



## JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA

### SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

C.I. No. 073 – IV Trimestre

Bucaramanga, dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**RADICADO:** 68001 3333 015 2020 00044 00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

### I. ANTECEDENTES (Consecutivo Proceso Digital No. 001)

#### 1.1. Pretensiones.

*“PRIMERO: Declarar la nulidad del Acto Administrativo OFICIO SJAL015219 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2019 NOTIFICADA MEDIANTE EMPRESA POSTAL EL 18 SEPTIEMBRE DE 2019, mediante el cual el demandado se pronunció de fondo negando la existencia de una relación laboral y se niega el pago de los derechos salariales y prestacionales en igualdad de condiciones a los demás del mismo cargo, durante todo el tiempo en que duró dicha relación.*

*SEGUNDO: Que atendiendo el principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral y dando aplicación al principio de igualdad, SE DECLARE la existencia de una relación laboral de hecho entre mi mandante y el demandado, desde el momento de su vinculación y sin solución de continuidad durante todo el tiempo en que duró dicha relación.*

*TERCERO: A TITULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO se solicita SE CONDENE al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA a pagar a favor de mi mandante, las diferencias que resulten entre lo cancelado y lo establecido legalmente por concepto de: • Salarios • Auxilios, primas, bonificaciones, subsidios, dotación de calzado vestido de labor y vacaciones. • Auxilio de cesantía y la sanción moratoria por la no reserva y/o pago oportuno del mismo • Los intereses al auxilio de cesantía y la sanción por no pago de estos.*

*CUARTO: Se solicita SE CONDENE al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA a hacer devolución a mi mandante, los dineros correspondientes a las retenciones en la fuente efectuadas de parte de la entidad por concepto de honorarios.*

*QUINTO: SE CONDENE al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA a afiliar a mi mandante a un fondo de pensiones y cancelar a este lo correspondiente a la reserva pensional por todo el tiempo de duración de la relación laboral, o en su defecto se obligue a la entidad territorial a asumir el pago de las cuotas partes pensionales y/o calculo actuarial correspondientes al tiempo laborado por mi mandante.*

*SEXTO: A cumplir la sentencia en los términos previstos en el Artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.*

*SEPTIMO: Se condene en costas y agencias en derecho”.*

#### 1.2. Fundamentos Facticos.

La demanda refiere los siguientes:

*-Que el señor ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS prestó sus servicios de manera personal al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, durante los periodos de tiempo comprendidos entre el 17 ABRIL DE 2005 y el 14 AGOSTO DE 2015.*

*- Que ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS y EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA suscribieron Contratos de Prestación de Servicios relacionados con prestar los servicios de apoyo a la gestión en la subsecretaría del interior en la recepción entrega de la documentación y correspondencia*

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

- Los Contratos de Prestación de Servicios si bien están reguladas por la Ley 80 de 1993 determinan un vínculo estrictamente contractual, en realidad lo que existió en el caso objeto de la Litis es un vínculo laboral de hecho, pues se configuran los tres elementos esenciales para que haya una relación laboral, teniendo en cuenta que el señor ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS desarrolló actividades misionales, en igualdad de condiciones a los empleados de planta de la entidad demandada.

-manifiesta que su poderdante a. Ha venido prestando sus servicios personalmente, sin que en esto haya discusión, toda vez que efectivamente ha sido la persona que ha desempeñado las funciones que le fueron asignadas. b. Lo ha hecho con permanente subordinación, pues de otra manera no podría desempeñar su función, dado que se debe de acatar un orden dentro del establecimiento en el cual se presta el servicio. c. Ha percibido de la MUNICIPIO DE BUCARAMANGA una retribución mensual por su labor. De igual forma señala que realizó la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública demandada.

-El señor ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS ejecutó en igualdad de condiciones a los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad, las labores para las cuales fue contratado. Señala que ejecutó funciones que se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor para la cual fue contratado.

-La vinculación de ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios, pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, en otras palabras, para desempeñar funciones de carácter permanente.

- Mediante petición con fecha de 26 agosto de 2019, se solicitó a la entidad accionada, que se hiciera el reconocimiento de la relación laboral y por lo tanto se hiciera el pago de las prestaciones a lugar.

-OFICIO SJAL015219 de fecha 11 de septiembre de 2019 notificada mediante empresa postal el 18 septiembre de 2019 se dio respuesta de fondo a la petición elevada a nombre de mi mandante, negando lo allí solicitado, precisando que no se habían configurado una relación laboral por inexistencia de sus elementos.

-El día 20 febrero de 2020, llevó a cabo diligencia de audiencia pública ante la Procuraduría Administrativa, diligencia ante la cual se manifestó la imposibilidad de establecer un acuerdo conciliatorio en lo que respecta a las pretensiones, frente a lo cual el Ministerio Público levanto acta de Conciliación Extrajudicial según lo dispuesto por el Decreto 1716 de 2009.

### 1.3. Normas violadas y concepto de la violación

El apoderado de la parte demandante refiere lo siguiente:

**De Orden Constitucional:** Artículos 1, 2, 25, 29, 39 y 53 de la Constitución Política

**De Orden Legal:** Numeral 3, artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y Artículos 17, 21 Ley 909 de 2004.

**De Orden Jurisprudencial:** Cita diferentes Sentencias del H. Consejo de Estado.

#### **Concepto de Violación:**

Indica la apoderada que con el acto administrativo enjuiciado se viola el ordenamiento jurídico, en especial las normas arriba expuestas, en tanto que desconoce las garantías constitucionales y legales que ampara el derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, la garantía de la supremacía de la realidad sobre las formas en la relación laboral, así como las reglas jurídicas que condicionan la contratación por prestación de servicios, que en todo caso busca limitar el abuso de la administración en relación con esta figura contractual, en especial tratándose de actividades misionales, permanentes con objetos equivalentes a las funciones asignadas al personal de planta.

Indica que se pretende la nulidad del oficio SJAL015219 de fecha 11 de septiembre de 2019 por infracción de las normas en que debía fundarse, particularmente por cuanto se desconocen los preceptos de orden constitucional establecidos en el preámbulo y los artículos 1, 2, 25, 29, 39, 53 al desconocer de manera directa las condiciones propias de trabajadores. Advierte que el señor ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS, en su condición de contratista, ejecuto de forma personal el servicio contratado, percibió una remuneración por sus servicios, desarrollo sus actividades de forma permanente y bajo continua subordinación y dependencia, en tanto, estuvo sujeto por parte de su empleador del cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, así como también estuvo sujeto a la imposición de reglamentos.

## II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (Consecutivo Proceso Digital No. 010)

Mediante apoderada judicial, la entidad demandada en escrito del 18 de agosto de 2020 se opuso a los hechos y a las pretensiones de la demanda, sosteniendo que entre las partes no existió un contrato laboral como trabajador oficial o empleado público (ya que no cumple con los requisitos para ello), sino que por el contrario, siempre se tuvo una vinculación contractual.

Señala que analizados sistemáticamente cada uno de los elementos documentales aportados por el demandante y los que reposan en el archivo administrativo del Municipio, no se encuentran demostrados los presupuestos generalmente implícitos en nuestro ordenamiento legal, que permitan inferir razonablemente y sin lugar a dudas la existencia de una relación laboral entre el demandante y el Municipio de Bucaramanga; en especial la carencia de la prueba relacionada con la subordinación permanente y continua.

Advierte que entre los contratos de prestación de servicios suscritos con el demandante no existió continuidad, y/o permanencia en las labores realizadas en el marco de la suscripción de los mismos y por tanto se opone a la totalidad de las pretensiones por considerar que no asisten supuestos facticos y jurídicos que permitan establecer una relación laboral con la entidad demandada.

Aunado a ello, solicita se aplique el término de prescripción trienal de la acción laboral, teniendo en cuenta que su última vinculación con el Municipio de Bucaramanga fue hasta octubre de 2015, y por tanto los derechos reclamados se encuentran prescritos. Por lo cual solicita que se denieguen las pretensiones de la demanda.

## III. TRAMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 20 de febrero de 2020<sup>1</sup>. Mediante Autos 01 de julio de 2020<sup>2</sup> se procedió con la admisión de la demanda y se ordenó efectuar las notificaciones del caso. La entidad demandada contestó de manera oportuna la demanda, como se observa el Consecutivo Proceso Digital No. 010 formulando excepciones.

En virtud de lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, de las excepciones propuestas por la entidad demandada, el Despacho corrió traslado a las partes mediante anotación No. 16 del 01 de diciembre de 2021<sup>3</sup>, respecto del cual, la parte actora no se pronunció.

Mediante Auto del 12 de mayo de 2021<sup>4</sup>, se decidieron sobre las excepciones propuestas por la entidad demandada, y se fijó fecha para llevar a cabo la Audiencia Inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011. A través de Auto del 28 de mayo de 2021, la referida diligencia fue reprogramada para el día 13 de julio del año en curso, y allí se surtió el trámite legal, se decretaron las pruebas solicitadas por las partes, y las que de Oficio consideró el Despacho debía decretar (Consecutivo Proceso Digital No. 018 y 022).

La Audiencia de Pruebas, regulada en el artículo 181 del C.P.A.C.A., se llevó a cabo el día 17 de septiembre de 2021, en la cual se recepcionaron los testimonios solicitados y se incorporaron las pruebas hasta ese momento allegadas. Por Autos del 27 de octubre de 2021<sup>5</sup> y 25 de noviembre de 2021<sup>6</sup> se incorporaron pruebas, se prescindió de la Audiencia de Alegaciones y Juzgamiento, en virtud de lo contemplado en el inciso final del artículo 181 del C.P.A.C.A., y se ordenó a las partes que presentaran los alegatos de conclusión por escrito, dentro de los 10 días hábiles siguientes a partir de la fecha de la diligencia de pruebas, y se dispuso que en el mismo término el Ministerio Público podría presentar su concepto, si a bien lo tuviere.

<sup>1</sup> Consecutivo Proceso Digital No. 006

<sup>2</sup> Consecutivo Proceso Digital No. 007

<sup>3</sup> Consecutivo Proceso Digital No. 013 y 014.

<sup>4</sup> Consecutivo Proceso Digital No. 016

<sup>5</sup> Consecutivo Proceso Digital No. 037

<sup>6</sup> Consecutivo Proceso Digital No. 039

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

El Municipio de Bucaramanga mediante escrito del 13 de diciembre de 2021 presentó en término sus alegatos de conclusión<sup>7</sup>.

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DE FONDO**

##### **4.1. PARTE DEMANDANTE**

No presentó alegatos.

##### **4.2. MUNICIPIO DE BUCARAMANGA (Consecutivo Proceso Digital No. 049)**

La apoderada judicial de la entidad demandada en escrito del 13 de diciembre de 2021, presentó sus alegatos de conclusión sosteniendo que la parte accionante suscribió varios contratos de prestación de servicios con el municipio de Bucaramanga de manera interrumpida entre el mes de abril de 2012 y octubre de 2015, cuyos objetos consistían en prestar servicios de apoyo a la gestión en la práctica de operativos de la Inspección de Policía del Municipio de Bucaramanga; sin embargo las actividades ejecutadas por la parte demandante con ocasión de los contratos de prestación de servicio, obedecían a actividades de apoyo, atendiendo el hecho que el personal de planta del Municipio de Bucaramanga era insuficiente para realizar o cumplir con éste tipo de actividades, por tanto el hecho de que el municipio de Bucaramanga hubiese contratado al accionante para realizar labores de apoyo e impulso dentro de los trámites que se adelantaban en la Inspección de Policía, no significa per se, que ésta circunstancia deba catalogarse como subordinación, pues se trata de una coordinación que necesariamente debe existir, para cumplir con el objeto contractual.

Señala que en el caso concreto no se logró demostrar el elemento de subordinación en la medida que las declaraciones recepcionadas en el proceso no fueron rendidas de forma libre y espontánea sino que en razón a la sana crítica, fueron respuestas condicionadas, dirigidas y aprendidas. De igual manera señala que en el soporte probatorio no existen elementos tales como planillas de asistencia, planilla de hora de llegada o de salida que evidencien el cumplimiento del horario que aduce la parte demandante.

De otra parte, indica que la parte accionante no logró demostrar la similitud de las actividades contratadas con los demás empleados de planta, así mismo, que teniendo en cuenta que el último contrato de prestación de servicios (No. 1704 de 2015) finalizó el 30 de octubre de 2015, se tiene que el último día que tenía el accionante para realizar la reclamación a ésta entidad territorial, so pena de que opere la prescripción, ocurrió el 1° de noviembre de 2018, de manera que, habiéndose elevado la solicitud de reconocimiento de contrato realidad por parte de la parte demandante el 24 de agosto de 2019, resulta procedente la declaratoria de prescripción y por ende, solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda.

##### **4.3. CONCEPTO DE FONDO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Representante del Ministerio Público se abstuvo de presentar concepto de fondo.

#### **V. CONSIDERACIONES**

De conformidad con el artículo 179 (norma modificada por el artículo 39 de la Ley 2080 de 2021) y 187 de la Ley 1437 de 2011, se procede a dictar sentencia conforme la siguiente motivación.

##### **5.1. Problema Jurídico**

Conforme se estableció en la Audiencia Inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, realizada el día 13 de julio de 2021, se constituye en determinar:

<sup>7</sup> Consecutivo Proceso Digital No. 049

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

*¿Si procede la declaratoria de nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio SJAL015219 de fecha 11 de septiembre de 2019, a través del cual se negó la existencia de un vínculo laboral entre el señor ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS y el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA y consecuentemente si hay lugar al pago de las correspondientes acreencias laborales?*

Para ello, el debate probatorio deberá orientarse a acreditar: i) la forma de vinculación de la parte demandante al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, durante qué periodo se produjo y en qué condiciones ii) si de la misma se predicen los elementos propios de una relación laboral de los que habla el artículo 23 del C. S. del Trabajo, a saber: prestación personal del servicio, subordinación y remuneración, y iii) en caso tal, verificar si de la misma se derivan los reconocimientos salariales, prestacionales y de seguridad social que se deprecian en el acápite de pretensiones.

**Tesis del Despacho: SI.**

## **5.2. Marco Normativo y Jurisprudencial aplicable al caso bajo estudio.**

El artículo 53<sup>8</sup> de la Constitución Política de 1991, consagró la obligación de expedir el Estatuto del Trabajo en cabeza del Congreso de la República, e igualmente decretó como principios fundamentales del derecho laboral, entre otros, la primacía de la realidad sobre las formalidades, establecidas por los sujetos de las relaciones laborales y la irrenunciabilidad a los derechos laborales.

Es así como la H. Corte Constitucional en la Sentencia SU-448 del 22 de agosto de 2016, sobre el principio de primacía de las relaciones laborales, indicó lo siguiente:

**“Por tanto, el contrato de prestación de servicios surge como tal si garantiza la autonomía e independencia del contratista y adicionalmente cuando la planta de personal no es suficiente para cumplir los fines propios de la entidad; salvo cuando se requiera de conocimientos especializados. De ahí que sin éstas características el contrato de prestación de servicios pierde su esencia y deja de ser un contrato.**

*Ahora bien, el artículo 53 de la Constitución consagra el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, del cual surge el concepto de contrato realidad. De este enunciado, se prescriben los principios mínimos fundamentales que deben regir el estatuto del trabajo, los cuales, como lo ha señalado la Corte Constitucional, deben ser interpretados de manera directa con la Carta.*

(...)

**Así las cosas, no existe duda que los tres (3) elementos esenciales que identifican un contrato de trabajo, son la prestación personal del servicio, la remuneración y la subordinación o dependencia; por lo tanto al probarse la existencia de los mismos en un contrato de prestación de servicios se convierte en realidad la presunción legal de la relación de trabajo del contratista como si se tratara de un servidor público y/o trabajador, dependiendo de la calidad del empleador.**

*Dicha situación no ha sido desconocida por esta Corporación pues desde sus inicios le ha otorgado a la prueba de la subordinación o dependencia el poder de demostrar la existencia de una relación laboral, sin desconocer que los otros elementos - actividad personal y remuneración - se presumen a simple vista en el contrato de prestación de servicios, no obstante, la subordinación no puede confundirse con la coordinación de las actividades del contrato.*

(...)

***De lo mencionado, se puede deducir que lo que en realidad debe tenerse en cuenta es la relación efectiva que existe entre trabajador y empleado, y no lo que se encuentre consignado en un contrato, pues lo escrito, puede en ocasiones resultar contrario a la realidad. De esta manera, un contrato llamado de prestación de servicios, puede esconder una verdadera relación laboral.***

(...)

*Con base en lo expuesto, se puede concluir que existen situaciones, en materia laboral, en las cuales la realidad no siempre coincide con lo consignado en un contrato o con lo pactado*

<sup>8</sup> ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

(...) primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales;

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

*verbalmente, pues puede ocurrir que aunque formalmente se señale que se trata de una determinada relación, en verdad se trate de otra totalmente distinta. Así, es habitual que ocurra que un contrato de prestación de servicios en verdad no lo sea, pudiéndose así, con observancia de los requisitos ya mencionados, proceder a declarar la existencia de un contrato laboral.*

*Sin embargo, es importante precisar que al convertirse el contrato de prestación de servicios en un contrato realidad, ello no implica que se constituya un vínculo legal y reglamentario entre las partes porque no se dan los presupuestos del acto de nombramiento o elección y su correspondiente posesión<sup>9</sup>, y por ende, tampoco provoca el reintegro, ni el pago de los emolumentos dejados de percibir.” (Subraya y negrilla fuera del texto)*

Por su parte, el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo estableció los elementos esenciales del contrato de trabajo, como son, **i)** la prestación personal del servicio, **ii)** la continuada subordinación o dependencia y **iii)** el salario, elementos que una vez reunidos generan la existencia de un contrato de trabajo, el cual no deja de tener la naturaleza por razón del nombre o clasificación que se le dé, ni mucho menos por las condiciones que se le agreguen, al disponer:

**“ARTICULO 23. ELEMENTOS ESENCIALES.** <Artículo subrogado por el artículo 1o. de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:>

1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:

- a. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;
- b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y
- c. Un salario como retribución del servicio.

2. Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen.”

Ahora bien, en relación con los elementos esenciales para que se configure el contrato realidad, el H. Consejo de Estado<sup>10</sup>, ha señalado:

***“Bajo las anteriores precisiones se ha concretado el tratamiento jurisprudencial de los contratos realidad, de donde se concluye en cuanto a su configuración, que constituye un requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo, que el interesado acredite en forma incontrovertible los tres elementos de la relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio (de manera permanente), la remuneración respectiva y especialmente, -la subordinación y dependencia- en el desarrollo de una función pública, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones que cualquier otro servidor público, siempre y cuando la subordinación que se alega no se enmarque simplemente en una relación de coordinación entre las partes para el desarrollo del contrato, en virtud de las particularidades de la actividad para la cual fue suscrito.***

(...)

*De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se recoge, que para acreditar la existencia de una relación laboral, es necesario probar los tres elementos inicialmente referidos, pero especialmente, que el supuesto contratista desempeñó una función pública en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público, constatando de ésta manera, que las actividades realizadas no son de aquellas indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales.*

***La Sala ha hecho prevalecer entonces, la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formas, cuyos supuestos fácticos deben ser materia de prueba.***

***Así entonces, cuando se logra desvirtuar el contrato de prestación de servicios, se ha concluido el necesario reconocimiento de las prestaciones sociales causadas por el***

<sup>9</sup> Al respecto esta jurisdicción se ha pronunciado en varios fallos, citados en la Sentencia de 15 de junio de 2011 Radicación número: 25000-23-25-000-2007-00395-01(1129-10) proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B” Consejero ponente Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>10</sup> Consejero Ponente Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Sentencia del 18 de mayo de 2011, radicado No. 2006-08488-02(0056-10), actor: Maritza Mercedes Herrera Herrera, demandado: E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento.

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

*periodo realmente laborado, atendiendo a la causa jurídica que sustenta verdaderamente dicho restablecimiento, que no es otra que la relación laboral encubierta bajo un contrato estatal, en aplicación de los principios de igualdad y de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral consagrados en los artículos 13 y 53 de la Carta Política respectivamente, superándose de ésta manera la prolongada tesis que prohijaba la figura indemnizatoria como resarcimiento de los derechos laborales conculcados.<sup>11</sup> (Negrilla y subraya del Despacho).*

Así pues, para el desarrollo de la Función Pública, el Constituyente estableció la forma de vinculación del servidor público con las diferentes entidades, consagrando que:

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

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

En desarrollo del citado marco constitucional, las entidades estatales pueden vincular a sus servidores públicos bajo tres modalidades, con la observancia de su propia regulación:

1. Empleados públicos (vinculados mediante una relación legal y reglamentaria).
2. Trabajadores oficiales (vinculados mediante contrato laboral).
3. Contratistas de prestación de servicios (relación contractual estatal).

Frente a la vinculación de dichos servidores, el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en Sentencia del 15 de junio de 2011, con ponencia del Doctor Gerardo Arenas Monsalve, radicado No. 2007-00395-01(1129-10), Actor: Manuel Alejandro Fula Rojas, Demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en cuanto al estudio del contrato realidad manifestó:

*“Sin perjuicio de que pueda declararse la existencia de la relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral, **por este sólo hecho de estar vinculado no se le puede otorgar la calidad de empleado público, dado que para ello es necesario que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión.**”*  
(Subrayas fuera de texto).

De lo anterior, se tiene entonces, que no por el hecho de haber laborado para el Estado, se adquiere la calidad de empleado público, dadas las condiciones especiales que se predicán de dicha vinculación establecidas en la Constitución y la Ley.

Pronunciamientos, que han sido reiterados y recogidos por Sentencias posteriores, dentro de las que se destaca la de fecha 24 de junio de 2015, con ponencia del Consejero, Doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren<sup>12</sup>, resaltándose lo siguiente:

*(...)*  
*Bajo las anteriores precisiones se ha concretado, en término generales, el tratamiento jurisprudencial de los contratos realidad, de donde se colige -en cuanto a su configuración-, que constituye un requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación laboral, **que el interesado acredite la prestación personal del servicio, la remuneración correspondiente y, especialmente, la subordinación y dependencia en el desarrollo de una función pública, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier otro servidor público de la respectiva entidad.***

*(...)*  
*Es más, la situación objeto de análisis encaja dentro de los criterios señalados por la Corte Constitucional en la sentencia C-614 de 2009, para definir cuándo realmente se está frente a una relación laboral y no a un contrato de prestación de servicios, en la medida que: i) se conjuga el **criterio funcional**, porque la función contratada -de médico oftalmólogo- está referida a las que*

<sup>11</sup> Consejo de Estado. - Sección Segunda - Subsección “A”. Sentencia 17 de abril de 2008. Rad No. 2776-05. C.P. Jaime Moreno García; Sentencia del 17 de abril de 2008. Rad. No. 1694-07. C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; sentencia del 31 de Julio de 2008. C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencia del 14 de agosto de 2008. C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>12</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección A, radicado No. 68001-23-31-000-2010-00067-01(3038-13)

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

*debía adelantar la entidad pública accionada; ii) no hay **temporalidad y excepcionalidad**, pues se trató de contrataciones por más de 5 años con la misma persona y con el mismo objeto, y iii) se presenta el **criterio de la continuidad**, porque la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos para desempeñar funciones inherentes al cometido que constitucional, legal y reglamentariamente correspondía a la empresa demandada". (Resaltados del Despacho)*

Ahora bien, el contrato de prestación de servicios, objeto del litigio, está definido por el numeral 3, del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, así:

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

*En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable". (Resaltado del Despacho)*

De la norma que se viene de leer, se extrae que los contratos de prestación de servicios no generan relación laboral alguna, ni prestaciones sociales, es por esto, que la H. Corte Constitucional al realizar control de constitucionalidad de dicho precepto normativo, en Sentencias C-154 de 1997 y T-523 de 1998, siendo Magistrado Ponente el Dr. Hernando Herrera Vergara, estableció las diferencias entre el contrato de prestación de servicios y el contrato laboral, como sigue:

***"El contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. Para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada. Sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.***  
(...)

***El elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente.*** Así las cosas, la entidad no está facultada para exigir subordinación o dependencia al contratista ni algo distinto del cumplimiento de los términos del contrato, ni pretender el pago de un salario como contraprestación de los servicios derivados del contrato de trabajo, sino, más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo." (Subraya y negrilla fuera del texto)

Así entonces, se tiene que, el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado en el momento en que se demuestren los tres elementos que caracterizan una relación laboral, pero de manera fundamental cuando se comprueba la **subordinación o dependencia** respecto del empleador, evento en el cual, surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones laborales, consagrado en el artículo 53 de la Carta Política, independientemente de la denominación jurídica que se le haya dado a dicha relación.

Por ello, el contrato realidad surge cuando se desnaturaliza la figura contractual convirtiéndose en una relación laboral, en la cual deben presentarse los tres elementos esenciales del contrato de trabajo, constituidos en el artículo 23 del C. S. del T., argumento

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

que fue solidificado por la H. Corte Constitucional en Sentencia T-553 del 12 de julio de 2011.

De ahí que, al demostrarse por el contratista los tres elementos que caracterizan una relación laboral, en virtud del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, no cabe duda que se configura un contrato realidad, sin embargo, de la jurisprudencia citada en líneas anteriores, se desprende que el Alto Tribunal de Cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ha establecido, que **el sólo hecho de haber estado vinculado con el Estado, no le otorga al interesado la calidad de empleado público, pues dicha calidad está supeditada a que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión.**

El H. Consejo de Estado, en Sentencia del 10 de diciembre de 2015, con ponencia de la Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, en proceso con radicado No. 05001-23-31-000-2011-01694-01(2592-14), reiteró sobre el tema del contrato realidad, lo siguiente:

“(...)

*Esta Corporación en fallos como el del 23 de junio de 2005, proferido dentro del expediente No. 0245, C.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante, ha reiterado la necesidad de que se acrediten fehacientemente los tres elementos propios de una relación de trabajo, como son la prestación personal del servicio, la remuneración y en especial, la subordinación y dependencia del trabajador respecto del empleador.*

*Así las cosas, se concluye que para acreditar la existencia de una relación laboral, es necesario probar los tres elementos referidos, pero especialmente, que el supuesto contratista desempeñó una función en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público, constatando de ésta manera, que las actividades realizadas no son de aquellas indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales.*

*Por el contrario, existirá una relación contractual regida por la Ley 80 de 1993, cuando: a) se pacte la prestación de servicios relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad pública; b) el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada; c) se le paguen honorarios por los servicios prestados; y, d) la labor contratada no pueda realizarse con personal de planta o se requieran conocimientos especializados. Sobre esta última condición para suscribir contratos de prestación de servicios, vale la pena indicar que debe ser entendida a aquellos casos en los que la entidad pública contratante requiere adelantar labores ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional, pues se desdibujaría la relación contractual cuando se contratan por prestación de servicios a personas que deben desempeñar exactamente las mismas funciones que, de manera permanente, se asignan a los demás servidores públicos”. (Subraya y negrilla fuera del texto)*

En reciente **Sentencia de Unificación** de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, frente al tema bajo estudio, específicamente para docentes, con Ponencia del Doctor Carmelo Perdomo Cuéter<sup>13</sup>, señaló sobre la existencia de una relación laboral con el Estado (contrato realidad), lo siguiente:

*“En otras palabras, el denominado “contrato realidad” aplica cuando se constata en juicio la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación propia de las relaciones laborales<sup>14</sup>.*

*De igual manera, en reciente decisión la subsección B de esta sección segunda<sup>15</sup> recordó que (i) la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo,*

<sup>13</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda, fecha 25 de agosto de 2016, Rad. No. 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16, Actor: LUCINDA MARÍA CORDERO CAUSIL

<sup>14</sup> En similares términos, se pronunció el Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, en sentencia de 27 de enero de 2011, consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente: 5001-23-31-000-1998-03542-01(0202-10).

<sup>15</sup> Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, sentencia de 4 de febrero de 2016, expediente: 81001-23-33-000-2012-00020-01 (0316-2014), actora: Magda Viviana Garrido Pinzón, demandado: Unidad Administrativa Especial de Arauca.

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

*y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo; (ii) le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, **requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral**; y (iii) por el hecho de que se declare la existencia de la relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral, no se le puede otorgar la calidad de empleado público, dado que para ello es indispensable que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión.” (Negrilla fuera del texto original)*

Pronunciamiento, que ha sido reiterado por la H. Consejera de Estado, Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, en Sentencia del 12 de octubre de 2016, con radicado No. 13001-23-33-000-2013-00047-01(0808-14), al señalar sobre los elementos necesarios para que se configure una relación de carácter laboral, lo siguiente:

*“Esta Corporación en varias decisiones<sup>16</sup> ha reiterado la necesidad que cuando se trata de una relación laboral, se acrediten fehacientemente los tres elementos que le son propios, a saber: i) la prestación personal del servicio, ii) la remuneración y en especial, iii) la subordinación y dependencia del trabajador respecto del empleador.*

*Contrario sensu, **se constituye una relación contractual**, regida por la Ley 80 de 1993<sup>17</sup> cuando se pacta la prestación de servicios relacionados con la administración o funcionamiento de la entidad pública; el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada; se le pagan honorarios por los servicios prestados; y, la labor convenida no puede realizarse con personal de planta o requiere conocimientos especializados.*

*Sobre esta última condición para suscribir contratos de prestación de servicios, vale la pena señalar, que **se debe restringir a aquellos casos en los que la entidad pública requiere adelantar labores ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional, porque, si contrata por prestación de servicios personas que deben desempeñar exactamente las mismas funciones que de manera permanente se asignan a los demás servidores públicos, se desdibuja dicha relación contractual**”.* (Negrilla y subraya son del Despacho)

La misma providencia destaca, sobre la **carga probatoria** para demostrar la existencia de una verdadera relación laboral, que desnaturaliza el contrato estatal de prestación de servicio, lo siguiente:

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

En reciente **Sentencia de Unificación SUJ-025-CE-S2-2021, del 9 de septiembre de 2021**, proferida por el H. Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Segunda, al respecto señaló:

#### **“2.3.2.1. Naturaleza jurídica del contrato estatal de prestación de servicios**

(...)

*85. Ahora bien, para los propósitos que animan a la Sala a proferir esta sentencia de unificación, es necesario mencionar, además, que la regulación del contrato de prestación de servicios ha sido complementada por otras disposiciones legales y reglamentarias, entre las cuales se destacan las contenidas en la Ley 1150 de 2007 y en los decretos reglamentarios 855 de 1994, 1737, 1738 y 2209 de 1998, 2170 de 2002, 66 de 2008, 2474 de 2008, 2025 de 2009, 4266 de 2010 y 734 de 2012; muchas de ellas modificadas, subrogadas, derogadas e incluso compiladas en el Decreto 1082 de 2015 «por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional», cuyo Libro 2, Parte 2, Título 1, reúne, hoy en día, la mayor parte de las disposiciones reglamentarias de las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.*

<sup>16</sup> Entre otros, sentencia de 23 de junio de 2005 proferida en el expediente No. 245 con ponencia del Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

<sup>17</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

86. Así pues, con base en las anteriores disposiciones de rango legal y reglamentario que complementan su regulación, y de un amplio acervo jurisprudencial de esta corporación, **se pueden considerar como características del contrato estatal de prestación de servicios las siguientes:**

87. (i) **Solo puede celebrarse por un «término estrictamente indispensable» y para desarrollar «actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad», y no cabe su empleo para la cobertura indefinida de necesidades permanentes o recurrentes de esta.**

88. (ii) **Permite la vinculación de personas naturales o jurídicas; sin embargo, en estos casos, la entidad deberá justificar, en los estudios previos, porqué las actividades «no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados»<sup>18</sup>.**

89. (iii) **El contratista conserva un alto grado de autonomía para la ejecución de la labor encomendada. En consecuencia, no puede ser sujeto de una absoluta subordinación o dependencia. De ahí que el artículo 32, numeral 3 de la Ley 80 de 1993 determina que «En ningún caso/ estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales»<sup>19</sup>.**

90. **A este respecto, conviene aclarar que lo que debe existir entre contratante y contratista es una relación de coordinación de actividades, la cual implica que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente del objeto contractual, como puede ser el cumplimiento de un horario o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados.<sup>20</sup>**

91. **En definitiva, los contratistas estatales son simplemente colaboradores episódicos y ocasionales de la Administración, que vienen a brindarle apoyo o acompañamiento transitorio a la entidad contratante, sin que pueda predicarse de su vinculación algún ánimo o vocación de permanencia.**

#### **2.3.2.2. Objeto del contrato estatal de prestación de servicios**

92. **El objeto del contrato de prestación de servicios es bastante amplio. Esto es así, toda vez que el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 no solo contempla varios tipos de contratos distintos, sino que, además, dispone que cualquier contrato de prestación de servicios tiene por objeto genérico «desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad».<sup>21</sup> No obstante, la celebración del contrato de prestación de servicios debe formalizarse a través de las modalidades de la contratación directa, pues así lo dispone el artículo 2, numeral 4, literal h), de la Ley 1150 de 2007, cuyo tenor literal es el siguiente:**

(...)

93. **Por lo tanto, la Administración Pública puede celebrar contratos de prestación de servicios que comprendan, como objeto, atender funciones ocasionales por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra pública –como peritos, técnicos y obreros–; y, también, de manera excepcional y temporal, cumplir funciones pertenecientes al objeto misional de la respectiva entidad, siempre que no haya suficiente personal de planta o se requieran conocimientos especializados**

(...)

#### **2.3.3. Criterios para identificar la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente por contratos de prestación de servicios**

(...)

97. **Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala reúne las siguientes manifestaciones, que habrán de servirle al juez contencioso-administrativo como parámetros o indicios de la auténtica naturaleza que subyace a cada vinculación contractual.**

<sup>18</sup> Por ejemplo, cuando no exista personal de planta para realizar las labores, o, existiendo, es necesario un apoyo externo por exceso de trabajo; o porque el personal de planta carece de la experticia o conocimiento especializado necesario para llevar a buen término la actividad encomendada a la entidad.

<sup>19</sup> Ahora bien, a pesar de los términos imperativos en que aparece redactada la citada norma, es posible que en la práctica se configure una relación laboral, pues el contrato de trabajo es de realidad, y para perfeccionarlo rige el principio de prevalencia de la realidad sobre las formas. Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-154 de 1997, declaró la exequibilidad condicionada del segundo inciso del numeral 3º del artículo 32, indicando que «las expresiones acusadas del numeral 3º del artículo 32 de la Ley exequibles, salvo que se acredite por parte del contratista la existencia de una relación laboral subordinada».

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso-administrativo; sentencia de 18 de noviembre de 2003, Rad. IJ-0039, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda.

<sup>21</sup> Artículo 32, numeral 3 de la Ley 80 de 1993.

### 2.3.3.1. Los estudios previos

(...)

101. En este sentido, 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» 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 contratistas, autónomos e independientes, sino como verdaderos servidores en el contexto de una relación laboral de raigambre funcional. Lo anterior, sin perjuicio de otras pruebas que contribuyan a dar certeza sobre la auténtica naturaleza del vínculo laboral subyacente.**

### 2.3.3.2. Subordinación continuada

(...)

**103. La reiterada jurisprudencia de esta corporación –que aquí se consolida- ha considerado, como indicios de la subordinación, ciertas circunstancias que permiten determinar su existencia; entre estas, se destacan las siguientes:**

**104. i) 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.

**105. ii) 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.**

**106. iii) 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.

**107. iv) 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.**

**108. 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.

#### **2.3.3.3. Prestación personal del servicio**

(...)

109. 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.

#### **2.3.3.4. Remuneración**

110. 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.

(...)

#### **3.4. Síntesis de las reglas objeto de unificación**

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

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

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

Es así como la carga probatoria se encuentra en cabeza del demandante, y por tanto, será éste quien deba desvirtuar la naturaleza contractual de la relación laboral, demostrando la existencia de los tres requisitos a que se refieren la jurisprudencia antes mencionada, por lo que se procederá al estudio y valoración del material probatorio obrante en el plenario no sin antes indicar que la anterior decisión fue aclarada por dicha Corporación a través de Auto del 11 de noviembre de 2021, en los siguientes términos:

“Para contextualizar la respuesta a la pregunta formulada por el agente del Ministerio Público, es necesario poner de relieve lo siguiente:

(i) La decisión adoptada en este proceso y cuya aclaración o adición se solicita fue dictada desde la perspectiva de las relaciones laborales encubiertas que se suscitan con ocasión de la indebida celebración de contratos de prestación de servicios.

(ii) La posición de la Sala frente a la segunda regla parte del supuesto de que se configuran los elementos de una verdadera relación laboral encubierta consagrados en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo. Así se expuso en el párrafo 101 de la sentencia:

(...)

**(iii) Es en la anterior hipótesis donde adquiere relevancia el término de los treinta (30) días hábiles, el cual tiene alcance únicamente para efectos de la prescripción de derechos laborales, salariales y prestacionales, sin perjuicio de reiterar que dicho término «(...) no debe entenderse como “una camisa de fuerza” que impida tener en cuenta un mayor período de interrupción, sino como un marco de referencia para la Administración, el contratista y el juez de la controversia de cara a determinar la no solución de continuidad».**

(iv) El acervo de consideraciones contenidas en la sentencia permite entender que cuando un contrato de prestación de servicios reúne todas las condiciones señaladas en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, devela la existencia de una relación laboral encubierta que da lugar al reconocimiento de todos los derechos laborales y prestacionales que son inherentes a este tipo de relaciones jurídicas.

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
 DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

**(v) De acuerdo con lo anterior, un solo contrato de prestación de servicios podría dar lugar al surgimiento de una relación laboral encubierta, cuando el contratista no obre realmente conforme a la autonomía e independencia que son propias de este tipo de vinculación, sino bajo la subordinación y dependencia de la entidad contratante.**

**(vi) Ahora bien, cuando una entidad celebra de manera continuada o sucesiva contratos de prestación de servicios con una misma persona natural, bajo las mismas condiciones de subordinación o dependencia, y la celebración de esos contratos se da dentro del término de treinta (30) días hábiles, señalados en la segunda regla, debe concluirse, tal como se indicó en la sentencia de unificación, que el contrato precedente y el (o los) sucedáneo forman parte de «(...) una misma cadena o tracto negocial de carácter continuado y permanente (...)», pero, solamente, para concluir que esos contratos configuran una única relación laboral, para efectos de prescripción de los derechos laborales, salariales y prestacionales.**

*(vii) A contrario sensu, esta sentencia no se refiere a los auténticos contratos de prestación de servicios que se celebran conforme a los estrictos términos señalados en el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993, y en donde no se configuran los elementos del artículo 23 precitado.*

*Dicho en otras palabras, para efectos laborales, no sería dable hablar de solución de continuidad entre uno y otro contrato, por no tratarse de relaciones laborales encubiertas.”*

### 5.3. CASO CONCRETO.

#### 5.3.1. Analisis critico de los medios de pruebas

Conforme al acervo probatorio oportunamente recaudado, y atendiendo el marco normativo y jurisprudencial, expuesto en precedencia, se encuentra demostrado lo siguiente:

##### 5.3.1.1. Prestación personal del servicio

Se encuentra probado que el señor ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS, prestó sus servicios en el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, mediante la suscripción de contratos de prestación de servicios que fueron aportados al plenario y que obran en el Consecutivo Proceso Digital No. 003, 004, 005, 012 y 027, así:

No. Contrato	Fecha de Inicio	Fecha de Terminación	Interrupción
641 de 2012	11 abril de 2012	10 agosto de 2012	74 días
2339 de 2012	28 noviembre de 2012	27 diciembre de 2012	45 días
1075 de 2013	4 marzo de 2013	3 noviembre de 2013	53 días
1780 de 2014	23 enero de 2014	07 de diciembre de 2014	68 días
1704 de 2015	18 marzo de 2015	30 octubre de 2015	(No se suscribió contrato subsiguiente)

Conforme a cada uno de los contratos aportados y celebrados, se evidencia la **vocación personalísima** de las actividades que el señor ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS debía desarrollar a favor del Municipio de Bucaramanga tal y como se aprecia en la certificación de funciones allegada por la parte demandada de fecha 26 de julio de 2021 que obra en el Consecutivo Proceso Digital No. 027, dentro de las cuales se pueden observar las siguientes:

Contrato	Obligaciones Especificas
1704 del 18 de marzo de 2015	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyar al inspector en los diferentes operativos que se programan en el grupo RIMB.</li> <li>2. Efectuar la verificación del cumplimiento de las normas policivas en las actividades de control y vigilancia en el grupo RIMB</li> <li>3. Realizar las respectivas visitas que sean necesaria para el cumplimiento de las normas policivas en las actividades de control y vigilancia.</li> <li>4. Levantar las actas necesarias requeridas por el Inspector, en relación con los operativos que se ejecutan</li> </ol>
1013 del 21 de enero de 2014	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proyectar los oficios emanados de las diferentes inspecciones de la Secretaría del Interior.</li> </ol>

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Proyectar 20 resoluciones y/o recursos de reposición en el impulso de los procesos que se adelantan en las diferentes inspecciones que maneja esta secretaría.</li> <li>3. Proyectar mínimo 60 impulsos que sean requeridos dentro de los procesos que se adelanten en cada una de las diferentes inspecciones de la secretaría del interior.</li> <li>4. Apoyar a las inspecciones de la secretaría del interior en lo relacionado con el trámite de los documentos y oficios que se reciban o envíen relacionados con los temas de conocimiento de las mismas.</li> <li>5. Remitir y hacer entrega de la documentación que le sea allegada a las diferentes inspecciones de la secretaria del interior</li> <li>6. Organizar el archivo de los documentos que le sean asignados por las diferentes inspecciones de la secretaria del interior</li> <li>7. Orientar a los usuarios que concurran a las diferentes inspecciones de esta secretaria.</li> </ol>
1075 del 04 de marzo de 2013	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proyectar mensualmente un mínimo de 35 resoluciones de fallo o de recursos de reposición dentro de los procedimientos administrativos de competencia de la inspección control urbano y ornato II</li> <li>2. Proyectar autos de sustanciación y tramites de los procesos que le asigne el inspector en un 100% de las asignadas</li> <li>3. Instruir e iniciar los procesos por presunta violación a las normas urbanísticas en un 100% que le sean asignados</li> <li>4. Mantener en orden cronológico cada una de las actuaciones y mantener en orden el expediente</li> <li>5. Elaboración de las citaciones dentro del proceso y a su vez elaboración de planillas</li> <li>6. Brindar apoyo judicial en las proyecciones de las acciones judiciales e institucionales que maneja esta inspección</li> <li>7. Apoyo judicial en los requerimientos al organismo de control de competencia de esta inspección.</li> </ol>
2339 del 27 de noviembre de 2012	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proyectar los diferentes oficios requeridos en el Despacho de la Secretaría del Interior</li> <li>2. Realizar los trámites correspondientes a los documentos y oficios que se envíen o reciban dentro de la secretaría del Interior- Despacho.</li> <li>3. Remitir los documentos que se requieran a otras dependencias</li> </ol>
641 del 10 de abril de 2012	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proyectar mensualmente un mínimo de 35 resoluciones de fallo o de recursos de reposición dentro de los procedimientos administrativos de competencia de la inspección control urbano y ornato II que le sean asignados por el inspector.</li> <li>2. Proyectar autos de sustanciación y trámite de los procesos que le asigne el inspector en un 100% de tales asignaciones.</li> <li>3. Atender diligencias de mediación de acuerdo al cronograma establecido por el Inspector proyectando las actas respectivas</li> <li>4. Proyectar respuestas a las diferentes acciones judiciales que sean competencia de la inspección de ornato II adscrita a la secretaria del Interior.</li> <li>5. Proyectar las respuestas a los diferentes requerimientos emitidos por los organismos de control</li> </ol>

Lo anterior guarda relación con el dicho de los testigos que rindieron declaración en la Audiencia de Pruebas llevada a cabo el día 17 de septiembre de 2021, los cuales no fueron objeto de tacha por la parte demandante y a los cuales el juzgado le dará la validez legal que le corresponde, como quiera que se trata de declaraciones de personas que conocían de primera mano las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se debaten en la presente litis. En tal medida de las declaraciones rendidas se pudo establecer lo siguiente:

<b>PREGUNTA:</b>	<b>HERNAN ADOLFO BRUGES SIOSI-INSPECTOR DE CONTROL URBANO Y ORNATO-SUPERVISOR CONTR ACTUAL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA</b>	<b>YEXANDER RAUL MAKENSI LINARES</b>	<b>LUZ HELENA ORDOÑEZ TEJADA</b>	<b>JAIME MEJIA SARMIENTO</b>
¿Conoce al demandante,	-Desde el año 2012 cuando laboró en la en la inspección de control	Si, el señor Román chaparro trabajó conmigo en la alcaldía	Sí, sí lo conozco. Lo conocí desde el 2013 que ingrese a	Si señor, lo conozco porque yo tuve un contrato en

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

desde cuándo, contexto?	urbano en la que yo trabajaba. El desarrollaba sus obligaciones que estaban definidas dentro del contrato cumpliendo a cabalidad cada una de las de las obligaciones.	de Bucaramanga aproximadamente yo estuve allá desde el año 2013 hasta el 2015 en el área donde desempeñé como abogado.	la alcaldía de Bucaramanga a trabajar en la Secretaría del interior, era compañero de trabajo. Trabajábamos los 2 en las inspecciones de policía proyectando resoluciones de fondo de archivo proyectando actos administrativos contestando proyectando requerimientos judiciales atención al público y en general lo que solicitará el supervisor del contrato o el secretario del interior.	la Secretaría de Gobierno del municipio de Bucaramanga y él estuvo conmigo en la misma oficina en el año 2015. En el año 2015 estuvo conmigo en la misma dependencia, que pertenecemos a un grupo que se llamaba el grupo RING de Bucaramanga y años anteriores él estuvo en otras oficinas diferentes. Creo que el 2014, 2013 2012 en la misma Secretaría de Gobierno pero en diferente dependencia diferente inspección.
¿Le consta que el demandante prestó los servicios en el municipio?	Claro que sí desde el año 2012 cuando el ingreso o fue asignado a las inspecciones de policía, este es el momento en que trabajaba en la inspección de control urbano y ornato.			
¿Hasta qué año le consta usted que desarrolla sus actividades?	hasta el 2014			
-¿Sabe usted si el demandante cumplía horario?  -¿sí lo citaban el día sábado quién lo citaba?  ¿Quién determinaba el horario?	Los contratistas dentro de las obligaciones igualmente debían atender a los usuarios en un horario de atención desde las 7:30 am hasta las 12 y de 2 a 6 de la tarde, y los contratistas permanecían en ese en esa jornada, no solo desarrollaban su objeto contractual, lo que estaba sus obligaciones sino que igualmente debían estar atentos donde los usuarios que requieran de la de los servicios.	Exactamente si cumplíamos horario porque llegábamos a las 8:00 am y eran las 9:00 pm y todavía nosotros estábamos, pues en el despacho nos tocaba atender público, sustanciar y dejar el que dejar el reparto listo para los días siguientes para para para poder atender la demanda de trabajo que teníamos en ese momento la Secretaría del interior.  Se presentaban eran exigencias de metas a cumplir. De hecho de forma extenuada a la terminación de los contratos entre comillas que teníamos con la alcaldía, nos toca quedarnos en épocas de fin de año también trabajando jornadas hasta los domingos para poder cumplir con los con las obligaciones y poder cumplir también con las metas impuestas que nos imponía la Secretaría del interior en su momento que nos tocaba viernes sábados y domingos trabajar de manera extenuada y para poderle cumplir a ellos porque no lo exigían.	Sí señor de 7:30 de la mañana a 12 y de 2 hasta muchas veces pasábamos de las 6:00 y a veces nos citaban en el día sábado.  -Citaba el secretario el jefe de jefe inmediato el secretario del interior, si había requerimientos que había que contestar o proyecciones de alguna resolución urgente debíamos ir a trabajar. pero el horario que teníamos de estricto cumplimiento era de 7:30 a 12 y de 2 a 6 de la tarde  -la alcaldía, el secretario del interior, la Secretaría administrativa, allá todo el mundo ingresaba a las 7:30 y a las 12:00 a 6.00.	Sí claro cumplíamos un horario, voy a hablar sobre el año 2015 que fue que estuvo conmigo en la misma oficina, en el mismo programa, nosotros como teníamos un horario entramos y nos disponíamos a laborar en el transcurso del día el horario de salida si no lo conocíamos porque habían programas que nos mandaban para la calle, no sabíamos a qué hora se regresaba. Y si, si cumplíamos un horario de trabajo.

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
 DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

¿Sabe usted si el demandante podía enviar a otra persona en reemplazo?	No la actividad es obligaciones contractuales todas las podía desarrollar no había una opción que otra persona desarrollará las tareas asignadas a través de otra persona.	Los reemplazos era muy complejo porque no se permitía o sea a nadie podía enviarle un reemplazo por la necesidad del servicio, nadie podían enviar reemplazo y pues esa tarea no nos correspondía a nosotros no nosotros no podíamos. enviar un reemplazo o cumplíamos o cumplíamos	no señor, no podía enviar reemplazo	
¿Algo que adicionar?	Lo que podría decir es que los contratistas que asignados a la inspección de control urbano desarrollaban su objeto contractual conforme a ese acuerdo con el municipio, mantenían el desarrollo de las actividades ahí dentro de las instalaciones en la entidad y en el cumplimiento de de la jornada para atención de usuarios, como a manera de resumen.	Como compañero de oficina puedo dar fe de que Román Chaparro exactamente del 2013 a la fecha del 2015 fue que fuimos compañeros de trabajo en la Secretaría del interior de Bucaramanga donde él formó parte no solamente de una sola oficina sino que allá como el objeto era abierto nos ponían a trabajar. Bueno en el caso de él pasó por varias y yo solamente estuve en uno, donde estuve como apoyo y luego pasé a ser profesional especializado.		

De lo anterior, se puede concluir que el señor Román Chaparro Rojas realizó prestación del servicio de manera personal, ya que las actividades contratadas debían ser ejecutadas directamente por él, esto en atención a que fue a él, a quién la Administración aceptó la propuesta contractual; de modo que por las condiciones en que se obligó el contratista, este no pudo ni podía delegar el ejercicio de sus actividades en terceras personas. Situaciones que fueron corroboradas no solo por los señores YEXANDER RAUL MAKENSI LINARES, LUZ HELENA ORDOÑEZ TEJADA y JAIME MEJIA SARMIENTO quienes se desempeñaron como compañeros de trabajo en las diferentes vigencias en las cuales sostuvo contrato con el Municipio de Bucaramanga, sino más aun, por el señor HERNAN ADOLFO BRUGES SIOSI- quien se desempeñó como INSPECTOR DE CONTROL URBANO Y ORNATO y SUPERVISOR CONTRACTUAL del actor.

Es que resulta indiscutible que el demandante prestó sus servicios para el Municipio de Bucaramanga con el fin de apoyar las actividades relacionadas con el ejercicio de funciones jurídicas a cargo de las Inspecciones Urbanas y de ornato, y que en sí mismas corresponden a las funciones intrínsecas de dichas dependencias, realizándose la prestación de **manera personal y permanente**, durante los años **2012 a 2015**, conforme a lo probado a través de los contratos antes relacionados y a las declaraciones recepcionadas.

### 5.3.1.2. La remuneración

En relación al segundo de los requisitos necesarios para la configuración del contrato realidad, de la revisión de los contratos y sus anexos, se evidencia que al demandante se le pagaba el valor del contrato en **mensualidades vencidas**, de lo que se advierte claramente, que percibía como contraprestación de sus servicios unos honorarios pactados, por la actividad desempeñada, previo la presentación de informes de actividades cumplimiento y pago de la seguridad social, tal como se estipuló en cada uno de los contratos y que obran en el Consecutivo Proceso Digital No. 003, 004, 005, 012 y 027.

### 5.3.1.3. Continuada subordinación o dependencia

En lo que corresponde al tercero de los requisitos, esto es la subordinación, que según la jurisprudencia analizada en precedencia, resulta ser el más importante de los elementos de análisis, por entenderse como la facultad que tiene el empleador para exigirle al trabajador

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, frente al modo, tiempo o cantidad de trabajo, el cual no puede predicarse de cualquier directriz que se imparta dentro de los contratos de prestación de servicios, pues éstos obedecen a la coordinación de la labor contratada.

Ha de destacarse, que dentro de este último requisito, se encuentra incluida **la autonomía e independencia en el desarrollo del contrato, los cuales constituyen un elemento, que implica que el contratista disponga de un amplio margen de discrecionalidad**, en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado, y en la realización de la labor, según lo acordado, y que a su vez, está en cabeza de la parte demandante demostrar su existencia.

De igual forma, se debe enfatizar lo expuesto en la citada **Sentencia de Unificación del 09 de septiembre de 2021**, en relación con este elemento determinante para demostrar una verdadera relación laboral, al considerar como indicios, (i) la asignación de un espacio físico para que el contratista desarrolle sus actividades, (ii) la asignación de un horario de trabajo, valorado conforme a la función del objeto contractual convenido, (iii) la dirección y control efectivo de las actividades, alejado del ejercicio normal de coordinación, con gran influencia sobre las condiciones en que se llevó a cabo el cumplimiento del objeto contractual, (iv) que las actividades desarrolladas correspondan a las asignadas a los servidores de planta, (v) con permanencia en la prestación del servicio, y desarrollando una labor que se enmarque en el objeto misional de la entidad.

Ahora bien, para efectos de determinar si surgen o no los indicios antes referidos, se hace necesario previamente indicar que, a través del tiempo de vinculación con el Municipio de Bucaramanga, el demandante debió atender las obligaciones contractuales transcritas en precedencia (Contratos No. 1704 del 18 de marzo de 2015, No. 1013 del 21 de enero de 2014, No. 1075 del 04 de marzo de 2013, No. 2339 del 27 de noviembre de 2012 y No. 641 del 10 de abril de 2012) y para que aquellos fueran debidamente satisfechos, al señor Román Chaparro Rojas se le impusieron una serie de actividades que se sintetizan así:

- ✓ Apoyo al inspector en los diferentes operativos que se programan en el grupo RIMB.
- ✓ verificación del cumplimiento de las normas policivas en las actividades de control y vigilancia en el grupo RIMB
- ✓ Realizar visitas para el cumplimiento de las normas policivas en las actividades de control y vigilancia.
- ✓ Levantar las actas necesarias requeridas por el Inspector
- ✓ Proyección de oficios emanados de las diferentes inspecciones de la Secretaría del Interior.
- ✓ Proyección de oficios, resoluciones, fallos, recursos de reposición dentro de los procedimientos administrativos de competencia de la inspección control urbano y ornato
- ✓ Impulso y sustanciación de los procesos en las diferentes inspecciones
- ✓ Apoyo en el trámite documental y archivo
- ✓ Orientar a los usuarios
- ✓ Instruir e iniciar los procesos por presunta violación a las normas urbanísticas
- ✓ Elaboración de las citaciones dentro del proceso y a su vez elaboración de planillas
- ✓ Apoyo judicial en las proyecciones de las acciones judiciales e institucionales.
- ✓ Apoyo judicial en los requerimientos a organismos de control
- ✓ Atender diligencias de mediación de acuerdo al cronograma establecido por el Inspector y elaboración de actas

En relación con **(i) la asignación de un espacio físico para que el contratista desarrolle dichas actividades**, de conformidad con el dicho de los testigos y con cada uno de los contratos, se indicó que el lugar en donde se cumplirían las mismas sería la planta física del Municipio de Bucaramanga- Inspecciones Urbanas y Ornato adscritas a la Secretaria del Interior municipal. Dicha situación para este Despacho no implica el surgimiento de un indicio de subordinación, en tanto resulta innegable que los procesos, diligencias y demás etapas que requería las inspecciones urbanas y de ornato debían realizarse *in situ*, dada la propia naturaleza de los mismos, y aún más cuando se tenía asignada la función de orientación de los usuarios que acudían diariamente.

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

Sobre **(ii) la asignación de un horario** para la ejecución de las actividades contratadas, es claro que como lo sostuvo el H. Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación en cita, **“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”**.

Conforme el dicho de los testigos, el señor Román Chaparro Rojas con el fin de desarrollar las actividades contractuales debía cumplir con un horario impuesto por quienes ejercían el control de las mismas, regularmente de lunes a viernes, en un periodo comprendido entre las siete y treinta de la mañana (07:30 a.m.) y las seis de la tarde (06:00 p.m.), el cual no podía ser modificado a discrecionalidad por el actor. Incluso mencionan que el horario se extendía por fuera de ese parámetro, y en algunas oportunidades se requería su presencia el día sábado. Sus declaraciones al respecto se transcriben a continuación:

PREGUNTA:	HERNAN ADOLFO BRUGES SIOSI-INSPECTOR DE CONTROL URBANO Y ORNATO-SUPERVISOR CONTRACTUAL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA	YEXANDER RAUL MAKENSI LINARES	LUZ HELENA ORDOÑEZ TEJADA	JAIME MEJIA SARMIENTO
<p>-¿Sabe usted si el demandante cumplía horario?</p> <p>-¿sí lo citaban el día sábado quién lo citaba?</p> <p>¿Quién determinaba el horario?</p>	<p>Los contratistas dentro de las obligaciones igualmente debían atender a los usuarios en un horario de atención desde las 7:30 am hasta las 12 y de 2 a 6 de la tarde, y los contratistas permanecían en ese en esa jornada, no solo desarrollaban su objeto contractual, lo que estaba sus obligaciones sino que igualmente debían estar atentos donde los usuarios que requieran de la de los servicios.</p>	<p>Exactamente si cumplíamos horario porque llegábamos a las 8:00 am y eran las 9:00 pm y todavía nosotros estábamos, pues en el despacho nos tocaba atender publico, sustanciar y dejar el que para el reparto listo para los días siguientes para para poder atender la demanda de trabajo que teníamos en ese momento la Secretaría del interior.</p> <p>Se presentaban eran exigencias de metas a cumplir. De hecho de forma extenuada a la terminación de los contratos entre comillas que teníamos con la alcaldía, nos toca quedarnos en épocas de fin de año también trabajando jornadas hasta los domingos para poder cumplir con los con las obligaciones y poder cumplir también con las metas impuestas que nos imponía la Secretaría del interior en su momento que nos tocaba viernes sábados y domingos trabajar de manera extenuada y para poderle cumplir a ellos porque no lo exigían.</p>	<p>Sí señor de 7:30 de la mañana a 12 y de 2 hasta muchas veces pasábamos de las 6:00 y a veces nos citaban en el día sábado.</p> <p>-Citaba el secretario el jefe de jefe inmediato el secretario del interior, si había requerimientos que había que contestar o proyecciones de alguna resolución urgente debíamos ir a trabajar. pero el horario que teníamos de estricto cumplimiento era de 7:30 a 12 y de 2 a 6 de la tarde</p> <p>-la alcaldía, el secretario del interior, la Secretaría administrativa, allá todo el mundo ingresaba a las 7:30 y a las 12:00 a 6.00.</p>	<p>Sí claro cumplíamos un horario, voy a hablar sobre el año 2015 que fue que estuvo conmigo en la misma oficina, en el mismo programa, nosotros como teníamos un horario entramos y nos disponíamos a laborar en el transcurso del día el horario de salida si no lo conocíamos porque habían programas que nos mandaban para la calle, no sabíamos a qué hora se regresaba. Y si, si cumplíamos un horario de trabajo.</p>
<p>¿Algo que adicional?</p>	<p>Lo que podría decir es que los contratistas que asignados a la inspección de control urbano desarrollaban su objeto contractual conforme a ese acuerdo con el</p>	<p>Como compañero de oficina puedo dar fe de que Román Chaparro exactamente del 2013 a la fecha del 2015 fue que fuimos compañeros de</p>		

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
 DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

	municipio, mantenían el desarrollo de las actividades ahí dentro de las instalaciones en la entidad y en el cumplimiento de la jornada para atención de usuarios, como a manera de resumen.	trabajo en la Secretaría del interior de Bucaramanga don de él formó parte no solamente de una sola oficina sino que allá como el objeto era abierto nos ponían a trabajar. bueno en el caso de él pasó por varias y yo solamente estuve en uno, donde estuve como apoyo y luego pasé a ser profesional especializado		
--	---	---	--	--

De lo anterior, el Despacho observa que existe una estructura coherente sobre los días, el horario de descanso y la hora de salida que comúnmente se relacionaba con el Román Chaparro Rojas. Dado lo anterior, se encuentra que conforme a los objetos contractuales que requerían ser satisfechos por el actor y al dicho de los testigos, es posible inferir de manera razonable que el actor **debía cumplir** el horario en el horario habitual en que el Municipio de Bucaramanga desarrollaba sus funciones legales, tal hecho implicaba que debía tener una disponibilidad permanente en el transcurso de cada día, particularmente en el que se denomina horario de oficina (07:30 a.m. a 06:00 p.m.), situación que a todas luces rompe con la exigida **autonomía e independencia en el desarrollo de un contrato de prestación de servicios.**

Sobre (iii) **la dirección y control efectivo de las actividades, alejado del ejercicio normal de coordinación, con gran influencia sobre las condiciones en que se llevó a cabo el cumplimiento del objeto contractual**, el H. Consejo de Estado ha señalado que de este aspecto puede surgir un indicio de una relación laboral subyacente al contrato de prestación de servicios, *“a través de la exigencia del cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo”*.

En este caso, de la lectura detenida de cada uno de los contratos de prestación de servicios, esto es, el No. 1704 del 18 de marzo de 2015, No. 1013 del 21 de enero de 2014, No. 1075 del 04 de marzo de 2013, No. 2339 del 27 de noviembre de 2012 y No. 641 del 10 de abril de 2012, encuentra el Despacho, que dicha vinculación contractual se desnaturalizó, al imponer ciertas cláusulas al actor, que minaron la discrecionalidad con la que él, como contratista podía contar para efectos de cumplir con las actividades desarrolladas en términos de modo, tiempo o cantidad de trabajo, como quiera que dependía de las instrucciones y programación impuesta por el Inspector de Control y Ornato al que estaba asignado, particularmente en operativo, visitas, elaboración de actas, atención de las diligencias de mediación programadas y la atención de usuarios en las instalaciones de la dependencia a la cual había sido asignado.

Lo anterior, a la luz de las reglas de la experiencia, implica que el actor como contratista, siempre estuvo dirigido en su actuar por las órdenes, directrices e instrucciones de quienes representaban al Municipio de Bucaramanga, debiendo ejecutar las actividades contratadas en el modo, tiempo y cantidad que se le exigía por el Inspector al que había sido asignado, o de manera discrecional por el Supervisor del Contrato o al Secretario del Interior de turno.

Lo afirmado por el Despacho, halla también su fundamento en las declaraciones rendidas por los testigos citados, quienes sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar, sostuvieron bajo la gravedad de juramento lo siguiente:

PREGUNTA:	HERNAN ADOLFO BRUGES SIOSI-INSPECTOR DE CONTROL URBANO Y ORNATO-SUPERVISOR CONTRACTUAL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA	YEXANDER RAUL MAKENSI LINARES	LUZ HELENA ORDOÑEZ TEJADA	JAIME MEJIA SARMIENTO
-----------	---	-------------------------------	---------------------------	-----------------------

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

<p>¿En el caso que necesitará un permiso se tenía que acudir a alguna persona, algún funcionario de la alcaldía?</p>	<p>Yo era titular y ejercía la supervisión, en determinado momento que no podía estar presente él me lo hacía saber.</p>	<p>Siempre era necesario pedir permiso porque el hecho de uno no presentarse un día a trabajar allá de la tedioso tanto para el para el jefe directo como para en su momento el secretario de Interior por la cantidad de trabajo que teníamos en la Secretaría en su momento</p>	<p>Si tenía que pedirle permiso al supervisor del contrato o al secretario del interior no podía salir sin su autorización o sin que él tuviera conocimiento que requería salir porque él además atendía público.</p>	<p>Sí, sí señor claro que después tenía que pedir permiso porque al jefe inmediato o al secretario de Gobierno de turno.</p>
<p>¿En las oficinas donde se desarrollaba la actividad alguien les determinaba las actividades a realizar, las condiciones, la cantidad de trabajo?</p> <p>¿Tenía entonces el demandante un superior?</p>		<p>-En su momento si, debido a que nuestro objeto de contrato era abierto el jefe mediato ordenaba todas las tareas que diariamente deberíamos hacer todos los funcionarios que estamos al servicio de la inspección en su momento una inspección de control urbano y ornato, donde entramos a las 8:00 am comúnmente hacíamos las tareas que él nos dejaba o nos ponía a hacer y hasta que no las cumpliéramos pues no lo firmado para poder cobrar.</p> <p>-Teníamos un superior en su momento claro era el nuestro superior directo o nuestro jefe directo o inmediato digámoslo así era el inspector de policía al cual nosotros le prestamos servicios de apoyo trabajamos como apoyo y en su defecto nuestro jefe jerárquico era el secretario del interior de turno.</p>		
<p>¿Él le solicitaba permisos?</p>	<p>En los momentos que él no podía presentarse él me informaba de la situación que le dificultaba de pronto no poder comparecer a la oficina, normalmente lo hacía todos los días en esa en ese horario y cuando no podía desplazarse él me lo hacía saber.</p>			
<p>¿De requerirse una actividad adicional quién le daba esas instrucciones al demandante?</p>	<p>Las obligaciones estaban definidas en el contrato igual si había una actividad por desarrollar diferentes pues estaba una cláusula donde el supervisor le podría asignar una con relación a su objeto y a través del despacho del secretario del interior se podrían aceptar otras actividades bajo las directrices del jefe de la dependencia.</p>			
<p>¿Sabe usted si el demandante podía enviar a otra</p>	<p>No la actividad es obligaciones contractuales todas las podía desarrollar no había</p>	<p>Los reemplazos eran muy complejo porque no se permitía o sea a nadie podía enviarle un</p>	<p>no señor, no podía enviar reemplazo</p>	

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
 DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
 DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

persona en reemplazo?	en una opción que otra persona desarrollará las tareas asignadas a través de otra persona.	reemplazo por la necesidad del servicio, nadie podían enviar reemplazo y pues esa tarea no nos correspondía a nosotros no nosotros no podíamos. enviar un reemplazo o cumplíamos o cumplíamos		
-----------------------	--	---	--	--

Descendiendo al caso concreto, el Despacho evidencia de las pruebas documentales arrojadas que las obligaciones contratadas y contraídas por el señor **ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS**, no resultaban transitorias o ajenas al propósito principal de la entidad, máxime cuando el Despacho conforme al oficio S-SSA1867-2021 del 30 de agosto de 2021 (Consecutivo Proceso Digital No. 036) el Municipio de Bucaramanga allego el Manual de Funciones y Competencias vigente para la época en que el señor Roman Chaparro prestó sus servicios a la entidad territorial, entre ellos el Decreto No. 0050 de 2006, del 31 de marzo de 2006, por el cual se ajustó y se modificó de manera integral y estructural el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos que conforman la Planta de Cargos de la Administración Central del Municipio de Bucaramanga y donde se puede observar lo siguiente:

# 0050	
MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y DE COMPETENCIAS LABORALES	
I. IDENTIFICACIÓN	
Nivel:	PROFESIONAL
Denominación del Empleo:	INSPECTOR DE POLICIA URBANO CATEGORIA ESPECIAL Y PRIMERA CATEGORIA
Código:	233
Grado:	23
No. De Cargos:	DIECISEIS (16)
Dependencia:	DONDE SE UBIQUE EL CARGO
Cargo del Jefe Inmediato:	QUIEN EJERZA LA SUPERVISION DIRECTA
II. PROPOSITO PRINCIPAL	
Conocer, instruir, los procesos de su competencia.	
III. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conocer en única instancia de contravenciones comunes ordinarias de que trata el Código Nacional de Policía a excepción de las que competen a la Policía Nacional.</li> <li>2. Recibir los denuncios formulados por particulares de las contravenciones especiales contempladas en las leyes y reglamentos.</li> <li>3. Aplicar el procedimiento señalado en el Código de Policía Municipal y demás normas concordantes.</li> <li>4. Ejecutar y aplicar las sanciones establecidas conforme a la ley y los acuerdos municipales.</li> <li>5. Ordenar la retención de personas cuando sea necesario y la ley así lo establezca, hasta ponerlo a disposición de la Autoridad Competente.</li> <li>6. Proyectar y redactar providencias.</li> <li>7. Estudiar y evaluar los recursos de reposición, conceder o negar la solicitud de apelación.</li> </ol>	
IV. CONTRIBUCIONES INDIVIDUALES (CRITERIOS DE DESEMPEÑO)	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las contravenciones comunes ordinarias que trata el Código Nacional de Policía a excepción de las que competen a la Policía Nacional están siendo debidamente atendidas en única instancia siguiendo el procedimiento establecido.</li> <li>2. Los denuncios formulados por particulares sobre contravenciones especiales contempladas en las leyes y reglamentos están siendo oportunamente recepcionados.</li> <li>3. Los procedimientos señalados en el Código de Policía Municipal y demás normas concordantes están siendo aplicados correctamente.</li> <li>4. Las sanciones están siendo oportunamente ejecutadas y aplicadas de acuerdo a la ley y a los acuerdos municipales.</li> <li>5. Se ha ordenado la retención y puesta a disposición de la autoridad competente, respecto de personas que infrinjan la Ley, siguiendo los procedimientos legales.</li> <li>6. Las providencias, están siendo proyectadas y redactadas oportunamente de acuerdo a la Ley y a los procedimientos establecidos.</li> <li>7. Los recursos de reposición, están siendo correctamente analizados a fin de conceder o negar la solicitud de apelación, de acuerdo a los criterios establecidos por la Ley.</li> </ol>	
V. CONOCIMIENTOS BASICOS O ESENCIALES	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Normalidad sobre Código de policía, y su área de desempeño</li> <li>2. Relaciones humanas y Servicio al cliente</li> <li>3. Manejo y solución de conflictos</li> <li>4. Procesos y procedimientos</li> <li>5. Informática Básica</li> </ol>	
VI. REQUISITOS DE ESTUDIO Y EXPERIENCIA	
Estudios	Experiencia
Título de Profesional en Derecho.	Catorce meses de experiencia profesional relacionada.

Respecto de las funciones del cargo de **INSPECTOR DE POLICIA URBANO** del nivel profesional, advierte el Despacho que las mismas guardan similitud con las desarrolladas por el señor Roman Chaparro, particularmente las siguientes:

- ✓ “Conocer en única instancia de las contravenciones comunes ordinarias de que trata el Código Nacional de Policía a excepción de las que competen a la Policía Nacional”
- ✓ “Recibir los denuncios formulados por particulares de las contravenciones especiales contempladas en las leyes y reglamentos.”
- ✓ “Aplicar el procedimiento señalado en el Código de Policía Municipal y demás normas concordantes.”
- ✓ “Ejecutar y aplicar las sanciones establecidas conforme a la ley y los acuerdos municipales”
- ✓ “Proyectar y redactar providencias”
- ✓ “Estudiar y evaluar los recursos de reposición, conceder o negar la solicitud de apelación”

De todo lo anterior, se desprende que el demandante eventualmente pudo haber desempeñado funciones similares a las de un INSPECTOR DE POLICIA URBANO, que en efecto era aquel que ordenaba su trabajo conforme a las actividades a cargo de su despacho y su organización, por tanto, se evidencia que para ese momento existía en la planta de personal de la entidad demandada cargo que demandaba la realización de similares labores a las contratadas, de manera, que los servicios ejecutados en calidad de

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

contratista **son labores que tienen relación con el objeto de la entidad**, es decir, **eran actividades que propias e inherentes a la misma.**

Igualmente se debe destacar lo dispuesto por la mencionada **Sentencia de Unificación del 9 de septiembre de 2021**, en relación a la temporalidad de los contratos de prestación de servicios, donde explicó, *“En ese orden de ideas, la Sala unifica el sentido y alcance del **«término estrictamente indispensable» como aquel que aparece expresamente estipulado en la minuta del contrato de prestación de servicios, que de acuerdo con los razonamientos contenidos en los estudios previos, representa el lapso durante el cual se espera que el contratista cumpla a cabalidad el objeto del contrato y las obligaciones que de él se derivan, sin perjuicio de las prórrogas excepcionales que puedan acordarse para garantizar su cumplimiento.**”*

De ahí que, no se debe tratar de una relación o vínculo de tipo ocasional o esporádico, desdibujándose así la temporalidad y transitoriedad características esenciales de los contratos de prestación de servicios, de modo que, en el presente caso no se trató de una relación o vínculo de tipo ocasional o esporádico, ya que por aproximadamente 4 vigencias fiscales se contrató al actor para labores que son del giro ordinario de la entidad. En ese orden de ideas, se **desfiguró la temporalidad y transitoriedad, elementos particulares de los contratos de prestación de servicios, tal como fue señalado en la Sentencia de Unificación del 9 de septiembre de 2021.** Es importante indicarle a la parte demandada, que la ausencia de personal para esas funciones propias de la entidad, debió llevarla a priori a modificar la planta de personal e incluir el cargo requerido en forma definitiva o temporal, tal como autoriza la Ley 909 de 2004, más no, recurrir al contrato de prestación de servicios, con clara desnaturalización, como ha ocurrido.

Es así como se encuentra acreditado el elemento de la subordinación a partir de la configuración de los indicios que el H. Consejo de Estado ha prescrito recientemente, situación que lleva a que se encuentre probada la desfiguración del vínculo contractual, de modo que resulta procedente la declaración del denominado **contrato realidad**, que si bien, no puede tener la misma connotación del empleado vinculado mediante una relación legal y reglamentaria, sí genera un trato similar al que tiene un empleado público que ejerce las mismas funciones.

Decidido lo anterior, en cuanto al **restablecimiento del derecho**, se ha de tener en cuenta lo consagrado en la Sentencia de Unificación del 25 de agosto de 2016, proferida por el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contenciosa, con ponencia del Doctor Carmelo Perdomo Cuéter, expediente No. 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15)CE-SUJ2-005-16, en donde señaló respecto de la base sobre la cual se debe liquidar el monto de las prestaciones sociales y demás derechos laborales, reconocidas a título de restablecimiento del derecho, al demostrarse la existencia de la relación laboral, lo siguiente:

*“(…) en las controversias de contrato realidad **hay lugar a reconocer las prestaciones que el siguiente contratista dejó de devengar y el tiempo de servicios con fines pensionales, pues su situación jurídica fue mediante un contrato estatal, per o que en su ejecución se dieron elementos constitutivos de una relación laboral, que en caso de haber sido vinculado como empedados (Sic) público hubiese tenido derecho a las mismas prestaciones que devengaban los demás servidores público de panta de la respectiva entidad.***

*(…)*

*Ahora bien, **en lo que atañe al ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir por el docente vinculado por contrato de prestación de servicios, cabe anotar que este corresponderá a los honorarios pactados**, ya que no es dable tener en cuenta, en este caso, el empleo de planta, pues los docentes oficiales se encuentran inscritos en el escalafón nacional docente que implica remuneraciones diferenciadas según el grado en el que estén.”* (Resaltado del Despacho)

Por consiguiente, la base para liquidar las prestaciones sociales y los demás emolumentos pretendidos, corresponderán a los honorarios pactados.

En consecuencia, se ordenará a título de restablecimiento del derecho, el reconocimiento y pago de cada una de las prestaciones sociales y emolumentos dejados de percibir, **siempre y cuando tenga derecho a los mismos**. Así las cosas, y habiéndose desvirtuado la

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

presunción de legalidad del **Oficio SJAL015219 de fecha 11 de septiembre de 2019**, proferido por el Municipio de Bucaramanga, y encontrándose vocación de prosperidad en las súplicas de la demanda en tal aspecto, se declarará la nulidad del mismo.

#### **5.3.1.4. De la Prescripción Trienal.**

El Despacho se pronunciará en relación con el medio exceptivo denominado por la entidad demandada como “**PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO**”.

En atención al precedente jurisprudencial del H. Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación, del 25 de agosto de 2016, la prescripción de las prestaciones causadas con ocasión de la existencia del contrato realidad, opera solo frente al pago de la indemnización y devolución de las sumas cotizadas en exceso por el demandante, **no ocurriendo lo mismo frente a los aportes a pensión, por cuanto son imprescriptibles e irrenunciables.**

La citada jurisprudencia, al respecto dispuso:

*“Por lo tanto, **si quien pretende el reconocimiento de la relación laboral con el Estado, se excede de los tres años, contados a partir de la terminación de su vínculo contractual, para reclamar los derechos en aplicación del principio de la “...primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales” (artículo 53 constitucional), se extingue el derecho a solicitar las prestaciones que se deriven de aquella, pues dicha situación se traduciría en su desinterés, que no puede soportar el Estado, en su condición de empleador.***

***Pero en aquellos contratos de prestación de servicios, pactados por un interregno determinado y que la ejecución entre uno y otro tiene un lapso de interrupción, frente a cada uno de ellos habrá de analizarse la prescripción a partir de sus fechas de finalización, puesto que uno de los fundamentos de la existencia del contrato realidad es precisamente la vocación de permanencia en el servicio.** Por consiguiente, le corresponderá al juez verificar si existió o no la citada interrupción contractual, que será excluida de reconocimiento y examinada en detalle en cada caso particular, en aras de proteger los derechos de los trabajadores, que han sido burlados por las autoridades administrativas al encubrir una relación laboral bajo contratos de prestación de servicios.*

***Pese a lo expuesto, la Sala aclara que la prescripción extintiva no es dable aplicar frente a los aportes para pensión, en atención a la condición periódica del derecho pensional, que los hace imprescriptibles, pues aquellos se causan día a día y en tal sentido se pueden solicitar en cualquier época, mientras que las prestaciones sociales y salariales, al ser pagadas por una sola vez, sí son susceptibles del mencionado fenómeno, por tener el carácter de emolumentos económicos temporales.**” (Negrilla y subraya fuera del texto)*

Bajo tal premisa, se tiene que hay lugar al estudio sobre la prescripción trienal, conforme a los Decretos 3135 de 1968, artículo 41 y 1848 de 1969, artículo 102, teniendo en cuenta la fecha de finalización del último contrato celebrado por el demandante, para posteriormente realizar el estudio de cada uno de los contratos y así verificar las interrupciones.

En ese entendido, se tiene que en efecto el último contrato con el cual el señor ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS estuvo vinculado al Municipio de Bucaramanga fue el No. 1704 del 2015, el cual tuvo como fecha de inicio el día 18 de marzo de 2015 y fecha de terminación el **día 30 de octubre de 2015**, por tanto, el actor tenía como plazo para interponer la solicitud en sede administrativa hasta el **01 de noviembre del año 2018**, situación que no se produjo dentro de la oportunidad, como quiera que tal y como se avizora en el acto administrativo enjuiciado, esto es, el Oficio SJAL015219 del 11 de septiembre de 2019 la parte demandante solicitó el reconocimiento de la relación laboral mediante petición fechada el día **17 de julio de 2019 radicado No. VUR20197050180**. Así las cosas, el Despacho puede colegir que en el caso concreto se configuro el fenómeno de la prescripción trienal sobre todos los periodos reclamados por la parte actora y en consecuencia se declarará probado el medio exceptivo de **PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES RECLAMADOS**, que fue formulado por el Municipio de Bucaramanga.

#### **5.3.1.5. De los aportes a seguridad social.**

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

Respecto de los **aportes a seguridad social en pensiones**, en el presente caso, al acreditarse la existencia del contrato realidad, la entidad demandada, **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, deberá calcular, si existe diferencia entre los aportes realizados mes a mes por la contratista, durante el tiempo correspondiente, **entre el 11 de abril de 2012 al 30 de octubre de 2015, salvo sus interrupciones**, tomando como ingreso base de cotización **pensional** del demandante, los honorarios pactados en cada uno de los contratos, y si llegare a existir diferencia entre los aportes realizados y lo que se debían efectuar, deberá cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante, solo en el porcentaje que le correspondía como empleador. Para tal efecto, el demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó a pensión durante sus vínculos contractuales, y en el evento de que no los hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le atañe como trabajador, como bien fue precisado en la referida Sentencia de Unificación.

Así mismo, se declarará, que el tiempo laborado bajo los Contratos de Prestación de Servicios, esto es, **entre el 11 de abril de 2012 al 30 de octubre de 2015, salvo las interrupciones entre uno y otro contrato**, deben computarse para efectos pensionales, para lo cual, se reitera, la entidad deberá hacer las correspondientes cotizaciones, al Fondo de Pensiones del demandante.

#### **5.3.1.6. Pretensiones que se negarán.**

Teniendo en cuenta que en el presente caso prosperó la excepción de prescripción de los derechos laborales reclamados, se denegaran las pretensiones relacionadas con el pago de los salarios, auxilios, primas, bonificaciones, subsidios, dotación de calzado, vestido de labor y vacaciones, auxilio de cesantías, sanción moratoria e intereses a las cesantías y retenciones en la fuente.

De otro lado, tampoco es dable acceder a que el Municipio de Bucaramanga afilie al señor Román Chaparro Rojas al fondo de pensiones, como quiera que dicha actividad corresponde a la libertad de afiliación que ostenta la parte actora.

#### **5.3.1.7. Conclusión.**

De acuerdo al análisis fáctico, jurídico y probatorio expuesto, se impone declarar la existencia de un contrato realidad, y la consecuente declaratoria de nulidad del **Oficio SJAL015219 de fecha 11 de septiembre de 2019**, proferido por el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, mediante el cual se niega el reconocimiento de una relación laboral. No obstante, y bajo el entendido que en el presente caso prosperó la excepción de prescripción de los derechos laborales reclamados, se denegará el correspondiente pago de prestaciones salariales y sociales reclamadas por la parte demandante.

Como consecuencia de la anterior declaración de nulidad, y a título de restablecimiento del derecho, se ordenará al Municipio de Bucaramanga, que realice el pago de los aportes a seguridad social en pensiones, por el periodo comprendido entre el **entre el 11 de abril de 2012 al 30 de octubre de 2015, salvo las interrupciones entre uno y otro contrato**, cuya base de liquidación será el valor mensual de lo pactado por concepto de honorarios pactados en cada uno de los contratos y en el porcentaje que le corresponda como empleador.

#### **5.3.1.8. Sobre la condena en costas.**

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, norma modificada por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, ordena pronunciarse en materia de costas, pero no necesariamente en forma condenatoria, pues impone la facultad de disponer sobre dicha condena, analizando diversos criterios, y el artículo 365, numeral 8 del C.G.P., establece que sólo habrá lugar a costas, cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 26 de enero de 2017, Rad. 68001233300020140027801, No. Interno 2801-2015, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII-2018 del 18 de julio de 2018.

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

Al respecto, en reciente pronunciamiento emitido por el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", M.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter, Sentencia del 19 de julio de 2019<sup>23</sup>, se dispuso:

*"(...) En ese orden, la referida norma especial que regula la condena en costas en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo dispone:*

**Artículo 188. Condena en costas.** *Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil"*

*Por consiguiente, esta Sala considera que la referida normativa deja a disposición del juez la procedencia o no de la condena en costas, puesto que para ello debe examinar la actuación procesal de la parte vencida y comprobar su causación y no el simple hecho de que las resultas del proceso le fueron desfavorables a sus intereses, pues dicha imposición surge después de tener certeza de que la conducta desplegada por aquella comporta temeridad o mala fe, por lo que, al no predicarse tal proceder de la parte demandante, no se impondrá condena en costas".* (Resaltado por el Despacho)

Así las cosas, no advirtiéndose mala fe, temeridad, ni uso indebido o arbitrario de los instrumentos procesales, atribuible a la entidad demandada, no hay lugar a condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL ADMINISTRATIVO DE BUCARAMANGA**, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR** probada la excepción de **PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES RECLAMADOS**, formulada por el Municipio de Bucaramanga.

**SEGUNDO: DECLARAR** la **NULIDAD** del Oficio **SJAL015219** de fecha **11 de septiembre de 2019**, proferido por el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, mediante el cual se niega el reconocimiento de una relación laboral y el correspondiente pago de prestaciones salariales y sociales al demandante.

**TERCERO: DECLARAR** la existencia de la relación laboral, entre el **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** y el señor ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS identificado con la cédula de ciudadanía No. 13.702.402, por el periodo comprendido **entre el 11 de abril de 2012 al 30 de octubre de 2015, salvo sus interrupciones**, conforme a la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO:** A título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** al **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, a calcular si existe diferencia entre los aportes realizados mes a mes por el demandante, durante el tiempo correspondiente, **entre el 11 de abril de 2012 al 30 de octubre de 2015, salvo sus interrupciones**, tomando como ingreso base de cotización **pensional** los honorarios pactados en cada uno de los contratos, y si llegare a existir diferencia entre los aportes realizados y los que se debían efectuar, deberá cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante, solo en el porcentaje que le correspondía como empleador, por lo que el demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó a pensión durante sus vínculos contractuales, y en el evento en que no los hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le atañe como trabajador. Así mismo, declarar, que el tiempo laborado bajo los Contratos de Prestación de Servicios, esto es, **entre el 11 de abril de 2012 al 30 de octubre de 2015, salvo sus interrupciones**, deben computarse para efectos pensionales, para lo cual, se reitera, la entidad deberá hacer las correspondientes cotizaciones, al Fondo de Pensiones del demandante.

**QUINTO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda, conforme a la parte considerativa de esta providencia.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 19 de julio de 2019, M.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter, Exp. 76001-23-33-000-2013-00042-01, Demandante, Clara Inés León de González, Demandado, Universidad del Valle.

RADICADO: 68001 3333 015 2020 00044 00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: ROMAN ALBERTO CHAPARRO ROJAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BUCARAMANGA.

**SEXTO:** No se condena en costas, conforme a lo expuesto en el acápite final de la parte motiva de esta providencia.

**SÉPTIMO: INDICAR** que la presente providencia será notificada conforme al artículo 203 del C.P.A.C.A., y contra la misma procede el recurso de apelación, el cual deberá interponerse y sustentarse, dentro de los 10 días siguientes a su notificación, de conformidad con el artículo 247 ibídem modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

Por tanto, en aplicación del artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, artículo 2 del Decreto Legislativo 806 de 2020 y el artículo 28 del Acuerdo PSCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, **NOTIFÍQUESE** electrónicamente la sentencia a las partes interesadas.

**OCTAVO:** Por secretaria, **EXPÍDANSE** las copias a las partes interesadas, una vez quede en firme esta providencia.

**NOVENO:** Ejecutoriada ésta providencia y, previas las anotaciones a que haya lugar en el Sistema de Gestión Judicial "JUSTICIA XXI", **ARCHÍVESE** el expediente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**EDWARD AVENDAÑO BAUTISTA**  
Juez

Firmado Por:

**Edward Avendaño Bautista**  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
015  
Bucaramanga - Santander

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

Código de verificación: **bfb76d35fa16cd3a7db718413579aa0ce59232cc68b2fab28a630d43621afe99**

Documento generado en 16/12/2021 11:59:11 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>