



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

RADICADO:	17001-33-33-001-2019-00043-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	MARGARITA CEBALLOS GALEANO
DAMENDADA:	MUNICIPIO DE PÁCORÁ (CALDAS)
SENTENCIA:	116
NOTIFICACIÓN:	ESTADO N° 128 DEL 25 DE AGOSTO DE 2021

El despacho profiere sentencia en el proceso de la referencia, de conformidad con establecido en el numeral 2º del artículo 182 del CPACA y, en consideración a que se encuentra agotado el trámite necesario para tal efecto, previos los siguientes.

1. ANTECEDENTES

1.1 LA DEMANDA

Pretende la señora MARGARITA CEBALLOS GALEANO que se decrete la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio GER 172040-100-103 del 03 de julio de 2018, proferido por alcalde del MUNICIPIO DE PÁCORÁ (CALDAS), por medio del cual se resolvió negativamente la existencia de una verdadera relación laboral surgida entre la demandante y la entidad demandada, en virtud de las órdenes de trabajo o contratos de prestación de servicios sucesivos, desde el 21/01/2012 hasta el 31/12/2012, desde el 09/01/2014 hasta el 31/12/2013, desde el 02/01/2014 hasta el 31/12/2014 y, desde 02/01/2015 hasta el 31/12/2015.

A título de restablecimiento del derecho, solicita el reconocimiento y pago de los créditos laborales equivalentes a las prestaciones sociales, salariales, primas semestrales, extralegales, navidad y vacaciones no disfrutadas por el tiempo laborado, así como las cesantías e intereses causados, dotación, calzado y ropa de trabajo, vacaciones, subsidio de transporte, alimentación y familiar, horas extras diurnas y demás derechos laborales, proporcionales al tiempo laborado y liquidadas con base en los valores pactados en los respectivos contratos, sumado a la indemnización moratoria por el no pago oportuno de tales acreencias laborales, al valor de los aportes al sistema de seguridad social a salud, pensión y riesgos laborales cancelados directamente por la demandante y a las demás, establecidas en el Decreto 1042 de 1978.

Sumas que pretende debidamente indexadas al momento de liquidación de la demanda y, de las costas y agencias en derecho.

1.1.1 Síntesis de los hechos

Acude la demandante a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentando los siguientes hechos:

La señora MARGARITA CEBALLOS GALEANO laboró al servicio de la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE PÁCORÁ, realizando las funciones que describe como *“apoyo a la gestión en el desarrollo de los programas de restaurante escolar, madres comunitarias y clubes juveniles del Instituto de Bienestar Familiar en convenio con el Municipio de Pácora - Caldas”* mediante sucesivos contratos de prestación de servicios, cumpliendo un horario de 07:30 am a 12:30 pm y de 02:00pm a 06:30 pm

de martes a viernes y de 08:00 am a 02:00 pm del sábado, teniendo como última asignación mensual la suma de \$991.000.

Se afirma en la demanda que, en el desempeño de sus labores, recibía órdenes del secretario de gobierno municipal, quien igualmente fungía como supervisor o interventor de los diferentes contratos suscritos y como jefe de personal de la entidad, pero además tenía como obligación el cumplimiento del horario descrito con antelación, circunstancias que considera son muestra de la subordinación y de la falta de autonomía e independencia para el desempeño de sus funciones.

Vinculación contractual que informa, fue terminada de manera unilateral por parte de la demandada para el día 31 de diciembre de 2015.

Por último, aduce haber agotado la reclamación administrativa la cual fue contestada por oficio del que pretende su nulidad, el cual fue notificado el 05 de julio de 2018, sin que hasta la fecha se haya procedido a cancelar las sumas por conceptos de prestaciones laborales a las que considera tiene derecho la accionante.

1.2 NORMAS VULNERADAS

Se relacionan como vulnerados, las siguientes normas:

Constitución Política: artículos 1, 2, 13, 25, 53, 122, 123 y 125.

Normas Legales: El numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, Ley 244 de 1995 artículos 1, 2 y 3 modificada por la Ley 1071 de 2006.

1.3 CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Señala resumidamente, luego de hacer un recuento sobre la naturaleza y alcance jurisprudencial de los contratos de prestación de servicios, que con la expedición del acto impugnado se está vulnerando flagrantemente los derechos laborales plasmados en las normas citadas, pues las labores desempeñadas por la demandante se enmarcan en la órbita de una clara relación de naturaleza legal y reglamentaria, encontrándose palmariamente los elementos dispuestos por el artículo 23 del CST, que estructuran este tipo de relaciones, pasando a argumentar sobre cómo se encuentran reunidos cada uno de estos, dado que su actividad no era independiente, ni la desarrollaba en horarios propios, pues seguía lineamientos, instrucciones y ordenes de los superiores, lo que ha originado una verdadera relación de naturaleza laboral, que debe declararse precisamente con la presente demanda, como así lo han hecho en múltiples pronunciamientos de las altas corporaciones de las diferentes jurisdicciones en similares condiciones a las presentadas por la demandante. (fls. 5 a 10 del. cuaderno 1).

1.4 LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Dentro del término legal, luego de referirse sobre cada uno de los hechos narrados en la demanda, la entidad demandada se opuso a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones, al considerarlas desprovistas dados los presupuestos fácticos y legales, ateniéndose a lo que resulte probado dentro del proceso.

1.5 EXCEPCIONES DE FONDO

Por lo anterior, para desarrollar su estrategia de litigio, propuso una serie de excepciones de mérito, las cuales, en fijación del litigio desarrollado en audiencia inicial, fueron subsumidas en las siguientes:

i) Falta de estructuración de los elementos requeridos para la configuración de una relación laboral

ii) Prescripción

2. TRAMITE PROCESAL

Agotadas cada una de las etapas procesales previas a la citación de la audiencia inicial (admisión de la demanda, traslado de la demanda, traslado de excepciones, entre otros), el despacho dispuso celebrar la diligencia del art. 180 del CPACA para el día 21 de junio de 2021.

2.1 AUDIENCIA INICIAL

2.1.1 Fijación del litigio

En esta oportunidad, se plantearon como circunstancias fácticas tenidas como ciertas o probadas y, que fueran aceptadas por las partes, las siguientes:

“1.- La señora MARGARITA CEBALLOS GALEANO, prestó sus servicios para el MUNICIPIO DE PÁCORÁ, según los contratos de servicios allegados y cuyo objeto fue *“apoyo a la gestión en el desarrollo de los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en convenio con el Municipio de Pácora, tales como programas de restaurante escolar, madres comunitarias y clubes juveniles”*, durante los periodos que se relacionan a continuación, así:

CONTRATO	FECHA INICIAL	FECHA FINAL	DURACIÓN	FOLIOS DEL ARCHIVO “CUADERNO 1.PDF”
042	21/02/2012	31/12/2012	10 MESES 10 DÍAS	45-51 y 151
002	09/01/2013	31/12/2013	11 MESES 22 DÍAS	53-63 y 153
005	02/01/2014	31/12/2014	11 MESES 29 DÍAS	65-73 y 155
005	02/01/2015	31/12/2015	11 MESES 29 DÍAS	75-83 y 157

El demandante elevó derecho de petición, agotando la actuación en sede administrativa, recibiendo respuesta negativa a la totalidad de las peticiones formuladas, mediante Oficio GER 172040-100-103 del 03 de julio de 2018.

El Municipio encartado no canceló ningún valor por concepto de prestaciones económicas ni sociales como prima, vacaciones, cesantías, tampoco canceló salud, pensión, entre otros, durante el tiempo que estuvo vinculada.”

2.1.2 Problema jurídico

El punto litigioso fijado en audiencia se concretó en *“establecer si en este caso la ejecución del contrato estuvo regida por circunstancias que impliquen una continuada subordinación y dependencia del contratista para con la contratante. Si así se llega a demostrar, deberá establecerse los emolumentos que deban reconocerse al actor en virtud de configuración de una relación laboral”*.

Se concretaron las excepciones de fondo según se dijo antes en esta providencia.

2.2 AUDIENCIA DE PRUEBAS

Decretadas las pruebas documentales allegadas con el escrito de la demanda, Y su contestación, así como de las pruebas testimoniales solicitadas por las partes, en audiencia del 15 de julio pasado, fueron practicados y recolectados los testimonios de quienes se hicieron presentes en dicha audiencia.

2.3 AUDIENCIA DE ALEGACIONES Y JUZGAMIENTO

Agotada la etapa probatoria, se fijó fecha para audiencia de alegaciones y juzgamiento , en la que se presentaron los siguientes alegatos de conclusión:

2.3.1 Parte demandante

El apoderado de la parte demandante, presenta sus alegatos de conclusión haciendo alusión a las pruebas documentales, como testimoniales recaudadas dentro del proceso, con las cuales considera se demuestra plenamente la configuración de todos los elementos de un contrato de trabajo, relatando una serie de argumentos relativos a su demostración, especialmente sobre la subordinación y dependencia, asegura que las labores desempeñadas estaban supeditadas precisamente del secretario del gobierno, siendo esa secretaría de quienes dependía todos los programas sociales en apoyo con el ICBF, que le fueron delegados a la demandante por la alcaldía quien era la responsable de ejecutarlos, pero que dispuso de alguien para que estos fueran desarrollados de manera eficaz.

Tal y como se demostró, adujo que nunca hubo un llamado de atención en la ejecución del servicio contratado de la accionante, cumpliendo a cabalidad con un horario de trabajo en igual tiempo que el de la Alcaldía, desde una oficina propiedad de dicha entidad, en la que le era suministrado los elementos de trabajo, como el computador y demás suplementos que requería para el cumplimiento del servicio.

Puntuó sobre los diferentes contratos aportados, en los que aduce se puede evidenciar que estos no tuvieron solución de continuidad, esto es, que se ejecutaron permanentemente hasta el 31 de diciembre de 2015, así como es claro que solo fueron pagados a favor de la demandante los salarios pactados en dichos contratos, sin ningún reconocimiento prestacional laboral o social durante la ejecución o al momento de la terminación de los vínculos contractuales.

Así entonces, concluye solicitando al despacho se dé aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, al quedar claro que existió una verdadera relación laboral entre la señora MARGARITA CEBALLOS GALEANO y el MUNICIPIO DE PÁCORÁ.

(Minuto 1:55 a 7:55 del archivo denominado “04_17001333300120190004300s20210429163_08_09_2021_02_34 PM UTC” del expediente electrónico)

2.3.2 Parte demandada

El apoderado de la entidad accionada, inicia sus alegatos haciendo un recuento de lo pretendido en esta demanda, para posteriormente pasar a argumentar sobre cómo dichas peticiones carecen de todo fundamento legal, empezando con que la misma demandante sabía desde un principio de los términos del contrato por la que era vinculada, poniéndosele de presente las actividades que debía realizar en lo relativo con el apoyo en la gestión de los programas del ICBF en el municipio, tales como el restaurante escolar, madres comunitarias y clubes juveniles, lo que quedó plasmado concretamente en cada uno de los contratos que son objeto de demanda, que fueron celebrados con observancia del numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y, que por sobre todo, así fueron pactados y posteriormente liquidados, aceptados bajo el principio de buena fe en ambos casos por la demandante sin presentarse reclamo alguno.

Acto seguido, pasa a analizar los criterios decantados por los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones, constitutivos de un contrato realidad y de la legalidad del contrato de prestación de servicios, reiterando especialmente que para el caso sub examine, las labores desempeñadas por la demandante no tenían nada que ver con las misiones encargadas a los empleados de planta del municipio, razón por la que fue necesario vincularse a un particular externo, a efecto de poder ejecutar el apoyo necesario para el cumplimiento de los programas sociales encomendados al ente municipal.

Hace alusión a que el contrato de prestación de servicios desempeñado por la demandante, estuvo regido bajo total autonomía e independencia, sin perjuicio de la aplicación del principio de coordinación de actividades para la ejecución de las funciones de apoyo a desempeñar, como así quedó demostrado de los mismos testimonios obrantes en el expediente, como del interrogatorio de parte rendido por esta, de los que llama la atención quedó evidenciado que prestaba sus servicios en una ubicación fuera de las instalaciones de la alcaldía, además de que esta era visitada constantemente, lo que no es propiamente normal de un empleado público, sumado a que esta no debía pedir permiso para las salidas, las que realizaba bajo su propia cuenta y riesgo, circunstancias que considera denotan una gran autonomía e independencia.

Asegura, que la forma en que se hubiera determinado una verdadera sujeción o dependencia a un superior jerárquico, era a través de la existencia de llamados de atención, memorando, sanciones, felicitaciones, investigaciones disciplinarias, las que no encuentra probadas dentro de la presente.

(Minuto 8:00 a 28:35 del archivo denominado "04_17001333300120190004300s20210429163_08_09_2021_02_34 PM UTC" del expediente electrónico).

Dado entonces a conocer el sentido del fallo se dicta ahora la sentencia por escrito, previas estas

3. CONSIDERACIONES

3.1 COMPETENCIA

El Juzgado es competente para conocer, en primera instancia, del presente proceso, conforme lo establece el artículo 155 numeral 3 del CPACA.

3.2 GENERALIDADES

Revisado el trámite que se le impartió a este proceso, el despacho encuentra que no se evidencian irregularidades que vicien la actuación y que se constituyan en causales de nulidad. Por lo anterior, y por encontrarse agotadas las etapas procesales necesarias para que sea viable proferir sentencia, el Juzgado procederá así, de conformidad con lo establecido en el art. 187 y de acuerdo a lo consignado en el numeral 2° del artículo 182 del CPACA.

3.3 PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con la fijación del litigio realizada en la audiencia inicial, en el *sub judice* corresponde determinar los siguientes aspectos:

¿La señora MARGARITA CEBALLOS GALEANO tiene derecho al reconocimiento de la existencia de una relación laboral, al confluir el elemento esencial de la continuada subordinación y dependencia, respecto a las diferentes vinculaciones que sostuvo con el MUNICIPIO DE PÁCORÁ entre los años 2012 y 2015?

En caso afirmativo, deberá indicarse cómo se efectuaría el restablecimiento del derecho, esto es:

¿Cuáles son las prestaciones sociales reclamadas a las que tiene derecho y si alguno de tales reconocimientos le prescribió a la demandante?

Para resolver los anteriores interrogantes se efectuará un análisis jurídico y jurisprudencial aplicable a la materia. Con dichos argumentos se resolverán de paso, las excepciones de mérito que hayan sido propuestas.

3.4 Pruebas relevantes

Reposa en el expediente copia del siguiente material probatorio:

3.4.1 Parte demandante

Documentales:

- Copia del acto administrativo Oficio GER 172040-100-103 del 03 de julio de 2018, con certificación de fecha de notificación y copia de recibido. (fls. 18 a 20)
- Copia del certificado de tiempo de servicios expedido por el secretario de gobierno del Municipio de Pácora del 16 de julio de 2016. (fl. 21)
- Copia de los contratos de prestación de servicios N° 042 de 2012, N° 002 de 2013, N° 005 de 2014 y N° 005 de 2015. (fls. 22-41)

Testimoniales:

Constan en la videograbación¹ de la audiencia de pruebas, los siguientes testimonios:

- CONSTANZA OSORIO AGUIRRE. Minuto 5:55 a 31:45
- MARÍA ANGELICA ARIAS OSORIO. Minuto 33:00 a 56:55

3.4.2 Parte demandada

Documentales:

¹ Ver archivo "02_17001333300120190004300s20210380977 07_15_2021 04_52 PM UTC" del expediente electrónico

- Copia de las actas de liquidación de los contratos N° 042 de 2012, N° 002 de 2013, N° 005 de 2014 y N° 005 de 2015. (fls. 78 a 81).

Testimoniales:

A solicitud de la parte demandada, se recibieron los testimonios² de:

- MANUEL ALEJANDRO ACOSTA GÓMEZ. Minuto 1:00:25 a 1:28:41
- MÓNICA MILENA MORALES. Minuto 1:30:55 a 2:12:00

Y el interrogatorio de parte de la demandante.

- MARGARITA CEBALLOS GALEANO. Minuto 2:22:30 a 2:41:12

3.5 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

La Constitución Política de Colombia estableció la dignidad humana como uno de sus principios fundamentales. En coherencia con ello, prescribió como derechos fundamentales el derecho a la igualdad (artículo 13) y el derecho al trabajo (artículo 25), en un marco jurídico, democrático y participativo que asegure un orden político, económico y social justo.

En materia laboral, en el artículo 53 advirtió:

“ARTÍCULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.”

De lo anterior se concluye que la finalidad del constituyente fue imponer al legislador la consagración uniforme de los principios mínimos fundamentales para la protección de los trabajadores y la manera de garantizarlos, en aras de hacer efectivo el principio de igualdad ante la ley en los distintos regímenes. Evidenciando así el proceso de Constitucionalización del derecho laboral y del derecho administrativo, ante el evidente proceso de impregnación del sustrato dogmático y teleológico de la Constitución en toda la legislación.

No es gratuito que la Asamblea Nacional Constituyente haya adoptado esta posición, pues se trataba de cumplir con las imposiciones internacionales del Bloque de Constitucionalidad, que por vía de los artículos 93, 94 (y otros de la carta), se implantó en Colombia. De hecho, desde tiempo atrás, la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.)³, expresamente consagró en su Preámbulo el «reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual

² Ver archivo “02_17001333300120190004300s20210380977 07_15_2021 04_52 PM UTC” del expediente electrónico

³ Aprobada en 1919

valor» premisa que se analizó en el artículo 2 del Convenio 111 de la OIT⁴ al señalar: «todo miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva los métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto».

3.5.1 Elementos integrantes de una verdadera relación laboral

De conformidad con el artículo 23 del Código sustantivo del trabajo, para que exista una relación de naturaleza laboral, es necesario que confluayan tres elementos a saber;

- i). *La actividad personal del trabajador, es decir realizada por sí mismo, lo que implica que su ejecución no puede ser delegada en otra persona.*
- ii). *Un salario o remuneración como contraprestación del servicio prestado.*
- iii). *La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador que faculta a este para exigir el cumplimiento de órdenes en a aquel en cualquier momento respecto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos.*

En este orden de ideas, en reiterada jurisprudencia, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha desarrollado el contenido de estas directrices legales para explicar (en sentencia del 4 de febrero de 2016, expediente 0316-14), los elementos de la relación laboral así:

“(…) (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 (…)”.

Valga resaltar que estos lineamientos jurisprudenciales fueron acogidos y citados en una sentencia reciente de esa misma Corporación, con ponencia del consejero Rafael Francisco Suarez Vargas del **veintiocho (28) de junio de dos mil dieciocho (2018)**⁵.

Ahora bien, frente al tercer requisito, la continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta al último para exigir el cumplimiento

4 Aprobado por Colombia mediante la Ley 22 de 1967.

5 Proceso con radicación n° 20001-23-39-000-2015-00235-01(0500-17).

de órdenes al primero en cualquier momento y determinar circunstancias de modo, tiempo, cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, se ha decantado a nivel de la doctrina y la jurisprudencia que dicho elemento es el que resulta determinante para diferenciar una relación de tipo laboral de cualquier otra que comporte la prestación de un servicio de manera independiente en el marco de un contrato de naturaleza civil. Así, una de las expresiones más comunes de la subordinación, es la obligación de cumplir un horario por parte del trabajador, y se refleja en actitudes variadas, como cuando se impone pedir permiso para salir del trabajo o para faltar a él, puesto que, si no fuese así, el trabajador podría disponer de su tiempo según su conveniencia, siempre y cuando, claro está, cumpla con el objeto del contrato si este fuera de servicios, sujetarse a turnos para el cumplimiento de las labores, comprometiendo inclusive los días feriados fines de semana, por ejemplo.

Sobre este punto, la Corte Constitucional en sentencia C-386 de 2000, se pronunció:

*"La subordinación del trabajador al empleador como elemento distintivo y definidor del contrato de trabajo, ha sido entendida, según la concepción más favorable por la jurisprudencia y la doctrina, **como un poder jurídico permanente de que es titular el empleador para dirigir la actividad laboral del trabajador, a través de la expedición de ordenes e instrucciones y la imposición de reglamentos en lo relativo a la manera como este debe realizar las funciones y cumplir con las obligaciones que le son propias, con miras al cumplimiento de los objetivos de la empresa (...)**"*

De esta forma, si bien los elementos del contrato de trabajo son tres: prestación personal del servicio, remuneración y subordinación, con la existencia de este último es suficiente para que se configure una verdadera relación laboral, debido a que las dos primeras, esto es, la remuneración y la prestación personal del servicio, son comunes al contrato de trabajo y al contrato de prestación de servicios, **puesto que en la segunda forma de vinculación indicada, el contratista desarrolla una actividad por la cual percibe un pago o remuneración al no existir contratos de servicio gratuitos.**

Adicionalmente en el ámbito del derecho laboral administrativo, la Corte Constitucional en la sentencia C-614 de 2009, al analizar la demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 2° (parcial) del Decreto Ley 2400 de 1968, tal y como fue modificado por el artículo 1° (parcial) del Decreto Ley 3074 de 1968 introdujo a estos análisis, cinco elementos diferenciadores de la relación de trabajo respecto de la surgida de los contratos de prestación de servicios suscritos con el estado, a saber:

*"La jurisprudencia colombiana permite establecer algunos criterios que definen el concepto de función permanente como elemento, que sumado a la prestación de servicios personales, subordinación y salario, resulta determinante para delimitar el campo de la relación laboral y el de la prestación de servicios. Son estos: **i) Criterio funcional**, esto es, si la función contratada está referida a las que usualmente debe adelantar la entidad pública, en los términos señalados en el reglamento, la ley y la Constitución, será de aquellas que debe ejecutarse mediante vínculo laboral; **ii) Criterio de igualdad**: Si las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral, debe acudir a la relación legal y reglamentaria o al*

*contrato laboral y no a la contratación pública; iii) **Criterio temporal o de la habitualidad:** si las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual, o sea que si se suscriben órdenes de trabajo sucesivas, que muestra el indiscutible ánimo de la administración por emplear de modo permanente y continuo los servicios de una misma persona, y no se trata de una relación o vínculo de tipo ocasional o esporádico, es lógico concluir que nos referimos a una verdadera relación laboral; iv) **Criterio de la excepcionalidad:** si la tarea acordada corresponde a actividades nuevas y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta, puede acudir a la contratación pública; pero si la gestión contratada equivale al giro normal de los negocios de una empresa debe corresponder a una relación laboral y no puramente contractual; v) **Criterio de la continuidad:** si la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, esto es, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral.”*

Es necesario aclarar que la relación de coordinación de actividades entre las partes intervinientes en un contrato, que implica que el contratista se somete a las condiciones necesarias establecidas por el contratante 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 subordinación⁶, así lo dijo en Sala Plena el Consejo de Estado en sentencia del 18 de noviembre de 2003, Rad. U-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”.

Ahora, de otro lado, del texto del artículo 311 de la C.P. no se deriva que sea obligación del municipio la ejecución de tareas como aquellas en virtud de los contratos de prestación de servicios se adelantaron por parte del ente local para facilitar el cumplimiento de las tareas que por el decreto 1075 de 2015 le competen

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 17 de abril del 2013. C.P. Dr. Alfonso Vargas Rincón. Rad. 05001-23-31-000-2001-04064-01(1917-12)

al Ministerio de Educación Nacional, al ICBF y a otras instituciones que dice que *“Al municipio como entidad fundamental de la división político -administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”*

4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Para demostrar la relación laboral, como se dijo precedentemente, es necesario establecer los tres elementos existentes para este tipo de vinculación, esto es: **i)** La prestación personal del servicio, **ii)** La remuneración o pago y **iii)** La subordinación.

En consecuencia, el despacho procederá a estudiar particularmente este último, pues con la existencia de este es suficiente para que se configure una verdadera relación laboral, debido a que las dos primeras, esto es, la remuneración y la prestación personal del servicio, no existe discusión entre las partes.

4.1 Análisis probatorio

En la fijación de los hechos quedó aceptado por las partes que MARGARITA CEBALLOS GALEANO, prestó sus servicios de *“apoyo a la gestión en el desarrollo de los programas de restaurante escolar, madres comunitarias y clubes juveniles del Instituto de Bienestar Familiar en convenio con el Municipio de Pácora - Caldas”*, según esta relación:

CONTRATO	FECHA INICIAL	FECHA FINAL	DURACIÓN	FOLIOS DEL EXPEDIENTE
042	21/02/2012	31/12/2012	10 MESES 10 DÍAS	22-25 y 78
002	09/01/2013	31/12/2013	11 MESES 22 DÍAS	26-31 y 79
005	02/01/2014	31/12/2014	11 MESES 29 DÍAS	32-36 y 80
005	02/01/2015	31/12/2015	11 MESES 29 DÍAS	37-41 y 81

En criterio del despacho, resulta evidente que el servicio a que se comprometió prestar la demandante, es ajeno a las obligaciones legalmente radicadas en cabeza municipio demandado, ya que efectivamente se trataba de un apoyo que el señor alcalde Municipal de Pácora quiso brindar a una institución de carácter nacional como el ICBF, para el desarrollo de programas propios de ese instituto.

En efecto, las pruebas testimoniales y documentales permiten deducir que la señora Ceballos fue contratada por el Municipio, para impulsar y facilitar que los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar pudieran ser coordinados desde la propia sede local de Pácora. Empero el desarrollo de las tareas no implicaba el cumplimiento estricto de un horario, pues la naturaleza misma del apoyo brindado no permite deducir que sin tal requerimiento el ICBF o el Municipio accionado no pudieran cumplir uno con las obligaciones legales de uno y otro.

En otras palabras: todos los testimonios recaudados coinciden en afirmar lo que el contrato determina como su objeto, que es que la contratista debía coordinar con

los empleados del ICBF tanto los días, horas, lugares y actividades en los que el ICBF iría a desarrollar en el municipio de Pácora, sus propios programas, aunque en beneficio de la población de esa localidad. Esto para el juzgado, impone deducir que no tenía la contratista un horario determinado a cumplir por la propia entidad contratante, sino que sus actividades dependían propiamente de la gestión que el ICBF programaba en el municipio de Pácora.

En efecto, también la misma demandante advirtió que los desplazamientos que debía hacer a colegios o zonas rurales del municipio dependían de las remisiones y entregas que desde el mismo ICBF se determinaban, al punto que en dicha coordinación intervenían inclusive los funcionarios del instituto en Salamina, dando a entender en ese sentido, que sus labores correspondían más concretamente a la coordinación de acuerdo a los programas del ICBF, y no de una continuada subordinación, respecto al ente territorial.

Lo anterior se deduce también de los testimonios recibidos en audiencia, de MANUEL ALEJANDRO ACOSTA GÓMEZ y MÓNICA MILENA MORALES⁷, quienes coinciden en asegurar que la contratista ejercía sus labores con total autonomía e independencia, disponiendo de su tiempo, tanto así que era ella misma la que manejaba las llaves del lugar donde regularmente realizaba sus actividades, en donde incluso era constantemente visitada por familiares o conocidos, particularidad que no es propiamente congruente a un empleo público, como así lo dijera el apoderado de la demandada en sus alegatos finales.

Así lo confirmaba la señora CONSTANZA OSORIO AGUIRRE, quien expresó en tanto a si la visitaba constantemente en la oficina, dijo “si iba seguido allá a la oficina” y, sobre el manejo de las llaves de la oficina donde laboraba, asegura que “*si claro, ella manejaba las llaves y ella entraba y salía cuando cerraba la oficina*”, seguidamente ante la pregunta si esta disponía autónoma e independientemente para entrar y salir, aseguró que así era.⁸

En igual sentido se tiene el testimonio rendido por la señora MARÍA ANGELICA ARIAS OSORIO, quien manifestó que la demandante recibía directrices tales como “*tienes que ir mañana a vereda, mañana llegan los complementos, mañana tienes que hacer tal actividad con el adulto mayor, con los niños*” y en tanto al manejo de las llaves, manifestó que “*las llaves las manejaba Margarita*” teniendo que muchas veces salir con urgencia porque se debía desplazar a alguno de los colegios objeto de los programas alimenticios, siendo su obligación el cerrar la oficina, explícitamente expresó que “*ella se desplazaba sola en el transporte público, ella pagaba su pasaje*”, situaciones que le constaban puesto que la visitaba muy frecuentemente en dicha oficina junto con su esposo, quien es el hermano de la demandante.⁹

El despacho no desconoce los testimonios rendidos por las señoras CONSTANZA OSORIO AGUIRRE y MARÍA ANGELICA ARIAS OSORIO, sin embargo, su dicho no puso de manifiesto circunstancias propias a la demostración de la subordinación que denuncia la actora, pues más allá del horario que adujeron les constaba cumplía, sus relatos resultaron dicentes por sí mismos más de una independencia y autonomía para cumplir sus obligaciones que para demostrar una subordinación,

7 Audiencia de pruebas del 15 de julio de 2021, contenidas en videograbación encontrada en el expediente minutos 1:30:55 en adelante.

8 Audiencia de pruebas del 15 de julio de 2021, contenidas en videograbación encontrada en el expediente minutos 5:55 en adelante.

9 Audiencia de pruebas del 15 de julio de 2021, contenidas en videograbación encontrada en el expediente minutos 35:20 en adelante.

al decir que conocieron sobre la dependencia a la que esta estaba sometida con el secretario de gobierno municipal por ser “su jefe inmediato”, pero a este lo vieron muy pocas veces en la oficina donde trabajaba la demandante, durante todo el tiempo que esta estuvo vinculada, a pesar de que ambas testigos fueron concordantes en aducir que la visitaban constantemente.

Más bien, esa afirmación de que la visitaban frecuentemente, da la idea de una liberalidad y autonomía de la demandante para cumplir con sus tareas sin el yugo que implica una subordinación a un jefe, el cumplimiento de unos horarios estrictos de trabajo y unas tareas asignadas por un superior para cumplir diariamente. Justamente la posibilidad de recibir constantes visitas denota la liberación de horarios estrictos de trabajo, lo que a su vez permite deducir que las tareas a cumplir, cuando se coordinaban con los servidores del ICBF permitían a la demandante organizar su propio tiempo de trabajo.

De otro lado, el testigo MANUEL ALEJANDRO ACOSTA GÓMEZ quien fuera el secretario de gobierno para las fechas relevantes a este proceso, expuso entre otras cosas que bajo su percepción no se configuró una verdadera relación laboral, por cuanto esta disponía de su tiempo y de las llaves de la oficina donde laboraba, de allí que afirme que era autónoma e independiente.

Dicho testigo recuerda y afirma que a la actora solo se le pedía que presentara informes acordes a las actividades específicas, relacionadas en el objeto del contrato de prestación de servicios, lo cual era el procedimiento común para todos los demás contratistas. Además expuso que el municipio no tenía el personal suficiente para el cumplimiento de las actividades que finalmente terminó desempeñando la actora, a la cual asegura que nunca le dio ningún tipo de orden, requerimiento o llamado de atención, más allá de la supervisión que debía ejercer sobre dicho contrato por servicios.¹⁰

No halla el juzgado motivos para no darle credibilidad a esa versión testimonial, que se acompaña como el propio contenido del contrato de prestación de servicios y con los dichos de todos los testigos.

Por su parte, la testigo MÓNICA MILENA MORALES quien trabaja con la administración del municipio como auxiliar administrativo desde el 03 de enero del año 2012, describió sobre la vinculación que tuvo la demandante con el municipio demandado, que esta había sido mediante contrato de prestación de servicios **como enlace con el ICBF**, desarrollando actividades determinadas en programas de alimentación de las escuelas, clubes juveniles, restaurantes familiares y madres comunitarias.

Atestigua que no se exigía el cumplimiento de un horario fijo para este tipo de funciones, ya que eran los mismos contratistas quienes se acomodaban de acuerdo a sus facilidades, presentando en todo caso, informes sobre el cumplimiento de las gestiones encomendadas, los cuales eran recibidos con una frecuencia mensual por ella misma, para posteriormente pasarlas al secretario de gobierno, quien se encargaba de su revisión y posterior autorización para el pago acordado contractualmente.¹¹

10 Audiencia de pruebas del 15 de julio de 2021, contenidas en videograbación encontrada en el expediente minutos 1:00:25 en adelante.

11 Audiencia de pruebas del 15 de julio de 2021, contenidas en videograbación encontrada en el expediente minutos 1:30:55 en adelante.

Pues bien, este servidor judicial encuentra coincidentes los dichos de los testimonios traídos por parte demandada, con lo estipulado en las pruebas documentales aportadas, contentivas de los sucesivos contratos de prestación de servicios, por demás, porque fueron estos quienes fungían como funcionarios adscritos a la secretaría de gobierno del Municipio de Pácora para las fechas en que se ejecutaron, conociendo de primera mano las especiales condiciones bajo las cuales se dio la prestación de los servicios acordados, sin que en sus testimonios se avizore, algún grado de mentira o falsedad, de allí entonces, que se pueda asignar credibilidad a lo expuesto por estos.

Con todo lo visto hasta este punto, es de concluir que no se demostró la configuración del principal elemento inherente a una verdadera relación de carácter laboral, pues si bien de las pruebas documentales y testimoniales ha quedado demostrada la actividad personal y de la retribución económica, en relación con la continuada subordinación y dependencia, como principal indicador de una verdadera relación de trabajo de orden laboral, no obra prueba dentro del plenario que pueda certificar fehacientemente tal condición, razón por la cual no es del caso acceder a las pretensiones de la demanda, pues no se ha logrado desvirtuar el carácter contractual de prestación de servicios de la relación que ligó a las partes durante los años 2012 y 2015.

4.2 Sobre las excepciones

En atención a todo lo discurrido anteriormente, se declararán prósperas las excepciones de mérito propuestas por la demandada, denominada: (i) Falta de estructuración de los elementos requeridos para la configuración de una relación laboral.

4.3 Costas

Con fundamento en el artículo 188 del CPACA, se condena en costas a cargo de la parte demandante.

Esto, teniendo en cuenta que la entidad demandada tuvo que recurrir a los servicios profesionales de un abogado, para que ejerciera la defensa judicial de sus intereses, efectivamente contestando demanda, asistiendo a audiencias de pruebas, presentando excepciones y alegaciones de conclusión, actividades sin las cuales no hubiera obtenido el resultado favorable.

Consecuentemente, por agendas en derecho se fijará la suma **(\$1.087.548)** equivalentes al 6% de la estimación de la cuantía efectuada en la demanda, conforme lo dispone el artículo 7 del Acuerdo PSAA16-10554 de 2016.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de (i) Falta de estructuración de los elementos requeridos para la configuración de una relación laboral, formulada por el apoderado del **MUNICIPIO DE PÁCORA (CALDAS)**, de acuerdo a lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Con fundamento en el artículo 188 del CPACA, se condena en costas a cargo de la entidad demandada. Por agendas en derecho se fija la suma de **(\$1.087.548)** conforme lo dispone el artículo 7 del Acuerdo PSAA16-10554 de 2016.

TERCERO: Desde ya se autoriza la expedición de copias auténticas de la presente sentencia que soliciten las partes procesales de conformidad con lo establecido en el art. 114 del CGP.

CUARTO: Notificar de conformidad con el artículo 203 del CPACA y demás normas complementarias o afines.

QUINTO: Una vez se encuentre ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previa cancelación de las anotaciones en el aplicativo Justicia XXI. De existir saldo en la cuenta de gastos, devuélvanse los dineros respectivos, luego de efectuar su liquidación por Secretaría.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CARLOS MARIO ARANGO HOYOS
Juez

Firmado Por:

Carlos Mario Arango Hoyos
Juez
001
Juzgado Administrativo
Caldas - Manizales

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

Código de verificación:

77f7f779b5eea982dea0acfc4850a3fc3889d9c14ba5feecdbc1675b41d7383

Documento generado en 24/08/2021 04:58:07 PM

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