

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “B”

Consejero Ponente: **Dr. ALFONSO VARGAS RINCÓN (E)**

Bogotá D.C., trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 68001-23-33-000-2012-00120-01 (4380-13)

Actor: GERMÁN DARÍO RUEDA SANABRIA

**Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD
D.A.S., EN SUPRESIÓN**

Autoridades Nacionales

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra la sentencia de 15 de agosto de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, dentro del proceso promovido por GERMÁN DARÍO RUEDA SANABRIA contra el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, en supresión.

ANTECEDENTES

GERMÁN DARÍO RUEDA SANABRIA, por conducto de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho establecido en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, demandó

del Tribunal Administrativo de Santander declarar la nulidad del Oficio No. DAS.SSAN.SUBDIS.SIFDAS 82543 de 28 de febrero de 2012, mediante el cual el Director del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, Seccional Santander, negó la petición de reconocimiento y pago de los derechos y acreencias laborales solicitadas el 30 de enero del mismo año, en virtud de haber ocultado la realidad laboral en los contratos de prestación de servicios, por medio de los cuales el actor desempeñó funciones públicas como Escolta al servicio subordinado y permanente de la entidad.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se declare la existencia de una relación laboral, sin solución de continuidad, entre él y el DAS desde el 1º de marzo de 2006 hasta el 15 de noviembre de 2011.

Así mismo, condenar al DAS al pago de todas las prestaciones sociales por el periodo en que prestó sus servicios, como son: cesantías e intereses, primas de navidad y riesgo; además de los valores por concepto de dotación, viáticos y demás factores salariales dejados de percibir en igualdad de condiciones a aquellos que devengan los Escoltas de la planta del DAS, en las cuantías que resulten probadas y condenar en costas a la entidad demandada.

Como hechos en que sustenta sus pretensiones señala:

Germán Darío Rueda Sanabria fue vinculado al Departamento Administrativo de Seguridad DAS en forma personal y permanente desde el 1° de marzo de 2006 hasta el 15 de noviembre de 2011, mediante la suscripción de diferentes contratos de prestación de servicios, para desarrollar las funciones de Escolta en el servicio de protección a personas.

Las funciones de protección desempeñadas por el demandante eran iguales a las realizadas por el personal de planta del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, razón por la cual todas las acreencias laborales deben liquidarse y pagarse en igual forma que a los funcionarios en propiedad; lo anterior con el fin de establecer una igualdad respecto de éstos, tal y como lo ha manifestado la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

El demandante desarrolló la prestación del servicio de manera personal, permanente y cumpliendo las órdenes impartidas por los protegidos asignados por el DAS, además el Departamento Administrativo de Seguridad le asignó un sitio habitual de trabajo, y lo enviaba a otros lugares del país para desarrollar funciones de escolta.

Para prestar el servicio de protección, el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, le asignaba armamento y carnés que lo acreditaban como funcionario de esa Entidad Pública, y precisa que recibió un salario mensual como remuneración, que ascendía a \$1.638.000.

Además de lo anterior, el actor cumplió la jornada máxima legal y en ocasiones horas extras. Dentro del marco de obligaciones de cada contrato, nunca ejerció su actividad protectora sin las instrucciones y determinaciones de la entidad.

El hecho de que el DAS haya dado el nombre de contrato de prestación de servicios a los celebrados con el demandante, no descarta la existencia de una relación laboral porque en éste caso la labor se desarrolló con subordinación y dependencia, elementos que determinan la diferencia entre uno y otro. Así, en virtud del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, debe declararse la existencia de la relación laboral.

El DAS le impuso al demandante, a través de los contratos de prestación de servicios, el cumplimiento de las funciones asignadas a un escolta de planta, pues no se trataba de un contratista con independencia y autonomía, ya que tenía que pedir autorización a la entidad demandada para cumplir las actividades, además de coordinar con el supervisor del contrato los permisos e incapacidades.

Normas violadas y Concepto de Violación

Como disposiciones violadas se citan las siguientes:

- Constitución Política, preámbulo, artículos 1, 2, 4, 6, 13, 16, 29, 42, 53, 122 y 209.
- Código Contencioso Administrativo artículo 30 (sic).

- Ley 80 de 1993, artículo 32, numeral 3º.
- Ley 909 de 2004, artículos 1, 19 y 21.
- Decreto 643 de 2004, artículos 1, 2, 5 y 56.

Como concepto de violación contra las normas invocadas expresa:

Aduce que el DAS emitió y suscribió unos contratos de prestación de servicios para vincular en forma temporal al actor como escolta, a pesar de que era deber de la entidad crear el mencionado cargo en atención a las funciones permanentes que en materia de protección prestaba el DAS, y por el amplio tiempo que se requería para ello.

El demandante asumió las funciones de protección a determinadas personas dentro del Componente de Seguridad del Programa de Protección a Dirigentes Sindicales, Organizaciones Sociales y Defensores de Derechos Humanos durante varios años, razón por la cual, la entidad está obligada a reconocerle las prestaciones sociales en virtud de las normas superiores y legales, las cuales consagran derechos mínimos laborales, irrenunciables, ciertos e indiscutibles; máxime si los Contratos de Prestación de Servicios los produjo el DAS para esconder la verdadera relación laboral que existió entre las partes.

Respecto del derecho a la igualdad, atendiendo el principio de “a trabajo igual salario igual”, se omitió equiparar la labor desempeñada por el demandante con los escoltas de planta del DAS, para que hubiera procedido el pago de las acreencias laborales que le

correspondían, en idéntica forma a aquellos; además, por regla general, la vinculación debió ser como lo hacen las demás entidades del Estado cuando se requiere un cargo superando la temporalidad de los contratos de servicios, es decir, *“por medio de un acto administrativo de nombramiento y posesión del titular, o cuando menos, nombrándolo en provisionalidad en la planta temporal que debió crear.”*

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, en supresión, por intermedio de apoderada, se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de inepta demanda, “habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde, falta de interés jurídico para obrar, enriquecimiento sin causa e injustificado del actor” y la genérica (fls. 351-376).

El origen de los contratos de prestación de servicios para la protección de líderes sindicales y sociales está regulado por el Decreto 372 de 26 de febrero de 1996, artículos 28, 29 y 32 y en la Ley 418 de 26 de diciembre de 1997, artículo 81, normativa que indicó que la misión de protección no es una actividad autónoma que corresponda al DAS sino que por el contrario las políticas y directrices, por mandato legal le corresponden al Ministerio del Interior por intermedio del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos – CRER, el cual es el encargado de aprobar la reglamentación del programa, evaluar cada

caso particular de riesgo y establecer los niveles de protección de cada una de las personas que se encuentran amenazadas.

A pesar de que el Programa de Protección está en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia, dicha entidad no cuenta con personal suficiente para desarrollar la labor de Protección, razón por la cual el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS, colabora con el programa prestando su personal; sin embargo, como el suministrado por el DAS no es suficiente para brindar protección a todos los que la necesitan, el Ministerio del Interior realiza un traslado presupuestal para que el DAS sirva de administrador y contrate al personal que le hiciera falta al programa, compre los automotores necesarios para el servicio de los beneficiarios de las medidas de protección, realice el mantenimiento de los mismos, el suministro de gasolina y en algunas ocasiones la compra de armas.

El servicio de esquemas de protección se desarrolla en virtud de la colaboración entre el Ministerio del Interior y el DAS, entidad encargada de contratar, mediante contratos estatales de prestación de servicios a personal con conocimientos en el tema de protección y a quienes se les exige el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato por medio de las misiones para prestar el servicio.

Los contratos de prestación de servicios que suscribió el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS con el actor, se desarrollaron atendiendo lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y las políticas de protección para organizaciones sindicales y

sociales dado que la entidad no contaba con personal suficiente de planta que pudiera cumplir con el programa de protección.

En la relación contractual celebrada entre el actor y la entidad demandada, no se configuró el elemento de subordinación, ya que las misiones de trabajo solamente se refirieron al desarrollo del contrato de prestación de servicios para efectos de las obligaciones contractuales que debe cumplir el contratista y no para demostrar la existencia de la subordinación.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Santander mediante sentencia de 15 de agosto de 2013 accedió a las súplicas de la demanda, declaró la nulidad del acto administrativo demandado y ordenó pagar al actor las prestaciones sociales comunes que devengan los escoltas del DAS, liquidadas conforme a los valores pactados en los contratos, sin solución de continuidad, por el tiempo comprendido entre el 1º de enero de 2008 y el 15 de noviembre de 2011, además condenó en costas a la entidad demandada (fls. 656-666).

En el plenario aparece el testimonio del señor Alirio Rueda Gómez en el que expuso que hizo parte de la dirigencia sindical de la Unión Sindical Obrera – USO Sindicato de ECOPETROL; sostuvo que el actor era su escolta, quien fue contratado por el DAS por un periodo ininterrumpido de cuatro años, trabajando de lunes a viernes y fines de semana, cumpliendo con las misiones de trabajo emitidas por el supervisor del

contrato perteneciente al DAS, a quien le reportaba diariamente las novedades del servicio, le solicitaba permisos para ausentarse del trabajo o para desplazarse a otras ciudades con el protegido que tenía a cargo; además se le exigía permanecer en las instalaciones de la entidad demandada cuando no se encontraba con el protegido, recibía una remuneración mensual y diariamente presentaba para revisión y guarda del DAS, los elementos logísticos de dotación entregados para cumplir sus funciones, como vehículos, armas, radio y chaleco antibalas.

De acuerdo con lo anterior, el actor se encontraba subordinado a las directrices impartidas por la entidad demandada, puesto que la protección a una persona a quien se le asignaba un esquema de seguridad era, para ese entonces, función propia del DAS, para lo cual el escolta debe acatar las órdenes que le sean impartidas.

Aclaró que el vínculo aducido por el demandante entre el 1º de marzo de 2006 y el 31 de diciembre de 2007, no fue acreditado porque dentro de las pruebas allegadas al plenario no obra contrato de prestación de servicios suscrito entre las partes por ese periodo.

En consecuencia, entre el demandante y el DAS existió una relación de carácter laboral porque el señor Germán Darío Rueda Sanabria prestó sus servicios como escolta ininterrumpidamente dentro del Programa de Protección a Dirigentes Sindicales, Organizaciones

Sociales y Defensores de Derechos Humanos entre el 1º de enero de 2008 y el 15 de noviembre de 2011.

FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

La apoderada del DAS, en supresión, interpone recurso de apelación contra la sentencia de 15 de agosto de 2013, con fundamento en los siguientes argumentos (fls. 668-679):

Del análisis probatorio que sirvió de sustento para determinar la existencia de la subordinación, advirtió que el A quo desconoció lo establecido en el artículo 187 del C.P.C., según el cual las pruebas deben ser apreciadas en conjunto y de acuerdo a las reglas de la sana crítica, pues da por cierta la manifestación hecha por los testigos sin verificar los documentos públicos que supuestamente acreditan las órdenes impartidas por los superiores jerárquicos.

De otra parte el fallador de Primera Instancia asemeja el objeto contractual de escolta al cuadro de funciones y competencias del empleo público de detective. Además, el A quo no apreció la descripción del empleo dentro del cual se establece la equivalencia, pues se limitó a señalar que la permanencia en disponibilidad es una función propia de los detectives y en virtud de ello el demandante desborda el contenido del contrato y cumple funciones propias de la planta de personal del DAS, argumentos que no son de recibo, por cuanto la relación contractual surgió para cubrir las necesidades de la prestación de un servicio técnico y especializado que no había sido

asignado a ningún empleo de la planta de personal del DAS, en virtud de lo establecido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

El Consejo de Estado ha señalado en materia de contrato de prestación de servicios que para que el mismo se genere, el contratista debe desarrollar las mismas funciones del servidor público, y en el presente caso ello no ocurre porque el detective no tiene la función de prestar guardia.

Por lo tanto, la realidad probatoria que reposa en el plenario indica claramente que la relación sostenida entre el DAS y el demandante es una relación de carácter contractual regulada por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, según el cual las entidades públicas pueden celebrar contratos de prestación de servicios especializados siempre y cuando no desarrollen propiamente la función pública encomendada a la entidad ni que el servicio sea prestado por ningún empleado de la planta de personal.

Según el recurrente, no se logró establecer el elemento de la subordinación, habida cuenta que dentro del proceso se encuentra demostrado que el señor Germán Darío Rueda Sanabria prestó el servicio de protección a persona protegida de manera autónoma e independiente, sujeto al esquema de seguridad.

MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado al rendir el Concepto visible a folio 718 solicitó confirmar la providencia impugnada que accedió a las súplicas de la demanda en razón a que el actor trabajó como escolta en el DAS por más de cuatro años, cumpliendo horario, recibiendo a cambio una remuneración y sujeto a las órdenes impartidas por sus superiores, subordinado a las solicitudes y directrices del Director Seccional del DAS y del Coordinador del Programa de Protección a Dirigentes Sindicales.

Como no existe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes

CONSIDERACIONES

El problema jurídico se contrae a establecer si le asiste al demandante el derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones dejadas de percibir con ocasión del vínculo que mantuvo con el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS.

Para efectos de decidir, se tiene lo siguiente:

DE LA VARIACIÓN JURISPRUDENCIAL EN MATERIA DE CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

La Sala en diversos pronunciamientos ha acogido el criterio expuesto por la Corte Constitucional¹ alrededor de la diferencia existente entre el

¹ sentencias C-555 de 1994 y C-154 de 1997.

contrato de prestación de servicios propiamente dicho, con las situaciones en las cuales la administración, con el propósito de disfrazar una verdadera relación laboral, realiza sucesivas vinculaciones bajo la modalidad de órdenes de trabajo o contratos de prestación de servicios para evadir el reconocimiento y pago de prestaciones sociales.

Así, el contrato de prestación de servicios, el cual no genera retribución distinta que los honorarios en él pactados, se celebra en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser desarrollada por personas vinculadas a la entidad o cuando requiere de conocimientos especializados para lo cual se han establecido las siguientes características:

- El contrato versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores, en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia.
- El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico o científico, constituye el elemento esencial del contrato. El contratista dispone de amplio margen de discrecionalidad para la ejecución del objeto contractual, delimitada por el plazo y la realización de la labor.

- La vigencia del contrato es temporal. Su duración debe ser delimitada por el tiempo indispensable para realizar el objeto contractual.
- La actividad puede ser desarrollada por una persona natural o jurídica.

La Sección Segunda del Consejo de Estado en relación con quienes celebraron contratos de prestación de servicios, inicialmente señaló que por estar desvirtuados los elementos esenciales de este tipo de relación contractual, emergía una relación laboral de derecho público, sin que existiera diferencia entre ella y la que desarrollan otras personas como empleados públicos que laboran en el mismo centro.

Lo anterior, por cuanto desarrollan idéntica actividad, cumplen órdenes, horario y prestan servicios de manera permanente, personal y subordinada. Ello en atención a lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política, que prevé el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades y por no tratarse de una relación laboral formalmente establecida, no se accedía a conceder prestaciones sociales propiamente dichas, sino que, a título de “indemnización” para restablecer el derecho, se ordenaba el pago del equivalente a las prestaciones sociales que percibían los empleados que prestaban sus servicios en la misma entidad, tomando como base el valor pactado en el contrato.

Se argumentaba la irrenunciabilidad de los derechos contra expresa

prohibición legal (artículo 53 de la Constitución Política) y que al desnaturalizarse una relación laboral para convertirla en la contractual regulada por la ley 80 de 1993, tales cláusulas no regían para el derecho por falta de existencia, caso en el cual no se requería de pronunciamiento judicial.

El criterio jurisprudencial anteriormente mencionado fue modificado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de noviembre 18 de 2003, expediente No. 1999-00039-01 (IJ-0039), actor. María Zulay Ramírez. Para mayor ilustración resulta pertinente transcribir los aportes de mayor relevancia jurídica de tal sentencia:

- 1.- El vínculo contractual que subyace en los contratos de prestación de servicios no es contrario a la ley.
- 2.- No existe identidad de la relación jurídica derivada del contrato (sitio donde se prestó el servicio) con la situación legal y reglamentaria, ya que, entre otras razones, el hecho de trabajar al servicio del Estado no puede en ningún caso conferir el status de empleado público, sujeto a un específico régimen legal y reglamentario.
- 3.- No existe violación del derecho de igualdad por el hecho de la suscripción de los contratos de prestación de servicios, puesto que la situación del empleado público, la cual se estructura por la concurrencia de elementos sin los cuales dicha relación no tiene vida jurídica (artículo 122 de la Constitución Política), es distinta de la que se origina en razón de un contrato de prestación de servicios. Esta

última no genera una relación laboral ni prestaciones sociales.

Igualmente la mencionada situación del empleado público es diferente a la que da lugar al contrato de trabajo que con la administración sólo tiene ocurrencia cuando se trata de la construcción y mantenimiento de obras públicas.

Cada una de estas situaciones, según la decisión de Sala Plena, “*es fuente de obligaciones bien diferenciadas por el derecho positivo, por haberse regulado por ordenamientos distintos, razón por la cual, surge como corolario obligado que los conflictos de interés que aparezcan deben medirse con la normatividad pertinente, que no es por un mismo rasero...*”.

Ahora bien, en el asunto resuelto en la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado, anteriormente mencionada, se hizo énfasis en la relación de coordinación entre contratante y contratista para el caso específico. A continuación y teniendo en cuenta que el presente proceso cuenta con las mismas características, se harán las siguientes precisiones:

El tema de la prestación de servicios ha generado importantes debates judiciales, con el resultado de la definición de la diferencia entre el primero y el contrato y el de carácter laboral, que es la existencia de tres elementos: la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. Así lo precisó la Corte Constitucional, en sentencia de C- 154

de 1.997 con ponencia del doctor Hernando Herrera Vergara.

La comparación le permitió a la Corte establecer que en el contrato de prestación de servicios se desarrolla una actividad independiente que puede provenir de una persona jurídica con respecto de la cual no existe el elemento de la subordinación laboral que se refleja en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.

Así, en la mencionada sentencia se determinó que debido a lo anterior, quien celebra un contrato de prestación de servicios tiene la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales y quien celebra un contrato de trabajo tiene el derecho al pago de éstas.

Así mismo, aunque se haya realizado una vinculación bajo la forma de contrato de prestación de servicios, si el interesado logra desvirtuar su existencia al demostrar la presencia de la subordinación o dependencia respecto del empleador, tendrá derecho al pago de prestaciones sociales en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo, (artículo 53 Constitución Política).

El anterior criterio ha sido sostenido por esta Corporación² en los siguientes términos, insistiendo en la importancia de la subordinación:

“De acuerdo con lo anterior, en un plano teórico y general, cuando existe un contrato de prestación de servicios entre una persona y una entidad pública y se demuestra la

² Expediente 0245-2003

existencia de los tres elementos propios de toda relación de trabajo, esto es, subordinación, prestación personal y remuneración, surge el derecho a que sea reconocida una relación de trabajo que, en consecuencia, confiere al trabajador las prerrogativas de orden prestacional.

(...)

De acuerdo con las pruebas que obran en el proceso, la demandante estuvo vinculada mediante contratos de prestación de servicios u órdenes de servicios durante los periodos que se encuentran señalados en el acápite de hechos probados.

La Sala reconocerá la existencia de una relación laboral por la existencia de una relación de subordinación entre la entidad contratante y la contratista, según se desprende de las cláusulas que a continuación se transcriben, además del ejercicio por parte de ésta de labores propias de un funcionario público:

(...)

Las estipulaciones anteriores permiten concluir que cuando la demandante desarrolló su actividad bajo la figura de contratos u órdenes de prestación de servicios lo hizo para cumplir una relación de tipo laboral, pues el cumplimiento de labores encomendadas se llevó a efecto en desarrollo de instrucciones impartidas por sus superiores y debía reportar a estos el desarrollo de la actividad, numeral 4...”
(Exp. 0245/03, Demandado: Servicio Nacional de Aprendizaje SENA).

Ahora bien, es necesario aclarar que la relación de coordinación de actividades entre contratante y contratista que implica que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de un horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados, no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación.

Así se dijo en la sentencia de la Sala Plena del Consejo de estado del 18 de noviembre de 2003, Rad. IJ-0039, M.-P. Nicolás Pájaro Peñaranda:

*“(...) si bien es cierto que la actividad del contratista puede ser igual a la de empleados de planta, no es menos evidente que ello puede deberse a que este personal no alcance para colmar la aspiración del servicio público; situación que hace imperiosa la contratación de personas ajenas a la entidad. Y si ello es así, resulta obvio que deben someterse a las pautas de ésta y a la forma como en ella se encuentran coordinadas las distintas actividades. Sería absurdo que contratistas encargados del aseo, que deben requerirse con urgencia durante la jornada ordinaria de trabajo de los empleados, laboren como ruedas sueltas y a horas en que no se les necesita. Y lo propio puede afirmarse respecto del servicio de cafetería, cuya prestación no puede adelantarse sino cuando se encuentra presente el personal de planta. **En vez de una subordinación lo que surge es una actividad coordinada con el quehacer diario de la entidad, basada en las cláusulas contractuales.**” (Se resalta).*

Es decir, que para acreditar la existencia de la relación laboral, es necesario probar que el supuesto contratista se desempeñó en las mismas condiciones que cualquier otro servidor público y que las actividades realizadas no eran de coordinación entre las partes, para el desarrollo del contrato.

DEL ASUNTO CONCRETO

GERMÁN DARIO RUEDA SANABRIA, sostiene que trabajó para el DAS como Escolta de Protección, mediante diferentes y sucesivos contratos de prestación de servicios; razón por la cual, considera que se configuró una relación laboral.

En el presente asunto se encuentra acreditado lo siguiente:

El demandante prestó sus servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, mediante la suscripción de diferentes contratos de prestación de servicios desempeñando las labores de Escolta, según aparece a folios 99, 112, 122, 135, 146, 158, 171, 184, 197, 210, 223 y 533 del expediente y cuyo objeto era prestar los servicios de protección, con sede principal en la ciudad de Barrancabermeja y eventualmente en la ciudad donde se asigne el esquema de protección.

En efecto, según la certificación expedida el 27 de febrero de 2011 por el Director del DAS Seccional Santander (fl. 97) y los contratos allegados, el demandante prestó sus servicios por los siguientes períodos:

- Contrato de prestación de servicios No. 111 de 2007 como escolta, por el periodo comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de 2008.
- Contrato de prestación de servicios No.61 de 2008, por el periodo comprendido entre el 1º de enero y el 30 de junio de 2009, prorrogado del 1º de julio al 29 de agosto de 2009, y del 30 de agosto al 28 de septiembre de 2009.
- Contrato de prestación de servicios No. 22 de 2009 por el periodo comprendido del 29 de septiembre de 2009 al 27 de

noviembre del mismo año, prorrogado desde el 28 de noviembre hasta el 17 de diciembre de 2009.

- Contrato de prestación de servicios No. 54 de 2009, por el periodo comprendido entre el 18 de diciembre de 2009 y el 31 de marzo de 2010.
- Contrato de prestación de servicios No.020 de 2010 por el periodo del 1º de abril al 30 de junio de 2010, prorrogado del 1º al 31 de julio de 2010.
- Contrato de prestación de servicios No. 59 de 2010 por el periodo del 1º de agosto al 31 de diciembre de 2010, prorrogado entre el 1 al 30 de septiembre de 2011 (sic).
- Contrato de prestación de servicios No. 92 de 2010 por el periodo del 28 de diciembre de 2010 al 31 de marzo de 2011, prorrogado entre el 1º al 30 de abril de 2011.
- Contrato de prestación de servicios No. 021 de 2011, por el periodo comprendido del 1º al 31 de mayo de 2011.
- Contrato de prestación de servicios No. 042 de 2011, por el periodo comprendido desde el 1º al 30 de junio de 2011.
- Contrato de prestación de servicios No. 060 de 2011 por el periodo del 1º de julio al 31 de agosto de 2011, prorrogado entre el 1º y el 30 de septiembre de 2011.

- Contrato de prestación de servicios No. 077 de 2011, suscrito desde el 1º de octubre al 15 de noviembre de 2011.

De las pruebas allegadas al plenario se constató que el señor Germán Darío Rueda Sanabria prestó sus servicios como Escolta en el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-, desde el 1º de enero de 2008 hasta el 15 de noviembre de 2011 de manera ininterrumpida, vinculado “por contrato de prestación de servicios” en los que se estableció lo siguiente:

“**PRIMERA: OBJETO** – El **CONTRATISTA** en virtud de sus condiciones personales se compromete para con el **D.A.S.** a prestar los servicios de protección; con sede principal en la ciudad de Barrancabermeja, y eventualmente en la ciudad donde se asigne el esquema protectivo, dentro del componente de seguridad a personas, del Programa de Protección a Dirigentes Sindicales, Organizaciones Sociales y Defensores de Derechos Humanos, conforme a las medidas de seguridad aprobadas por el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riegos del Ministerio del Interior y de Justicia...”

De acuerdo con lo anterior, es claro que el actor se encontraba subordinado a las directrices impartidas por la Entidad, máxime si se tiene en cuenta que la función propia del DAS es brindar seguridad a la persona que haya sido beneficiaria del esquema de protección, para lo cual el escolta debe acatar las órdenes que le sean impartidas, como ocurrió en el caso bajo estudio.

Tal situación, permite demostrar que el señor Rueda Sanabria en el ejercicio de su labor, ejecutaba labores propias de las funciones asignadas a esa entidad tal y como lo dispone el artículo 2 del Decreto 643 de 2004, entre otras:

“(...) 14. Brindar seguridad al Presidente de la República y su familia, Vicepresidente y su familia, Ministros y ex Presidentes de la República; la información relacionada con su seguridad tiene reserva legal.

(...)

Parágrafo. Para los efectos de la seguridad que deba darse a personas y dignatarios, distintas de los previstos en el numeral 14 de este artículo, que requieran la protección del Estado, deberá concertarse la asunción de dicha función por parte de otros organismos estatales que desarrollen funciones de protección. El Departamento Administrativo de Seguridad continuará prestando tales servicios hasta que sean asumidos por otras entidades, de acuerdo con los estudios de riesgo correspondientes (...).”

De lo anterior, se puede afirmar que se desvirtuaron las características del contrato de prestación de servicios porque el demandante, en su condición de Escolta no desarrolló funciones meramente temporales, pues duró vinculado por más de 3 años; no contaba con autonomía e independencia porque estaba sometido a horarios y turnos de trabajo debido a la naturaleza de sus funciones.

El material probatorio antes reseñado permite a la Sala afirmar que en el caso presente se desvirtúan las características del contrato de prestación de servicios, pues el demandante cumplía una función que podía ser desempeñada por personal de planta, las funciones o responsabilidades que se le habían asignado no eran temporales, pues basta con observar que prestó sus servicios desde el 1º de enero de 2008 hasta el 15 de noviembre de 2011, no contaba con autonomía e independencia para realizar las labores encomendadas; permanentemente debía estar atento a las instrucciones que se le

impartieran, estaba sujeto a un horario de trabajo, es decir, era dependiente y sometido a la subordinación, elementos propios de la relación laboral, no de un contrato de prestación de servicios.

En otros términos: Los servicios que el demandante prestó de manera personal, dependiente o subordinada, cumpliendo un horario de trabajo, desvirtúan la existencia del contrato de prestación de servicios que en aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas entre los sujetos de la relación laboral (art. 53 C.P.), la situación del señor RUEDA SANABRIA amerita la especial protección del Estado que garantiza el artículo 25 de la Carta Política.

Al desvirtuarse el vínculo contractual es procedente la declaración del contrato de prestación de servicios, que si bien no puede tener la misma connotación del empleado vinculado mediante una relación legal y reglamentaria, sí genera un trato similar al que tiene un empleado público que ejerce las mismas funciones.

En consecuencia, la Sala sintetiza lo expuesto indicando que en el sub-lite prevalece la realidad sobre la forma, es decir, que a pesar de la vinculación contractual, las actividades desarrolladas por el actor fueron similares a las de otros Escoltas de la Planta de la Entidad, bajo continuada subordinación, prestando personalmente el servicio y recibiendo a cambio una remuneración, razón por la cual se confirmará la decisión de Primera Instancia.

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

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia de 15 de agosto de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, dentro del proceso promovido por Germán Darío Rueda Sanabria contra el Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, en Supresión.

Cópiese, notifíquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

La anterior decisión fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

GERARDO ARENAS MONSALVE

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

ALFONSO VARGAS RINCÓN