



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ
Ibagué, veintidós (22) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

RADICADO N°: 73001-33-33-004-2022-00166-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: YANIT VASQUEZ RODRÍGUEZ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL - TOLIMA
Tema: Contrato Realidad

SENTENCIA

Procede el Despacho a dictar sentencia, sin que se observe nulidad que invalide lo actuado dentro del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por **YANIT VASQUEZ RODRÍGUEZ** en contra del **MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL - TOLIMA**, radicado bajo el No. **73-001-33-33-004-2022-00166-00**.

1. Pretensiones

La parte demandante eleva las siguientes pretensiones (Pág. 14 del Fol. 003 del expediente electrónico):

- 1) *“Que es nulo el oficio No SG-110-00317 fechada el pasado 25 de febrero de 2022, mediante el cual La administración municipal de ARMERO GUAYABAL TOLIMA decidió negar el reconocimiento y pago de los derechos solicitados.*
- 2) *Que como consecuencia de la prosperidad de la pretensión anterior y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la administración municipal de ARMERO GUAYABAL TOLIMA reconocer y pagar a favor de la Sra. YANIT VASQUEZ RODRIGUEZ lo correspondiente a las prestaciones sociales, la sanciona moratoria y aportes a la seguridad social por haber laborado para el ente territorial accionado y al reconocimiento y pago de cualquier derecho que se pruebe a favor de esta en el presente proceso.*
- 3) *Se falle ultra y extra petita y se condene en costas.”*

2. Fundamentos Fácticos.

Fundamenta sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos (Págs. 12 a 14 del Fol. 003 del expediente electrónico):

“1) Mi poderdante Sra. YANIT VASQUEZ RODRIGUEZ se vinculó a la administración del municipio de ARMERO GUAYABAL TOLIMA desde el 01 de marzo de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2019, desarrollando diferentes cargos, como bibliotecaria; apoyo a la gestión en programas sociales y apoyo a la población víctimas, recibiendo órdenes directas del secretario del área; mediante contratos de prestación de servicios, que me permito relacionar continuación:

Radicado N.º: 73001-33-33-004-2022-00166-00
Medio De Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Yanit Vásquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Armero Guayabal - Tolima
Sentencia de Primera Instancia

No del contrato	Valor del contrato	Vigencia Contractual
029	\$ 1.950.000	01 marzo a 31 mayo de 2012
056	\$ 3.250.000	04 junio al 31 octubre de 2012
090	\$ 1.300.000	01 nov. al 31 diciembre de 2012
015	\$ 2.475.000	enero 15 al 31 de marzo de 2013
033	\$ 2.475.000	abril 1 de 2013 a junio 30 de 2013
053	\$ 2.475.000	Julio 2 a septiembre 30 de 2013
093	\$ 2.475.000	octubre 1 a diciembre 30 de 2013
013	\$ 4.125.000	enero 3 a junio 30 de 2014
042	\$ 3.000.000	Julio 1 a septiembre 30 de 2014
073	\$ 3.000.000	octubre 1 a diciembre 30 de 2014
016	\$ 3.091.050	enero 15 a marzo 30 de 2015
047	\$ 3.091.050	abril 6 a junio 30 de 2015
089	\$ 6.482.100	Julio 9 a septiembre 30 de 2015
001	\$ 3.091.050	enero 13 a marzo 30 de 2016
065	\$ 6.182.100	abril 1 a septiembre 30 de 2016
170	\$ 3.091.050	01 oct. A 30 de diciembre de 2016
016	\$ 4.350.000	enero 3 a marzo 30 de 2017
094	\$ 8.700.000	abril 3 a septiembre 30 de 2017
202	\$ 4.350.000	octubre 3 a diciembre 30 de 2017
021	\$ 9.135.000	enero 3 a junio 30 de 2018
101	\$ 8.190.000	Julio 4 de 2108 a dic. 30 de 2018
004	\$ 13.320.000	enero 2 a 31 de dic. de 2019

Todo lo anterior conforme a las certificaciones expedidas por la secretaria de gobierno Dra. ANA MILENA BOLAÑOS BELTRAN, que me permito allegar.

2. Las actividades desarrolladas por el accionante, entre otras, consistían en:
- 2.1 Desarrollar las redes de información cultural; apoyar y orientar la investigación de los alumnos de las diferentes instituciones educativas en distintas áreas en las instalaciones de la biblioteca municipal.
- 2.2 Las labores para las que fue contratada mi poderdante y referenciadas en el hecho anterior, se ejecutaron bajo las directrices del Sr. Carlos Ospina Parra director local de salud; de lunes a vienes y en la jornada de 7:30 a 12:30 y de 2: pm a 6:00 pm y consecuenialmente recibió su respectiva remuneración.
- 2.3 En desarrollo del programa de familias en acción, mi cliente fue contratada por el ente demandado para recepcionar bases de datos de educación y salud; para la respectiva verificación; ingresar familias al programa de la población desplazada; recepcionar quejas y reclamos; convocar reuniones con las madres lideres para el fortalecimiento del programa. Actividades que se desarrollaron en las instalaciones de la alcaldía municipal de lunes a viernes en la jornada de 7:30 a 12:30 y de 2: pm a 6:00 pm bajo las órdenes del entonces secretario de planeación municipal Dr. ALEXANDER RUBIO GUZMAN y por lo cual recibió la correspondiente remuneración salarial.
- 2.4 Para los años 2017, 2018 y 2019 la accionada contrató a mi poderdante para que sirviera como enlace de la población victima con el municipio para: recibir diligenciar y tramitar los formatos de reclamos y quejas de las víctimas; apoyar el proceso de diligenciamiento de las solicitudes; realizar el proceso de verificación de cumplimiento de

compromisos; proyectar los derechos d petición presentados por las víctimas; publicar los avisos de orden de pago de la unidad de víctimas y realizar y contestar la acciones de tutela, entre otras actividades.

Todas las actividades referenciadas anteriormente las ejecutó mi poderdante en las instalaciones de la alcaldía municipal, de lunes a viernes en la jornada de 7:30 a 12:30 y de 2: pm a 6:00 pm bajo las órdenes de los entonces secretarios de gobierno doctores ANGELICA MARIA SOTO PEREZ, ANDRES MAURICIO GUZMAN OSPINA y WILSON PAEZ PALMA y mi cliente recibió por parte del ente territorial la correspondiente remuneración salarial.

3. El pasado 20 de diciembre de 2021 mi poderdante radicó ante el ente territorial un escrito, anexo copia, en el que solicitaba el reconocimiento y pago de las acreencias laborales, por su vinculación por considerar que la relación mantenida entre este y aquel fue de tipo laboral.

4. Mediante el oficio No SG-110-00317 fechada el pasado 25 de febrero de 2022 El ente territorial accionado respondió de manera negativa lo peticionado por mi poderdante."

3. Normas violadas y concepto de violación (Págs. 12 a 14 del Fol. 003 del expediente electrónico)

La parte demandante aduce como normas violadas las siguientes:

- Constitución Política de Colombia, arts. 4, 13, 25, 48, 53, 121, 123, 125 y 209.
- Ley 80 de 1993, art. 32.
- Ley 100 de 1993, arts. 15, 17, 20, 22, 23, 128, 157, 161 y 204.
- Decreto 1950 de 1973, art. 7.

Respecto al concepto de violación, cita apartes legales y jurisprudenciales referentes a la primacía de la realidad sobre las formas, destacando que el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el estado de tipo excepcional y se justifica constitucionalmente si es concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieran conocimientos especializados.

4. Contestación de la Demanda.

4.1. Municipio de Armero Guayabal - Tolima (Fol. 011 del expediente electrónico)

La apoderada de la Entidad demandada refiere que la señora Yanit Vásquez Rodríguez estuvo vinculada a esa Entidad a través de contratos de prestación de servicios por periodos, pues en muchas ocasiones se vieron interrumpidos y destaca que en cumplimiento de los mismos nunca se le exigió a la demandante el cumplimiento de un horario laboral y menos tuvo el carácter de subordinada, pues lo que se hacía era simplemente coordinaban sus actividades.

Radicado N.º: 73001-33-33-004-2022-00166-00
Medio De Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Yanit Vásquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Armero Guayabal - Tolima
Sentencia de Primera Instancia

Por lo tanto, asegura que como la demandante no ostentó un verdadero vínculo laboral con el Municipio de Armero Guayabal, no hay lugar a reconocer y pagar a su favor ningún valor por concepto de prestaciones sociales.

Propuso como excepciones las que denominó: “*INEXISTENCIA DEL DERECHO e INEXISTENCIA DE LA RELACIÓN LABORAL*”, de las cuales se corrió traslado a la parte demandante y quien guardó silencio dentro del término otorgado.

5. Actuación Procesal

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial el 23 de junio de 2022, correspondió su reparto a este Juzgado, quien en auto del 26 de julio de 2022 admitió la demanda, ordenando notificar al representante legal de la entidad demandada y al Ministerio Público (Fol. 004 del expediente electrónico).

A través de auto del 7 de febrero de 2023, se fijó el 25 de abril del mismo año a las 09:30 a.m. para celebrar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011; diligencia en la que se cumplieron las etapas procesales respectivas, decretándose las pruebas que fueron debidamente solicitadas por las partes y resolviendo fijar el 8 de mayo de 2023 a las 08:30 a.m. para celebrar la respectiva audiencia de pruebas, diligencia que fue reprogramada para el 13 de julio de 2023 por petición de la apoderada judicial de la entidad demandada (Fol. 027 del expediente electrónico). En el transcurso de la audiencia de pruebas se culminó con el recaudo probatorio, se declaró cerrada la etapa probatoria y se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión, conforme las previsiones del inciso final del artículo 181 del C.P.A.C.A. (Fol. 031 del expediente electrónico).

6. Alegatos de las Partes.

6.1. Parte demandante: (Fol. 032 del expediente electrónico)

El apoderado judicial de la parte demandante en su escrito de alegaciones manifiesta que con las pruebas allegadas al plenario se pudo demostrar la relación laboral mantenida por la demandante con el ente territorial demandado, desvirtuando con ello el aparente contrato de prestación de servicios suscrito por las partes.

6.2. Municipio de Armero Guayabal (Fol. 033 del expediente electrónico)

La entidad demandada en su escrito de alegatos se ratifica en los términos de la contestación de la demanda. Manifiesta que no se lograron demostrar los tres elementos esenciales para declarar que entre demandante y demandado existió una relación laboral. Que la presencia de la demandante en las instalaciones de la entidad territorial, solo se debía a que, para realizar las labores contractuales debía hacerlo en horario de atención al público, pero que su presencia no era obligatoria.

CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Este Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por tratarse de una pretensión de carácter laboral administrativo por parte de una excontratista de una entidad estatal, por la naturaleza del medio de control, y por el órgano que profirió el acto administrativo que se demanda, todo ello de acuerdo con lo establecido en los artículos 104, 138, 155-2 y 156-3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. PROBLEMA JURÍDICO

En armonía con la fijación del litigio realizada en diligencia de audiencia inicial, el Despacho debe establecer, *“si, entre la señora YANIT VÁSQUEZ RODRÍGUEZ y el MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL (TOL.) existió una verdadera relación laboral durante el periodo comprendido entre el 01 de marzo de 2012 y el 31 de diciembre de 2019 y si como consecuencia de ello hay lugar a condenar a la Entidad demandada a reconocer y pagar a su favor las prestaciones sociales y demás emolumentos derivados de ese vínculo o si por el contrario, el acto administrativo atacado debe preservar la presunción de legalidad al haberse tratado de verdaderos contratos de prestación de servicios.”*

3. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

Se trata del acto administrativo contenido en el **oficio No SG-110-00317 de 25 de febrero de 2022**, por medio del cual la entidad demandada niega a la demandante el reconocimiento de una relación laboral y en consecuencia el pago de las correspondientes prestaciones sociales, y a título de restablecimiento del derecho, el pago de los factores salariales y demás prestaciones para el periodo comprendido entre el **1° de marzo de 2012 y el 31 de diciembre de 2019**.

4. TESIS PLANTEADAS

4.1. Tesis de la Parte Demandante

Refiere que entre la demandante y el Municipio de Armero Guayabal, existió una relación laboral comprendida entre el 1° de marzo de 2012 y el 31 de diciembre de 2019, razón por la cual se debe declarar la nulidad del acto administrativo impugnado, y a manera de restablecimiento acceder a pretensiones plasmadas en el escrito de la demanda.

4.2. Tesis de la parte demandada

Señaló, que la señora Yanit Vásquez Rodríguez estuvo vinculada a esa Entidad a través de contratos de prestación de servicios por periodos, pues en muchas ocasiones se vieron interrumpidos y destaca que en cumplimiento de los mismos nunca se le exigió a la demandante el cumplimiento de un horario laboral y menos tuvo el carácter de

subordinada, pues lo que se hacía era simplemente coordinar sus actividades. Por lo tanto, asegura que como la demandante no ostentó un verdadero vínculo laboral con el Municipio de Armero Guayabal, no hay lugar a reconocer y pagar a su favor ningún valor por concepto de prestaciones sociales, por lo que se deben denegar las pretensiones de la demanda.

5. TESIS DEL DESPACHO

Para el Despacho, en el sub-lite, NO se logró acreditar la desnaturalización de la relación contractual surgida entre las partes a raíz de la suscripción de contratos de prestación de servicio, que fueron **ejecutados entre el 1º de marzo de 2012 y el 31 de diciembre de 2019**, dado que dentro del plenario no se lograron acreditar todos los elementos que caracterizan una relación laboral, especialmente la subordinación.

6. FUNDAMENTOS DE LA TESIS DEL DESPACHO

6.1. De las modalidades de vinculación con el Estado.

En primer lugar, es preciso advertir que de consuno con nuestro ordenamiento jurídico, se han reconocido tradicionalmente tres formas de vinculación con el Estado; **i)** a través de una **relación legal y reglamentaria** – el cual comprende la regla general – que corresponde a la forma de vinculación de los empleados públicos, a través de un acto administrativo de nombramiento y posesión; **ii)** a través de un **contrato laboral** que en concreto corresponde a la forma más común de vinculación de la categoría denominada trabajadores oficiales, y **iii)** por medio del **contrato de prestación de servicios**, la que corresponde a una de las formas excepcionalmente admitidas para la vinculación con la Administración, y que es autorizada por la Ley 80 de 1993, solo debe operar bajo supuestos específicos y concretos, con la característica principal de la temporalidad.

En la presente providencia nos ocuparemos de la segunda forma de vinculación, como es el **contrato de prestación de servicios**; tema que recientemente fue abordado por nuestro órgano de cierre jurisdiccional, tribunal que mediante sentencia de unificación **SUJ-025-CE-S2-2021** adiada el 9 de septiembre de 2021, precisó tres reglas que se deben tener en cuenta en las relaciones laborales encubiertas o subyacentes, las cuales servirán como derrotero para analizar las tesis planteadas por las partes y la decisión de fondo que adoptará el despacho.

6.2. El contrato de prestación de servicios

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

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

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

Los contratos de prestación de servicios suscritos con las entidades estatales, han generado significativos debates judiciales, provocando, entre otros, el pronunciamiento de la Corte Constitucional contenido en sentencia C-154 de 1997, en la cual, luego de analizar las características del contrato de prestación de servicios y de la vinculación de carácter laboral, se establecen las diferencias de ambas figuras en los siguientes términos:

“(...) Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales –contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.

*En síntesis, **el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios**, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; **a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente.** (...)”*

Según lo plasmado por el máximo órgano de carácter Constitucional, el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestran la existencia en su ejecución, de los tres elementos que caracterizan una relación laboral, resaltándose como fundamental **la comprobación de la subordinación o dependencia con la entidad** empleadora, evento en el cual surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones laborales consagrado en el artículo 53 de nuestra Carta Magna, independientemente de la denominación que se le haya dado a dicha relación.

En ese orden de ideas concluye también que la configuración de relación laboral a partir de un contrato de prestación de servicios da lugar al reconocimiento de prestaciones sociales con base en el mismo.

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

“(...) Se entiende por empleo el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente que deben ser atendidas por una

persona natural.

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

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

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

Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones. (...) (Subrayas fuera de texto)

La H. Corte Constitucional en su sentencia **C-614 de 2009**, tuvo ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 2º del Decreto 2400 de 1968 modificado por el Decreto 3074 del mismo año y señaló que la permanencia es un elemento adicional para establecer la existencia de una relación laboral.

El artículo en examen de constitucionalidad en ese pronunciamiento señala expresamente:

“(...) Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones. (...)” (Subrayas fuera del texto)

Esta disposición fue reiterada en el artículo 7º del Decreto 1950 de 1973 en cual se prevé que:

“(…), en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto.

La función pública que implique el ejercicio de la autoridad administrativa no podrá ser objeto de contrato ni delegarse en el personal vinculado mediante esta modalidad (...).”

• **Limitaciones legales a la utilización del contrato de prestación de servicios**

Si bien la legislación colombiana ha previsto la posibilidad de acudir al contrato de prestación de servicios en los casos y para los fines establecidos en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, también se han dispuesto limitantes para evitar el abuso de esta figura jurídica.

- a) La prevista en el artículo 7 del Decreto 1950 de 1973 prevé que **“en ningún caso** podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, **en cuyo caso se**

crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto (...) la función pública que implique el ejercicio de la autoridad administrativa no podrá ser objeto de contrato ni delegarse en el personal vinculado mediante esta modalidad” (Resaltado fuera del texto).

- b) La Ley 790 de 2002, por medio de la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al presidente de la República, la cual consagra en su capítulo de disposiciones finales lo siguiente:

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

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

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

- c) La Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Único Disciplinario, establece en el artículo 48 como falta gravísima:

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

Como puede observarse, el ordenamiento jurídico estableció la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para llevar a cabo funciones propias previstas en la ley o en los reglamentos para un empleo público, y sanciona al servidor que realice dicha contratación por fuera de los fines dispuestos en el estatuto de contratación estatal.

- **Solución judicial a la utilización fraudulenta del contrato de prestación de servicios**

El principio de la primacía de la realidad sobre las formas establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, previsto en el artículo 53 de nuestra Carta Política, tiene plena operancia en aquellos eventos en que se hayan celebrado contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de tal manera que,

configurada la relación dentro de un contrato de esa modalidad, el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación del vínculo desde el punto de vista formal, con el fin de hacer valer la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado¹.

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

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

Además de las exigencias legales citadas, le corresponde a la parte demandante demostrar la *permanencia*, es decir, que la labor sea inherente a la entidad y *la equidad o similitud*, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia² para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios, una verdadera relación laboral.

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

Ello no obsta para que se reconozcan las prestaciones sociales derivadas de la relación laboral encubierta, y al efecto se ha de indicar que, en sentencia de **25 de agosto de 2016**, la Sección Segunda del Consejo de Estado unificó el criterio de interpretación sobre el título en virtud del cual se reconocen aquellas prestaciones, en los siguientes términos:

"(...) Frente al anterior panorama jurisprudencial, resulta imperioso unificar el precedente

¹ *Ibídem.*

² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de fecha 29 de septiembre de 2005, radicación Nro. 68001-23-15-000-1998-01445-01, referencia Nro. 02990-05, actor: Mónica María Herrera Vega, demandado: Municipio de Floridablanca, C.P.: Dr. Tarsicio Cáceres Toro.

con el fin último de acoger el criterio que sea más favorable a los ciudadanos que acuden ante la justicia contencioso-administrativa en busca de obtener el reconocimiento de los derechos que eran inherentes a una relación laboral pero que la Administración disfrazó con la suscripción de un contrato estatal, para lo cual ha de advertirse que el restablecimiento del derecho es una consecuencia lógica de la nulidad que se decreta, ya que una vez ejecutoriada la sentencia que así lo declara, el acto administrativo desaparece del mundo jurídico, por lo que los derechos y situaciones afectados deben volver a su estado inicial (...)

*Por consiguiente, no resulta procedente condenar a la agencia estatal demandada al pago de las prestaciones a las que tenía derecho el contratista-trabajador a título de reparación integral de perjuicios, dado que estas se reconocen como efecto de la anulación del acto que las negó, pese a su derecho a ser tratado en igualdad de condiciones que a los demás empleados públicos vinculados a través de una relación legal y reglamentaria, esto es, a pesar de tener una remuneración constituida por los honorarios pactados, le fue cercenado su derecho a recibir las prestaciones que le hubiere correspondido si la Administración no hubiese usado la modalidad de contratación estatal para esconder en la práctica una relación de trabajo. (...)*³

Ahora bien, con el fin de determinar cuáles son las prestaciones sociales que se deberán reconocer al declararse una relación de carácter laboral, se debe acudir a la clasificación que se ha hecho de estas prestaciones sobre la base de quién debe asumirlas.

En ese orden de ideas, se encuentran las que son asumidas por el empleador directamente y las que se prestan o se reconocen de forma dineraria por el Sistema de Seguridad Social Integral.

Dentro de las prestaciones que están a **cargo directamente del empleador** se encuentran las ordinarias o comunes como son entre otras **las primas y las cesantías**; por otra parte, las **prestaciones sociales que están a cargo del Sistema Integral de Seguridad Social** son **la salud, la seguridad social, los riesgos profesionales y el subsidio familiar**, que para ser asumidas o reconocidas por cada sistema debe mediar una cotización.

En el evento de que exista un contrato de trabajo o que se posea la calidad de servidor público, la cotización al sistema de riesgos profesionales y del subsidio familiar debe realizarse por el empleador; mientras que a los sistemas de pensión y salud las cotizaciones deben efectuarse por el empleador y el empleado en forma compartida según los porcentajes establecidos en la Ley para cada caso.

Teniendo claro lo anterior, la Sección Segunda ha sostenido que es viable condenar y liquidar las prestaciones ordinarias, pero que no sucede lo mismo con las prestaciones que se encuentran a cargo de los Sistemas de Seguridad. Al respecto se estableció lo siguiente:

“(...) En lo relativo a las prestaciones sociales comunes u ordinarias, esta Sala no advierte

³ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 25 de agosto de 2016. Radicación 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16. C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

dificultad para su condena y liquidación, pues están establecidas en las normas especiales que rigen dicha situación y su pago está a cargo del empleador; sin embargo, tratándose de las prestaciones compartidas y aquellas que cumplen un fin social, la situación debe ser analizada con otros criterios dependiendo del sujeto activo que efectúa la cotización”⁴.

Por lo expuesto es dable concluir que, en el caso de las prestaciones sociales a cargo de los sistemas de salud y pensiones, cubiertas por las entidades respectivas, derivadas de la financiación de las cotizaciones que efectúan las partes que integran la relación laboral, la entidad tendrá que aportar la cuota parte que dejó de trasladar a las entidades de seguridad social a las cuales cotizaba el contratista y no por la totalidad de la cotización que debía efectuar el actor.

En lo que atañe al sistema de seguridad social en salud y riesgos laborales específicamente, la reciente **sentencia de unificación del año 2021** precisó:

“(…) 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 Sección⁵ 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,⁶ 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».⁷

165. Por consiguiente, dado que corresponde al contratista sufragar dicha contribución, en tanto está obligado por la ley a efectuarla,⁸ no es procedente ordenar su devolución, aunque se haya declarado la existencia de una relación laboral encubierta. Además, reembolsar estos aportes implicaría contradecir al legislador, cuya voluntad, como se expuso, buscaba que su recaudo fuera directamente a las administradoras de servicios de salud, por tratarse, se itera, de contribuciones de pago obligatorio con una destinación específica y con carácter parafiscal.

⁴ Consejo de Estado. Sección Segunda, Sentencia del 27 de febrero de 2014. Rad. 1994-13. C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez (E).

⁵ Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B. Radicado 76001 23 33 000 2012 00288 01 (3681 2013) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de 28 de septiembre de 2016. Radicación 76001 23 33 000 2012 00288 01 (3681 2013) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁷ Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B. Radicado 76001 23 33 000 2012 00288 01 (3681 2013) C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁸ Situación que también cambia y amerita mención especial con la entrada en vigor del **Decreto 1273 de 2018** « Por el cual se modifica el artículo 2.2.1.1.1.7, se adiciona el Título 7 a la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación al pago y retención de aportes al Sistema de Seguridad Integral y Parafiscales de los trabajadores independientes y modifica los artículos 2.2.4.2.2.13 y 2.2.4.2.2.15 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo»

166. En ese orden de ideas, la Sala unifica su jurisprudencia en el sentido de precisar que, **frente al hecho consumado de la no afiliación a las contingencias de salud y riesgos laborales por parte de la Administración, es improcedente el reembolso de los aportes que el contratista hubiese realizado de más, por constituir estos aportes obligatorios de naturaleza parafiscal**⁹.

La **sentencia de unificación** también determinó los **parámetros o indicios** acerca de la auténtica naturaleza de la relación que subyace a cada vinculación contractual, así:

“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»,¹⁰ 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.¹¹ 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. (...)

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

⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA, nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), radicación número: 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16) CE-SUJ2-025-21

¹⁰ Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011.

¹¹ Luis Alonso Rico Puerta: «Teoría general y práctica de la contratación estatal». 11 ed. Bogotá: Leyer, 2019. p. 338.

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.¹²

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,¹³ la dirección y control efectivo de las actividades del contratista constituye uno de los aspectos más relevantes para identificar la existencia o no del elemento de la subordinación. En ese sentido, lo que debe probar el demandante es su inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la entidad, de manera que demuestre que esta ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en que llevó a cabo el cumplimiento de su objeto contractual. Así, cualquier medio probatorio que exponga una actividad de control, vigilancia, imposición o seguimiento por parte de la entidad, que en sana crítica se aleje de un ejercicio normal de coordinación con el contratista, habrá de ser valorado como un indicio claro de subordinación.

107. **iv) Que las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral.** El hecho de que el servicio personal contratado consista en el cumplimiento de funciones o en la realización de tareas idénticas, semejantes o equivalentes a las asignadas en forma permanente a los funcionarios o empleados de planta de la entidad, puede ser indicativo de la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente, siempre y cuando en la ejecución de esas labores confluyan todos

¹² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A; sentencia de 24 de abril de 2019; radicado 08001-23-33-000-2013-00074-01(2200-16); C.P. William Hernández Gómez.

¹³ A este respecto: Guerrero Figueroa Guillermo: Manual del derecho del trabajo. Bogotá, Leyer, 1996, págs. 54 y 55.

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;¹⁴ 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.¹⁵

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”.

Atendiendo entonces a dichos parámetros, se analizará el asunto que nos ocupa.

7. DE LO PROBADO EN EL PROCESO

Al expediente fue allegado el siguiente material probatorio relevante:

7.1. Prueba Documental

- **Parte** demandante - Documentos contenidos en el folio 003 del expediente electrónico.

¹⁴ Código Sustantivo del Trabajo, literal b) del artículo 23: [Es uno de los elementos esenciales del contrato de trabajo] «La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo».

¹⁵ Al respeto, véase, entre otras sentencias, la del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B; de 1 de marzo de 2018; radicado 2013-00117-01 (3730-2014); C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

Radicado N.º: 73001-33-33-004-2022-00166-00
Medio De Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Yanit Vásquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Armero Guayabal - Tolima
Sentencia de Primera Instancia

1. Certificaciones laborales de la demandante de los años 2012 a 2019, suscrita por la Secretaria de Gobierno del Municipio de Armero Guayabal (Págs. 4 a 8).
2. Copia del derecho de petición radicado ante la entidad demandada el 20 de diciembre de 2021, por medio del cual la demandante solicita el pago de sus acreencias laborales (Pág. 9).
3. Copia del **oficio No. SG-110-00317 del 25 de febrero de 2022** (Págs. 10 y 11).

- **Parte Demandada – Municipio de Armero Guayabal** - Documentos aportados con la contestación de la demanda, folio 011 del expediente electrónico.

1. Copia del contrato de prestación de servicios No. 029 del 1/03/2012 (Pág. 35).
2. Copia del contrato de prestación de servicios No. 056 del 4/06/2012 (Pág. 30).
3. Copia del contrato de prestación de servicios No. 015 del 15/01/2013 (Pág. 42).
4. Copia del contrato de prestación de servicios No. 033 del 1/04/2013 (Pág. 34).
5. Copia del contrato de prestación de servicios No. 053 del 2/07/2013 (Pág. 31).
6. Copia del contrato de prestación de servicios No. 093 del 1/10/2013 (Pág. 21).
7. Copia del contrato de prestación de servicios No. 013 del 3/01/2014 (Pág. 43).
8. Copia del contrato de prestación de servicios No. 042 del 1/07/2014 (Pág. 33).
9. Copia del contrato de prestación de servicios No. 073 del 1/10/2014 (Pág. 24).
10. Copia del contrato de prestación de servicios No. 016 del 15/01/2015 (Pág. 41).
11. Copia del contrato de prestación de servicios No. 047 del 6/04/2015 (Pág. 32).
12. Copia del contrato de prestación de servicios No. 089 del 9/07/2015 (Págs. 22 y 23).
13. Copia del contrato de prestación de servicios No. 065 del 1/04/2016 (Págs. 25 s 29).
14. Copia del contrato de prestación de servicios No. 170 del 1/10/2016 (Págs. 15 a 19).
15. Copia del contrato de prestación de servicios No. 016 del 3/01/2017 (Págs. 36 a 40).
16. Copia del contrato de prestación de servicios No. 094 del 3/04/2017 (Págs. 7 a 14).
17. Copia del contrato de prestación de servicios No. 202 del 3/10/2017 (Págs. 50 a 54).
18. Copia del contrato de prestación de servicios No. 004 del 2/01/2019 (Págs. 44 a 49).

7.2. Prueba Testimonial

En diligencia de audiencia inicial y a instancia de la parte demandante se decretaron los testimonios de las personas que se relacionan a continuación, los cuales fueron escuchados en la audiencia de pruebas celebrada el 13 de julio de 2023 (Fol. 031 del expediente electrónico).

1. TATIANA TRUJILLO GÓMEZ. Laboró en la alcaldía del Municipio de Armero Guayabal durante el periodo comprendido entre el año 2012 y el 2016, desempeñándose como Secretaria del convenio ICA.

2. ÁNGELA JANETH BRAVO PINZÓN. Se desempeñó como Secretaria del Consejo del municipio de Armero Guayabal entre los años 2016 a 2019. Manifestó que fuera de conocer a la demandante en las instalaciones de la alcaldía municipal, también la conoce de vecindad.

3. JAQUELINE LOZANO MORA. Refiere conocer a la demandante desde hace 20 años.

4. HECTOR SANTOS RIOS. Señala que conoce a la señora Vásquez Rodríguez desde hace más de 12 años, inclusive desde antes de que ella ingresara a trabajar en la alcaldía. El testigo trabaja en la Secretaría de Planeación de la alcaldía del municipio de Armero Guayabal desde hace 37 años.

CASO CONCRETO

Así las cosas, el Despacho procede a determinar, con base en las pruebas documentales y testimoniales decretadas, si en el presente asunto se configuran los elementos esenciales del contrato realidad, a saber: *la prestación personal del servicio, la contraprestación y la subordinación y dependencia* y las circunstancias adicionales expuestas en el anterior acápite, relacionadas con *el carácter permanente de la función contratada, la naturaleza propia de la contratante y la similitud de las labores cumplidas por la demandante con las tareas de los demás empleados públicos de la entidad relacionada con su misión y función.*

▪ DE LA PRESTACIÓN PERSONAL DEL SERVICIO.

El material probatorio recaudado, en especial **de las copias de los contratos de prestación de servicios allegados** suscritos entre la entidad demandada y la demandante, traídos en debida forma, permiten establecer que la señora **Yanit Vásquez Rodríguez** tuvo una **relación contractual** con la entidad demandada – Municipio de Armero Guayabal – Tolima, que se extendió entre el **1º de marzo del 2012 (Contrato 029/2012) y el 31 de diciembre de 2019 (Contrato 004/2019 más su adición)**, conforme se discrimina a continuación:

No. CPS DD/MM/AA	OBJETO	PERIODO	PÁGS
029 de 1/03/2012	El contratista de manera independiente, utilizando sus propios medios se compromete con el municipio a la realización de actividades de bibliotecaria para la ejecución de programas artísticos y culturales.	Plazo: Tres (3) meses. Desde el 1º de marzo de 2012, hasta el 31 de mayo de 2012.	35
056 de 4/06/2012	El contratista de manera independiente, utilizando sus propios medios se compromete con el municipio a la realización de actividades de bibliotecaria para la ejecución de programas artísticos y culturales.	Plazo: Cinco (5) meses. Desde el 4 de junio de 2012, hasta el 4 de noviembre de 2012.	30
015 de 15/01/2013	El contratista de manera independiente, utilizando sus propios medios se compromete con el municipio a la realización de actividades de bibliotecaria para la ejecución de programas artísticos y culturales.	Plazo: 75 días. Desde el 15 de enero de 2013, hasta el 31 de marzo de 2013.	42
033 de 1/04/2013	El contratista de manera independiente, utilizando sus propios medios se compromete con el municipio a la realización de actividades de bibliotecaria para la ejecución de programas artísticos y culturales.	Plazo: Tres (3) meses. Desde el 1º de abril de 2013, hasta el 30 de junio de 2013.	34
053 de 2/07/2013	El contratista de manera independiente, utilizando sus propios medios se compromete con el municipio a la realización de actividades de bibliotecaria para la ejecución de programas artísticos y culturales.	Plazo: Tres (3) meses. Desde el 2 de julio de 2013, hasta el 30 de septiembre de 2013.	31

Radicado N.º: 73001-33-33-004-2022-00166-00
Medio De Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Yanit Vásquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Armero Guayabal - Tolima
Sentencia de Primera Instancia

No. CPS DD/MM/AA	OBJETO	PERIODO	PÁGS
093 de 1/10/2013	Desarrollo de actividades de bibliotecaria para la ejecución de programas y proyectos artísticos y culturales.	Plazo: tres (3) meses. Desde el 1° de octubre de 2013, hasta el 30 de diciembre de 2013.	21
013 de 3/01/2014	El contratista de manera independiente, utilizando sus propios medios se compromete con el municipio a la realización de actividades de bibliotecaria para la ejecución de programas artísticos y culturales.	Plazo: Seis (6) meses. Desde el 3 de enero de 2014, hasta el 30 de junio de 2014.	43
042 de 1/07/2014	El contratista de manera independiente, es decir sin que exista subordinación laboral, utilizando sus propios medios se compromete con el municipio a la prestación de servicios en el desarrollo de actividades de enlace municipal y fortalecimiento, seguimiento y monitoreo a los programas sociales liderados por el Gobierno Nacional.	Plazo: Tres (3) meses. Desde el 1° de julio de 2014, hasta el 30 de septiembre de 2014.	33
073 de 1/10/2014	Desarrollo de actividades de enlace municipal y fortalecimiento, seguimiento y monitoreo a los programas sociales liderados por el Gobierno Nacional.	Plazo: Tres (3) meses. Desde el 1° de octubre de 2014, hasta el 30 de diciembre de 2014.	24
016 de 15/01/2015	El contratista de manera independiente, es decir sin que exista subordinación laboral, utilizando sus propios medios se compromete con el municipio a la prestación de servicios en el desarrollo de actividades de enlace municipal y fortalecimiento, seguimiento y monitoreo a los programas sociales liderados por el Gobierno Nacional.	Plazo: 2 meses y 15 días. Desde el 15 de enero de 2015, hasta el 30 de marzo de 2015.	41
047 de 6/04/2015	El contratista de manera independiente, es decir sin que exista subordinación laboral, utilizando sus propios medios se compromete con el municipio a la prestación de servicios en el desarrollo de actividades de enlace municipal y fortalecimiento, seguimiento y monitoreo a los programas sociales liderados por el Gobierno Nacional.	Plazo: 2 meses y 24 días. Desde el 6 de abril de 2015, hasta el 30 de junio de 2015.	32
089 de 9/07/2015	Desarrollo de actividades de enlace municipal y fortalecimiento, seguimiento y monitoreo a los programas sociales liderados por el Gobierno Nacional.	Plazo: 5 meses y 22 días. Desde el 9 de julio de 2015, hasta el 30 de diciembre de 2015.	22 y 23
065 de 1/04/2016	Realización de actividades de enlace municipal de los programas sociales liderados por el Gobierno en el Municipio de Armero Guayabal Tolima.	Plazo: 180 días. Desde el 1° de abril de 2016, hasta el 30 de septiembre de 2016.	25 a 29
170 de 1/10/2016	Contratar la prestación de servicios para el desarrollo de actividades de enlace municipal y fortalecimiento, seguimiento y monitoreo a los programas sociales liderados por el Gobierno Nacional.	Plazo: 90 días. Desde el 1° de octubre de 2016, hasta el 30 de diciembre de 2016.	15 a 19
016 de 3/01/2017	Contratar la prestación de servicios como enlace municipal de la población víctima en el Municipio de Armero Guayabal.	Plazo: Noventa (90) días. Desde el 3 de enero de 2017, hasta el 30 de marzo de 2017.	36 a 40
094 de 3/04/2017	Contratar la prestación de servicios como enlace municipal de la población víctima en el Municipio de Armero Guayabal.	Plazo: 180 días. Desde el 3 de abril de 2017, hasta el 30 de septiembre de 2017.	7 a 14

Radicado N.º: 73001-33-33-004-2022-00166-00
Medio De Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Yanit Vásquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Armero Guayabal - Tolima
Sentencia de Primera Instancia

No. CPS DD/MM/AA	OBJETO	PERIODO	PÁGS
202 de 3/10/2017	Contrato de prestación de servicios como enlace municipal de la población víctima en el Municipio de Armero Guayabal.	Plazo: 88 días. Desde el 3 de octubre de 2017, hasta el 30 de diciembre de 2017.	50 a 54
004 de 2/01/2019	Contrato de prestación de servicios como enlace municipal de la población víctima en el Municipio de Armero Guayabal Tolima. Adición	Plazo: 239 días. Desde el 2 de enero de 2019, hasta el 30 de agosto de 2019. Desde el 1° de septiembre de 2019, hasta el 31 de diciembre de 2019.	44 a 49

Luego de la anterior relación documental, se pudo comprobar que la señora Yanit Vásquez Rodríguez, durante el lapso de tiempo que sostuvo la relación contractual con el municipio de Armero Guayabal se desempeñó en tres (3) cargos, a saber:

1. BIBLIOTECARIA – entre el 1/03/2012 y el 30/06/2014.
2. ENLACE DE PROGRAMAS SOCIALES ENTRE EL MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL Y LA NACIÓN (Familias en Acción, Adulto Mayor, Desayunos Infantiles y Red Unidos) – entre el 1/07/2014 y el 30/12/2016.
3. ENLACE DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO EN EL MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL (Ley 1448 de 2011) – entre el 3/01/2017 y el 31/12/2019.

Respecto al elemento de la **prestación personal y continua del servicio** de la demandante los testigos refirieron lo siguiente:

➤ **TATIANA TRUJILLO GÓMEZ.**

*“(…) Yanit Vásquez trabajó en dos diferentes áreas en el tiempo que yo la conocí. **PREGUNTADO:** (19 min. 47 seg.) ¿En qué áreas? **RESPONDIÓ:** En el área de víctimas, y en el área de familias en acción. **PREGUNTADO:** (19 min. 58 seg.) ¿Usted nos puede indicar qué labores tenía que realizar o qué actividades realizaba la señora Yanit Vásquez allí en el área víctimas y en familias en acción que usted refiere? **RESPONDIÓ:** Atención al público en el área de víctimas, y en el de familias en acción ella era la coordinadora. (…)
PREGUNTADO: (28 min. 08 seg.) ¿En desarrollo de la labor prestada por la señora Yanit Vásquez, a usted le consta si ella cumplía horario laboral? **RESPONDIÓ:** Si señor. **PREGUNTADO:** (28 min. 42 seg.) ¿Cuál era ese horario? **RESPONDIÓ:** Era de 7 y media de la mañana a 12 y media y de 2 de la tarde a 6 de la tarde. (…)
PREGUNTADO: (30 min. 58 seg.) Y, ¿usted todos los días a las 7 y 12 y 30 observaba a la señora Yanit entrando? **RESPONDIÓ:** Si señora. **PREGUNTADO:** (31 min. 03 seg.) ¿Le consta que la señora cumplía el horario? **RESPONDIÓ:** Si señora porque prácticamente entrábamos al mismo tiempo y salíamos al mismo tiempo, por lo que la oficina en una quedaba en la misma instalación y en otra quedaba en seguida. (…)”*

➤ **ÁNGELA JANETH BRAVO PINZÓN.**

*“(…) **PREGUNTADO:** (44 min. 03 seg.) ¿Nos puede señalar en qué dependencia estaba ella? **RESPONDIÓ:** Inicialmente estaba como enlace de familias en acción, y ya en el último periodo en*

que yo trabajé, estuvo en enlace víctimas. (...) **PREGUNTADO:** (45 min. 37 seg.) Usted nos indica que ella estuvo primero en familias en acción y luego en víctimas ¿Usted sabe qué labores o qué actividades hacía la señora Yanit en estas 2 dependencias? **RESPONDIÓ:** Pues lo que generalmente, atender la oficina, atender el usuario, todo lo relacionado con los pagos, las dos oficinas las tenía abiertas todos los días laborales, cumplía su horario. Exactamente las labores no las conozco, pero ahí estaba todos los días atendiendo público. **PREGUNTADO:** (46 min. 27 seg.) ¿En estas dependencias ¿ella era la única persona que atendía las actividades o laboraba con otras personas? **RESPONDIÓ:** En familias en acción sí porque eso depende de planeación y había más personal, en víctimas la oficina era más pequeña, pero igual era como una dependencia de la Secretaría de Gobierno, el local de por sí estaba sola, pero como le digo dependía de Planeación y de Secretaría de Gobierno. **PREGUNTADO:** (50 min. 14 seg.) ¿La señora Yanit Vásquez cumplía horario? **RESPONDIÓ:** Si claro ella cumplía horario, todos cumplíamos un horario. **PREGUNTADO:** (54 min. 28 seg.) ¿Usted la veía todos los días? **RESPONDIÓ:** Si claro. **PREGUNTADO:** (54 min. 35 seg.) De acuerdo a lo manifestado por usted ¿desde el 2016 al 2019 la señora nunca se ausentó de la alcaldía? **RESPONDIÓ:** Pues de pronto un permiso que tenga una cita médica, pero ausencias largas no. (...) **PREGUNTADO:** (55 min. 52 seg.) ¿Y desde el 2016 al 2019 siempre ingresó la señora Yanit a las 7 y media de la mañana? **RESPONDIÓ:** Pues que yo, con las veces que uno pasa, entra y dice buenos días, sí. (...) **PREGUNTADO:** (56 min. 35 seg.) ¿Usted vio en algún momento que el ingeniero Alexander le hubiera dicho a la señora Yanit que tenía que cumplir el horario? **RESPONDIÓ:** Claro, todos teníamos que cumplir un horario. Expresamente decirlo no. (...)"

➤ **JACKELINE LOZANO MORA**

"(...) **PREGUNTADO:** (01:07 min. 04 seg.) ¿Usted sabe si la señora Yanit Vázquez en algún momento prestó algún tipo de servicio en la alcaldía? **RESPONDIÓ:** Sí señora. **PREGUNTADO:** (01:07 min. 19 seg.) ¿Qué tipo de servicio y en qué época fue eso? **RESPONDIÓ:** En la casa del señor alcalde de Mauricio Cuellar, en la dependencia de familias en acción, cuando ella entró a familias en acción fue en el 2014 al 2015, no estoy muy segura si el 2015. **PREGUNTADO:** (01:08 min. 05 seg.) ¿Por qué le consta a usted que ella estaba trabajando allí en familias en acción? **RESPONDIÓ:** porque en ese tiempo yo era madre titular de familias en acción y madre líder. **PREGUNTADO:** (01:08 min. 20 seg.) ¿Y entonces por esa condición usted tenía contacto con ella? **RESPONDIÓ:** Sí señora porque ella mensualmente nos citaba reuniones eh también nos daba bases para seguir con las mamitas sobre los proyectos de las familias en acción. **PREGUNTADO:** (01:08 min. 49 seg.) ¿Dónde realizaba esas reuniones? **RESPONDIÓ:** En la alcaldía, ahí en el despacho de ella, sí señora en el despacho donde tenía la oficina. **PREGUNTADO:** (01:09 min. 04 seg.) ¿O sea que usted tenía contacto con ella en esas oportunidades cuando ella hacía las reuniones? **RESPONDIÓ:** Sí señora. **PREGUNTADO:** (01:10 min. 14 seg.) ¿Infórmele a este despacho por favor, con qué frecuencia visitaba usted alcaldía? **RESPONDIÓ:** Cuando la señora Yanit nos citaba como madres líderes y cuando nosotros teníamos que llevar algún papel sobre las mamitas de los niños, que era casi por semana que teníamos que llevar papeles allá y mensual las reuniones como líderes. **PREGUNTADO:** (01:10 min. 46 seg.) ¿Y cada vez que usted visitaba la alcaldía aparte de esa mensualidad usted encontraba la señora trabajando en la alcaldía? **RESPONDIÓ:** En la oficina de familias en acción. **PREGUNTADO:** (01:12 min. 29 seg.) ¿Manifestó usted que la señora Yanit la citaba a reuniones mensuales? **RESPONDIÓ:** Sí señora. **PREGUNTADO:** (01:12 min. 36 seg.) ¿Quiere decir que para asistir a esas reuniones había una previa acordación de fecha o en cualquier momento podían llegar? **RESPONDIÓ:** No, ella nos citaba tenía fechitas, ella llevaba un cronograma que las fechas de madres nos reunía. **PREGUNTADO:** (01:12 min. 55 seg.) ¿Cada cuánto las reunía en el mes? **RESPONDIÓ:** Una vez por mes, Sí señora. (...)"

➤ **HECTOR SANTOS RIOS.**

*"(...) **PREGUNTADO:** (01:17 min. 45 seg.) Usted nos puede indicar, nos señalaba usted que ella ingresó a la alcaldía. ¿Qué ingresó a hacer la señora Yanit Vázquez en la alcaldía de Armero? **RESPONDIÓ:** Que yo recuerde cuando inició arrancó en la biblioteca pública municipal que estaba en la manzana cultural y yo laboraba en la oficina de planeación, y luego la vi en la oficina de familias en acción y en lo último fue lo de víctimas. (...) **PREGUNTADO:** (01:19 min. 56 seg.) ¿Qué hacía la señora Yanit Vázquez en la biblioteca, qué labor desempeñaba? **RESPONDIÓ:** Ella era atendiendo los niños o quien asistía a la biblioteca, aparte de eso coordinaba el tema de las reuniones para adecuar un salón o en el segundo piso, o ahí en el primer piso en la biblioteca. (...) **PREGUNTADO:** (01:20 min. 18 seg.) ¿O sea ella era como la bibliotecaria? **RESPONDIÓ:** Correcto, Sí señora. **PREGUNTADO:** (01:20 min. 24 seg.) ¿Usted nos puede indicar en qué periodo se desempeñó ella en la biblioteca? **RESPONDIÓ:** Pues la verdad yo la vi constantemente porque manteníamos en contacto en reunión en todo tema, la vi en la biblioteca y luego ya la trasladaron para allá para las instalaciones del palacio municipal y para lo de familia en acción que eran en el primer piso, por el lado de la carrera sexta, y luego ya la vi en víctimas que era ya en el segundo piso, enseguida la oficina del alcalde, del despacho del alcalde. **PREGUNTADO:** (01:21 min. 05 seg.) ¿En relación con familias en acción y víctimas usted recuerda más o menos en qué periodos, en qué año se desempeñó en cada dependencia? **RESPONDIÓ:** La verdad que no, uno casi todos los días es cotidiano verla pues, pero no recuerdo así, decir de tal a tal fecha no, no le puedo indicar, pero sí era constante el tema. (...) **PREGUNTADO:** (01:22 min. 20 seg.) ¿Informe a este despacho si en desarrollo de las actividades de familias en acción y de víctimas la señora Yanit Vázquez Rodríguez cumplió algún horario? **RESPONDIÓ:** Sí, o sea, a pesar de que éramos contratistas, lo decía por mí mismo, entrábamos a las 7:30 salíamos a las 12 y media, entrábamos a las 2 y salíamos a las 6, pero muchas veces por cuestiones laborales nos daban las 9 o 10 de la noche, normal no, aunque no cumplíamos supuestamente el contrato, no cumplíamos horario, pero nosotros entramos 7:30 2:30 hora de salida si no sabíamos porque muchas veces a las 9 o 10 de la noche ella haciendo sus informes, yo también nos encontrábamos y departábamos por ahí una gaseosa, cuando salíamos a veces los fines de semana reuniones, ese era el tema. (...) **PREGUNTADO:** (01:29 min. 00 seg.) ¿Físicamente ella trabajaba en las instalaciones de la biblioteca?, no estamos hablando de quien daba las órdenes, ¿Cuándo deja físicamente de trabajar en las instalaciones de la biblioteca y pasa físicamente, si lo recuerda a las instalaciones de la alcaldía? **RESPONDIÓ:** No, ahí sí que me queda difícil, porque pues uno estás pendiente de sus labores se encuentra con la persona va y se encuentra en la oficina de ellas, pero para saber exactamente no, no recuerdo, de todas maneras, pues hay algo muy claro no, ahí están las constancias de las órdenes de trabajo, de los informes que ella presentaba, me imagino que aparecerá hasta qué fecha estuvo allá. (...) **PREGUNTADO:** (01:32 min. 35 seg.) ¿Y les exigía cumplir horario, directamente les decía verbalmente deben cumplir horario de 8 a 12 y de 2 a 6, verbalmente se los decía? **RESPONDIÓ:** Todo el que está, nosotros iniciamos con que no se cumpla horario, pero el alcalde todos nos exigían 7 y media, inclusive él muchas veces se paraba las 7:30 para revisar quién entraba o no entraba a esa hora, pero nunca nos tenían en cuenta la hora de salida, es así no, siempre nos cobraban la entrada. **PREGUNTADO:** (01:33 min. 03 seg.) ¿Y usted observó en algún momento algún requerimiento porque algún día no cumplieran el horario por escrito o verbal? **RESPONDIÓ:** No, al rato nos alaban las orejas, teníamos que presentar informe por qué estábamos o no estábamos a esa hora, porque muchas veces nos tocaba pasar hasta las 12 o 1 de la mañana presentando informes, entonces uno al otro día, pasó esto y esto o uno lo llamaba y listo, pero no ningún requerimiento por escrito, no casi era verbal pero como casi nunca sucedía. (...) **PREGUNTADO:** (01:33 min. 35 seg.) Usted me dice que a la señora Yanit la enviaban a la gobernación, ¿Quiere decir que la señora Yamit durante estos periodos podría haber estado*

ausente en cualquier momento? **RESPONDIÓ:** Sí claro, como nos pasa a todos, cuando ella salía a buscar personas que muchas veces no llegaban que le colaboraba a la gente, iba a las diferentes veredas, iba a buscar gente o muchas veces cuando le tocaba ir representación del municipio lo que fueran los temas que le competían el alcalde siempre la delegaba para que fuera que era la más empapada del tema. (...)”

Las anteriores afirmaciones, aunque aisladas y provenientes de personas que no estuvieron durante toda la jornada laboral con la señora Yanit Vásquez Rodríguez, permiten evidenciar lo consignado en el acápite de hechos de la demanda, como es que la demandante prestó *PERSONALMENTE* el servicio contratado, sin que se pueda decir que para esta labor hubiera delegado a otra persona. Por lo anterior, se tendrá probado el aspecto de la prestación personal del servicio.

▪ **DE LA REMUNERACIÓN**

Respecto a la remuneración que recibió la demandante durante el tiempo que sostuvo la relación contractual con la entidad demandada, cada uno de los contratos mencionados específica en su correspondiente cláusula, una forma de pago y un valor, así como también contaban con el correspondiente número de Certificado de Disponibilidad Presupuestal constituido para garantizar el pago de dicho contrato.

Aunque dentro de las pruebas recaudadas no aparezcan las copias de los comprobantes de pagos realizados a la señora Yanit Vásquez Rodríguez en contraprestación a los servicios que prestó a la entidad demandada, lo cierto es que la relación probatoria descrita anteriormente, da cuenta inequívoca de que la demandante recibió una remuneración periódica y permanente por los servicios que prestó.

Lo anterior, también se prueba con los dichos de los testigos traídos al proceso, los cuales refirieron lo siguiente:

➤ **TATIANA TRUJILLO GÓMEZ**

“(…) **PREGUNTADO:** (29 min. 41 seg.) ¿Usted tiene conocimiento si en desarrollo de la labor que hacía la señora Yanit Vásquez recibía alguna remuneración, y en caso positivo, quien se la pagaba?. **RESPONDIÓ:** Si señor, la alcaldía municipal por parte de secretaría de gobierno. (...)”

➤ **ANGELA JANETH BRAVO PINZÓN**

“(…) **PREGUNTADO:** (49 min. 39 seg.) ¿Sabe usted si por la labor que prestaba la señora Yanit Vásquez recibía algún pago, alguna contraprestación? **RESPONDIÓ:** Claro, ella recibía, no tengo conocimiento de cuanto, pero ella recibía un pago mensual. **PREGUNTADO:** (49 min. 58 seg.) ¿Quién le pagaba? **RESPONDIÓ:** Realmente no sé cómo manejaban los pagos en cuanto a planeación, pero era el Municipio de Armero Guayabal era quien pagaba a todos los funcionarios. (...) **PREGUNTADO:** (51 min. 23 seg.) ¿Por qué no tiene conocimiento del pago de la señora Yanit, sabe usted si ella estaba por contrato de prestación de servicios o si había concursado? **RESPONDIÓ:** La verdad hasta allá no tenía acceso, porque, aunque se trabaja en el mismo edificio y las oficinas son contiguas, el consejo municipal no tiene acceso a los

archivos de toda la parte de finanzas de la alcaldía, sabíamos que ella era empleada. El consejo es independiente. (...) **PREGUNTADO:** (58 min. 24 seg.) Usted dice que la señora recibía un pago ¿Usted sabe si ese pago que, por ella recibir, tenía que presentar algún informe? **RESPONDIÓ:** No lo sé, sé que recibía un pago, no sé exactamente que informe o si todos los informes que presentaban hacían parte de uno. Lo único que sé es que cumplía con sus funciones, incluso, hasta en el consejo fue en representación de víctimas a rendir algunas preguntas. (...)”

➤ **HECTOR SANTOS RIOS**

“(…) **PREGUNTADO:** (01:24 min. 19 seg.) ¿Sabe usted quién paga quién desembolsa esos pagos directamente? **RESPONDIÓ:** Sí la alcaldía, la alcaldía era la que en Secretaría de Hacienda les desembolsan los pagos. (...) **PREGUNTADO:** (01:29 min. 35 seg.) Me dice señor Héctor Sánchez Santos Ríos, que después ella que se presentaran unos informes para unos pagos, creo que dijo para las cuentas de cobro, ¿Usted era contratista en ese momento? **RESPONDIÓ:** Sí. **PREGUNTADO:** (01:29 min. 53 seg.) ¿Cómo era la mecánica para presentar la cuenta de cobro, qué se presentaba? **RESPONDIÓ:** Primordial el informe, había que presentar un informe dirigido al jefe inmediato y ese ya entonces daba también el concepto de que sí había cumplido con su tema, y luego se pasaba la cuenta a secretaría de gobierno para que miraran y se enviaran los soportes, seguridad social, pago de pensión y lo otro que era el tema de la seguridad por parte de cuando le pasa un accidente, son los tres pagos que debe presentar uno, junto con la cuenta, la fotocopia de la cédula y el informe primordial. (...) **PREGUNTADO:** (01:34 min. 16 seg.) ¿Esos traslados que hacían tenían remuneración, les pagaban los viáticos? **RESPONDIÓ:** No, la verdad casi siempre pues uno con necesidad del trabajo muchas veces le toca hacer sacrificios pues como no era de todos los días, entonces muchas veces le tocaba a uno buscar la plata e ir a hacer la representación porque es trabajo de la persona. (...)”

Los anteriores dichos se respaldan con lo consignado en los contratos suscritos por las partes, los cuales contienen una cláusula denominada “**VALOR**” y otra denominada “**FORMA DE PAGO**”, esta última exige como requisitos para el pago de la labor contratada la presentación por parte del contratista de informes de ejecución al supervisor y la respectiva acreditación del pago de aportes de seguridad social.

Como se puede ver, aunque dentro de las pruebas recaudadas no aparezca copia de los comprobantes de pago realizados a la señora Yanit Vásquez Rodríguez en contraprestación a los servicios que prestó a la entidad demandada, lo cierto es que la relación probatoria descrita anteriormente, da cuenta inequívoca de que la demandante recibió una **remuneración** periódica y permanente por los servicios que prestó a la administración municipal de Armero Guayabal.

▪ **DE LA SUBORDINACIÓN, DEPENDENCIA Y SIMILITUD**

Para probar la subordinación de la contratista durante la ejecución de los contratos que él suscribió con el municipio de Armero guayabal, el Despacho destaca lo siguiente.

La sentencia de Unificación SUJ-025-CE-S2-2021, referente a los contratos de prestación de servicios – contrato realidad, establece unas condiciones mínimas, para poder referirse a la existencia del elemento constitutivo de subordinación, dentro del

desarrollo de un contrato de prestación de servicios. Así refiere, que características deben cumplirse dentro de la ejecución para poder afirmar la existencia del elemento de subordinación. De tal manera refiere:

*“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” (énfasis fuera del texto)*

De tal manera indica, que existen como indicios de la subordinación, ciertas circunstancias que permiten confirmar su existencia; entre las que destaca, las siguientes:

- i) El lugar de trabajo.
- ii) El horario de labores.
- iii) La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar.
- 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.

En ese sentido, y conforme los testimonios recaudados en la audiencia de pruebas, se tiene que, respecto al **lugar de trabajo**, de la señora Yanit Vásquez Rodríguez, se afirmó lo siguiente:

De la prueba testimonial recaudada, el despacho destaca lo siguiente.

➤ **TATIANA TRUJILLO GÓMEZ**

*“(…) Yanit Vásquez trabajó en dos diferentes áreas en el tiempo que yo la conocí. **PREGUNTADO:** (19 min. 47 seg.) ¿En qué áreas? **RESPONDIÓ:** En el área de víctimas, y en el área de familias en acción. **PREGUNTADO:** (19 min. 58 seg.) ¿Usted nos puede indicar qué labores tenía que realizar o que actividades realizaba la señora Yanit Vásquez allí en el área víctimas y en familias en acción que usted refiere? **RESPONDIÓ:** Atención al público en el área de víctimas, y en el de familias en acción ella era la coordinadora. (…)
PREGUNTADO: (22 min. 12 seg.) ¿Ella laboraba directamente con la alcaldía? **RESPONDIÓ:** Si señora, hasta donde tengo entendido. **PREGUNTADO:** (22 min. 24 seg.) Señora Tatiana, según lo que usted nos relata, su labor en la secretaria oficina del del convenio ICA era distinta a la labor que realizaba la señora Yanit Vásquez. ¿Usted nos puede indicar como se daba cuenta de que ella prestaba servicios o realizaba funciones en el área de víctimas y en familias en acción? **RESPONDIÓ:** Yo trabajé en las mismas instalaciones que ella. **PREGUNTADO:** (23 min. 03 seg.) ¿En las mismas instalaciones, en la misma oficina? **RESPONDIÓ:** Al principio si era prácticamente casi en la misma oficina. **PREGUNTADO:** (23 min. 14 seg.) ¿Y después? **RESPONDIÓ:** Ya después era en seguida de la oficina de ella. (…)
PREGUNTADO: (36 min. 03 seg.) Cuando dice que estuvo en familias en acción trabajando en la misma oficina, ¿Cuánto duró ese periodo? **RESPONDIÓ:** Ese periodo duró creo que 3 años. (…)
PREGUNTADO: (31 min. 03 seg.) ¿Le consta que la señora cumplía el horario? **RESPONDIÓ:** Si*

señora porque prácticamente entrábamos al mismo tiempo y salíamos al mismo tiempo, por lo que la oficina en una quedaba en la misa instalación y en otra quedaba en seguida. **PREGUNTADO:** (31 min. 27 seg.) Cuando usted me habla de la misma instalación y de enseguida, ¿se refiere a la alcaldía u oficinas fuera de la alcaldía? **RESPONDIÓ:** No doctora, en una ocasión trabajamos en la misma oficina, pero estaba dividida. Donde se encuentra en estos momentos la oficina de familias en acción. (...)”

➤ **ANGELA JANETH BRAVO PINZÓN**

“(…) **PREGUNTADO:** (42 min. 55 seg.) ¿Nos puede indicar por qué la señora Yanit interpuso la demanda? **RESPONDIÓ:** Porque ella estuvo laborando en la alcaldía de Armero Guayabal y creo que no le han respondido por sus derechos laborales. **PREGUNTADO:** (43 min. 05 seg.) ¿Usted nos puede indicar por qué la conoce a ella, cómo la conoce? **RESPONDIÓ:** Pues aparte de vecindad por vivir en el mismo municipio, porque también laboré 4 años en la alcaldía como secretaria del Consejo Municipal. (...) **PREGUNTADO:** (43 min. 43 seg.) ¿Ella también laboró esos 4 años en la alcaldía municipal? **RESPONDIÓ:** Ella estaba en la alcaldía, yo estaba en el consejo municipal, pero era el mismo edificio. (...)”

➤ **JACKELINE LOZANO MORA**

“(…) **PREGUNTADO:** (01:08 min. 05 seg.) ¿Por qué le consta a usted que ella estaba trabajando allí en familias en acción? **RESPONDIÓ:** porque en ese tiempo yo era madre titular de familias en acción y madre líder. (...) **PREGUNTADO:** (01:08 min. 49 seg.) ¿Dónde realizaba esas reuniones? **RESPONDIÓ:** En la alcaldía, ahí en el despacho de ella, sí señora en el despacho donde tenía la oficina. (...) **PREGUNTADO:** (01:10 min. 46 seg.) ¿Y cada vez que usted visitaba la alcaldía aparte de esa mensualidad usted encontraba la señora trabajando en la alcaldía? **RESPONDIÓ:** En la oficina de familias en acción. (...)”

➤ **HECTOR SANTOS RIOS**

“(…) **PREGUNTADO:** (01:15 min. 55 seg.) ¿Por qué la conoce? **RESPONDIÓ:** Pues porque es de la zona, yo he trabajado siempre en la alcaldía en planeación, entonces me desplazado a las diferentes veredas. Yo la conocí cuando estaba más joven y luego cuando ya ingreso a la alcaldía a laborar. (...) **PREGUNTADO:** (01:17 min. 45 seg.) Usted nos puede indicar, nos señalaba usted que ella ingresó a la alcaldía. ¿Qué ingresó a hacer la señora Yanit Vázquez en la alcaldía de Armero? **RESPONDIÓ:** Que yo recuerde cuando inició arrancó en la biblioteca pública municipal que estaba en la manzana cultural y yo laboraba en la oficina de planeación, y luego la vi en la oficina de familias en acción y en lo último fue lo de víctimas. **PREGUNTADO:** (01:18 min. 12 seg.) Usted nos indica que ingresó a laborar en la biblioteca que queda la manzana cultural. ¿Esa manzana cultural es una dependencia que queda aparte de la alcaldía municipal o dentro del mismo edificio? **RESPONDIÓ:** No, es que la biblioteca los funcionarios dependían de la alcaldía, lo que pasa es que la biblioteca queda aquí en la parte cultural, en la manzana cultural, las instalaciones. Son retiradas del edificio de la alcaldía, o sea retiradas las instalaciones, pero el funcionamiento depende de la alcaldía. **PREGUNTADO:** (01:18 min. 55 seg.) ¿La señora Yanit Vázquez estaba en las instalaciones de la biblioteca o de la alcaldía? **RESPONDIÓ:** correcto, no ella estaba en las instalaciones de la biblioteca que pertenecen a la alcaldía, y las órdenes y todo ese tema, ella estaba bajo las órdenes creo que era del secretario de gobierno, de la Secretaría de Gobierno. (...) **PREGUNTADO:** (01:20 min. 24 seg.) ¿Usted nos puede indicar en qué periodo se desempeñó ella en la biblioteca? **RESPONDIÓ:** Pues la verdad yo la vi constantemente porque manteníamos en contacto en reunión en todo tema, la vi en la biblioteca y luego ya la trasladaron

para allá para las instalaciones del palacio municipal y para lo de familia en acción que eran en el primer piso, por el lado de la carrera sexta, y luego ya la vi en víctimas que era ya en el segundo piso, enseguida la oficina del alcalde, del despacho del alcalde. (...)”

Así las cosas, concluye el despacho de manera clara, que la demandante Yanit Vásquez Rodríguez ´ durante la época en que sostuvo una relación contractual con el municipio de Armero Guayabal, vivía en ese municipio y la ejecución de sus contratos la realizó en las instalaciones de la alcaldía municipal.

Ahora bien, con ocasión al **horario de labores**.

➤ **TATIANA TRUJILLO GÓMEZ**

*“(…) **PREGUNTADO:** (28 min. 08 seg.) Con mucho gusto su señoría. ¿En desarrollo de la labor prestada por la señora Yanit Vásquez, a usted le consta si ella cumplía horario laboral? **RESPONDIÓ:** Si señor. **PREGUNTADO:** (28 min. 42 seg.) ¿Cuál era ese horario? **RESPONDIÓ:** Era de 7 y media de la mañana a 12 y media y de 2 de la tarde a 6 de la tarde. (...) **PREGUNTADO:** (30 min. 58 seg.) Y, ¿usted todos los días a las 7 y 12 y 30 observaba a la señora Yanit entrando.? **RESPONDIÓ:** Si señora. (...) **PREGUNTADO:** (34 min. 42 seg.) ¿Usted conoce si algún día la señora Yanet tuvo que pedir permiso por alguna incapacidad o por una ausencia personal? **RESPONDIÓ:** En el momento, tuvo una ausencia por una enfermedad que ella tuvo, pero no tengo más conocimiento. **PREGUNTADO:** (35 min. 15 seg.) ¿Usted no sabe si ella pasó la incapacidad? **RESPONDIÓ:** No, lo que le diga es mentira. **PREGUNTADO:** (35 min. 21 seg.) Cuando tienen esas ausencias, ¿Usted conoce de algún documento que se haya radicado para ausentarse del trabajo? **RESPONDIÓ:** No señora. **PREGUNTADO:** (35 min. 35 seg.) ¿Esa ausencia usted sabe por cuánto tiempo estuvo? **RESPONDIÓ:** No señora, porque en la ocasión que estuvo conmigo fue en el área de familias en acción trabajando en la misma oficina, en el área de víctimas ella trabajaba en otra oficina (...)”*

➤ **ANGELA JANETH BRAVO PINZÓN**

*“(…) **PREGUNTADO:** (49 min. 17 seg.) ¿Usted sabe si la señora Yanit Vásquez podía ir a trabajar cuando ella quisiera o estaba obligada a cumplir algún horario? **RESPONDIÓ:** Ella cumplía un horario como todos los funcionarios, todos los días laborales y cumpliendo un horario que nos establecían ahí en la alcaldía. (...) **PREGUNTADO:** (55 min. 19 seg.) ¿A qué hora ingresaba usted a trabajar? **RESPONDIÓ:** Mi horario era a partir de las 8, pero todo el resto de la alcaldía era a partir de las 7 y 30. **PREGUNTADO:** (55 min. 30 seg.) ¿Y usted a las 7 am iba hasta la alcaldía a mirar si la señora Yanit había ingresado a trabajar? **RESPONDIÓ:** No, sumercé me entendió mal, yo empezaba a las 8, pero a las 7 y 30 se abría todo y cuando yo llegaba estaban todos en su despacho, uno entra y generalmente saluda. (...) **PREGUNTADO:** (56 min. 35 seg.) ¿Usted vio en algún momento que el ingeniero Alexander le hubiera dicho a la señora Yanit que tenía que cumplir el horario? **RESPONDIÓ:** Claro, todos teníamos que cumplir un horario. Expresamente decirlo no. (...)”*

➤ **HÉCTOR SANTOS RIOS**

*“(…) **PREGUNTADO:** (01:22 min. 20 seg.) Informe de este despacho si en desarrollo de las actividades de familias en acción y de víctimas la señora Yanit Vásquez Rodríguez ¿ cumplió algún horario? **RESPONDIÓ:** Sí, o sea, a pesar de que éramos contratistas, lo decía por mí mismo,*

*entrábamos a las 7:30 salíamos a las 12 y media, entrábamos a las 2 y salíamos a las 6, pero muchas veces por cuestiones laborales nos daban las 9 o 10 de la noche, normal no, aunque no cumplíamos supuestamente el contrato, no cumplíamos horario, pero nosotros entramos 7:30 2:30 hora de salida si no sabíamos porque muchas veces a las 9 o 10 de la noche ella haciendo sus informes, yo también, nos encontrábamos y departíamos por ahí una gaseosa, cuando salíamos a veces los fines de semana reuniones, ese era el tema. (...) **PREGUNTADO:** (01:32 min. 04 seg.) ¿A qué ingeniero se refiere usted? **RESPONDIÓ:** John Alexander Rubio jefe de planeación e infraestructura del municipio de Armero Guayabal. **PREGUNTADO:** (01:15 min. 38 seg.) ¿El ingeniero Alexander Rubio en algún momento le impartía órdenes o exigía el cumplimiento de las actividades? **RESPONDIÓ:** Sí claro, él hacía su revisión a todos los que están a cargo de él, revisaba, tenía sus reuniones a él le presentaban informes. **PREGUNTADO:** (01:32 min. 35 seg.) ¿Y les exigía cumplir horario, directamente les decía verbalmente deben cumplir horario de 8 a 12 y de 2 a 6, verbalmente se los decía? **RESPONDIÓ:** Todo el que está, nosotros iniciamos con que no se cumpla horario, pero el alcalde todos nos exigían 7 y media, inclusive él muchas veces se paraba las 7:30 para revisar quién entraba o no entraba a esa hora, pero nunca nos tenían en cuenta la hora de salida, es así no, siempre nos cobraban la entrada. **PREGUNTADO:** (01:33 min. 03 seg.) ¿Y usted observó en algún momento algún requerimiento porque algún día no cumplieran el horario por escrito o verbal? **RESPONDIÓ:** No, al rato nos jalaban las orejas, teníamos que presentar informe por qué estábamos o no estábamos a esa hora, porque muchas veces nos tocaba pasar hasta las 12 o 1 de la mañana presentando informes, entonces uno al otro día, pasó esto y esto o uno lo llamaba y listo, pero no ningún requerimiento por escrito, no casi era verbal pero como casi nunca sucedía. (...)”*

Para el despacho, el hecho de que todos los testigos refieran que la señora Yanit Vásquez Rodríguez acudía diariamente, primero a las instalaciones de la biblioteca municipal y luego a las oficinas dispuestas dentro de la misma alcaldía a desempeñar sus actividades diarias, cumpliendo el mismo horario de los demás empleados, no tiene la relevancia suficiente para constituir plena probanza de su calidad como subordinada ante la administración municipal.

Mírese al efecto que así como algunos testigos refirieron que aquella debía cumplir con tal horario y que de manera indefectible se hacía presente en las instalaciones de la entidad, el testigo HECTOR SANTOS RIOS, refirió que aquella también *salía a buscar personas que muchas veces no llegaban que le colaboraba a la gente, iba a las diferentes veredas, iba a buscar gente o muchas veces cuando le tocaba ir representación del municipio lo que fueran los temas que le competían el alcalde siempre la delegaba para que fuera que era la más empapada del tema.*

Situación similar acontecía en lo que atañe a las oficinas en donde la excontratista ejercía sus actividades que se encontraban localizadas dentro de instalaciones de la administración municipal, obedeciendo esto a la organización de las diferentes dependencias en beneficio de los usuarios sin que se probase de manera fehaciente que obedecía a imposición perentoria de la entidad como reflejo de una pretendida subordinación.

El tercer elemento que señala el Consejo de Estado en su Sentencia de Unificación, es la ***dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar***, sobre el mismo se señala que:

“(…) 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. (…)”

Al respecto, los testigos refirieron:

➤ **TATIANA TRUJILLO GÓMEZ**

*“(…) **PREGUNTADO:** (28 min. 58 seg.) Infórmele al despacho si la señora Yanit Vásquez recibía órdenes de algún funcionario de la alcaldía, en desarrollo de su actividad laboral. **RESPONDIÓ:** Si señor ella recibía órdenes del ingeniero Alexander Rubio y del secretario de Gobierno. **PREGUNTADO:** (29 min. 30 seg.) ¿Qué cargo desempeñaba el ingeniero Rubio? **RESPONDIÓ:** Ingeniero civil del área de planeación. (...) **PREGUNTADO:** (32 min. 42 seg.) Pero usted dice que el Ingeniero Alexander Rubio le daba órdenes, ¿Qué órdenes le daba el ingeniero? **RESPONDIÓ:** Si señora, porque ella le entregaba informes a él una parte, y la otra parte a la secretaría de gobierno. **PREGUNTADO:** (33 min. 20 seg.) ¿Cuándo usted me dice órdenes, era entregar informes? **RESPONDIÓ:** Si señora. Un informe mensual que se le entregaría a planeación y otro a secretaría de gobierno. **PREGUNTADO:** (33 min. 38 seg.) ¿Quiere decir qué las órdenes no eran todos los días y ella cumplía entonces con unas actividades? **RESPONDIÓ:** Si señora. **PREGUNTADO:** (33 min. 58 seg.) ¿Usted por qué cree que el ingeniero le daba aparentemente órdenes a la señora Yanit? **RESPONDIÓ:** Pues en lo que tengo conocido ella tenía que cumplir un informe sobre esa área. **PREGUNTADO:** (34 min. 25 seg.) Ese informe que ella le entregaba iniciando mes o finalizando mes, ¿Qué fin tenía ese informe? **RESPONDIÓ:** No señora, en eso sí tengo conocimiento. Lo único que sé es que ella le daba un informe mensual a él y a secretaría de gobierno. (…)”*

➤ **ANGELA JANETH BRAVO PINZÓN**

*“(…) **PREGUNTADO:** (48 min. 06 seg.) ¿Infórmele a este despacho si usted tenía conocimiento quién impartía órdenes a la señora Yanit Vásquez? **RESPONDIÓ:** Dentro de lo que tengo conocimiento, en la parte de familias en acción, eso es como una dependencia de la secretaría de planeación municipal; y ya la parte de víctimas depende del secretario de gobierno de turno. **PREGUNTADO:** (48 min. 45 seg.) ¿Independientemente de quien fuera el secretario de gobierno, siempre recibió órdenes de esos funcionarios? **RESPONDIÓ:** Claro, ellos tenían que pasar los informes. **PREGUNTADO:** (49 min. 01 seg.) ¿Sabe usted si la señora Yanit Vásquez reportaba todos los días o mensualmente a sus jefes? **RESPONDIÓ:** Tengo conocimiento de que ellos pasan unos reportes mensuales. (...) **PREGUNTADO:** (52 min. 13 seg.) ¿Usted en algún momento conoció al ingeniero Alexander Rubio? **RESPONDIÓ:** Si claro, él era ingeniero de planeación. **PREGUNTADO:** (52 min. 18 seg.) ¿Usted vio al ingeniero Alexander Rubio dándole órdenes a la señora Yanit? ¿Qué órdenes le daba? **RESPONDIÓ:** Claro. Específicamente no, pero uno sabía que. Tal vez una vez recuerdo que ella estaba en el primer piso y una persona se acercó a hacer una pregunta y el ingeniero le dijo, “mira Yanit, ella es la del enlace, por favor se puede comunicar con*

ella”, él la direccionó hacia ella cuando el usuario tenía la pregunta. **PREGUNTADO:** (53 min. 22 seg.) ¿Y esa persona que le dijo que atendiera el ingeniero era cuando ella era de víctimas o familias en acción? **RESPONDIÓ:** Familias en acción. (...) **PREGUNTADO:** (54 min. 35 seg.) De acuerdo a lo manifestado por usted ¿desde el 2016 al 2019 la señora nunca se ausentó de la alcaldía? **RESPONDIÓ:** Pues de pronto un permiso que tenga una cita médica, pero ausencias largas no. **PREGUNTADO:** (54 min. 51 seg.) ¿Usted sabía si esos permisos para citas médicas tenían que ella pasarlos por escrito? **RESPONDIÓ:** No eso si no sé, no conozco el protocolo de permisos en ese despacho. **PREGUNTADO:** (55 min. 00 seg.) ¿Usted en algún momento vio a la señora Yanit pidiéndole un permiso para una cita médica al ingeniero Alexander? **RESPONDIÓ:** No sumercé, pues como le digo, a pesar de que estábamos en el mismo edificio cada uno estaba cumpliendo sus funciones en su oficina y no estábamos, así como tan pendientes del funcionamiento de las oficinas contiguas. (...) **PREGUNTADO:** (56 min. 07 seg.) Usted hablo de unos informes ¿Usted sabe qué tipo de informes presentaba la señora Yanit Vásquez? **RESPONDIÓ:** No, exactamente no, en los comentarios de cuando uno comparte en momentos de descanso que dicen “hay tengo que presentar tal informe, tal otro”, pero exactamente no, porque no eran mis funciones. (...) **PREGUNTADO:** (57 min. 18 seg.) ¿Usted sabe esos reportes mensuales, qué parte de actividad cumplía la señora Yanit, para qué los pasaba, para qué los presentaba? **RESPONDIÓ:** No, la verdad uno sabe que cada uno tiene que rendir un informe de su actividad, que qué es lo que hace, uno tiene unas funciones y de acuerdo a esas funciones van cerrando brechas y se van llenando objetivos, pero específicamente para qué y cuales eran, obviamente no porque no era mi dependencia. **PREGUNTADO:** (58 min. 07 seg.) ¿Pero esos informes eran mensuales, o eran diarios, o eran semanales? **RESPONDIÓ:** La verdad no sé, porque no era exactamente mi dependencia, sé que todos tenían que rendir sus informes, pero no sé cuántos ni cómo. (...)”

➤ **JACKELINE LOZANO MORA**

“(…) **PREGUNTADO:** (01:11 min. 00 seg.) ¿tiene usted conocimiento de quién era el jefe de la señora Yanit? **RESPONDIÓ:** Pues yo creo que el señor, no sé quién era el jefe de ella al instante, porque nosotras éramos muy aparte de lo que lo que era la administración municipal, nosotros la dependencia era con la señora Yanit que era la enlace de nosotros. (...)”

➤ **HECTOR SANTOS RIOS**

“(…) **PREGUNTADO:** (01:18 min. 12 seg.) Usted nos indica que ella ingresó a laborar en la biblioteca que queda la manzana cultural. ¿Esa manzana cultural es una dependencia que queda aparte de la alcaldía municipal o dentro del mismo edificio? **RESPONDIÓ:** No, es que la biblioteca los funcionarios dependían de la alcaldía, lo que pasa es que la biblioteca queda aquí en la parte cultural, en la manzana cultural, las instalaciones son retiradas del edificio de la alcaldía, o sea retiradas las instalaciones, pero el funcionamiento depende de la alcaldía. **PREGUNTADO:** (01:18 min. 55 seg.) ¿La señora Yanit Vásquez estaba en las instalaciones de la biblioteca o de la alcaldía? **RESPONDIÓ:** correcto, no ella estaba en las instalaciones de la biblioteca que pertenecen a la alcaldía, y las órdenes y todo ese tema, ella estaba bajo las órdenes creo que era del secretario de gobierno, de la Secretaría de Gobierno. (...) **PREGUNTADO:** (01:23 min. 21 seg.) ¿Sabe usted si en desarrollo de esas actividades que prestaba la señora Vásquez a la alcaldía, quién le da las órdenes? **RESPONDIÓ:** Sí, lo que le comento, inicialmente la recibía de parte de la secretaría de gobierno y ya después pasó a la oficina de planeación, quien era el mismo jefe mío John Alexander Rubio hasta ahí ella le presentaba los informes y todo esto para que le pudieran hacer los respectivos pagos, se le presentaban las cuentas ahí en la oficina y de ahí le hacían los respectivos, pagos mandaban a secretaría de gobierno y luego a tesorería para que de ahí le desembolsaran

el pago y ya eso nos pasaba a todos los contratistas. (...) **PREGUNTADO:** (01:29 min. 00 seg.) Físicamente ella trabajaba en las instalaciones de la biblioteca, no estamos hablando de quien daba las órdenes, ¿Cuándo deja físicamente de trabajar en las instalaciones de la biblioteca y pasa físicamente, si lo recuerda a las instalaciones de la alcaldía? **RESPONDIÓ:** No, ahí sí que me queda difícil, porque pues uno está es pendiente de sus labores se encuentra con la persona va y se encuentra en la oficina de ellas, pero para saber exactamente no, no recuerdo, de todas maneras, pues hay algo muy claro no, ahí están las constancias de las órdenes de trabajo, de los informes que ella presentaba, me imagino que aparecerá hasta qué fecha estuvo allá. **PREGUNTADO:** (01:29 min. 35 seg.) Me dice señor Héctor Sánchez Santos Ríos, que después ella que se presentaran unos informes para unos pagos, creo que dijo para las cuentas de cobro, ¿Usted era contratista en ese momento? **RESPONDIÓ:** Sí. (...) **PREGUNTADO:** (01:30 min. 46 seg.) ¿Ese informe que usted dice que presentaba no nos ha dicho si mensual o diario, ¿Ese informe era parte de las actividades de ese contrato de prestación de servicios? **RESPONDIÓ:** Sí claro, el informe se presentaba de acuerdo a la orden de prestación de servicio que presentara, o lo que tuviera el contrato se tenía que presentar un informe. Es más, yo presentaba con fotos con todo porque yo tenía otra rama y otro tema, pero yo el informe se presentaba con las fotos de la actividad realizadas. **PREGUNTADO:** (01:31 min. 19 seg.) Como usted estuvo en la secretaría de planeación, ¿Usted compartía la oficina con la señora Yanit? **RESPONDIÓ:** No, la oficina era contigua al despacho del alcalde y de la oficina nosotros hay 10 pasos, pero allá se llevaban todos los que estaban a cargo del ingeniero John Alexander llevaban los respectivos informes, se los presentaban a la señorita Mery Córdoba quien era la secretaria de la oficina planeación, ella hacía los paquetes para que el ingeniero los revisara y generara lo que él tenía que generar, para pasarlo luego a secretaría de gobierno y luego a Secretaría de Hacienda para los respectivos pagos. **PREGUNTADO:** (01:32 min. 04 seg.) ¿A qué ingeniero se refiere usted? **RESPONDIÓ:** John Alexander Rubio jefe de planeación e infraestructura del municipio de Armero Guayabal. **PREGUNTADO:** (01:15 min. 38 seg.) ¿El ingeniero Alexander Rubio en algún momento le impartía órdenes o exigía el cumplimiento de las actividades? **RESPONDIÓ:** Sí claro, él hacía su revisión a todos los que están a cargo de él, revisaba, tenía sus reuniones a él le presentaban informes. (...)”

Haciendo un paralelo entre lo manifestado por los testigos y las características del elemento anterior, para el despacho es claro que no hay indicios que algún funcionario adscrito a la administración municipal de Armero Guayabal le haya dado a la señora Yanit Vásquez Rodríguez directrices acerca del modo, cantidad de trabajo o tiempo que debía emplear en cada una de las actividades que desarrolló. Tampoco hay pruebas acerca de que, para el cumplimiento de sus labores, a la demandante le hayan obligado a implementar los reglamentos internos propios de la alcaldía municipal, y mucho menos existe evidencia que durante el tiempo de la relación contractual, la entidad territorial haya ejercido su poder disciplinario en procura de corregir alguna situación que ameritara dicho procedimiento.

Por último, el indicio final que señala el Consejo de Estado, es **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**. En la sentencia citada, se señala lo siguiente:

“(…) El hecho de que el servicio personal contratado consista en el cumplimiento de funciones o en la realización de tareas idénticas, semejantes o equivalentes a las asignadas en forma permanente a los funcionarios o empleados de planta de la entidad, puede ser indicativo de la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente, siempre y

Radicado N.º: 73001-33-33-004-2022-00166-00
Medio De Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Yanit Vásquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Armero Guayabal - Tolima
Sentencia de Primera Instancia

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.*** (énfasis fuera del texto)

Recordemos que la señora Yanit Vásquez Rodríguez, durante el tiempo de su relación contractual con el Municipio de Armero Guayabal, se desempeñó en los cargos de *Bibliotecaria; Enlace de Programas Sociales entre el Municipio de Armero Guayabal y la Nación; y Enlace de la Población Víctima del Conflicto Armado en el Municipio de Armero Guayabal*. Que estos cargos son unipersonales y no cuentan con un par dentro de la estructura de la administración municipal, por lo que no se puede hacer una valoración efectiva que permita determinar que las actividades o tareas desarrolladas por la demandante fueron similares, semejantes o equivalentes a las que tiene asignado algún servidor de planta.

Vale la pena detenernos en lo dicho por cada uno de los testigos sobre el elemento de la **subordinación** de la señora Yanit Vásquez Rodríguez mientras estuvo prestando sus servicios al Municipio de Armero Guayabal en virtud de los contratos de prestación de servicios que se enlistaron previamente.

La señora **Tatiana Trujillo Gómez**, quien coincidió en trabajar con la demandante en el ente territorial entre el año 2012 y el 2016, refirió que la demandante recibía órdenes del Ingeniero Alexander Rubio, quien era el Secretario de Planeación para la época de los hechos, pero esas órdenes a las que se refirió la testigo se traducen a la entrega de los **informes** que la señora Vásquez Rodríguez le presentaba mensualmente al secretario de planeación para relacionar las actividades realizadas por la contratista. La testigo refiere también que, en alguna oportunidad notó la ausencia de la señora Yanit, al parecer a causa de una enfermedad que pudo haber generado una incapacidad médica, pero al indagarle si era de su conocimiento que respecto a esa situación ella había radicado la incapacidad en alguna dependencia, la deponente negó conocer tal situación.

Por su parte, la señora **Ángela Janeth Bravo Pinzón**, otra de las testigos y quien laboró como secretaria del Consejo Municipal de Armero guayabal entre el año 2016 y el año 2019, refirió que tuvo conocimiento de unos **reportes o informes** que la señora Yanit le tocaba rendir mensualmente al ingeniero Alexander Rubio, pero que nunca vio al ingeniero impartándole una orden directa a la señora Vásquez Rodríguez. Igualmente, como la testigo anterior, refiere que alguna vez notó la ausencia de la demandante en su sitio de trabajo, a lo que **supuso** que fue a consecuencia de un permiso o una cita médica, pero que no tiene conocimiento si respecto a esa clase de eventualidades la señora Vásquez Rodríguez debía pasarlo por escrito, ni a quien.

Radicado N.º: 73001-33-33-004-2022-00166-00
Medio De Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Yanit Vásquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Armero Guayabal - Tolima
Sentencia de Primera Instancia

Mientras que la señora **Jackeline Lozano Mora**, quien conoce a la demandante hace más de 20 años y fue madre titular del programa familias en acción en el municipio demandado, respecto al aspecto de subordinación refirió que **no tenía conocimiento de quién era el jefe** de la demandante en el tiempo en que trabajó en la alcaldía municipal de Armero guayabal.

Por último, el señor **Héctor Santos Ríos** quien refirió conocer a la señora Yanit Vásquez Rodríguez por haber laborado con ella en las instalaciones de la alcaldía municipal de Armero Guayabal, mencionó que inicialmente la vio laborando en la biblioteca municipal, que **cree** que estaba bajo las órdenes del secretario de gobierno. Cuando le indagaron sobre si él sabía quién le daba órdenes directas a la señora Vásquez Rodríguez mientras trabajó en la alcaldía, dijo que le **quedaba difícil saber**. Que cuando la demandante pasó a trabajar a la oficina de planeación el jefe era el ingeniero Jhon Alexander Rubio, que **ella le presentaba informes al ingeniero para que le pudieran hacer los respectivos pagos**, que este funcionario revisaba los informes de ella y de todos los contratistas que tenía a su cargo. Señaló que todos los empleados cumplían horario, pero que nunca les pasaron un requerimiento por escrito a la hora de no cumplir con el horario.

Respecto a los cargos, su duración y la persona encargada de ejercer la interventoría o supervisión dentro de cada uno de los contratos suscritos entre la señora Yanit Vásquez Rodríguez y la administración municipal de Armero Guayabal, se comprobó lo siguiente:

1. La labor de **Bibliotecaria** la ejerció entre el 1/03/2012 y el 30/06/2014, a través de los contratos 029/2012, 056/2012, 090/2012, 015/2013, 033/2013, 053/2013, 093/2013 y 013/2014. Dentro de estos contratos se designó al **“DIRECTOR LOCAL DE SALUD”** como supervisor de los mismos.
2. La labor como **Enlace de Programas Sociales entre el Municipio de Armero Guayabal y la Nación** (Familias en Acción, Adulto Mayor, Desayunos Infantiles y Red Unidos), la desarrolló entre el 1/07/2014 y el 30/12/2016, a través de los contratos 042/2014, 073/2014, 016/2015, 047/2015, 089/2015, 001/2016, 065/2016 y 170/2016. Dentro de estos contratos se designó a la **“SECRETARÍA DE PLANEACIÓN”** como interventora de los mismos.
3. La labor como **Enlace de la Población Víctima del Conflicto Armado en el Municipio de Armero Guayabal** (Ley 1448 de 2011), la desarrolló entre el 3/01/2017 y el 31/12/2019, a través de los contratos 016/2017, 094/2017, 202/2017, 021/2018, 101/2018 y 004/2019 (adicionado). Dentro de estos contratos se designó a la **“SECRETARÍA DE GOBIERNO”** como interventora de los mismos.

Los testigos coinciden en que mientras subsistió la relación contractual entre la señora Yanit Vásquez Rodríguez con el Municipio de Armero Guayabal, la contratista le rindió informes al ingeniero Jhon Alexander Rubio quien fue el secretario de planeación e infraestructura durante el periodo 2012 a 2015, cuando fue alcalde el señor Mauricio Cuellar, pero estas afirmaciones no prueban la calidad de subordinada que supuestamente tenía la señora Vásquez Rodríguez respecto al funcionario de la

Radicado N.º: 73001-33-33-004-2022-00166-00
Medio De Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: Yanit Vásquez Rodríguez
Demandado: Municipio de Armero Guayabal - Tolima
Sentencia de Primera Instancia

administración municipal que le recepcionaba y revisaba los informes mensuales que ella debía presentar en virtud de los compromisos contractuales adquiridos con el ente territorial. Lo que quedó claro para el despacho es que la presentación de esos informes por parte de la contratista no fue una tarea obligada o cotidiana que debiera cumplir, sino que eran un requisito dentro del trámite dispuesto para pasar la cuenta de cobro antes de que se le autorizara el pago mensual acordado; es así, como el despacho considera que no se logró demostrar fehacientemente que el ingeniero titular de la cartera de planeación e infraestructura que fungía como interventor de algunos de los contratos, alguna vez haya ejercido un poder dominante sobre la extrabajadora.

Tampoco existe dentro del plenario un documento que demuestre alguna clase de orden o direccionamiento dado por algún funcionario de la administración municipal de Armero Guayabal hacia la demandante durante la ejecución de los contratos suscritos, ni siquiera por los supervisores y/o interventores quienes tenían la obligación de vigilar la ejecución de los mismos. Tampoco aparece alguna indicación de que la señora Yanit Vásquez Rodríguez durante las ausencias laborales mencionadas por los testigos, haya tenido que radicar los soportes que sustentaron dicha ausencia, con lo que se desvirtúa que tuviera que cumplir con los protocolos de ausencias laborales dispuesto para el resto de los empleados de la administración municipal.

Entonces, en criterio del Despacho, la demandante no probó que durante el lapso que perduró la relación contractual con la entidad demandada, se encontró subordinada a las directivas de esa entidad sobre la forma y condiciones para realizar la actividad encomendada.

En lo que atañe a la **dependencia**, aunque la prestación del servicio se realizó dentro de instalaciones pertenecientes a la entidad demandada, y supuestamente con equipos, insumos y suministros proveídos por la misma entidad, tampoco se pudo corroborar con el material probatorio aportado, que en caso de no haber sido así, la demandante no hubiera podido cumplir con las labores que como contratista se comprometió realizar a la hora de suscribir los contratos.

Ahora bien, frente al aspecto de la **similitud**, entendido como la semejanza que existe entre las labores desarrolladas por un trabajador vinculado a través de un contrato de prestación de servicios y las labores desarrolladas por su homólogo perteneciente al personal de planta de la entidad, como se señaló anteriormente, no se logró comprobar que existiera un cargo de planta que ejecutara las mismas actividades que ejecutó la señora Vásquez Rodríguez durante el tiempo de su relación contractual con la entidad demandada.

Por consiguiente, es claro para el Despacho que, con lo traído al plenario, no se logró demostrar que existiera una verdadera relación laboral entre las partes, que desnaturalizara los contratos de prestación de servicios que suscribieron.

COSTAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso.

A su turno, el artículo 365 del C.G.P., fija las reglas para la condena en costas, señalando en su núm. 1º que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso.

Por su parte, el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, señala los parámetros para su fijación.

Así las cosas, se condenará en costas procesales de esta instancia a la PARTE DEMANDANTE, siempre y cuando se hubieren causado y en la medida de su comprobación, incluyendo en la liquidación el equivalente a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente por concepto de agencias en derecho de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

R E S U E L V E

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda interpuesta por YANIT VÁSQUEZ RODRÍGUEZ en contra del MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL, conforme a los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Condenar en costas a la parte demandante por las razones expuestas con antelación, incluyéndose como agencias en derecho la suma equivalente a un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente. Por Secretaría, liquídense.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, y de no ser apelada, se ordena el archivo definitivo del expediente, previo las anotaciones del caso en el sistema SAMAI.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZA