



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN**

Popayán, Veintiséis (26) de Octubre de 2021

EXPEDIENTE: 190013333006 2018 00311 00  
DEMANDANTE: DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SUAREZ  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

SENTENCIA No.177

I. ANTECEDENTES

**1.1. La demanda<sup>1</sup>**

Procede el Juzgado a decidir la demanda que a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho promueve el señor **DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO** identificado con la cédula de ciudadanía número **16.864.867**, actuando en nombre propio, en contra del **MUNICIPIO DE SUAREZ, CAUCA**.

**1.2. Pretensiones**

Se declare la nulidad del Acto Administrativo presunto que se estructuró de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 1437, el día 11 de agosto de 2018, mediante el cual se negó el reconocimiento de la relación laboral que sostuvo el demandante con el Municipio de Suarez, Cauca y por contera negando el pago de los factores salariales, prestacionales e indemnizatorios, causados desde el 2 de abril del año 2013 hasta el 31 de diciembre de 2015.

Se declare que entre el señor DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO y el MUNICIPIO DE SUAREZ, existió un verdadero contrato laboral que inició el 2 de abril de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2015.

Se condene a la entidad demandada a título de restablecimiento del derecho al reconocimiento y pago a favor de DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO de todas las acreencias laborales, determinadas en: i) cesantías, ii) intereses a las cesantías, iii) vacaciones, iv) prima de servicios, v) aportes que por concepto de seguridad social en salud y pensión canceló el demandante, así como las retenciones efectuadas mensualmente, los pagos de pólizas y demás gastos derivados de los contratos de prestación de servicios; vi) indemnización por retiro sin justa causa y vii) sanción o indemnización moratorio por el no pago de

---

<sup>1</sup> Folios 40-49 Cuaderno Principal 1.

EXPEDIENTE:  
DEMANDANTE:  
DEMANDADO:  
MEDIO DE CONTROL:

190013333006 2018 00311 00  
DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO  
MUNICIPIO DE SUAREZ  
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

cesantías. En consecuencia de lo anterior, ordenar que las anteriores sumas sean indexadas o actualizadas de conformidad con lo previsto en los artículos 192 y 195 del CPACA y reajustar su valor desde la fecha que se hicieron exigibles.

Se condene a la entidad demandada a cancelar los intereses moratorios de acuerdo a lo establecido en el artículo 195 del CPACA, en caso de no dar cumplimiento a la condena impuesta en la sentencia.

Se condene a la entidad demandada al pago del incremento salarial, conforme con el IPC anual, caso en el cual deberá reajustar los salarios prestaciones sociales y las vacaciones, bonificaciones e intereses moratorios de DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO.

Condénese a la entidad demandada a reintegrar los aportes a seguridad social que sufragó el demandante en forma completa.

Condénese a la entidad demandada al pago de perjuicios morales para DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO en cuantía de 100 SMLMV en virtud de las graves afectaciones que se causaron con ocasión del despido injusto del que fue objeto cuando terminó su relación laboral con el Municipio de Suarez, Cauca.

Condénese a la entidad demandada al pago de costas, incluidas las expensas y agencias en derecho, en los términos establecidos en el artículo 188 del CPACA.

### 1.3. Hechos que sirven de fundamento

El señor DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO, prestó sus servicios al Municipio de Suarez, Cauca, como APOYO A LA GESTIÓN PARA LOS PROCESOS CONTRACTUALES DEL MUNICIPIO, mediante contratos de prestación de servicios, que se fueron sucediendo uno a otro durante los siguientes periodos:

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	FECHA DE INICIO	TIEMPO LABORADO	FECHA DE TERMINACIÓN
No C1-063-03-02-04-2013	02 ABRIL 2013	2 MESES	30 DE MAYO DE 2013
No C1-105-01-31-05-2013	31 MAYO 2013	7 MESES	31 DE DICIEMBRE DE 2013
No C1-003-02-04-01-2014	04 ENERO 2014	176 DÍAS	29 DE JUNIO DE 2014
No C1-126-01-01-07-2014	01 JULIO 2014	6 MESES	31 DE DICIEMBRE DE 2014
No F11-004-02-07-01-2015	07 ENERO 2015	359 DÍAS	32 DE DICIEMBRE DE 2015

La modalidad de contratación a través de la cual prestó sus servicios DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO enmascaró una relación laboral, pues recibió una remuneración por su trabajo, además las funciones que desarrolló, hacer parte de las actividades, gestiones, giros propios y funciones del ente territorial.

Mediante derecho de petición presentado al Municipio de Suarez, el día 11 de mayo de 2018 DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO, solicitó: "La liquidación y pago a mi favor de los siguientes conceptos salariales, prestacionales e indemnizatorios, causados durante el tiempo que estuve laborando para el Municipio de Suarez, Cauca, como se ha expuesto a lo largo de esta petición, teniendo en cuenta para ello todos los factores salariales que para dichos efectos establezca la ley:

- a) Las cesantías
- b) Los intereses sobre las cesantías
- c) La prima de servicios
- d) Vacaciones
- e) Prima de vacaciones
- f) Bonificación por servicios prestados
- g) Reajuste salarial"

El día 11 de agosto del año 2018, se configuró acto administrativo ficto, que negó la solicitud de DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO, al haberse estructurado silencio administrativo negativo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 83 del CPACA.

La relación contractual que sostuvo DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO con el ente territorial obedece a la figura jurisprudencial del contrato realidad, puesto que en la realidad fáctica, lo que efectivamente se dio fue una auténtica y típica relación de trabajo, en la cual desarrolló las labores dentro de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que le fueron impuestas por los representantes del Municipio de Suarez, por lo que no contaba con la autonomía e independencia que se predica de un contrato de prestación de servicios.

#### **1.4. Contestación de la demanda**

El Municipio de Suarez, Cauca, en síntesis señala que es cierto que el señor CUENCA OSORIO estuvo vinculado a la Alcaldía Municipal en la modalidad de prestación de servicios de apoyo a la gestión.

Señala que en la búsqueda de radicados de ingreso de documentos ante la entidad territorial no fue posible encontrar la petición elevada por el señor DUVAN ARBEY CUENCA, correspondiéndole a la parte demostrar que efectivamente radicó la solicitud, a través de recibo por ventanilla única con radicado asignado con fecha y hora puesto que en ocasiones se entrega correspondencia sin que se siga el conducto oficial sin que llegue la comunicación a la persona competente para dar la respuesta oportuna.

La defensa de la entidad se opone a la prosperidad de las pretensiones, aduce que las actividades asistenciales para las cuales fue vinculado el señor CUENCA OSORIO no podían ser suplidas por la planta de personal, cumpliendo con la premisa del artículo 32 numeral 3 de la Ley 80 de 1993 que respecto de los contratos de prestación de servicio de apoyo a la gestión señala que sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan desarrollarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. Agrega que conforme con el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015, respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales de apoyo a la

gestión señala que corresponde a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas o asistenciales, por tanto la entidad demostrará que la figura de la prestación de servicios era la única viable para la entidad, asignándole actividades que se rigen por las leyes de contratación y no por el manual de funciones, ya que la necesidad del contrato no era otra que el cumplimiento de metas para que la contratación se surtiera bajo los procedimientos y plazos señalados en el Ordenamiento Jurídico, de modo que la subordinación no era respecto de su contratante, Municipio, sino de la Ley que le impone reglas y tiempos en todo proceso de contratación; por ejemplo el diligenciamiento de formatos y la publicación de contratos que no son actividades subordinadas por la voluntad del Municipio sino por disposiciones legales. Formula como excepciones las de Falta de agotamiento del requisito de conciliación prejudicial, prescripción de las acreencias laborales e inexistencia de una relación típicamente laboral.

### **1.5. Relación de etapas surtidas**

La demanda se presentó el día 13 de noviembre de 2018; la audiencia inicial se llevó a cabo el día 23 de septiembre de 2020, la audiencia de pruebas se llevó a cabo los días 7 de abril de 2021 y 1 de septiembre de 2021

### **1.6. Los alegatos de conclusión**

#### **1.6.1 De la parte demandante**

Aduce que de acuerdo a lo preceptuado por los artículos 23 y 24 del CST, es posible afirmar que están dados los presupuestos fácticos y jurídicos para acceder a las pretensiones de la demanda incoada, toda vez que, la Entidad no pudo desacreditar las pruebas obrantes en el plenario y menos las condiciones en las que la relación laboral se enmascaró.

A su juicio se encuentra acreditado que: i. Que la actividad realizada en la entidad fue personal, ya que la misma fue contratada para realizar labores como apoyo a la gestión para los procesos contractuales del municipio, labores que no fueron delegadas a terceros, conforme se señaló en la prueba testimonial.

Sostiene que por dicha labor el demandante recibió remuneración de acuerdo a los contratos suscritos, los cuales fueron ejecutados conforme las reglas previstas en la Ley 80 de 1993, y por lo mismo, se considera fueron pagados recursos como contraprestación de las labores, sumado a que la entidad remitió el soporte de pagos a la seguridad social efectuados por el contratista, reforzando la tesis de la remuneración y acreditando este elemento de la relación laboral. iii. Se prueba que entre el empleador y el demandante existió subordinación y dependencia y, de esa manera, a la luz del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, es procedente la declaratoria de una relación laboral, considerando que, el señor DUVAN CUENCA, cumplía horarios, ejercía actividades bajo la supervisión y órdenes del Alcalde, y Secretario de planeación e infraestructura.

Frente a la prescripción de las acreencias laborales, expresa que dicha excepción deberá ser leída en armonía con lo decantado por la jurisprudencia administrativa, siendo del caso mencionar que si el juez encuentra probados los elementos típicos del elemento de trabajo, como lo son la prestación personal del servicio, el cumplimiento de un horario, la subordinación y la remuneración, deberá desde este momento declararse la existencia de la relación laboral y en consecuencia, se procederá a hacer la liquidación de las mismas o indicar los parámetros que deberán adoptarse para tal fin, todo esto, desde el momento mismo de la declaratoria de existencia de un contrato laboral.

Solicita declarar que en el presente asunto se ha configurado la existencia de una relación laboral típica, al encontrarse demostrado con las pruebas obrantes en el plenario que entre el señor DUVAN CUENCA Y EL MUNICIPIO DE SUAREZ, CAUCA, existió una relación laboral, en consecuencia, condénese al pago de las acreencias laborales, y los demás emolumentos constitutivos del mismo, el pago de los aportes a seguridad social en exceso, conceptos indemnizatorios y las demás pretensiones que encuentre probadas de acuerdo a las facultades ultra y extra petita.

### **1.6.2. Del Municipio de Suarez Cauca**

Explica que la parte demandante no demostró la configuración de los elementos de la relación laboral, sobre el elemento de subordinación, necesario para que se declare la existencia de una relación laboral entre las partes, es importante tener en cuenta que la Sección Segunda de la Alta Corporación Contencioso Administrativa<sup>4</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, 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.

Dice que del análisis de los supuestos fácticos y pruebas aportadas con la demanda no se desvirtuó la presunción contenida en el inciso 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en la medida que no se acreditó el elemento de subordinación, como presupuesto necesario para que se configure una relación laboral.

Manifiesta que no obran elementos probatorios que demuestren que el actor se encontraba bajo la autoridad de algún mando del Municipio, como por ejemplo memorandos o circulares, requerimientos o cualquier otro documento similar. - El hecho de que haya existido una coordinación en sus actividades, bajo unas condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad

encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones, no significa necesariamente la configuración del elemento de subordinación, pues tal como lo ha dicho El Consejo de Estado: "entre contratante y contratista puede existir una relación de coordinación en sus actividades, de manera que exista un sometimiento a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores o de tener que reportar informes sobre sus resultados, sin que signifique necesariamente la configuración del elemento de subordinación".

Afirma que tampoco se allegó al expediente prueba tendiente a demostrar la existencia de cargo alguno en la estructura orgánica del Municipio, que tuviese asignadas las funciones desarrolladas por el demandante, ni se allegó el manual de funciones que permita establecer que, en efecto, las mismas correspondían a un determinado cargo en la planta de personal de la entidad.

Alega que no obra prueba alguna tendiente a demostrar que el señor DUBAM ARBEY CUENCA OSORIO recibió por parte de la Administración Municipal de Suárez, los elementos y dotaciones necesarias para la ejecución de las actividades contractuales. Por el contrario, al tener que la relación contractual se regía por la independencia o autonomía en el ejercicio de dichas actividades, el actor debía contar con sus propios elementos o instrumentos para el efecto. Tampoco se acreditó que en la relación contractual se haya exigido al contratista la prestación personal del servicio. La contraprestación recibida, no es un elemento determinante para calificar que existía una relación laboral entre las partes, en tanto que en la contratación por prestación de servicios como en la contratación laboral, el pago de una contraprestación es propio de su naturaleza onerosa. Expresa que no obran pruebas sobre la continuidad en la prestación del servicio por parte del demandante, por el contrario de las fechas de vigencia de los contratos de prestación de servicios, con base a los cuales se pretende que se declare el contrato realidad, se tiene que la prestación del servicio se realizó de manera interrumpida.

Aduce que en el asunto de la referencia, no obran pruebas sobre la continuidad en la prestación del servicio por parte de la demandante, al contrario, se tiene que de los contratos de prestación de servicios suscritos entre las partes, con base a los cuales se pretende que se declare el contrato realidad, se celebran con un intervalo de tiempo entre uno y otro, en razón a ello, por haber existido un lapso de tiempo entre la celebración de uno y otro contrato, en el que el demandante no estuvo vinculado con la Administración, el fenómeno jurídico de la prescripción no se puede estudiar únicamente con base a la fecha de terminación del último contrato de prestación de servicios (31 de diciembre de 2015), sino que dicho fenómeno jurídico debe analizarse, de manera independiente, con base a la fecha de finalización de cada uno de los Contratos de prestación de servicios; sin que quede duda alguna de la extinción y/o prescripción de los derechos laborales reclamados.

Destaca que se debe tener en cuenta que, tal como lo ha reconocido reiteradamente la jurisprudencia, no hay lugar al reconocimiento y pago de la sanción moratoria solicitada por la demandante, pues la providencia judicial que

reconoce la existencia de un vínculo laboral tiene el carácter de constitutiva, por lo que, es a partir de la ejecutoria de ella que se cuenta el plazo legal para la consignación de las prestaciones adeudadas, razón por la cual tal solicitud del actor no está llamada a prosperar. No existe prueba idónea que logre llevar a certeza al Juez de que la terminación del contrato de prestación de servicios, suscrito entre el Municipio de Suárez y la demandante, obedeció a una causa diferente a la expiración del término de vigencia del mismo. Razón por la cual, al ser esta la única causa de terminación del contrato, no hay lugar al reconocimiento y pago de indemnizaciones por terminación unilateral del contrato sin justa causa, finalmente expresa que no hay prueba de los perjuicios morales reclamados.

## **II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

### **2.1. Caducidad, procedibilidad del medio de control y competencia**

Por la naturaleza del proceso y el último lugar de prestación del servicio, este despacho es competente para conocer del presente asunto, según lo establecido en los artículos 138, 155 # 6 y 156 # 2 de la Ley 1437 de 2011.

Respecto de la caducidad se tiene que en el presente asunto se demanda la nulidad de un acto producto del silencio administrativo y en virtud de lo dispuesto en el artículo 164 del CPACA literal d) se tiene que la demanda puede presentarse en cualquier tiempo.

Adicionalmente debe precisarse que en el presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es aplicable el literal d) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA, según el cual, para solicitar la nulidad del acto que niega el pago de prestaciones sociales por un contrato realidad, se cuenta con un término de cuatro (4) meses siguientes a la notificación del acto; no obstante dicho término de caducidad no opera en cuanto al pronunciamiento sobre los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, puesto que por su carácter de imprescriptibles y por su relación con el reconocimiento de prestaciones periódicas (pensión), están exceptuados de la caducidad del medio de control en virtud del literal c) del numeral 1º del art. 164 del CPACA<sup>2</sup>.

### **2.2. Problema Jurídico**

Corresponde al despacho determinar si hay lugar a declarar la nulidad del acto administrativo presunto que se estructuró el 11 de agosto de 2018 mediante el cual se negó el reconocimiento de la relación laboral que dice haber sostenido la parte demandante con la entidad demandada y si como consecuencia se debe ordenar el reconocimiento de un contrato de trabajo desde el 2 de abril de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2015. Finalmente se solicita condenar al Municipio de Suarez, Cauca a pagar acreencias laborales, indemnización por

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de Unificación CE-SUJ2-005-16. (25 de agosto de 2016; C.P. Carmelo Perdomo Cuéter).

retiro sin justa causa, sanción moratoria por no pago de cesantías, devolución de los valores pagados por concepto de pólizas y gastos derivados de la celebración de los contratos de prestación de servicios.

### 2.3. Tesis del Despacho

Estudiadas las pruebas aportadas al plenario el despacho concluye que en el presente caso no se demostró el elemento de subordinación que permita declarar la existencia de una relación laboral que haya sido encubierta a través de la suscripción de un contrato de prestación de servicios entre el señor DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO y el MUNICIPIO DE SUAREZ CAUCA, razón por la cual se negarán las pretensiones incoadas en el escrito de demanda.

### 2.4. Antecedentes Jurisprudenciales

SENTENCIA DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA CONFORME AL ARTÍCULO 271 DE LA LEY 1437 DE 2011 de fecha (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) **Asunto: Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho **Radicado:** 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016) **Demandante:** Gloria Luz Manco Quiroz **Demandado:** municipio de Medellín - Personería de Medellín y otro **Temas:** Contrato estatal de prestación de servicios, relación laboral encubierta o subyacente, temporalidad, solución de continuidad, pago de prestaciones sociales, aportes al sistema de Seguridad Social en salud.

#### 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». 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:

[...]

Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

[...]

h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales.

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.

94. Hasta aquí las consideraciones centrales de esta providencia en torno a la naturaleza jurídica del contrato estatal de prestación de servicios. Para ahondar en las notas características y diferenciadoras de las modalidades del contrato de prestación de servicios -inclusive, el contrato de consultoría-, esta Sala se remite a la sentencia de unificación de la Sección Tercera de esta corporación, de 2 de diciembre de 2013.<sup>29</sup>

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

95. Si bien el numeral tercero del artículo 32 de la Ley 80 establece, de manera expresa, que los contratos de prestación de servicios no son fuente de una relación laboral ni generan la obligación de reconocer y pagar prestaciones sociales, la jurisprudencia de esta corporación y de la Corte Constitucional, ha admitido que tal disposición no es aplicable cuando se demuestran los elementos configurativos de una relación laboral.

96. Esto es así, en virtud del mandato superior (artículo 53) que consagra la prevalencia de la realidad frente a las formas, caso en el cual debe concluirse, que si bajo el ropaje externo de un contrato de prestación de servicios se esconde una auténtica relación de trabajo, esta da lugar al surgimiento del deber de retribución de las prestaciones sociales a cargo de la Administración. No obstante, aun cuando se acrediten los mencionados elementos del contrato de trabajo, lo que emerge entre el contratista y la entidad es una relación laboral, gracias a la aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, por lo que, en ningún caso, será posible darle la categoría de empleado 18 público a quien prestó sus servicios sin que concurren los elementos previstos en el artículo 122 de la Carta Política.<sup>30</sup>

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.

#### **2.3.3.1. Los estudios previos**

98. La Administración Pública debe dar aplicación a un plan en cada uno de sus procesos de selección, en especial, en los que lleva a cabo de forma directa. Así lo consideró el legislador al redactar el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, donde, en este último, bajo la figura denominada «maduración de proyectos»,<sup>31</sup> dispuso la exigencia de elaborar estudios, diseños y proyectos, y los pliegos de condiciones, según corresponda, con anterioridad a la apertura de un proceso de selección o a la firma de un contrato si la modalidad de contratación es la directa. En la práctica, al conjunto de estas exigencias se le ha designado «estudios previos».

99. El mencionado artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 resume los estudios previos como el análisis de conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, la tramitación de las autorizaciones y las aprobaciones necesarias para la contratación o el desarrollo de los estudios, diseños y proyectos requeridos para tal fin.

100. En el caso del contrato estatal de prestación de servicios profesionales, que es la modalidad que se examina en el marco de esta litis, el análisis del sector depende del objeto del contrato y de las condiciones de idoneidad y/o experiencia que permiten contratar a la persona natural o jurídica que está en condiciones de desarrollarlo. No obstante, al ser un contrato temporal, el término por el cual se celebra debe estar consignado en los estudios previos dentro del objeto contractual. Así lo ha interpretado la Corte Constitucional, al precisar que el objeto del contrato de prestación de servicios está conformado por «la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada».

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**

102. De acuerdo con el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, la subordinación o dependencia del trabajador constituye el elemento determinante que distingue la relación laboral de las demás prestaciones de servicios, pues encierra la facultad del empleador para exigirle al empleado el cumplimiento de órdenes, imponerle jornada y horario, modo o cantidad de trabajo, obedecer protocolos de organización y someterlo a su poder disciplinario. No obstante, la subordinación es un concepto abstracto que se manifiesta de forma distinta según cuál sea la actividad y el modo de prestación del servicio.

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. (subrayado fuera de texto)

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 contratad 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;<sup>36</sup> 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.

### **2.3.4. Límite a la indebida celebración de contratos de prestación de servicios**

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

[...]

Para el ejercicio de funciones de carácter permanentes se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones.<sup>38</sup> [Negrillas fuera del texto]

112. En similares términos, el Decreto 1950 de 1973,<sup>39</sup> en su artículo 7.º, incluyó la misma prohibición: «Salvo lo que dispone la ley para los trabajadores oficiales, en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto Nacional».

Posteriormente, al igual que en los citados artículos 2.º del Decreto 2400 de 1968 y 7.º del Decreto 1950 de 1973, además del 137 del Decreto 150 de 1976,<sup>40</sup> el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 vino a limitar el uso del contrato de prestación de servicios para casos y circunstancias específicas.

113. Por su parte, la normativa disciplinaria establece como falta disciplinaria (gravísima) la celebración de contratos de prestación de servicios «cuando el objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía del contratista». Un supuesto que recoge el numeral 29 del artículo 48 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), cuya finalidad es persuadir a la Administración de abstenerse del abuso del contrato de prestación de servicios y/o de exigir el cumplimiento de su objeto bajo condiciones que configuren un contrato de trabajo. La misma previsión aparece en la Ley 1150 de 2007,<sup>41</sup> en su artículo 2.º, numeral 4.º, literal h).

114. Adicionalmente, el artículo 82 del Decreto 2474 de 2008,42 modificado a su vez por el Decreto 4266 de 2010, exige que en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, celebrados mediante la contratación directa, la persona natural o jurídica esté en «capacidad de ejecutar el objeto del contrato y que haya demostrado la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área de que se trate».

115. En esa misma línea, el artículo 3.4.2.5.1 del Decreto 734 del 2012,43 reiterando el contenido del artículo 82 del Decreto 2474 de 2008, permite celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la misma limitación de emplearlos para ejercer actividades permanentes. De igual modo, el artículo 81 del Decreto 1510 de 201344 (con idéntico contenido que el artículo 82 del Decreto 2474 de 2008) señala que los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión o para la ejecución de trabajos artísticos, solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. No obstante, el artículo 73 ejusdem precisa que en la modalidad de contratación directa no es necesario el acto administrativo de justificación (de la modalidad) cuando el contrato a celebrar es de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Por último, cabe mencionar que el contenido resaltado de los artículos 81 y 73 del Decreto 1510 de 2013 se reproduce en los artículos 2.2.1.2.1.4.9. y 2.2.1.2.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015.4

(...)

118. Por todo lo anterior, siendo consciente de la complejidad de la Administración Pública y de sus necesidades, pero con el ánimo de reducir las posibilidades de emplear el contrato de prestación de servicios para ocultar el desarrollo de actividades misionales asignadas a cada ente, y la consecuente declaración judicial de una relación laboral encubierta o subyacente, esta Sala aprovecha la oportunidad para invitar a la Administración a que acuda, de manera preferente, a la figura de los empleos temporales (artículo 21 de la Ley 909 de 2004) y, de forma subsidiaria a la de los supernumerarios (artículo 83 del Decreto 1042 de 1978), comoquiera que se consideran los instrumentos jurídicos que mejor articulan el desarrollo de las funciones propias de las entidades y garantizan los derechos prestacionales para cada sujeto vinculado.

### **3. Análisis de los temas objeto de unificación jurisprudencial**

119. Como se anticipó en el apartado correspondiente al problema jurídico, dada la necesidad de unificar y sentar jurisprudencia sobre la temporalidad, el término de solución de continuidad entre contratos y la posibilidad de devolución de los aportes a la Seguridad Social en salud en las relaciones laborales encubiertas o subyacentes, la Sala procederá a resolver el presente recurso de apelación abordando el estudio de los referidos puntos temáticos.

#### **3.1. Primera cuestión: Sentido y alcance de la expresión «término estrictamente indispensable» del numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993**

(...)

### **3.1.4. Unificación del sentido y alcance de la expresión «término estrictamente indispensable» del numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.**

131. La autorización prevista en el numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, para celebrar contratos de prestación de servicios cuando las actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados, es esencialmente temporal; por lo tanto, este tipo de contratos, cuando se suscriben con personas naturales, no pueden concatenarse indefinidamente en el tiempo.

132. Siguiendo esa lógica, el «término estrictamente indispensable», al que alude la referida norma, tiene lugar en la fase precontractual, pues es en esta donde la entidad contratante aproxima, en función del objeto a contratar y de los recursos disponibles, el tiempo máximo que estima «imprescindible» para su ejecución. En otras palabras, la vigencia del contrato debe ser por el tiempo necesario para ejecutar el objeto contractual convenido, y este debe estar sujeto al principio de planeación, que encuentra su manifestación práctica «en la elaboración de los estudios previos a la celebración del negocio jurídico, pues es allí donde deberán quedar motivadas con suficiencia las razones que justifiquen que la Administración recurra a un contrato de prestación de servicios».

133. No obstante lo anterior, en la práctica, durante el término de ejecución de los contratos, suele ocurrir que se presentan ciertas situaciones imprevistas que exijan su prórroga; por lo cual, en algunos casos, el tiempo estimado, ab initio, como «el ajustado enteramente a la necesidad», puede resultar insuficiente. En cualquier caso, las mismas razones que en su momento justificaron la planeación del contrato inicial y la suscripción de los contratos modificatorios del plazo de ejecución, deben encontrar soporte en los mencionados estudios previos.

134. 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.

135. Para la Sala, la anterior interpretación unifica el significado y alcance del «término estrictamente indispensable» del numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual se acompasa plenamente con la interdicción de prolongar indefinidamente la ejecución de los contratos estatales de prestación de servicios.

### **3.2. El término de interrupción de los contratos estatales de prestación de servicios: la solución de continuidad**

(...)

139. Sobre el particular, desde ahora se anticipa que la Sala acogerá un término de treinta (30) días hábiles como límite temporal para que opere la solución de continuidad entre los contratos de prestación de servicios. Un término que no debe entenderse como «una camisa de fuerza» que impida tener en cuenta un

mayor periodo de interrupción, sino como un marco de referencia para la Administración, el contratista y el juez de la controversia, de cara a determinar la no solución de continuidad; en especial para este último, que en cada caso concreto habrá de sopesar los elementos de juicio que obren dentro del plenario, cuando el tiempo entre cada contrato sea más extenso del aquí indicado.

(...)

144. Como se observa, en la jurisdicción laboral ordinaria se consideran las interrupciones de menos de «un mes», entre contratos sucesivos, como no significativas a efectos de romper la continuidad o unidad del vínculo laboral, por lo que este término resulta cuando menos orientador a efectos de determinar la solución de continuidad en los procesos contencioso-administrativos donde se demanda, precisamente, la declaración de una relación laboral encubierta o subyacente.

### **3.2.1. Término de prescripción y momento a partir del cual se inicia**

(...)

149. En suma, la tesis que actualmente impera en la Sección Segunda, en materia de prescripción de derechos derivados del contrato realidad (o relación laboral encubierta o subyacente), es que esta tiene ocurrencia, exclusivamente, cuando no se presenta la reclamación del derecho, por parte del contratista, dentro de los 3 años siguientes a la terminación del vínculo develado como laboral.

### **3.2.2. Unificación del término de interrupción o solución de continuidad**

150. Como se indicó en el apartado anterior, aunque en la actualidad la Sección Segunda aplica el criterio pacífico sobre el término y el momento a partir del cual debe computarse la prescripción extintiva, la existencia de vinculaciones contractuales consecutivas hace necesario el examen de sus interrupciones, con el fin de establecer si se presentó o no la solución de continuidad en la relación laboral declarada. En ese sentido, la Sala considera adecuado **establecer un periodo de treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios**, sin que este, se itera, constituya una «camisa de fuerza» para el juez contencioso que, en cada caso y de acuerdo con los elementos de juicio que obren dentro del plenario, habrá de determinar si se presentó o no la rotura del vínculo que se reputa laboral.

151. Adicionalmente, como complemento de la anterior regla, deberán atenderse las siguientes recomendaciones:

152. Primera: cuando las entidades estatales a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 celebren contratos de prestación de servicios en forma sucesiva con una misma persona natural, en los que concurren todos los elementos constitutivos de una auténtica relación laboral, se entenderá que no hay solución de continuidad entre el contrato anterior y el sucedáneo, si entre la terminación de aquél y la fecha en que inicie la ejecución del otro, no han transcurrido más de treinta (30) días hábiles, siempre y cuando se constate que los objetos contractuales y las obligaciones emanadas de ellos son iguales o similares y apuntan a la satisfacción de las mismas necesidades.

153. Segunda: en cualquier caso, de establecerse la no solución de continuidad, los efectos jurídicos de dicha declaración serán solamente los de concluir que, a pesar de haberse presentado interrupciones entre uno y otro contrato, no se configura la prescripción de los derechos que pudiesen derivarse de cada vínculo contractual. En el evento contrario, el juez deberá definir si ha operado o no tal fenómeno extintivo respecto de algunos de los contratos sucesivos celebrados, situación en la cual no procederá el reconocimiento de los derechos salariales o prestacionales que de aquellos hubiesen podido generarse.

### **3.3. Tercera cuestión: devolución de mayores aportes a la Seguridad Social en salud efectuados por el contratista, que demostró la existencia de la relación laboral estatal**

(...)

#### **3.3.3. Improcedencia de la devolución de los aportes efectuados en exceso por el contratista al sistema de Seguridad Social en salud**

163. En atención a la naturaleza parafiscal de los recursos de la Seguridad Social, el parágrafo del artículo 182 de la Ley 100 de 1993 ordena a las empresas promotoras de salud (EPS) manejar los recursos provenientes de las cotizaciones de los afiliados «en cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad». Esto, porque tales dineros únicamente pueden ser previstos y empleados para garantizar la prestación de los servicios sanitarios en los dos regímenes (subsidiado y contributivo), sin que quepa destinarlos para otros presupuestos. Asimismo, estos recursos ostentan la condición de ingresos no gravados fiscalmente, pues su naturaleza parafiscal (establecida en la Ley 100 de 1993, en desarrollo del artículo 48 constitucional) prohíbe su destinación y utilización para fines distintos a los consagrados en ella.

164. Las anteriores razones han conducido a esta Sección a considerar improcedente la devolución de los aportes a salud realizados por el contratista, a pesar de que se haya declarado a su favor la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente. Como se ha indicado, en función de su naturaleza parafiscal, estos recursos son de obligatorio pago y recaudo para un fin específico y, por tanto, independientemente de que se haya prestado o no el servicio de salud, no constituyen un crédito a favor del interesado, pues su finalidad era garantizar la prestación de los servicios sanitarios para los dos regímenes que integran el sistema, «lo que excluye la posibilidad de titularidad que sobre los mismos pretenda el actor ejercer».

## **2.5. Lo probado en el proceso**

### **2.5.1. Pruebas documentales**

Folios 3-25 se allegan copias de los siguientes contratos de prestación de servicios:

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS	FECHA DE INICIO	TIEMPO LABORAD O	FECHA DE TERMINACION
No. C1-063-03-02-04-2013	02 ABRIL 2013	2 MESES	30 MAYO 2013

EXPEDIENTE: 190013333006 2018 00311 00  
 DEMANDANTE: DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO  
 DEMANDADO: MUNICIPIO DE SUAREZ  
 MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

No. C1-105-01-31-05-2013	31 MAYO 2013	7 MESES	31 DICIEMBRE 2013
No. C1-003-02-04-01-2014	04 ENERO 2014	176 DIAS	29 JUNIO 2014
No. C1- 126-01-01-07-2014	01 JULIO 2014	6 MESES	31 DICIEMBRE 2014
No. F11-004-02-07-01-2015	07 ENERO 2015	359 DIAS	31 DICIEMBRE 2015

Folio 26 se allega copia de la reclamación administrativa de prestaciones sociales radicada el día 11 de mayo de 2018 ante la Alcaldía Municipal de Suarez Cauca.

Folio 27 petición de fecha 02-11-2018 dirigida al ALCALDE MUNICIPAL DE SUAREZ CAUCA requiriendo que se remitan las planillas de pago de sistema de seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales de varias personas entre ellas el señor DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO.

Folio 61 En medio magnético se allega copia de los siguientes documentos por el Municipio de Suarez Cauca:

-Decreto 1458 de 2007 por medio del cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de la Administración Central del Municipio de Suarez Cauca se establece su estructura orgánica se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

Copia de contrato F 11-004-02-07-01-2015 y sus anexos

-Se allega constancia de suscripción de los siguientes contratos:

CONTRATO	DURACION	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACION	VALOR DEL CONTRATO	PORCENTAJE DE EJECUCION	SUPERVISOR
C1-063-03-02-04-2013	2 MESES	2-ABR-2013	30-MAY-2013	\$3780000	100%	SEC. PLANEACION MCPAL
C1-105-01-31-05-2013	7 MESES	1-JUN-2013	31-DIC-2013	\$13230000	100%	SEC. PLANEACION MCPAL
C1-003-02-04-01-2014	5 MESES Y 26 DIAS	4-ENE-2014	29-JUN-2014	\$12020400	100%	SEC. PLANEACION MCPAL
C1-126-01-01-07-2014	6 MESES	1-JUL-2014	31-DIC-2014	\$12020400	100%	SEC. PLANEACION MCPAL

-Planilla de aportes en salud fecha 2014-12, planilla de aportes 2015- 01. Certificado de aportes en línea del 2015-01-19 en EPS COOMEVA, AFP PORVENIR Y ARL POSITIVA, Planilla de aportes 2015-02. Planilla de aportes 2015-03. Planilla de aportes 2015-04. Planilla de aportes 2015- 05. Planilla de aportes 2015-06. Planilla de aportes 2015-07. Planilla de aportes 2015-08, Planilla de aportes 2015-09. Planilla de aportes 2015- 10. Planilla de aportes 2015-11 y acta de terminación de contrato de prestación de servicios contrato F 11-004-02-07-01-2015.

-Copia de la Resolución 2206-12-2007, por la cual se adiciona unas funciones al manual específico de funciones y competencias laborales establecido para los

empleos de la planta de personal de la administración central del Municipio de Suarez Cauca.

-Documento 21 del expediente electrónico se encuentran los datos generales de la planita del pago de aportes realizados a seguridad social a nombre de DUVAN ARBEY cc 16864867, en salud, pensión y riesgos profesionales.

### **2.5.2. Interrogatorio de parte de DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO**

Teniéndose en consideración que se realizó en dos oportunidades interrogatorio de parte, las preguntas y respuestas se han integrado en un solo documento.

Señala que su profesión es Ingeniero de Sistemas, actualmente vive en el Municipio de Suarez Cauca, e indica que laboró con el Municipio de Suarez. Indicó que por temas políticos en ese momento ganó un candidato de mi preferencia y que le dio trabajo en la oficina de contratación y más o menos de abril de 2013 a diciembre de 2015 y que su vinculación lo fue contractual.

En audiencia manifestó: Preguntado cuál era el objeto. Contestó. Exactamente no recuerdo cuál era el objeto pero era apoyo en la contratación de mínima cuantía y procesos de contratación, algo así. Preguntado sírvase informar cuáles eran las funciones que realizaba. Contestó. Yo estaba encargado de la oficina de contratación, organizar los expedientes, me tocaba estar pendiente de la atención al público, realizaba publicación de procesos de contratación en el CECOP, atendía observaciones, proyectaba actas de cierre, actas de adjudicación, actas de evaluación, minutas de contrato, atención a observaciones, para que fueran revisadas por el asesor jurídico del momento. Preguntado, de conformidad con el decreto que establece la estructura del municipio las resoluciones que fija las funciones de cada uno de los empleados de planta usted tiene conocimiento si las funciones que usted realizaba estaban a cargo de alguna persona que tenga la connotación de empleado que se encuentre de planta. Contesto. No doctora porque el Municipio no tenía personal capacitado que atendiera esa oficina entonces por eso nos contrataban para que atendiéramos esas funciones. Incluso el asesor me manifestó que tenían que nombrar a alguien en esa oficina porque tenían que estar pendiente prácticamente en todo el horario laboral, pero eso nunca se dio siempre lo manejaron por contrato. Preguntado. Sírvase manifestarle al despacho si usted recuerda de conformidad con los contratos celebrados cuál era el objeto. Contestó. No recuerdo exactamente, pero decía prestación de servicios de apoyo a la oficina de contratación en la publicación de procesos de contratación, algo así, no recuerdo muy bien. Preguntado diga si dentro de la estructura del Municipio se encontraba la Oficina de Contratación. Contestó. No sé cómo esté en el manual pero en si había la oficina con el letrado en la entrada de la puerta, no tengo conocimiento del documento donde esté creada la oficina. Preguntado de quién recibía órdenes. Contestó. De la Secretaría de Planeación y del Asesor de Contratación, él ya falleció. Preguntado: Qué vínculo tenía con el municipio el señor asesor jurídico. Contestó. Él también era contratista. Preguntado. en el lapso en que usted tuvo la relación contractual a cargo de quien estaba el pago de aportes a la seguridad social. Contesto. La seguridad social inicialmente por medio de una cooperativa y ya después lo que se ha realizado de manera personal porque tuvimos inconveniente con la

EXPEDIENTE:  
DEMANDANTE:  
DEMANDADO:  
MEDIO DE CONTROL:

190013333006 2018 00311 00  
DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO  
MUNICIPIO DE SUAREZ  
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

persona que estaba haciendo esos pagos porque a varios nos llegaron planillas falsas entonces por esa razón hicimos independiente y no por medio de la cooperativa. Preguntado. Usted pagaba el porcentaje total. Contestó. Yo lo pagaba total. Preguntado. Indique si la Secretaria de Planeación le dio indicaciones u órdenes expresas de horarios. CONTESTO. Claro que sí, habían unas planillas que uno firmaba a la entrada de la Alcaldía para entrar a laborar de 8 de la mañana a 6 de la tarde y los sábados jornada continua de las 8 a las 4 de la tarde, también era de acuerdo a los cronogramas de los procesos de contratación entonces me tocaba estar pendiente de toda esa parte allí en la oficina, por ejemplo de las personas que llevaban observaciones o que solicitaban información, entonces yo era el prácticamente atendía a las personas que llegaban allí en la oficina. Preguntado. Para el pago de su cuenta de cobro tenía que realizar algún documento. CONTESTO. Nosotros presentábamos unos informes un acta parcial y la cuenta de cobro. En mi caso yo lo presentaba en la Secretaría de Planeación. Preguntado. Usted sabe cuál era la causa de terminación de esos contratos. Contestó. Yo entiendo que uno siempre firmaba el contrato hasta diciembre, en enero se trabajaba la primera semana sin contrato hasta que se firmaba por un tema de cierre que se hacía en la oficina de presupuesto, que no se podía firmar contrato hasta que no abrieran presupuesto. Preguntado. Usted dice que tenía que atender procesos de contratación, eso lo hacía en la Oficina o cómo era su vida diaria. Contestó. Era en la oficina, todo se manejaba desde la oficina, allá se radicaban los documentos, allá me conectaba yo al internet, y publicaba las actas, publicaba los documentos que enviaba el asesor. Preguntado. Conteste si durante la relación contractual que sostuvo con el Municipio de Suarez Cauca, le fue impuesto algún memorando, algún llamado de atención o demás que haya reposado en su hoja de vida. Contestó. No se si en algún momento lo habrán anexado a mi hoja de vida pero si tuve dos regaños por decirlo así porque yo estaba haciendo un diplomado de Contratación Estatal en la ciudad de Buga y el horario de atención en Suarez era de martes a sábado, yo me ausenté durante el fin de semana, viernes y sábado si me llamaron y me regañaron porque yo no estaba en la oficina en esos días, el Alcalde de ese entonces RUBEN DARIO DEVIA, me llamó y él me regañó porque yo no estaba en la oficina. PREGUNTADO. Manifieste si recuerda quién era el supervisor de sus contratos. CONTESTO. El supervisor de los contratos en el caso mío era la Secretaria de Planeación y era la doctora Angela Carrasco Alzate. Preguntado. Manifieste los motivos por los cuales terminaron su relación. Contestó. Lo que pasa es que en el Municipio de Suarez todo es un tema político, como yo no le hice campaña al Alcalde que quedó en ese periodo simplemente fui a trabajar la primera semana de enero y hacer entrega del puesto ese tiempo no me lo pagaron y simplemente me aceptaron en puesto entonces como no quedó el candidato que yo escogí entonces me sacaron del Municipio. Preguntado. Si sus objetivos misionales era el de la Dependencia de Contratación, si usted sabía el rubro del cuál eran pagados sus honorarios. Contestó. No recuerdo el rubro. Preguntado. Manifieste si recuerda si usted tuvo continuidad o interrupción en los contratos con el Municipio de Suarez, Cauca. Contestó. Yo recuerdo que hubo un primer contrato por dos meses que me pusieron de prueba y al terminar ese contrato se hacían los contratos hasta el 31 de diciembre y en el año siguiente mientras se habría el presupuesto entonces más o menos la primera semana de enero se volvía a firmar el contrato, entonces mientras habrían el presupuesto para poder que firmaran los contratos. Pregunta la señora juez. Preguntado. Usted ha dicho que

EXPEDIENTE:  
DEMANDANTE:  
DEMANDADO:  
MEDIO DE CONTROL:

190013333006 2018 00311 00  
DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO  
MUNICIPIO DE SUAREZ  
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

atendía público a través del CECOP o cómo era. Contestó. Había dos formas presencial en la oficina, llegaban personas a entregar documentación y a hacer preguntas sobre el proceso, por medio de correos electrónicos se recibían sugerencias, observaciones o preguntas que hacían las personas sobre el proceso de contratación, las cuales yo tenía que enviarlas al abogado de contratación que había en ese momento y presencialmente también llegaban y se hacían preguntas sobre el proceso de contratación, digamos el personal que iban a contratar me entregaba los documentos, la hoja de vida, todos los requisitos de la contratación, de esa manera yo los iba organizando en un expediente. Preguntado. Señala usted que actuaba como puente entre el público exterior y el abogado de contratación. Contestó. Es correcto señora juez. Preguntado. Cuando usted dice que atendía las observaciones usted no las hacía directamente sino que hacía el puente entre lo que llegaba en forma electrónica y presencial con el abogado. Contestó. Cuando eran muy complejas si me tocaba remitírselas al abogado cuando era una observación sencilla, un ejemplo que por qué cierran el proceso u día lunes si no es un día hábil para el municipio, entonces se hacía la corrección si se va a tener en cuenta porque el lunes no se atiende sino los martes, cuando eran sencillas las hacía yo cuando eran más complejas se remitía al abogado y contestarle a la persona que hacía la observación se tenía en cuenta y que la respuesta se daba por la página del CECOP. Preguntado. Pero quien contestaba era usted o quien contestaba. Contestó. Los contestaba el abogado, cuando eran sencillas que yo pudiera contestar en el momento, el abogado era el que elaboraba los documentos para ser publicados, yo simplemente de manera verbal les decía si se les va a tener en cuenta, les daba una respuesta inmediata cuando el abogado no estaba, como para darle una contestación a la persona y tuviera respuesta en ese momento. Preguntado. Cuando usted dice que proyectaba actas de cierre usted me puede explicar a qué obedece eso. Contestó. Es cuando en los procesos de mínima cuantía había unos cronogramas, los cuales indicaban fechas de cerrar algún proceso y las personas interesadas en los procesos de contratación llevaban los documentos y los radicaban en una oficina de archivo y la oficina de archivo nos entregaba como unos soportes de eso entonces esas personas que querían participar en el proceso estaban allí presentes para que uno hiciera un acta que constatará de que si estuvieron presentes allí en el proceso de contratación, entonces lo que yo hacía era proyectarlas, es decir en la Alcaldía se reunieron el señor Abogado X y los proponentes y el Secretario de Planeación para realizar la audiencia de cierre del proceso X en el cual se constata que se hicieron presentes las siguientes ofertas y se ponía el nombre de quienes se presentaban en ese momento, entonces ese documento tenía la orden de cargarlo (inaudible) cuando ya estuviera firmado el documento ya se organizaba en el expediente pero como para dar trámite a la publicación y como eso tenía fecha y hora exacta entonces uno tenía que cargar los documentos en el momento que cerrara el proceso entonces por eso lo realizábamos de esa manera pero yo los proyectaba y los firmaba el abogado y el Secretario de Planeación o de Gobierno si el proceso de contratación fuera de Gobierno pero yo lo que hacía era digitalar el texto y poner los datos de las personas que se presentaban y ese era el acta de cierre. Preguntado. El asesor jurídico era de plana o era externo. Contestó. El abogado que en paz descansa porque falleció era un asesor externo, doctor Rodrigo Arcos, se llamaba. Preguntado. El de daba a usted instrucciones de cómo tenía que proyectar las actas o los contratos. Contestó. Claro que sí el me dio unos formatos y me explicó

como debía diligenciarlos con los datos de las personas que entregaban, él me facilitó los formatos para eso. Preguntado. Usted físicamente dónde prestaba esas funciones en la Alcaldía de Suarez. Contestó. Había una oficina de contratación en el segundo piso de la alcaldía, no se si será la misma oficina. Preguntado. En esa oficina de contratación además de usted quien más laboraba en esa oficina. Contesto. Pues cuando iba el abogado que iba por allí unas cuatro veces al mes y yo era el encargado de la oficina, permanecía prácticamente solo y cuando no permanecía sólo quien más permanecía con usted. Contestó. No yo cerraba. Vuelve a preguntar la juez quien más se daba cuenta que usted estaba en esa oficina. Contestó. Yo permanecía en la oficina hasta la hora que cerraran digamos para ir a almorzar entonces uno estaba por allí desde las ocho hasta las doce del mediodía, yo cerraba la oficina porque tenía las llaves y volvía a abrir desde las 2 hasta las 6 yo estaba en la oficina hasta que alguien llegaba a llevar un documento pero prácticamente yo era el encargado de recibir documentos en esa oficina y estar pendiente de todo. Preguntado. En qué forma se llevaba a cabo la supervisión de su contrato. Contestó. La supervisora era la Secretaria de Planeación en ese momento la doctora (...). Preguntado la pregunta es qué forma se realizaba la supervisión de su contrato. Contestó. Tengo entendido que cuando iba a presentar mi cuenta de cobro la doctora Ángela hacía un certificado donde decía que yo cumplí con las actividades de acuerdo al informe que yo presentaba para poder hacer los cobros de mi pago, por medio de una certificación o un informe que hacen en la oficina de Planeación cuando dicen que uno cumple con las funciones que está realizando. Contestó. De acuerdo con lo anterior usted presentaba un informe de sus funciones a la Secretaria y la Secretaria a su vez emitía una certificación para sus pagos. Contestó. Si correcto señora Juez. Preguntado. Esa supervisora del Contrato en alguna oportunidad le dio a usted instrucciones. Contestó. Instrucciones como en qué forma. Las instrucciones que yo recibía era que le pasara los informes de lo que yo hacía, los procesos que publicaba, prácticamente me entendía mas era con el abogado de contratación que era el que me decía que documentos era que había que publicar pero con ella era cuando presentaba los informes. Preguntado por la Juez. Usted dijo que usted publicaba los documentos que enviaba el asesor, indique de dónde a dónde enviaba el asesor esos documentos. Contestó. nosotros manejábamos un correo de la alcaldía, institucional, por allí se descargaban los documentos, se tenía la clave del CECOP, se escaneaban los documentos y se subían la página y otros en PDF. Preguntado. El abogado trabajaba en las instalaciones del Municipio. Contestó. Él iba pero no todos los días, él me mandaba prácticamente toda la información por correo, que él estuviera siempre allá, no, él iba una vez en la semana. Preguntado. Usted manifestó en respuesta anterior que a usted le hacía supervisión el secretario de Planeación. Contestó. Si es correcto la Secretaría de Planeación. Preguntado. Si usted recibía los documentos del asesor jurídico cómo se daba cuenta la Secretaría de Planeación del cumplimiento de las funciones. Contestó. hay casos digamos que no estaba la Secretaría de Planeación, pero ellos autorizaban que hicieran los documentos y se ponía original firmado hasta el momento que ellos estuvieran para firmar y ya después meter los documentos en el expediente. Preguntado. Los documentos que proyectaba el asesor y como era un contratista externo quien los firmaba. Contestó. el proyectaba pero digamos en una invitación pública, le poníamos original firmado pero lo firmaba el Alcalde, el Alcalde era el que firmaba y también firmaba el Comité Evaluador, que lo conformaban el asesor de contratación y el secretario del despacho del

proceso. Preguntado. Yo entiendo que sus funciones tenían que ver con la parte de contratación, entonces explíqueme al despacho, cómo se hacía la supervisión con el Secretario de Planeación, si sus funciones tenían que ver con el contrato de asesoría jurídica, cómo se hacía esa supervisión, si con quien usted se relacionaba para cumplir sus funciones era el asesor jurídico y no el Secretario de Planeación, cómo el Secretario hacía la verificación de sus funciones. Contestó. Realmente ella nunca iba a la oficina iba para decir cómo estaban los procesos pero se enteraban por los informes que uno les entregaba para la cuenta de cobro y por allí ellos se enteraban o cuando hablaban por teléfono entre ella y el asesor y el alcalde, pero así físicamente que fueran a mirarlo que uno estuviera conectado a la oficina, o contestando llamadas y todo eso pues no. Preguntado. Entonces además de publicar en el SECOP los documentos contractuales, usted tenía la función de contestar llamadas. Contestó. En el teléfono mío me llamaba la persona y me preguntaba pero los procesos como tal los radicaba en la oficina de archivo y de archivo lo pasaban a la oficina de contratación para hacer los cierres, las observaciones más que todo llegaban por correo electrónico. Para contestar llamadas para proponentes no porque la Alcaldía no tenía un número para eso, manejábamos los números de nosotros, las observaciones eran por correo o las radicaban en la oficina de archivo. Preguntado. Pero quién era la Oficina de Contratación porque usted me dice que era usted y el asesor iba cada semana. Contestó. Pues el asesor y yo éramos la oficina de contratación, es que eso era pequeño, era una oficina pequeña donde había dos escritorios y el asesor venía cuando él podía y yo me sentaba en el otro escritorio, la oficina no era muy grande y la oficina de archivo eran donde radicaban los documentos, éramos los dos prácticamente en esa oficina. Preguntado. Como usted dice que los documentos se radicaban en el archivo en qué consta la atención al público que usted dice. Contestó. Porque cuando llegaban a radicar un documento allí por ejemplo para presentar propuestas por decir un proceso que se puedan recibir ofertas hasta las 8 de la mañana y entonces allí los del archivo y luego los del archivo (inaudible) los de contratación entonces allí llegaban las personas que habían presentado su propuesta a estar pendiente de que uno les dijera que se van a abrir los sobres, o si está el asesor para hacer la diligencia de cierre de proceso y atención al público también me refiero cuando llegaban los mismos contratistas de allí, me llevaban documentos, hojas de vida, todo lo que tenía que ver con el expediente contractual, me llevaban las memorias para yo imprimir, entonces si había atención al público, porque todo eso yo lo hacía. Preguntado. Teniendo en cuenta que usted indicó en esta declaración que era usted y el asesor que conformaban la oficina de contratación, entonces además del asesor, usted de quién más recibía instrucciones para efecto de cumplir las funciones de la oficina de contratación. Contestó. Pues instrucciones directas eran del Alcalde, él era el que me decía hoy van a presentar una propuesta tales señores, cuando yo tenía que asistir, estar pendiente y la Secretaría también nos preguntaba cuántos se han presentado, cómo está el tema, se han hecho observaciones, así de esa manera. Preguntado. Yo veo que dentro de la demanda se han allegado unas órdenes de prestación de servicios que dicen que usted presentó una propuesta para poder contratar, en que consiste esa propuesta porque se dice que además de las estipulaciones del contrato, hacen parte de mismo, la propuesta por usted presentada, en qué consistía esa propuesta. Contestó. La mayoría lo hacíamos de acuerdo a los estudios previos, se cogen las actividades que aparecen en el estudio previo y lo plasma en la propuesta, entonces digamos que allí decía

publicar en el SECOP los procesos de contratación, entonces yo tenía que poner esa misma actividad dentro de mi propuesta, porque tenía que coincidir la propuesta con los estudios previos. Cuántos procesos de contratación se manejaban en la oficina jurídica. Contestó: en los informes que presentábamos no era que se pudiera contar cuántos procesos por que así como en enero era el mes donde más contrataban que por ejemplo en febrero, de acuerdo a las necesidades de la contratación, un número exacto no puedo decir. Preguntado. En los meses cuándo no había contratación cuáles eran sus funciones. Contestó. No entiendo señora juez, porque usted me dice cuántos contratos, yo le puedo decir en enero eran sesenta, ochenta contratos, en febrero no puedo dar una cifra exacta porque podrían ser diez mínima cuantía, cuatro abreviadas, de igual manera yo era el que llevaba todos los expedientes, para dar una cantidad exacta no podría.

### **2.5.3. Testimonio de LILIBETH MONTOYA ARARAT.**

Preguntado por la señora Juez. Usted conoce al señor ARBEY DUVAN CUENCA OSORIO. Contestó. En persona no, se que él estuvo en la misma oficina en la que yo trabajé. Preguntado. Preguntado. Sírvase aclarar su respuesta. Contestó. No lo conozco en persona cuando ingresé al cargo asistente de contratación él ya se había ido, pero si quedaron como los registros de que él había estado en la oficina. Preguntado. (...) Preguntado. Contextualizar al despacho qué clase de vinculación tenía con el Municipio de Suarez, Cauca. (...) Contestó. Si yo me desempeñé como asistente de la oficina de contratación mediante un contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión. Preguntado por la juez, para qué fechas. Contestó. Yo inicié en febrero de 2017 y continué hasta marzo del 2020. (...) manifieste si en la administración municipal una persona de planta cumplía las funciones que usted cumplía en condiciones de auxiliar de contratación. El apoderado de la parte actora señala que se está preguntando sobre funciones de la señora y no del demandante por lo que es inconducente. La señora juez señala que la pregunta si es conducente, conteste por favor. Contestó. Yo cuando entré había otra persona yo suscribí el contrato, primero lo hice a 6 meses desarrollé las funciones del contrato y luego de eso me lo volvieron a renovar y así hasta marzo de 2020, me lo iban renovando conforme cada vigencia fiscal. Pregunta la señora juez. Usted dice que cuando entró había otra persona, quién había. Contestó. No me acuerdo el nombre exacto. Pregunta la señora juez era el demandante señor DUVAN ARBEY CUENCA. Contestó. No, era otra persona un muchacho. (...) Indique si existía la Oficina Asesora Jurídica para Apoyo a Contratación. Contestó. Si **estaba** la oficina donde se hacían los procesos contractuales pero como tal no porque más o menos como en 2019 se hizo el manual de contratación y se estaba organizando porque tengamos en cuenta que Suarez no es un Municipio tan grande entonces no es que tengamos mucha capacidad administrativa y el personal de nómina no es tanto por eso se buscan algunos contratistas para que hagan los contratos de apoyo a la gestión o prestación de servicios profesionales. Preguntado. Sírvase informar quién estaba encargado de la supervisión del contrato de auxiliar a la contratación. Contestó. Cuando yo ingresé estaba la Secretaria de Planeación e Infraestructura y cuando se hizo el manual de contratación se le otorgaron a la Oficina de Gobierno. Sírvase manifestarle al despacho si bien la persona encargada de la supervisión del contrato, el jefe de talento humano o algún otro funcionario en cumplimiento de las funciones que ustedes habían establecido en el contrato

solicitaba la exigencia del cumplimiento del horario laboral. Contestó. En mi caso no porque yo soy estudiante y no podía estar todos los días en la Alcaldía y yo me conectaba a mi plataforma publicaba mis procesos y no necesariamente o a veces si yo tenía tiempo el fin de semana iba y adelantaba lo que necesitaba pero no había un horario establecido.

#### **2.5.4. Testimonio del señor CARLOS ANDRES AQUITE WATLER**

De profesión economista independiente, se concede el uso de la palabra a la apoderada del municipio de Suarez Cauca, indica el testigo que conoce el motivo por el cual fue citado. Entiende que el señor DUVAN CUENCA, ha presentado una demanda contra el Municipio alegando una relación contractual, un contrato de prestación de servicios con el Municipio. Preguntado. Que vinculo tiene o tenía usted con el Municipio de Suarez Cauca. Contestó. Yo fui Secretario de Gobierno en esa época desde noviembre de 2014 a 30 de diciembre de 2015. Preguntado. Manifieste si usted era concededor del vínculo contractual o laboral que tenía el señor DUVAN CUENCA con el Municipio de Suarez, de ser así indique bajo que características se enmarcaba ese vínculo. Contestó. Yo quisiera hacer una aclaración y es que el contrato del señor DUVAN era un contrato de prestación de servicios, pero yo no lo supervisaba, lo supervisaba la Secretaría de Planeación, entonces sé que era un contrato de prestación de servicios pero no sé cuáles eran las funciones de él, las que tuvo en su momento, yo fungía como Jefe de Personal del Municipio, conozco a groso modo lo que él hacía pero en detalle no pero sé que era un contrato de prestación de servicios con el Municipio. Preguntado. Como Jefe de Talento Humano indique si en la estructura del Municipio existía la oficina de contratación. Contestó. No entiendo la pregunta, (...) Se repite la pregunta y contestó: no había la oficina de contratación. Preguntado. Como Jefe de Talento Humano conoció algún mecanismo de control de horario frente a los contratistas. Contestó. No ninguno, durante el año y un mes que yo estuve no se le exigió a ningún contratista cumplir horario, ellos cumplían sus funciones y debían realizarlas de acuerdo a las necesidades del Municipio y las posibilidades de ellos, pero mientras fui Secretario de Gobierno a ninguno se le exigió horario de entrada y de salida. Preguntado. La señora juez dice que el señor DUVAN declaró antes que él tenía que firmar unas planillas que estaban en la entrada de la Alcaldía, puede informarle al despacho cuál era el objeto de esas planillas, o si existían o si usted sabía que existían. Contestó. Esas planillas sólo las firmaban quienes tenían contrato con la Administración o eran nombrados, ningún contratista debía firmar esas planillas, de hecho cuando yo me posesioné como Secretario se eliminó ese sistema de firmar planilla a la entrada y la salida, por eso digo que mientras yo fui Secretario de Gobierno a ningún contratista se le exigió que cumpliera horarios con el municipio. Preguntado en la planta de personal había alguien que cumpliera funciones como asistente de contratación. Contestó. No lo conozco porque la parte de contratación dependía directamente de la Secretaría de Planeación, entonces no era de mi competencia, no sabría especificar cómo lo manejaba la oficina de planeación. Preguntado si conoce de algún proceso disciplinario que repose en la hoja de vida del señor DUVAN ARBEY CUENCA. Contestó. No, mientras fui secretario de gobierno no. Preguntado como Jefe de Talento Humano diga cómo era el cobro de los contratistas. Contestó. Los contratos que yo supervisaba se hacía un seguimiento a las actividades y ellos presentaban un informe y al final de mes sus

EXPEDIENTE:  
DEMANDANTE:  
DEMANDADO:  
MEDIO DE CONTROL:

190013333006 2018 00311 00  
DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO  
MUNICIPIO DE SUAREZ  
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

soportes de pago a la seguridad social, pero realmente lo que se hacía, los que yo supervisaba trataba de verificar que cumplieran con los requisitos, con lo que tenían que hacer y al final daba un visto bueno y se revisaban los documentos que ellos entregaban, eso era lo que yo hacía, pero como digo yo no era el supervisor del contrato del señor DUVAN CUENCA. Preguntado. El señor DUVAN CUENCA, señala que recibía órdenes de parte del Alcalde Municipal usted sabe si se le entregó algún cronograma de actividades o documentos donde se le especificara el cumplimiento de funciones como tal. Contestó. No lo conozco. Se le concede el uso de la palabra a la apoderada de la parte actora. Preguntado. Manifieste si como Jefe de Personal sabe si el señor DUVAN CUENCA, atendía, público. Contestó. El contrato del señor DUVAN ARBEY CUENCA yo no lo supervise, yo sé que tenía que ver con funciones de contratación, mi dependencia escasamente contrataba temas de funcionamiento del Municipio. Preguntado. Usted en alguna oportunidad como funcionario no lo vio atendiendo público. Contestó. No. Preguntado. Sabe si el señor DUVAN ARBEY CUENCA cumplía órdenes o direccionamientos en caso afirmativo quién se los daba. Contestó. No los conozco, si los recibió debe haber sido de la Secretaría de Planeación que era quien supervisaba su contrato. Pregunta la señora Juez. Preguntado. Usted me puede precisar en qué fecha del año 2014 usted entró a ejercer el cargo de Jefe de Personal y a su vez de Secretario de Gobierno. Contestó. fue el 14 o 15 de abril de 2014 fue en uno de esos días fue mi nombramiento y fui hasta el 30 de diciembre de 2015, 30 o 31 no recuerdo cuál de esos días. Preguntado. Cual fue el motivo para que no se siguieran llenando esas planillas. Contestó, Básicamente es mi modo de trabajar me parecía que a las personas que trabajaban en la alcaldía ponerlos a firmar una hoja de asistencia no era como una directriz de acuerdo a mis principios, yo me reuní con todos ellos y les dije que teníamos que cumplir con un horario que teníamos que atender a la comunidad como servidores públicos y les dije que conmigo no se iba a firmar ningún documento ni a la entrada ni a la salida de la alcaldía, básicamente, no le vi sentido poner a las personas a firmar a la entrada, porque quería empoderar a los funcionarios que teníamos que estar a la hora que era e nuestras oficinas, eso era básicamente, no sé si antes lo hacían los contratistas pero nunca lo exigí en mis 13 meses de Secretaría de Gobierno ni a ningún contratista, si alguna vez requeríamos de los servicios de alguno de ellos se le solicitaba como algún evento que tuviéramos con las personas por todo lo que tiene que ver con el funcionamiento de la Alcaldía pero en ningún momento fue algo impositivo. Preguntado. Cuando usted dice me reuní, con quiénes se reunió a quiénes se refiere. Contestó. Con los funcionarios del Municipio, los que están en carrera administrativa, los que están nombrados en el Municipio. Preguntado cuando usted estuvo como Jefe de Personal hubo alguna instrucción en forma general o particular para contratistas. Contestó. Qué tipo de instrucción. La señora juez dice cualquier tipo de instrucción. Contestó en los contratos que yo supervisaba y para el cumplimiento de sus funciones a veces con los contratistas se hablaba en algún evento donde estuvieran involucradas sus actividades y se acordaba con ellos, pero me refiero precisamente a los que yo supervisaba los que tenían que ver con mi oficina. Preguntado sabe usted quién es el asesor jurídico para la fecha en que usted estuvo fungiendo como Secretario de Gobierno. Contestó. No recuerdo exactamente los nombres el señor Peña, realmente no lo recuerdo, no sabría decirle exactamente los nombres. Preguntado. Recuerda si la persona que ejercía como asesor jurídico era vinculado a la administración mediante acto administrativo o era una persona

externa. Contestó. Externa. Preguntado. Además del señor asesor jurídico quien más desempeñaba funciones jurídicas o realizaba las funciones jurídicas, si lo sabe en calidad de Jefe de Personal. Contestó. Había dos asesores jurídicos ellos eran contratados por contratos de prestación de servicios, eran asesores externos y ellos eran los que tenían que ver con todo el tema jurídico. Pero especificarlo realmente no lo recuerdo, sé que eran dos personas no recuerdo los nombres. Preguntado dentro de la oficina que usted manejaba se manejaban procesos de contratación según lo que entiendo que usted ha contestado, de acuerdo a ello cuando se tenían que publicar esos procesos de contratación, quién realizaba esas funciones. Contestó. Yo recuerdo que cuando hacíamos procesos de contratación, creo que era DUVAN el que las publicaba y él hacía el cronograma de lo que había que hacerse en los contratos, digamos los días en que se podía llevar las propuestas, el día que se cerraba la convocatoria o el proceso y recuerdo que él estaba presente cuando se hacía la apertura de los sobres donde estaban las propuestas de lo que se hacía, como le digo los contratos que yo manejaba eran muy sencillos de funcionamiento y pues muy pocos eran de altos valores para generar procesos complejos de contratación. Preguntado. Indique al despacho si usted trabajaba en el mismo edificio donde desempeñó el contrato el señor DUVAN. Contestó. Yo trabajaba en el edificio de la Alcaldía, él eventualmente iba a un sitio que era donde se abrían los sobres y allí había un computador donde él podía realizar sus funciones. Preguntado. Cuando usted dice él eventualmente iba, por favor explique su afirmación al despacho. Contestó. Lo digo porque es que mis funciones eran muy de campo, es un municipio de sexta categoría donde los nombrados por el municipio teníamos muchas funciones yo tenía que encargarme del tema de víctimas, de seguridad, las relaciones políticas del municipio, de educación, Jefe de Personal, bueno eran un sinfín de ocupaciones, yo mantenía en reuniones, eventualmente digo que él estaba allí por dos procesos que se tuvo que contratar y él estuvo allí me tocaba estar a mi como supervisor del contrato en la apertura de los sobres. Preguntado. Indíquele al despacho si usted podía ver a menudo, a diario o seguido, con qué periodicidad usted veía al señor DUVAN en las instalaciones de la Alcaldía. Contestó. Como le digo eventualmente yo lo veía, él trabajaba en el mismo edificio, pero mi oficina era en el último piso y la oficina donde se hacían la apertura de los sobres era el segundo entonces yo seguía derecho para el tercer piso, entonces eventualmente lo veía, tampoco voy a decir que no lo veía nunca porque estaría mintiendo, pero si lo veía, por eso le digo que eventualmente lo veía que estaba allí en la Alcaldía.

#### **2.5.5. Testimonio del señor BREINER VALANTA**

Es funcionario de la Alcaldía Municipal, desde nombramiento en 31 de enero de 2010. Trabaja en la Secretaría de Gobierno. Preguntado. Conoce al señor ARBEY DUVAN CUENCA OSORIO. Contestó. Si claro del año 2012 y al 2015. Preguntado. Indique al despacho él para qué dependencia trabajaba. Contestó. Estuvo en la Oficina de Contratación del Municipio. Preguntado. En la oficina de contratación quién más laboraba. Contestó. Estaba él como persona encargada, siempre lo miraba a él. Preguntado. Que personas hacían la función de asesor jurídico. Contestó. No recuerdo. Preguntado indíquele al despacho si lo sabe cuáles eran las funciones que ejercía el señor DUVAN. Contestó. El manejaba la contratación en la oficina de contratación de la Alcaldía. Preguntado. Qué temas de contratación. Contestó. Todos los temas de

contratación.(...). Preguntado. Indíqueme al despacho si la oficina de contratación estaba determinada dentro de la planta de dependencias de la Alcaldía. Contestó. Yo creo que estaba adscrita a la Secretaría de Planeación. Preguntado. Cuando usted dice creo a que se refiere. Contestó. Que puede ser la Secretaría de Planeación o de Gobierno (inaudible). Preguntado usted con qué periodicidad veía al señor DUVAN en la alcaldía del Municipio de Suarez. Contestó. Todos los días, los días laborales en la oficina de contratación. Preguntado. Conoce al señor Carlos Aquite. Contestó. era el Secretario de Gobierno. Preguntado. Quién fue Jefe de Personal. Contestó. Me parece que esta a cargo de la Secretaría de Gobierno. Preguntado Durante el tiempo que fue Secretario de Gobierno el señor CARLOS AQUITE, citó a reuniones a empleados. Contestó. si hacia reuniones periódicas o para programar actividades. Preguntado. Quiénes iban a esas reuniones. Contestó. Todo el personal de la Alcaldía, funcionarios y contratistas. Preguntado. Cuál era el objeto de esas reuniones. Contestó para programar actividades o los informes o planes de acciones. Preguntado. Cuáles eran sus funciones para el municipio de Suarez cuando estaba el señor DUVAN. Contestó. Desde el 2010 estoy coordinado el tema de cultura, me tocaba programar actividades en tema de educación en la casa de la cultura. Preguntado. Usted dónde cumplía esas funciones. Contestó. En el Municipio de Suarez en la Oficina de Cultura. Preguntado. En qué sede. Contestó. Casa de la cultura. Preguntado. La Casa de la Cultura está ubicada en el edificio de la Alcaldía de Suarez. Contestó. No, esta externa (ilegible) está a unos 20 metros del edificio de la Alcaldía actualmente está a la entrada del Municipio estamos hablando de unos 400 metros más o menos. Preguntado. Cuántos metros hay desde su oficina la oficina del señor DUVAN. Contestó. A unos 30 o 40 metros en la antigua Casa de la Cultura. Preguntado. Cómo le consta si usted si su oficina quedaba por fuera de las instalaciones del Municipio de Suarez, y él ingresaba a la Alcaldía, cómo se daba cuenta usted del ingreso de él a dichas instalaciones. Contestó. Porque en ese tiempo yo firmaba un libro que hay en la entrada de la oficina de la Alcaldía, en portería, tocaba firmar todos los días, todos los días le veía la cara por obligación. Preguntado. Quien dispuso de la firma de ese libro. Contestó. No se llegaba un personal (inaudible) y lo colocaban (inaudible). Preguntado. Que función tenía o que fin tenía la firma de ese libro. Contestó. Yo creo que control de asistencia para todos los servidores y funcionarios que estaban allí. Se concede el uso de la palabra a la apoderada de la parte demandante. Preguntado. Informe si el señor DUVAN CUENCA realizaba las labores de manera directa o indirecta y cómo usted se dio cuenta de ello. Contestó. por medio de contrato cuando se terminó la administración quedó por fuera entonces me imagino que era por medio de un contrato. Preguntado. Diga si el señor realizaba las labores personalmente y cómo se dio cuenta de ello. Contestó. Siempre que yo pasaba por la oficina de contratación él estaba ubicado en la oficina de contratación, hasta allí tengo conocimiento no sé si era en forma directa o indirecta, no se que pasaba en la oficina de contratación. Preguntado. Refiera si las actividades que desarrollaba el señor DUVAN CUENCA eran continuas o discontinuas y cómo se dio cuenta de ello. Contestó. Durante todo el tiempo que lo vi trabajando allí lo vi trabajando ininterrumpidamente. Preguntado. Usted sabe si el señor DUVAN CUENCA cumplía un horario laboral, en caso afirmativo qué horario cumplía y usted por qué conoce de ello. Contestó. Hablo por lo que yo veía, mi oficina quedaba a 30 o 40 metros y lo veía en la oficina de contratación y me imagino que cumplía un horario porque siempre lo miraba allí hasta tarde. Preguntado cuál era ese

horario. Contestó. Estábamos trabajando de siete y media a doce y de dos de la tarde a seis de la tarde. Preguntado. Diga si el señor DUVAN CUENCA cumplía o no órdenes, en caso de respuesta afirmativa en qué consistían esas órdenes y quién las emitía. Contestó. no se decir, solo que tenía un contrato y siempre lo miraba allí (ilegible) me imagino que el Alcalde que lo nombró allí o de la Oficina de contratación creo yo o debe ser así (inaudible). Preguntado. Le consta si el señor DUVAN CUENCA atendía público. Contestó. La verdad no me consta (ilegible) siempre lo veía ahí trabajando en su oficina y ahí se miraban personas, había un compañero haciéndole una pregunta (inaudible). (...)Preguntado. Usted sabe si el señor DUVAN CUENCA tenía un cronograma determinado. Contestó. No me consta, no se decirle si tenía un cronograma. Preguntado. Conoce las razones por las cuales el señor DUVAN CUENCA no siguió prestando labores al Municipio de Suarez. Contestó. Creería que como hay cambio de Administración, digo yo. Preguntado. Sabe o le consta si el señor DUVAN CUENCA recibía una remuneración por sus servicios. Contestó. Pues yo creo que sí, tanto tiempo que estaba allí me imagino que estaba recibiendo una remuneración. Preguntado. Usted señala que se firmaban unas planillas, esas planillas también eran firmadas por los contratistas. Contestó. Si en la portería había una especie de libro que a todos nos tocaba firmar a la entrada, a las siete y media, colocar la hora de entrada y de salida, siempre tocaba firmarlo. Se concede el uso de la palabra a la apoderada del Municipio de Suarez, señala que no tiene más preguntas.

## **2.6. Análisis del caso concreto**

En el expediente, se encuentra acreditada la suscripción de los contratos de prestación de servicios por el demandante con el Municipio de Suarez Cauca, cuyo objeto fue "PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN PARA LOS PROCESOS CONTRACTUALES DE MÍNIMA CUANTÍA DEL MUNICIPIO DE SUAREZ CAUCA", en algunos de los contratos se realizó la descripción de las siguientes labores a desarrollar por el contratista:

1. Diligenciamiento de formatos de contratación en las diferentes modalidades de mínima cuantía.
2. Digitar el texto de los contratos de mínima cuantía proyectados a las dependencias responsables para los sectores de inversión.
3. Proyectar resoluciones de aprobación de pólizas, adjudicación de contratos y todas las relacionadas con el proceso contractual.
4. Llevar el archivo en medio magnético de los contratos de mínima cuantía,
5. Brindar atención e información al público sobre los procesos de mínima cuantía.

En cada uno de los contratos se determinó el pago por mensualidades vencidas previa certificación de cumplimiento de las labores suscrita por el supervisor del contrato y la presentación del INFORME DE ACTIVIDADES firmada por el contratista. Se indicó así mismo que la supervisión del contrato estaría a cargo de la Secretaría de Planeación e Infraestructura Municipal. Se estableció así mismo que los estudios previos realizados por la entidad, la oferta del contratista, la propuesta de contratista, los certificados de disponibilidad y registros presupuestales así como otros documentos hacen parte del contrato de prestación de servicios suscritos.

Respecto del término prescriptivo, de conformidad con los términos de la sentencia de unificación trascrita en el acápite de antecedentes jurisprudenciales de la presente providencia, se evidencia que los contratos fueron suscritos de manera sucesiva sin que entre ellos existiera una interrupción superior a 30 días por tanto no hay solución de continuidad, por tanto es claro que los contratos se celebraron desde el 02 de abril de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2015, por tanto a partir de la fecha de terminación del último contrato debe contarse el término prescriptivo de tres años (el cual se cumplía el 31 de diciembre de 2018), evidenciándose que la petición de reconocimiento de la relación laboral fue elevada el día 11 de mayo de 2018 y la demanda se formuló el día 13 de noviembre de 2018, por tanto no operó la prescripción respecto de la declaración de pretensión de contrato realidad.

Establecida la no ocurrencia de la prescripción, aborda el despacho el estudio referente a la configuración de los elementos constitutivos de la relación laboral.

De conformidad con las pruebas documentales, el interrogatorio de parte y los testimonios practicados, es dable concluir que el señor DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO, prestaba sus servicios profesionales especialmente en el área de su conocimiento como Ingeniero de Sistemas, para el Municipio de Suarez Cauca, se ha determinado que las actividades se relacionaban con los asuntos de contratación de mínima cuantía del municipio esencialmente respecto de la publicación de las convocatorias, organización de los expedientes administrativos contractuales, proyección de algunos actos administrativos, actividades que esencialmente eran supervisadas y dirigidas por el asesor jurídico del Municipio para Asuntos de Contratación, persona con la cual el demandante mantenía una continua comunicación puesto que el asesor se presentaba sólo de manera ocasional en el Municipio, estableciéndose que era el señor DUVAN ARBEY CUENCA quien le brindaba información y documentación al abogado externo para el adelantamiento de los procesos contractuales de la entidad territorial.

Aunque se indica que la supervisión del contrato estaba a cargo de la Secretaría de Planeación, el relato del mismo accionante devela que la persona que dirigía las actividades era el Asesor Externo de Contratación siendo el papel de la mencionada secretaría la de aprobar los informes y realizar seguimiento al cumplimiento contractual.

De la misma declaración de la parte demandante se devela que no recibía órdenes directas, ni supervisión y estaba sujeto al control permanente de sus actividades por parte de la Secretaría de Planeación y aunque expresara que recibía órdenes del Alcalde Municipal, no quedó plenamente determinado cuáles eran los mandatos emitidos o los seguimientos o controles concretos realizados por el Alcalde Municipal respecto de las precisas actividades encargadas al señor DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO en materia contractual, ya que de manera escueta se expresó que quien impartía las órdenes era el Alcalde Municipal.

De la forma en que se desarrollaban las actividades del demandante, se evidencia que la persona con inmediato dirección no lo era un empleado o

funcionario de la entidad territorial, sino el Asesor Externo de la Entidad, persona que como se manifestó, no prestaba sus servicios de manera permanente en las instalaciones de la Alcaldía Municipal, por lo tanto para esta autoridad judicial no se encuentra plenamente demostrado uno de los principales elementos para la estructuración de una relación laboral como lo es la subordinación o dependencia.

El cumplimiento de horarios y la prestación del servicio en un lugar establecido como lo es las instalaciones de la Alcaldía Municipal no son directamente indicadores de la existencia de una relación de carácter laboral, puesto que para la realización de ciertas actividades se requiere de su desempeño en horas hábiles y debido a que se trataba de procesos de contratación de la entidad territorial, obviamente la información y documentación reposaba y era presentada en las instalaciones del Municipio demandado, de forma que estos elementos por sí solos no permiten establecer la configuración de una relación laboral.

Respecto de la atención al público, en la declaración se indicó que los documentos eran esencialmente presentados a través de la oficina de archivo y correspondencia del Municipio de Suarez Cauca y que la atención de personas era eventual sobre todo en cercanía de cierres de procesos contractuales o para la apertura de propuestas, se indicó también por el actor en su declaración que la mayoría de las veces la atención o respuesta a solicitudes de información o de aclaración u objeciones eran formuladas a través de medios electrónicos, situación que también vino a ser confirmada por la testigo LILIBETH MONTOYA ARARAT, quien señaló ante el despacho que también prestó para el Municipio de Suarez Cauca, sus servicios de apoyo a la actividad contractual, tal como lo hacía el señor DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO, manifestando que su trabajo era esencialmente a través de las plataformas de contratación hecho que le permitía cumplir con sus funciones en cualquier momento y desde cualquier parte desde la cual pudiera conectarse a internet.

Aunque el actor en su declaración manifestara que atendía público y cumplía un horario, dicha situación no fue corroborada a través de los otros medios de prueba especialmente testimoniales, puesto que la señora LILIBETH MONTOYA ARARAT, dijo que las funciones podían prestarse sin sujeción a un horario laboral y desde cualquier lugar porque esencialmente se trataba de acceder a la plataforma de contratación estatal –SECOP-, por su parte el entonces Jefe de Personal de la Entidad Territorial manifestó que no se exigía a los contratistas cumplimiento de un horario específico, finalmente respecto del testimonio del señor BREINER BALANTA, se tiene que cumplía sus funciones en una sede distinta a la que prestaba su servicios el señor DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO, incluso sus funciones eran diferentes y no relacionadas con las desempeñadas por el demandante, de manera que su relato se limita a señalar que veía al señor CUENCA OSORIO en la Oficina de Contratación, pero no determina detalles sobre la forma en que ejercía la labor el demandante, ni tampoco respecto de la emisión de órdenes o subordinación que algún funcionario de la Alcaldía emitiera frente al accionante.

Sobre la continuidad de los contratos se tiene que en el presente caso se menciona en los contratos la existencia de estudios previos, también el demandante manifestó que la propuesta era presentada teniéndose en consideración estudios previos, de conformidad con la unificación de jurisprudencia el término estrictamente necesario 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. En el presente caso no se aportaron los estudios previos, sin embargo es del caso destacar que en su declaración el actor señaló que el número de procesos de contratación no era igual en todos los meses del año y que usualmente eran mayores en los meses de enero y podían disminuir considerablemente al mes siguiente, lo anterior denota que ciertamente no se trata de actividades de intensidad continuada sino por el contrario variables lo cual justificaría la escogencia de un contrato de prestación de servicios para el cubrimiento de las mismas, debiéndose también señalar que según las declaraciones vertidas no existía ningún otro funcionario de planta que ejerciera las mismas actividades asignadas a través del contrato de prestación de servicios suscrito por el señor DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO.

Teniéndose en consideración que para este despacho no está acreditado el elemento subordinación para la configuración de una relación laboral, no hay lugar al pronunciamiento respecto de las pretensiones de reconocimiento de prestaciones laborales y demás que serían subsecuentes a la declaratoria de nulidad del acto administrativo ficto.

## 2.7. Costas

En los términos del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, dentro de la sentencia el Juez deberá pronunciarse sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de General del Proceso.

Al cumplirse con las previsiones contenidas en el artículo 365-3 del C.G.P.<sup>3</sup>, se condenará en costas a la parte demandante, fijándose en la suma de **DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS**, las cuales al tenor del artículo 366 ibídem deberán liquidarse por Secretaría.

## III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

---

<sup>3</sup> "3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda."

EXPEDIENTE:  
DEMANDANTE:  
DEMANDADO:  
MEDIO DE CONTROL:

190013333006 2018 00311 00  
DUVAN ARBEY CUENCA OSORIO  
MUNICIPIO DE SUAREZ  
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

### FALLA:

**PRIMERO.-** Negar las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO.-** Una vez ejecutoriada esta providencia, envíese copia a la entidad demandada.

**TERCERO.-** Condenar en costas a la parte demandante de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO.-** Una vez liquidados por Secretaría, devuélvase a la parte actora el excedente de gastos ordinarios del proceso.

**QUINTO.-** Notificar la presente providencia de conformidad con el artículo 203 del CPACA.

Parte actora [amadeoceronchicangana@hotmail.com](mailto:amadeoceronchicangana@hotmail.com)

Municipio de Suarez Cauca [notificacionjudicial@suarez-cauca.gov.co](mailto:notificacionjudicial@suarez-cauca.gov.co)

La Juez,



**MARIA CLAUDIA VARONA ORTIZ**