.

Sumado a lo anterior, el hecho de recibir instrucciones sobre la correcta prestación del servicio, cumplir determinados horarios, adelantar labores ocasionales o temporales y rendir informes, no constituyen elementos de una relación de subordinación, por el contrario, se enmarca en una relación de coordinación que debe existir entre el contratista y la administración, tal como acontece para el presente caso.

#### **EXCEPCIONES PROPUESTAS<sup>5</sup>**

##### **- Inexistencia de la obligación demandada y cobro de lo no debido**

En razón, que para el presente caso se percibe una coordinación de actividades entre el contratista y el contratante, no existe claridad sobre el horario de trabajo, por el contrario, la jornada de trabajo va implícita en la coordinación propia de las actividades.

##### **- Prescripción**

En el evento de acoger las pretensiones de la demanda, solicita declarar la prescripción de las sumas por el transcurso del tiempo (3 años), teniendo en cuenta la fecha de interposición de la demanda, así como las solicitudes elevadas por el demandante.

##### **- Reconocimiento oficioso de alguna excepción**

Solicita al señor Juez, si es del caso, decretar de manera oficiosa algún hecho que constituya excepción conforme el artículo 306 del CPC.

##### **- Extra y ultra petita**

Solicita al señor Juez, tener en cuenta las pruebas que hacen parte del proceso y las que se recaudarán, para que sean rechazadas todas las pretensiones de la demanda.

---

<sup>5</sup> Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 01 – Fls. 154 – 160.

Expediente No 73 001 33 33 011 2020-00022-00  
Demandante: Luz Stella Rodríguez Zambrano  
Demandado: Municipio de Ibagué

## II. TRÁMITE PROCESAL

La demanda que ocupa fue presentada el 24 de abril de 2019 ante la Oficina de Reparto<sup>6</sup>, correspondiendo su conocimiento al Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Ibagué, quien a través de auto del 28 de mayo de 2019 admitió la demanda y ordenó la notificación a la entidad demandada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>7</sup>.

Posteriormente, en providencia del 14 de enero de 2020<sup>8</sup> el Juez Décimo Administrativo se declaró impedido para conocer del presente asunto, ordenando remitir el proceso al Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué, quien, a su vez, declaró fundado el impedimento y fija fecha audiencia inicial el 15 de junio de 2021<sup>9</sup>.

En audiencia Inicial celebrada el día 19 de agosto de 2021, se agotaron las etapas procesales descritas en el artículo 180 del C.P.A.C.A. entre ellas, la fijación del litigio y el decreto de pruebas<sup>10</sup>.

En la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del C.P.A.C.A. celebrada el 29 de octubre de 2021, se practicaron e incorporaron las pruebas decretadas en la audiencia inicial, en donde además se dispuso el cierre de la etapa probatoria y se concedió a las partes el término legal para presentar alegatos de conclusión<sup>11</sup>.

Finalmente, el 23 de febrero de 2022 el proceso entró al despacho para sentencia<sup>12</sup>.

### 2.1. Alegatos de conclusión

Las partes presentaron sus alegatos de conclusión, en los siguientes términos:

#### 2.1.1. Parte demandante<sup>13</sup>

El apoderado de la parte demandante, ratificó los hechos y pretensiones de la demanda, indicando además, que con las pruebas recaudadas es claro que a la demandante le asiste pleno derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales. Destacando que, con los testimonios se probó el cumplimiento de horario, las órdenes recibidas del Secretario de Desarrollo de Cultura y Turismo del Municipio de Ibagué y que los contratos de llevaron a cabo de manera continua.

#### 2.1.2. Parte demandada<sup>14</sup>

La defensa de la entidad, indicó que en el contrato de prestación de servicios va implícita la relación de coordinación en las actividades, es decir recibir y actuar conforme las instrucciones del superior o tener que reportar los informes del resultado y hasta tener que cumplir un horario con el fin de obtener el desarrollo eficiente de lo encomendado, sin que ello se configure como elemento de subordinación, trayendo a colación pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. Motivo por el cual, solicita negar las pretensiones.

<sup>6</sup> Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 01 – Fl. 85.

<sup>7</sup> Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 01 – Fls. 87 – 90.

<sup>8</sup> Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 01 – Fls. 132 – 133.

<sup>9</sup> Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 01 – Fls. 197 – 204.

<sup>10</sup> Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 09 – 10.

<sup>11</sup> Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 11 – 12.

<sup>12</sup> Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 18.

<sup>13</sup> Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 13 – 14.

<sup>14</sup> Expediente digital – cuaderno principal – documento No. 15 – 16.

## 2.2. Concepto del Ministerio Público

No emitió concepto de fondo.

## III. CONSIDERACIONES

### 3.1. Problema jurídico

¿Se encuentra afectado de nulidad el acto administrativo No. 1302 – 110761 del 20 de noviembre de 2018 suscrito por la directora del grupo de Contratación del Municipio de Ibagué, que negó la existencia de una relación laboral entre la demandante y la entidad demandada, y como consecuencia de ello, ordenar el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, demás conceptos laborales solicitados en la demanda y cotizaciones a la seguridad social?

Para el efecto, deberá determinarse si se debe aplicar la teoría del contrato realidad y/o la de funcionario de hecho.

### 3.2. Tesis

Se accederán a las pretensiones de la demanda, ya que la valoración conjunta de los medios de prueba permite señalar que la demandante prestaba de manera personal, remunerada por vía de honorarios y subordinada sus servicios, así mismo, la exigencia y cumplimiento de un horario de trabajo entre el año 2013 al 2016, adelantándose la prestación del servicio en las instalaciones del Municipio de Ibagué.

## 4. Marco Jurídico sobre las relaciones laborales de derecho administrativo

Los elementos fundamentales que involucra la noción de función pública, fueron previstos en el artículo 122 de la Constitución Política, 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 2006<sup>15</sup>, 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.

### 4.1. Del Funcionario de hecho

El artículo 2º del Decreto 2400 de 1968 ha definido el empleo como el conjunto de funciones, deberes y responsabilidades que han de ser observadas por una persona natural, a fin de satisfacer necesidades permanentes de la administración, las cuales

---

<sup>15</sup> Consejero Ponente: Tarsicio Cáceres Toro, sentencia del 23 de febrero de 2006, expediente No. 760012331000200100663-01.

están establecidas en la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente.

Los empleos se hallan clasificados, según su responsabilidad, funciones y requisitos, dentro de un sistema de administración de personal, cuya estructura comprende el nivel jerárquico, la denominación y el grado; y la provisión de empleos en la función pública se puede dar a través de nombramientos ordinario, provisional, período de prueba y encargo o, mediante movimientos de personal, traslado, ascenso y encargo; por ello, no es procedente la vinculación de hecho.

No obstante, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha estipulado que, en aras de salvaguardar los derechos fundamentales asociados al derecho al trabajo y a la seguridad social, además del de igualdad, que quien asuma a cualquier título las funciones de un empleo público tendrá derecho a percibir la remuneración y demás emolumentos que correspondan legalmente a dicho empleo, como si se hubiera desarrollado en virtud de una designación efectuada conforme a Derecho.

Sin embargo, puede suceder que dentro de la función pública exista el denominado funcionario de hecho, que identifica a la persona que, habitualmente, sin título o con título irregular, ejerce funciones públicas como si fuese un verdadero funcionario.<sup>16</sup>

La irregularidad de la investidura, dice el tratadista Sarria, puede ser por efecto de origen o causa, como cuando se nombra a un empleado que no llena las calidades que exige la ley; o cuando habiéndosele otorgado inicialmente con regularidad la condición o investidura de empleado, la pierde luego y sigue sin embargo en ejercicio de sus funciones, bien sea por ministerio de la ley o bien por circunstancias de hecho no previstas en las leyes.

El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero Ponente Nicolás Pájaro Peñaranda, en sentencia del 8 de marzo de 2001, Radicado No.08001-23-31-000-1995-9370-01 (417-00), actor Edmundo Drago M., demandado Hospital Universitario de Barranquilla, reiteró la tesis anterior; en los siguientes términos:

*“[...]Para la Sala es indudable que el nombramiento del actor, como Auditor del Grupo de Auditoría Interna, por ser de nivel profesional, conforme a los Estatutos del ente demandado (f.11), requería de la previa aprobación por la Junta Directiva, lo cual no ocurrió, según se deduce del respectivo acto (f.3) y frente a la inexistencia de ella en el expediente, como lo alegó el Hospital en la contestación de la demanda. Según la jurisprudencia de la Corporación (ver sentencia 16 agosto/63, Anales 2º semestre 1963, tomo 67, Pág. 57), el funcionario de hecho “es aquel que desempeña un cargo en virtud de una investidura irregular.”; como es el caso del actor, que ingresó al servicio sin que la Junta Directiva hubiera aprobado su nombramiento (f.3). [...]”.*

La Subsección A de la Sección Segunda, del órgano de cierre en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo también se ha ocupado del tema del funcionario de hecho en sentencia 96/08/15, radicación 8886, bajo el siguiente entendido:

*“Estas circunstancias, lo ubican en lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado “funcionario de hecho”, en virtud de que no se reúnen a cabalidad las condiciones que demanda la investidura del funcionario público. La doctrina, así como la jurisprudencia del Consejo de Estado, han definido a los funcionarios de facto o de hecho, como aquellos que carecen de investidura o que la tienen, pero de manera irregular, desempeñan funciones que corresponden efectivamente a un*

<sup>16</sup> SAYAGUES LASO. Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Cuarta Edición, Montevideo 1974, páginas 300 a 302.

Expediente No 73 001 33 33 011 2020-00022-00  
 Demandante: Luz Stella Rodríguez Zambrano  
 Demandado: Municipio de Ibagué

*empleo público debidamente creado y tienen los mismos derechos salariales y prestacionales que el régimen jurídico vigente reconoce a los funcionarios de iure. Los actos administrativos expedidos por ellos son válidos y están amparados por la presunción de legalidad, porque se consideran como si hubieran sido expedidos por funcionarios de derecho y porque ejercen sus funciones en condiciones de plena verosimilitud, tal como lo hacen éstos, de modo que la opinión general cree razonablemente que se trata de funcionarios investidos válidamente de función pública. Para la Sala, una irregularidad en la designación no puede ir en detrimento de las condiciones mínimas fijadas para el servidor público, pues existen postulados de rango constitucional que garantizan la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la calidad y cantidad de trabajo, que se traduce en los principios “a trabajo igual salario igual” e irrenunciabilidad de los beneficios establecidos (artículos 25 y 53 de la C.P.).”*

Finalmente, la sección segunda -subsección A de la sala de lo contencioso administrativo del consejo de estado, Consejero ponente dr- Gabriel Valbuena Hernández en sentencia del 23 de julio de 2020, dentro del expediente identificado con radicación 44001-23-33-000-2016-00078-01(1869-19) estableció los requisitos así:

*“se tiene que para que un particular ostente la calidad de funcionario de hecho deben cumplirse los siguientes requisitos:*

- (i) La existencia del empleo dentro de la planta de personal de la entidad.*
- (ii) Que las funciones sean ejercidas irregularmente, es decir, que quien las cumple no se haya vinculado al servicio público con el lleno de los requisitos para que surja la vinculación legal y reglamentaria, esto es, que no exista ni nombramiento o elección según el tipo de cargo, ni tampoco la posesión; o que tales requisitos, pese a que existieron, ya no están vigentes.*
- (iii) Que el ejercicio de las funciones ocurra del mismo modo como lo haría un funcionario público.*
- (iv) Puede predicarse la existencia del funcionario de hecho cuando la persona ejerza funciones públicas con la anuencia y permiso de las autoridades encargadas de controlar e impedir esta clase de situaciones” (subraya el juzgado)*

#### **4.2. Del contrato de prestación de servicios**

Nuestra legislación ha reglamentado la contratación de servicios a través del Decreto Ley 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:

*“(...)*

Expediente No 73 001 33 33 011 2020-00022-00  
 Demandante: Luz Stella Rodríguez Zambrano  
 Demandado: Municipio de Ibagué

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.

#### 4.2.1. Jurisprudencia en materia de “contrato realidad”

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**<sup>17</sup>, 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 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

*“...para poder determinar si los contratos de prestación de servicios celebrados con un mismo contratista, de manera continuada o sucesiva, guardan entre sí rasgos inequívocos de identidad, similitud o equivalencia, que permitan concluir que todos ellos forman parte de una misma cadena o tracto negocial de carácter continuado y permanente, que desborda el «término estrictamente indispensable»<sup>18</sup> del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, **los demandantes deberán demostrar, con fundamento en los estudios previos y demás documentos precontractuales y contractuales, que el objeto de dichos contratos, las necesidades que se querían satisfacer, las condiciones pactadas al momento de su celebración y las circunstancias que rodearon su ejecución, develan la subyacencia de una verdadera relación laboral encubierta** y el consiguiente desconocimiento de sus derechos laborales y prestacionales, por haber fungido, en la práctica, no como simples.”* (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

#### - SUBORDINACIÓN CONTINUADA

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Lo anterior, supone que en ningún evento las entidades públicas podrán prorrogar de manera indefinida la ejecución de los contratos estatales de prestación de servicio, salvo que sucedan circunstancias imprevisibles para la administración. Así lo estableció el Consejo de Estado en la sentencia de unificación cuando señaló que “en la práctica, durante el término de ejecución de los contratos, suele ocurrir que se presentan ciertas situaciones imprevistas que exijan su prórroga; por lo cual, en algunos casos, el tiempo estimado, ab initio, como «el ajustado enteramente a la necesidad», puede resultar insuficiente. En cualquier caso, las mismas razones que en su momento justificaron la planeación del contrato inicial y la suscripción de los contratos modificatorios del plazo de ejecución, deben encontrar soporte en los mencionados estudios previos”

Este elemento, quizás el de mayor complejidad, probatoriamente hablando, fue abordado por el Consejo de Estado a través de los siguientes sub parámetros:

**“El lugar de trabajo.** Considerado como el sitio o espacio físico facilitado por la entidad para que el contratista lleve a cabo sus actividades. Sin embargo, ante el surgimiento de una nueva realidad laboral, fruto de las innovaciones tecnológicas, esta Sala Plena estima necesario matizar esta circunstancia, por lo que el juzgador habrá de valorarla, en cada caso concreto, atendiendo a las modalidades permitidas para los empleados de planta.

**El horario de labores.** Normalmente, el establecimiento o imposición de una jornada de trabajo al contratista **no implica, necesariamente, que exista subordinación laboral y, por consiguiente, que la relación contractual sea simulada. Así, ciertas actividades de la Administración (servicios de urgencia en el **sector salud** o vigilancia, etc.) necesariamente requieren la incorporación de jornadas laborales y de turnos para atenderlas. Por ello, **si bien la exigencia del cumplimiento estricto de un horario de trabajo puede ser indicio de la existencia de una subordinación subyacente, tal circunstancia deberá ser valorada en función del objeto contractual convenido.****

**La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar.** Bien sea a través de la exigencia del cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, o la imposición de reglamentos internos, o el ejercicio del poder de disciplina o del ius variandi, la dirección y control efectivo de las actividades del contratista constituye uno de los aspectos más relevantes para identificar la existencia o no del elemento de la subordinación. 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.** El hecho de que el servicio personal contratado **consista en el cumplimiento de funciones o en la realización de tareas idénticas, semejantes o equivalentes a las asignadas en forma permanente a los funcionarios o empleados de planta de la entidad, puede ser indicativo de la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente, siempre y cuando en la ejecución de esas labores confluyan todos los elementos esenciales de la relación laboral a los que se refiere el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo. En ese orden de ideas, 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.

A este respecto, resulta preciso aclarar que el desempeño de actividades o funciones propias de una carrera profesional liberal (como en este caso la de abogado) no descarta, per se, la existencia de una relación laboral, pues, en la práctica, tales actividades son requeridas frecuentemente para satisfacer el objeto misional de la entidad. En cambio, la existencia del contrato de prestación de servicios sí exige que las funciones del contratista sean desarrolladas con un alto grado de autonomía, **sin perjuicio de la necesidad de coordinación con la entidad contratante que, en ningún**

caso, puede servir de justificación para ejercer comportamientos propios de la subordinación laboral.” (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

#### - 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.”* (Subrayado fuera del texto original)

#### - 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.”*

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 necesidad<sup>19</sup>, 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, respecto de lo cual se impone una carga probatoria a quien alega la relación laboral, 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, siempre que sea acreditado por la parte demandante.

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 esta manera, estableciendo un marco de referencia temporal en los siguientes términos:

<sup>19</sup> Decreto 1082 de 2015. ARTÍCULO 2.2.1.1.2.1.1.1. **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.

“137. Antes que nada, conviene precisar **la noción de solución de continuidad, en el entendido de que «solución» es igual a interrupción.** 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.”

“(…)”

“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,** pues, como se mencionó, el análisis de sus particularidades ha exigido la introducción de distintos plazos para la configuración del fenómeno prescriptivo; siendo el que aquí se acoge el que mayor garantía ofrece para los reclamantes y, en consecuencia, el que mejor materializa el propósito perseguido por el legislador, que definió a la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y en la ley como el objeto de la jurisdicción de lo Contencioso-administrativo. 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.” (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

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 llamado a probar los demás elementos de la relación de trabajo alegada en sede judicial, entre ellos, la subordinación continuada.
- El límite temporal en comentario, 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.” (Negrilla y subrayado fuera del texto original)*

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-homine*<sup>20</sup> 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». <sup>21</sup> (Negrilla y subrayado fuera del texto original)*

## 5. Del caso concreto

### 5.1. Hechos probados y jurídicamente relevantes

1. Que la demandante Luz Stella Rodríguez Zambrano y el Municipio de Ibagué suscribieron los siguientes contratos de prestación de servicios:

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Consejero ponente: William Hernández Gómez Bogotá D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 85001-33-33-002-2013-00237-01(1701-16).

Expediente No 73 001 33 33 011 2020-00022-00  
 Demandante: Luz Stella Rodríguez Zambrano  
 Demandado: Municipio de Ibagué

No. CONTRATO	FECHA	OBJETO	VALOR	PLAZO ACORDADO	FOLIOS
132	1 de febrero de 2013	“Prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter asistencial en la secretaria de desarrollo rural y medio ambiente para el manejo del archivo y organización de documentos”	\$ 7.776.000,00	180 días	Fl. 37 documento No. 01 C. ppal
1754	3 de octubre de 2013	“Prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter asistencial en la secretaria de desarrollo rural y medio ambiente para el manejo del archivo y organización de documentos”	\$ 3.888.000,00	80 días	Fl. 39 documento No. 01 C. ppal
978	23 de enero de 2014	“Prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter asistencial en labores administrativas en la secretaria de desarrollo rural y medio ambiente”	\$ 7.776.000,00	180 días	Fl. 41 documento No. 01 C. ppal
2356	19 de septiembre de 2014	“Prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter asistencial en la secretaria de desarrollo rural y medio ambiente”	\$ 4.449.600,00	103 días	Fl. 43 documento No. 01 C. ppal
305	3 de febrero de 2015 - Adición No. 01	“Prestación de servicios de apoyo a la gestión de carácter asistencial en la secretaria de desarrollo rural y medio ambiente”	\$ 11.550.000,00	315 días	Fl. 45, 49 - 53, 55 - 61 documento No. 01 C. ppal
774	27 de mayo de 2016	“Prestación de servicios de apoyo a la gestión para fortalecer los procesos de la red de bibliotecas públicas de Ibagué”	\$ 8.400.000,00	7 meses	Fls. 29 - 35, 47 documento No. 01 C. ppal

2. Que la parte la actora a través de petición del 14 de agosto de 2018, solicitó Municipio de Ibagué, el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, trabajo suplementario, el valor equivalente a los porcentajes de cotización correspondiente a salud y pensión con destino a las entidades de seguridad social respectivas por el periodo comprendido por el tiempo laborado para la entidad desde marzo de 2012 al año 2016- este hecho se prueba con la mencionada petición obrante a folios 21 – 25 del documento No. 1 del cuaderno principal.

3. Que mediante oficio No. 1302-110761 del 20 de noviembre de 2018 el Municipio de Ibagué contestó la petición incoada por la parte actora negando sus pretensiones. este hecho se prueba con la mencionada petición obrante a folios 67 – 81 del documento No. 1 del cuaderno principal.

## 5.2. Análisis del caso concreto

Antes de entrar analizar el caso concreto, es del caso destacar, que el presente asunto será dilucidado conforme la **teoría del contrato realidad**, teniendo en cuenta que se encuentra probado que la señora Luz Stella Rodríguez Zambrano suscribió determinados contratos de prestación de servicios con el Municipio de Ibagué,

debiendo por tanto, demostrarse en el debate probatorio la concurrencia de los elementos sustanciales de la relación laboral como son: la prestación personal del servicio, la remuneración como contraprestación o pago por los servicios prestados y la subordinación, constituyéndose este último como el elemento esencial de la relación laboral.

En el trámite del proceso se logró demostrar la **prestación personal del servicio** y las funciones desempeñadas por la demandante a través de la celebración de los contratos de prestación de servicios en el periodo comprendido entre el año 2013 al 2016, ya que prestó los servicios en calidad de contratista en la Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente y posteriormente en la Secretaría de Cultura, Turismo y Comercio del Municipio de Ibagué, circunstancia que se acreditó con los respectivos contratos ejecutados durante el tiempo señalado y los testimonios recibidos, ejerciendo como función principal el archivo de tales dependencias.

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 la demandante percibió una remuneración por ejecutar las funciones pactadas al interior de las Secretarías Municipales ya mencionadas; tal aspecto se soporta con los respectivos contratos ejecutados durante el tiempo señalado y los testimonios recibidos.

En lo que atañe a la **subordinación**, debe establecerse si en el caso concreto se presentó subordinación entre los años 2013 a 2016, extremos en los cuales se extendieron los vínculos contractuales.

Al respecto, se cuenta con declaraciones rendidas en audiencia de pruebas por parte de José Vicente Lozano Aldana<sup>22</sup> y de Cupertino Garzón Muñoz<sup>23</sup>, quienes señalaron conocer a la demandante desde el año 2012, como quiera que se desempeñaban como contratistas del Municipio de Ibagué para ese mismo tiempo aseverando que la señora Luz Stella era quien se ocupaba de todo lo relacionada con el archivo de documentos y la expedición de fotocopias que se llegaran a requerir.

Al indagárseles sobre el cumplimiento de un horario refirieron coincidentemente que la accionante cumplía horario como un empleado de planta, es decir, todos los días y desde las 7:30 am a 12:00 pm y 2:00 pm a 5:30 pm, teniendo funciones de atención al público.

Respecto de las ordenes dadas y sobre quien era la persona que las impartía, manifestaron que era el secretario de cada una de las dependencias y el supervisor del contrato, dando como ejemplo el deber de pedir permiso a estos cuando tenían citas médicas para poderse ausentar de su puesto de trabajo.

Sumado a lo anterior, el señor José Vicente Lozano Aldana<sup>24</sup> indicó que, dentro de la Secretaría de Desarrollo Rural y Medio Ambiente no existía otro cargo con similitud de funciones asignadas a la demandante, sin embargo, aseveró que en las demás dependencias si existía este cargo.

Y por su parte, el señor Cupertino Garzón Muñoz<sup>25</sup> expresó que al momento de la terminación del vínculo contractual, ellos seguían ejerciendo sus funciones por

---

<sup>22</sup> Expediente digital – cuaderno principal– documento No. 12.

<sup>23</sup> Expediente digital – cuaderno principal– documento No. 12.

<sup>24</sup> Min: 00:07:50 – 00:59:25

<sup>25</sup> Min: 00:41:18 – 00:57:35

Expediente No 73 001 33 33 011 2020-00022-00  
 Demandante: Luz Stella Rodríguez Zambrano  
 Demandado: Municipio de Ibagué

solicitud del secretario de la dependencia respectiva y con la ilusión de que les fuera renovado el contrato de prestación de servicios.

En este orden de ideas, para el Despacho el elemento de la **subordinación y dependencia** se cumplió por cuanto la demandante debía cumplir con los reglamentos que regían a los empleados de planta del ente territorial como quiera que, aunque trabajó en la Secretaria de Desarrollo Rural y Medio Ambiente y posteriormente en la Secretaria de Cultura, Turismo y Comercio, estas son dependencias pertenecientes al Municipio de Ibagué.

Así mismo, está demostrado la exigencia y cumplimiento de un horario de trabajo en este caso pues bien se indicó por los declarantes el cumplimiento de un total de 8 horas diarias, horario de oficina que regía para todos los empleados de la entidad demandada, situación que reducía ostensiblemente la autonomía del contratista para ejecutar sus obligaciones contractuales, característica principal de la prestación de servicios como causal de contratación directa, sumado que las funciones de la demandante eran permanentes y esenciales de la entidad demandada como es el archivo de la dependencia respectiva y la atención a los usuarios de la biblioteca pública para el año 2016, de manera que no es razonable sustentar una simple coordinación de labores.

Lo expuesto, enfatizaba en la necesidad permanente del servicio prestado por el demandante para tales años, como quiera que para dichos periodos los cargos de planta no suplían las necesidades o el cumplimiento de metas o de la finalidad de la entidad, desnaturalizando la figura del contrato de prestación de prestación de servicios y encubriendo también, una verdadera relación laboral en dicho contexto.

Por los argumentos esbozados, el acto acusado está incurso en vicio por falsa motivación, 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.

### 3. PRESCRIPCIÓN

Mediante sentencia de unificación radicado bajo el N°. 23001 2333 0002013 00260 01 (0088-2015) del 25 de agosto de 2016<sup>26</sup>, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia respecto a las controversias relacionadas con la prescripción en el contrato realidad, al efecto indicó:

“(...)”

*“(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...”*

En este orden de ideas, según las reglas de unificación ya precisadas por el Consejo de Estado en la sentencia del 9 de septiembre de 2021<sup>27</sup>, se estableció un periodo de

<sup>26</sup> CP. Carmelo Perdomo Cuéter. Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda.

<sup>27</sup> 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

treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios.

Así las cosas, se enlista en un cuadro a fin de apreciar los interregnos entre la finalización del cada contrato y el inicio del siguiente, veamos:

No. CONTRATO	INICIO	FINALIZACIÓN	DÍAS HÁBILES TRANSCURRIDOS ENTRE LA FINALIZACIÓN DE UN CONTRATO Y EL INICIO DEL OTRO
132	1 de febrero de 2013	31 de julio de 2013 (180 días)	
			Mas de 30 días
1754	3 de octubre de 2013	24 de diciembre de 2013 (80 días)	
			30 días
978	23 de enero de 2014	23 de julio de 2014 (180 días)	
			Mas de 30 días
2356	19 de septiembre de 2014	31 de diciembre de 2014 (103 días)	
			Mas de 30 días
305	3 de febrero de 2015 - Adición No. 01	18 de noviembre de 2015 (315 días)	
			Mas de 30 días
774	27 de mayo de 2016	27 de diciembre de 2016 (7 meses)	

De acuerdo con lo anterior, es menester precisar que la parte demandante presentó reclamación administrativa el 14 de agosto de 2018, por lo cual, sobre las prestaciones pretendidas antes del 14 de agosto de 2015 operó el fenómeno jurídico de la prescripción, no obstante, teniendo en cuenta que el último vínculo con la entidad finalizó en el mes de diciembre de 2016, y se han presentado interrupciones mayores a 30 días hábiles, conforme a la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021, en el presente caso, hubo solución de continuidad para efectos de prescripción durante dichos interregnos.

Así entonces le asiste derecho a la demandante a que le sean reconocidos los emolumentos prestacionales derivados de los contratos 305 de 2015 y 774 de 2016, esto en el entendido que si bien hubo solución de continuidad según lo ya expuesto, la prescripción trienal de acuerdo a la reclamación administrativa presentada el 14 de agosto de 2018 no afecta los vínculos indicados.

Consecuencia de lo anterior, se deberá reconocer y pagar a la accionante las prestaciones sociales de carácter legal que devenga un empleado de planta con similitud de funciones y frente a estos contratos, tales como vacaciones, primas, bonificaciones y cesantías mas no podrán reconocérsele aquellas extralegales, por cuanto comportan un beneficio para los empleados públicos, condición de la que ella carece<sup>28</sup>.

Por otro lado, es claro que los aportes al sistema de seguridad social en pensiones

<sup>28</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Providencia del 8 de julio de 2021. M.P: Carmelo Perdomo Cuéter. Rad. Exp. 13001-23-33-000-2017-00613-01(0398-20)

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 año 2013 al 2016, 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.

Igualmente, se aclara que el valor sobre el cual se liquidarán las prestaciones sociales serán los honorarios pactados para cada contrato y en la proporción al periodo trabajo en virtud de los contratos de prestación de servicios **Nos. contratos 305 de 2015 y 774 de 2016**.

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).

#### 4. COSTAS

Teniendo en cuenta la sentencia del 16 de abril de 2015 de la sección primera del Consejo de Estado<sup>29</sup> 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, 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 \$1.022.400 equivalente al 4% de las pretensiones, de conformidad con el Acuerdo

<sup>29</sup> C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. Expediente No 25000 23 24 000 2012 00446 00.

Expediente No 73 001 33 33 011 2020-00022-00  
 Demandante: Luz Stella Rodríguez Zambrano  
 Demandado: Municipio de Ibagué

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.

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

#### RESUELVE:

**PRIMERO. Declárase** probada la excepción de prescripción de los derechos prestacionales derivados de los contratos de prestación de servicios No. 132 de 2013, 1754 de 2013, 978 de 2014 y 2356 de 2014.

**SEGUNDO. Declárase** la nulidad del oficio No. 1302 - 110761 de 20 de noviembre de 2018, en virtud de lo expuesto a lo largo de esta providencia.

**TERCERO: Declárese** que entre la señora Luz Stella Rodríguez Zambrano y el Municipio De Ibagué, existió una relación laboral en el periodo comprendido entre el 1º de febrero de 2013 y el 27 de diciembre de 2016, salvo las interrupciones señaladas en esta decisión.

**CUARTO: Declárase** que el lapso comprendido entre el 1º de febrero de 2013 y el 27 de diciembre de 2016, salvo interrupciones, laborado por el accionante bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, se debe computar para efectos pensionales.

**QUINTO:** A título de restablecimiento del derecho, se **condena** al Municipio De Ibagué a reconocer y pagar a la señora Luz Stella Rodríguez Zambrano las correspondientes prestaciones sociales devengadas por un empleado de planta de la entidad (liquidadas sobre los honorarios pactados), en proporción al período trabajado en virtud de los contratos de prestación de servicios **Nos. contratos 305 de 2015 y 774 de 2016**, de acuerdo con lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

El valor sobre el cual se liquidarán las prestaciones sociales corresponderá a los honorarios pactados para cada contrato y en la proporción al periodo trabajado.

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

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

Con las precisiones efectuadas en la parte motiva de esta providencia.

**SÉPTIMO.** Igualmente, a título de restablecimiento del derecho, se **ordena** al Municipio de Ibagué a tomar durante el tiempo comprendido entre el 1º de febrero de 2013 y el 27 de diciembre de 2016, salvo interrupciones, el ingreso base de cotización (IBC) pensional de la demandante (los honorarios pactados), mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se

Expediente No 73 001 33 33 011 2020-00022-00  
Demandante: Luz Stella Rodríguez Zambrano  
Demandado: Municipio de Ibagué

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, 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 trabajador.<sup>30</sup>

**OCTAVO. Condénese** en costas a la parte demandada y a favor de la parte actora, tásense tomando en cuenta como agencias en derecho la suma de \$1.022.400.

**NOVENO.** 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, previo pago del arancel judicial.

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

**DECIMO PRIMERO.** Una vez en firme esta sentencia, liquídense las costas y archívese el proceso previas las anotaciones que sean del caso en el sistema Siglo XXI.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**



**JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ**  
Juez

---

<sup>30</sup> 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).