



## Sentencia 2012-00214 de 2021 Consejo de Estado

CONTRATO REALIDAD / RELACIÓN LABORAL - Elementos / PRINCIPIO DE PRIMACÍA DE LA REALIDAD SOBRE LAS FORMAS - No configuración / SUBORDINACIÓN - No acreditación

El régimen jurídico tiene previstas tres clases de vinculaciones con entidades del Estado: a) De los empleados públicos (relación legal y reglamentaria); b) De los trabajadores oficiales (relación contractual laboral) y c) De los contratistas de prestación de servicios (relación contractual estatal). Si en el caso de los contratos de prestación de servicios se llegan a desdibujar sus elementos esenciales, corresponderá decidir, a la justicia ordinaria, cuando la relación se asimile a la de un trabajador oficial o, a la jurisdicción contencioso administrativa, cuando el contratista desarrolle el objeto del contrato ejerciendo las mismas funciones que corresponden a un cargo de empleado público. Para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que la parte demandante pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es, que su actividad en la entidad haya sido personal y que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo. El actor fue contratado por medio de la Orden de Prestación de Servicios No. 00186 del 02 de marzo de 2009, por un lapso de 5 meses para "... realizar la digitalización y sistematización de toda la documentación de los tres programas de Ciencias Humanas (Sociología, Historia y Filosofía), en lo referente a las notas (1997-2, hasta el 2003-2)". Ciertamente, si partimos del objeto del contrato encontramos que tiene un propósito delimitado en el tiempo y en la cantidad de trabajo, y aunque tiene relación directa con la giro normal de la Universidad del Atlántico, encuentra su justificación en la necesidad de sistematizar una cantidad considerable de información de años anteriores, circunstancia que implica un esfuerzo extraordinario que afectaría contundentemente la ejecución ordinaria de funciones de la planta de personal, de tal forma que allí encontraría su justificación la contratación por prestación de servicios. Esta Sala no advierte la indebida utilización de la figura del contrato de prestación de servicios, o por lo menos del debate probatorio no se puede llegar a concluir que la relación que se mantuvo entre las partes estuvo regida por una continua subordinación, o que se desdibujó la figura de la contratación por prestación de servicios para ocultar un genuino contrato laboral y en consecuencia se tendría que revocar el fallo de primera instancia para negar las pretensiones de la demanda.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 53 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 122 / DECRETO 986 DE 2007 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 365 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 366

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA  
SUBSECCIÓN "B"

Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS  
Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil veintiuno (2021).  
Radicación número: 08001-23-33-000-2012-00214-01(1273-14)  
Actor: OCTAVIO JOSÉ IGLESIAS RAMÍREZ  
Demandado: UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO - CPACA. TEMA: CONTRATO REALIDAD.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada, contra la sentencia del 13 de noviembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda presentada por Octavio José Iglesias Ramírez contra la Universidad del Atlántico.

### ANTECEDENTES

El señor Octavio José Iglesias Ramírez, por conducto de apoderado, en ejercicio de medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el Artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, demandó a la Universidad del Atlántico, con el fin de obtener las siguientes declaraciones y condenas:

*"PRIMERO: Declarar la Nulidad del Acto Administrativo contenido en el Oficio No. DGTH-012-12 de fecha 30 de enero de 2012, a través de la cual se niega la reclamación administrativa de las cesantías, intereses de cesantías, primas, vacaciones, bonificaciones, pagos a la seguridad social, salarios moratorios e indemnización moratoria y demás prestaciones sociales legales y convencionales a que tenga derecho mi apadrinado*

*SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho se ordene a la Universidad del Atlántico al pago de cesantías, intereses de cesantías, primas vacaciones, bonificaciones, pagos a la seguridad social, Caja de Compensación y Subsidio Familiar, salarios moratorios e indemnización moratoria, y demás prestaciones sociales legales y convencionales a que tenga derecho mi apadrinada (sic).*

*TERCERO: Que la sentencia de mérito favorable a las pretensiones de esta demanda se le dé cumplimiento en los términos de los Artículos 176 y 178 del C.C.A.*

*CUARTO: Que se condene en costas a la parte demandada".*

Los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda, en síntesis, son los siguientes:

1. El señor Octavio José Iglesias Ramírez, estuvo vinculado como Técnico Administrativo con en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad del Atlántico, por medio de órdenes de prestación de servicios durante los siguientes periodos: del 2 de marzo de 2009 hasta el 2 de julio de 2009; del 18 de agosto de 2009 hasta el 23 de diciembre de 2009; del 29 de enero de 2010 hasta el 30 de junio de 2010; del 8 de julio de 2010 hasta el 22 de diciembre de 2010.
2. Indica que la ejecución del contrato se desarrolló bajo continuada subordinación, exigiendo el cumplimiento de horario y recibiendo una contraprestación por los servicios personales.
3. Debido a ello con fecha del 12 de diciembre de 2011 presenta petición a la entidad solicitando el reconocimiento de la relación laboral, así como las prestaciones legales a que tiene derecho a raíz del reconocimiento de la relación laboral; no obstante, la Universidad del Atlántico respondió por medio del Oficio No. DGTH-012-12 de fecha 30 de enero de 2012, negando la solicitud, por cuanto considera que no hubo in vínculo laboral entre las partes.

#### NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

En la demanda se invocaron como normas violadas los Artículos 13, 23, 25 y 53 de la Constitución Política; 85 del C.C.A.; Ley 244 de 1995 y la Ley 344 de 1995.

Al explicar el concepto de violación, manifiesta que la relación que hubo entre las partes existió una verdadera relación laboral, teniendo en cuenta que en el desarrollo de su actividad cumplía órdenes, horario y prestaba el servicio permanente y de forma personal por lo tanto se cumplen las exigencias del Art. 53 de la Constitución respecto a la primacía de la realidad sobre las formas.

Para respaldar su posición jurídica, cita la sentencia del 23 de junio de 2014, expedientes 0245 y 2161 del Consejo de Estado, M.P. Jesús María Lemus Bustamante y considera que se le deben reconocer y pagar todas las prestaciones sociales que se generaron durante el lapso trabajado, así como los aportes a seguridad social y caja de compensación familiar.

#### CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La parte demandada contestó la demanda dentro de los términos establecidos en la ley, pidiendo que se nieguen las pretensiones, porque según su apoderado la contratación por prestación de servicios esta regulada en la Ley 80 de 1993.

Arguyó, que no puede considerarse que el actor tenga los mismos derechos de un empleado público, puesto que su relación con la entidad estatal nace a partir de un contrato de prestación de servicios, lo que excluye cualquier tipo de derechos de carácter laboral, de tal manera no se pueden reclamar las prestaciones propias de los empleados nombrados como empleados públicos.

Además, le corresponde al demandante probar que en la relación se materializaron los tres elementos que caracterizan a una relación laboral, sin embargo no lo logra demostrar con suficiencia, por tales motivos solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda.

#### LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante sentencia del 13 de noviembre de 2013, accede parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Como sustento de su decisión expuso los siguientes argumentos<sup>1</sup>:

Luego de realizar un estudio sobre la jurisprudencia que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han desarrollado respecto al contrato realidad, evaluó las pruebas recaudadas en el proceso, e hizo especial referencia a la circular del 29 de octubre de 2010, dirigida a todo el personal de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad del Atlántico, en donde exigen el cumplimiento del horario de 8 am a 12 pm y de 1 pm a 5pm, y en la que se encuentra la firma de recibido del señor Octavio Iglesias (fl. 275).

De igual manera, enuncia la Circular No. 002 denominada “Cronograma de actividades para conceder el 07 de diciembre/09”, la cual también fue recibida por el demandante (fls. 270 y 271), en donde se realiza un cambio de horario de trabajo para acceder al permiso los días 7 y 9 de diciembre.

De lo expuesto colige que al demandante no sólo se le exigía el cumplimiento de horario como a todos los empleados de la planta de personal, sino que también estaba sujeto a que se le realizara modificaciones a este horario sin su consentimiento, del mismo modo tenía que solicitar permisos o autorizaciones para no ausentarse del lugar de trabajo, por lo que concluye que la relación entre las partes estaba caracterizada por la continua subordinación del jefe inmediato, y en consecuencia se configuró un contrato realidad entre las partes, por lo tanto declara la nulidad del acto acusado y ordena el pago de las prestaciones sociales que percibían quienes estaban como empleados de planta, así como el pago de los aportes que le corresponde a la entidad como empleadora como seguridad social.

#### ARGUMENTOS DE LA APELACIÓN

Inconforme con la sentencia de primera instancia, la entidad demandada interpone recurso de apelación, indicando que la relación con la parte demandante estuvo regida por la coordinación propio de una relación contractual, por lo cual era indispensable que el señor Octavio Iglesias

asistiera a las instalaciones de la entidad a cumplir con las funciones contratadas.

Considera que los contratos de prestación de servicios son legales, de tal forma que es a la parte demandante a quien le corresponde probar la relación laboral, señala que en este caso tal prueba no es suficiente, pues no se encuentran demostrados los elementos que caracterizan a una relación laboral, de modo que no es posible realizar el pago de las prestaciones sociales cuando no hay una relación legal y reglamentaria con el demandante.

Señala que el cumplimiento de horario no es suficiente prueba para declarar que entre las partes hubo una relación laboral, sino una coordinación en la ejecución de las funciones contratadas.

#### ALEGATOS DE CONCLUSION

Mediante auto de fecha 06 de julio de 2015, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo.

Vencidos los términos que la ley establece las partes guardaron silencio.

#### CONSIDERACIONES

##### 1.- Problema jurídico

El problema jurídico que se debe resolver en este caso se enfoca en determinar si la relación que mantuvo el señor Octavio Iglesias Ramírez y con la Universidad del Atlántico fue contractual o si por el contrario reunió los elementos que identifican a una relación laboral y su consecuente restablecimiento del derecho.

##### 2.- Marco normativo y jurisprudencial del contrato realidad.

Esta Subsección de la Sección Segunda del Consejo de Estado, ha venido expresando que el contrato de prestación de servicios no puede constituirse en un instrumento para desconocer los derechos laborales y conforme a ello, en aras de hacer evidente la relación laboral sobre las formas que pretendan ocultarla, es dable acudir al precepto del Artículo 53 de la C.P., que contempla la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales y la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas, con la finalidad de exigir la especial protección en igualdad de condiciones de quienes realizan la misma función pero en calidad de servidores públicos.

Así las cosas, en el presente caso, esta Sala reitera lo expuesto en la sentencia de 16 de julio de 2009, radicación 85001-23-31-000-2003-00478-01 (1258-07) y en la sentencia de unificación de 25 de agosto de 2016, radicación 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16, en relación con los elementos y características propias del contrato de prestación de servicios y su distinción con las relaciones de carácter laboral<sup>2</sup>. Por ende se retoman los aspectos desarrollados en los precedentes, en punto del marco conceptual, legal y jurisprudencial de la figura de prestación de servicios frente a las relaciones laborales de carácter legal y reglamentario.

El contrato de prestación de servicios y la teoría de la relación laboral.

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

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

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

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

La contratación por prestación de servicios con el Estado ha sido desarrollada por nuestra legislación a través del D. L. 222 de 1983, la Ley 80 de 1993 y por la Ley 190 de 1995. La Ley 80 en su Artículo 32, dispone:

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

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

En sentencia C-154-97<sup>3</sup> la Corte Constitucional, al estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra apartes de la norma transcrita, estableció las características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo, concluyendo que:

*"[...] 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" (El resaltado es de la Sala).*

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

*"Se entiende por empleo el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente que deben ser atendidas por una persona natural.*

*Empleado o funcionario es la persona nombrada para ejercer un empleo y que ha tomado posesión del mismo.*

*Los empleados civiles de la Rama Ejecutiva integran el servicio civil de la República.*

*Quienes presten al Estado Servicios ocasionales como los peritos obligatorios, como los jurados de conciencia o de votación; temporales, como los técnicos y obreros contratados por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra son meros auxiliares de la Administración Pública y no se consideran comprendidos en el servicio civil, por no pertenecer a sus cuadros permanentes.*

*Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones".*

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

Si bien la legislación colombiana ha previsto la posibilidad de acudir a la contratación de prestación de servicios en los casos y para los fines señalados en el Artículo 3º de la Ley 80 de 1993, de igual forma, se han establecido limitantes para evitar el abuso de esta figura jurídica.

- El Artículo 7 del Decreto 1950 de 1973 prevé que *"en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto (...) la función pública que implique el ejercicio de la autoridad administrativa no podrá ser objeto de contrato ni delegarse en el personal vinculado mediante esta modalidad"* (resaltado fuera de texto).

- La Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, dispuso en materia de empleo público:

*"Art. 19 El Empleo Público.*

*1. El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta ley. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.*

*2. El diseño de cada empleo debe contener:*

*a) La descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular;*

*b) El perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio. En todo caso, los elementos del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo;*

*c) La duración del empleo siempre que se trate de empleos temporales" (...)"*

Para que una persona natural desempeñe un cargo en calidad de empleado público (relación legal y reglamentaria), es preciso que se realice su ingreso al servicio público en la forma establecida en la ley, esto es, requiere de la designación válida (nombramiento o elección, según el caso) seguida de la posesión, previo a ejercer las funciones propias de dicho empleo.

Por otra parte, como ya se ha dicho para evitar el uso indebido del contrato de prestación de servicios, la Ley 790 de 2002, por medio de la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República, prevé:

“ARTÍCULO 17. PLANTAS DE PERSONAL. La estructura de planta de los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas del orden nacional tendrán los cargos necesarios para su funcionamiento. En ningún caso los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas podrán celebrar contratos de prestación de servicios para cumplir de forma permanente las funciones propias de los cargos existentes de conformidad con los decretos de planta respectivos.

*En el evento en que sea necesario celebrar contratos de prestación de servicios personales, el Ministro o el Director del Departamento Administrativo cabeza del sector respectivo, semestralmente presentará un informe al Congreso sobre el particular.*

*PARÁGRAFO. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las entidades no podrán celebrar contratos de prestación de servicios con personas naturales, con la finalidad de reemplazar cargos que se supriman dentro del programa de renovación de la administración pública”* (subrayado fuera de texto).

Por su parte, la Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Único Disciplinario, establece en el Artículo 48, numeral 29 como falta gravísima:

*“29. Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales”.*

Como puede observarse, el ordenamiento jurídico ha previsto no sólo la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para llevar a cabo funciones propias previstas en la ley o en los reglamentos para un empleo público, sino que también sanciona al servidor que realice dicha contratación por fuera de los fines contemplados en el estatuto de contratación estatal.

De la solución de las controversias judiciales con ocasión de los contratos de prestación de servicios

El principio de la primacía de la realidad sobre las formas establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, previsto en el Artículo 53 de nuestra Carta Política, tiene plena operancia en aquellos eventos en que se hayan celebrado contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de tal manera que, configurada la relación dentro de un contrato de esa modalidad, el efecto del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación del vínculo desde el punto de vista formal, con el fin de hacer valer la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado.<sup>4</sup>

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

En sentencia de fecha 18 de noviembre de 2003<sup>5</sup>, la Sala Plena del Consejo de Estado abordó el tema de los contratos de prestación de servicios y en aquella oportunidad, negó las pretensiones de la demanda porque se acreditó en el plenario que en la ejecución de las órdenes suscritas por la parte actora se encontraba presente el elemento “*coordinación*”. No obstante, esta pauta jurisprudencial no resulta aplicable en los eventos en los cuales se acuda al elemento “*subordinación*”, aspecto trascendente que como se anotó, requiere ser acreditado plenamente en la tarea de descubrir la relación laboral, en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades.

Para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que la parte demandante pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es, que su actividad en la entidad haya sido *personal* y que por dicha labor haya recibido una *remuneración* o pago y, además, debe probar que en la relación con el empleador exista *subordinación* o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo.

Además de las exigencias legales citadas, le corresponde a la parte demandante demostrar la *permanencia*, es decir, que la labor sea inherente a la entidad y la *equidad o similitud*, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia<sup>6</sup> para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral.

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

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

3.- Caso concreto.

## 3.1. Lo probado en el proceso.

- Que el señor Octavio José Iglesias Ramírez estuvo vinculado mediante varios contratos de prestación de servicios con la Universidad del Atlántico ejecutando la función de sistematización de la documentación:

| No. De OPS | Fecha de inicio | Fecha de Finalización | Tiempo          | Folio |
|------------|-----------------|-----------------------|-----------------|-------|
| 00186      | 02/03/2009      | 02/07/2009            | 5 meses         | 187   |
| 00546      | 18/08/2009      | 23/12/2009            | 4 meses 5 días  | 67    |
| 00263      | 29/01/2010      | 30/06/2010            | 6 meses         | 201   |
| 00570      | 28/07/2010      | 22/12/2010            | 4 meses 22 días | 241   |

- El objeto contractual era el de recibir documentación de los estudiantes, sistematizar la documentación de los programas de sociología, filosofía e historia y el registro y archivo de la documental en la facultad de Ciencias Humanas.

- Informes de avances de los contratos entre la Universidad del Atlántico y el señor Octavio Iglesias, en donde se discrimina específicamente las funciones desarrolladas relacionadas con la organización y sistematización de algunos documentos, como notas y correspondencia de las diferentes carreras de años anteriores, y medidas en porcentajes de avance que inicia con el primer corte a agosto de 2009<sup>7</sup> hasta finalizar a corte 22 de diciembre de 2010<sup>8</sup>.

- Circular No. 1 del 27 de febrero de 2009, proferida por la Rectora de la Universidad del Atlántico y dirigida a todo el personal, con el propósito de extender la jornada de trabajo diaria a partir de 1º de marzo y hasta el 3 de abril de 2009, para compensar la no asistencia de los días 6, 7 y 8 marzo de 2009 por la semana santa y donde se encuentran diferentes constancias de recibido (fl. 272).

- Oficio de fecha 29 de octubre de 2009, proferido por el Decano de la Facultad de Ciencias Humanas, dirigido al personal administrativo de la facultad, solicitando el cumplimiento de los horarios de trabajo y que se encuentra con constancia de recibido por todo el personal, incluido el demandante (fl. 275).

## 3.2. Solución al caso en concreto

Para arribar a la solución del problema jurídico planteado, partiendo del marco teórico previamente expuesto, se debe determinar si efectivamente la relación que se mantuvo entre las partes ocultó una relación laboral. Para ello, la parte demandante tendrá que demostrar en el debate probatorio la concurrencia de los elementos sustanciales de la relación laboral como son: la prestación personal del servicio, la remuneración como contraprestación o pago por los servicios prestados y la subordinación como elemento esencial del contrato laboral.

En cuanto a la prestación personal del servicio y la contraprestación económica por el desarrollo de las actividades realizadas, no hay discusión respecto a su prueba, puesto que hay suficiente documental que los acreditan.

Ahora bien, es preciso reiterar que los contratos de prestación de servicios con el Estado están permitidos por el Art. 32 de la Ley 80 de 1993, siempre que las funciones que ellos deban ejecutar no sean de carácter permanente y puedan ejercerse por el personal de planta, por un lado para evitar la vulneración al derecho al trabajo y por otro para prevenir que estos contratos se efectúen para desarrollar las funciones que le corresponden al personal de planta.

En ese orden, el contrato de prestación de servicios se concibe como un acto jurídico por medio del cual una entidad del Estado suplente una necesidad que le es imposible satisfacer con los empleados públicos que hacen parte de su planta de personal, debido a la especialidad del asunto a resolver. Por lo tanto, dicho asunto debe ser temporal, por cuanto no hace parte del giro ordinario del funcionamiento de la entidad contratante.

En el caso particular, el señor Octavio José Iglesias Ramírez fue contratado por medio de la Orden de Prestación de Servicios No. 00186 del 02 de marzo de 2009, por un lapso de 5 meses para "... realizar la digitalización y sistematización de toda la documentación de los tres programas de Ciencias Humanas (Sociología, Historia y Filosofía), en lo referente a las notas (1997-2, hasta el 2003-2)".

Ciertamente, si partimos del objeto del contrato encontramos que tiene un propósito delimitado en el tiempo y en la cantidad de trabajo, y aunque tiene relación directa con la giro normal de la Universidad del Atlántico, encuentra su justificación en la necesidad de sistematizar una cantidad considerable de información de años anteriores, circunstancia que implica un esfuerzo extraordinario que afectaría contundentemente la ejecución ordinaria de funciones de la planta de personal, de tal forma que allí encontraría su justificación la contratación por prestación de servicios.

Por otra parte, en lo que se refiere a las siguientes órdenes de prestación de servicios el objeto contractual estaba orientado en recibir, sistematizar y archivar la documentación de los estudiantes y en general la de los programas de Sociología, Filosofía e Historia, lo que en principio pareciera una actividad general y permanente de la facultad de Ciencias de la Humanidad; pero al analizar detalladamente la documental aportada, en especial los diferentes documentos denominados como "INFORMES DE AVANCE A CONTRATOS OPS", por ejemplo el No. 1 (fl. 70 vuelto y 71), se observa como se individualiza las actividades realizadas como: "Sistematización la documentación (sic) del programa de filosofía en lo referente a notas del 1997- 2 hasta 2003 - 2"; "Organización por carpetas electrónicas en orden alfabético";

"Foliación de documentales por hojas de vida de estudiantes; y "Organización de la información perteneciente a la facultad 2009", en donde se detalla las funciones que debe ejecutar el contratista y del que se puede deducir que sus acciones están orientadas a la digitalización y organización de documentos, que al parecer venían acumulándose sin ningún tipo orden.

Así mismo, en el documento llama la atención la columna denominada "RESULTADOS LOGRADOS" en donde el funcionario que hace las veces de interventor, califica porcentualmente el avance de la actividad de la siguiente manera: "Sistematización en un 40% de la información en scanner archivos pdf"; o "Se encuentra en un 90% de la información organizada por dependencias"; y a medida que avanza el tiempo del contrato, del mismo modo las actividades varían al igual que los porcentajes de avance, hasta el punto que en el informe de avances que corresponde al periodo comprendido entre el 1º y el 22 de diciembre de 2010<sup>9</sup>, del último contrato, se lee que las actividades ejecutadas por el contratista han avanzado algunas en el 90% y otras hasta en el 95%, con lo cual se justificaría la finalización de las sucesivas órdenes de prestación de servicios pactadas entre las partes, pues se entiende que el contratista ha suplido la necesidad temporal que tuvo la entidad para acudir a la contratación por prestación de servicios.

En tal sentido, considera esta Sala que no se avizora la intención de la administración de suplir por medio de este acto jurídico una necesidad de orden permanente en la entidad, por el contrario una vez verificado que el avance en la ejecución de las actividades contratadas se encuentra en un porcentaje cercano al 100%, la entidad decide finalizar la sucesión de contratos de prestación de servicios con el señor Octavio José Iglesias Ramírez, porque, a partir de allí, carece de justificación para continuar con la figura.

Ahora, si se revisa lo que valora el Tribunal de primera instancia como una prueba irrefutable de la subordinación, como es la aparente imposición de horario sobre el contratista, y con lo cual considera que se hace palmaria la subordinación que ejercía la Universidad del Atlántico sobre el señor Octavio Iglesias, amparado en los memorandos que exigían la obligación del cumplimiento de la jornada laboral<sup>10</sup>, es vital aclarar que esta circunstancia, si bien puede ser utilizada individualmente como un indicio, esto no es óbice para omitir la valoración de la prueba en conjunto a través de la sana crítica, las reglas de la experiencia, los razonamientos lógicos y la hermenéutica, pues no evaluarse de esta forma sería tratar de motivar una sentencia con base en la intuición o en el sesgo emotivo del sentido común del juzgador, que sin duda conducirían a la vulneración de derechos constitucionales de las partes.

Por tales razones, opuesto a lo que argumenta la primera instancia, esta Sala no advierte la indebida utilización de la figura del contrato de prestación de servicios, o por lo menos del debate probatorio no se puede llegar a concluir que la relación que se mantuvo entre las partes estuvo regida por una continua subordinación, o que se desdibujó la figura de la contratación por prestación de servicios para ocultar un genuino contrato laboral y en consecuencia se tendría que revocar el fallo de primera instancia para negar las pretensiones de la demanda.

Debido a lo expuesto, esta Sala revocará la sentencia proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Atlántico, el 13 de noviembre de 2013, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

REVOCAR la sentencia del 13 de noviembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y en su lugar, se ordenará:

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda presentada por el señor Octavio José Iglesias Ramírez contra la Universidad del Atlántico.

SEGUNDO.- DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutada esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

(Firmada electrónicamente)

CARMELO PERDOMO CUÉTER

(Firmada electrónicamente)

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

(Firmada electrónicamente)

Relatoría: AJSD/Dcsg/Lmr.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folios 271 - 290.

2. Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16

3. Corte Constitucional. Sentencia del 19 de marzo de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

4. Ibídem.

5. Consejo de Estado, Sala Plena, radicación IJ 0039-01, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda, Demandante: María Zulay Ramírez Orozco.

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

7. Fl. 70 vuelto.

8. Fl. 131 vuelto.

9. Fls. 131 vuelto y 132

10. Folios 272 y 275.

---

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:16:18