



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, once (11) de marzo de dos mil veintidós (2022)

RADICADO	73001-33-33-006-2019-00166-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	JORGE EDUARDO BONILLA SÁNCHEZ
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE IBAGUÉ
ASUNTO:	CONTRATO REALIDAD

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en el artículo 179 modificado por la Ley 2080 de 2021 y, 187 del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió JORGE EDUARDO BONILLA SÁNCHEZ en contra de MUNICIPIO DE IBAGUÉ

1. PRETENSIONES

1.1 Que se declare la nulidad del acto administrativo No. 1302 – 98448 del 9 de octubre de 2018, mediante el cual se niega la demandada a dar aplicación al principio constitucional de la realidad sobre las formas y se abstiene de declarar la existencia de una relación legal y reglamentaria de carácter laboral desde el 1 de abril de 2008 hasta el 5 de octubre de 2015 y al pago de conceptos prestacionales e indemnizatorios solicitados.

1.2 Que como consecuencia de la nulidad y a título de restablecimiento se condene a la entidad demandada, al reconocimiento y pago de los conceptos dejados de cancelar entre el 1 de abril de 2008 y hasta el 5 de octubre de 2015, así:

- 1.1.1 *“Pagar las cesantías durante todo el vínculo y de forma retroactiva*
- 1.1.2 *Pagar los intereses a las cesantías durante todo el vínculo*
- 1.1.3 *Pagar la prima anual y semestral de servicios durante todo el vínculo.*
- 1.1.4 *Pagar las vacaciones o indemnización de vacaciones que se causaron durante todo el vínculo laboral*
- 1.1.5 *Pagar la bonificación por servicios durante todo el vínculo laboral;*
- 1.1.6 *Pagar la prima de Navidad durante todo el vínculo laboral*
- 1.1.7 *Pagar la prima de vacaciones a que tiene derecho*
- 1.1.8 *Pago de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones y/o devolución de los mismos ...*
- 1.1.9 *Pago del incremento de la asignación básica*
- 1.1.10 *Pagar el incremento a la nivelación salarial con referencia al trabajador de planta que desarrolla iguales o similares funciones del reclamante*
- 1.1.11 *Pago del auxilio de transporte durante todo el vínculo*
- 1.1.12 *Pago de la bonificación por servicios prestados*
- 1.1.13 *Pago de la bonificación especial de recreación*
- 1.1.14 *Pago de dotaciones*
- 1.1.15 *Pagar la indemnización moratoria por no consignación de cesantías en fondo de cesantías.*
- 1.1.16 *Indexación o corrección monetaria”.*

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los siguientes hechos:

2.1 Que el señor Jorge Eduardo Bonilla Sánchez prestó sus servicios en el municipio de Ibagué, desarrollando actividades de bibliotecario, desde el primero (01) de abril de 2008 y, hasta el 30 de diciembre de 2015, dicha vinculación se hizo a través de contratos de prestación de servicios que suscribió con la Secretaría de Cultura del Municipio de Ibagué.

2.2 Que el objeto contractual se relacionaba con actividades propias o normales del municipio de Ibagué, como lo es, apoyar la actividad en las bibliotecas adscritas al programa de red de bibliotecas del municipio de Ibagué, correspondiéndole, entre otras, orientar a la comunidad en el adecuado uso de las fuentes de información, en la red de bibliotecas públicas de Ibagué; estar permanentemente informados y actualizados en el ámbito cultural en temas asociados a la literatura, poesía, cuento, narrativa y bibliotecología e identidad regional; velar por el buen uso de las colecciones bibliográficas, mobiliario y equipos de la biblioteca; organizar la biblioteca asignada según el sistema de clasificación Dewey, realizando la depuración y reparación del material bibliográfico; realizar actividades y acciones tendientes a aumentar , de forma mensual el porcentaje de usuarios en un 5%, tomando como base los datos del año anterior, registrar y mantener actualizados los datos estadísticos a través de la llave del saber del servicio bibliotecario, en las fichas de asistencia por cada una de las personas que son atendidas en la biblioteca, realizar un cronograma de actividades de forma trimestral; desarrollar en conjunto con el asesor de Cultura, el plan Municipal de Lectura que se llevará a cabo en la red pública de bibliotecas, realizar las convocatorias y promocionar la oferta de servicios con lo que cuenta la red de bibliotecas en la comunidad.

2.3 Que el demandante prestó los servicios cumpliendo órdenes impartidas por personal del Municipio de Ibagué – Secretaria de Cultura, cumpliendo horario de lunes a viernes de 7:00 a 12:00 y de 2:00 a 6:00 p.m. y los sábados de 7: 00 a 12:00 del mediodía.

2.4 Que, como remuneración mensual, el actor en el último contrato, percibió la suma de Un millón cien mil pesos (\$1.100.000).

2.5 Que las labores fueron ejecutadas por el demandante, de manera permanente, en las instalaciones de la secretaría de cultura, con las herramientas, equipos y, espacios de la entidad.

2.6 Que el demandante presentó reclamación administrativa ante la alcaldía Municipal de Ibagué y, esta fue despachada negativamente a través de oficio No. 1302 – 98448 del 09 de octubre de 2018.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1 MUNICIPIO DE IBAGUÉ¹

La apoderada judicial del ente demandado en el escrito de contestación, manifestó que se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, argumentando que no se configuran los elementos propios de los empleos estatales pues las funciones desarrolladas por el actor no se encuentran asignadas a un empleo específico.

Consideró que no se configuran los elementos para que exista una verdadera relación laboral, contrario a ello, lo que se dio fue una relación contractual que no genera relación laboral y, que se rige por las previsiones contenidas en la Ley 80 de 1993. Sostuvo que en el presente caso, el demandante no se encontraba subordinado al supuesto empleador y tampoco percibía salario sino honorarios.

Como excepciones de mérito, planteó: “i) *Inexistencia de la obligación demandada y cobro de lo no debido*; ii) *buena fe*, iii) *Prescripción* y iv) *Extra y ultrapetita*”.

4 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1 Parte demandante²

En sus alegaciones finales, el apoderado judicial de la parte actora reiteró los supuestos fácticos esbozados en el libelo introductorio. Además, señaló que las pruebas documentales demuestran que el actor prestó el servicio de bibliotecario en el Corregimiento de San Juan de la China sin solución de continuidad, que por la labor desarrollada recibió como contraprestación la suma de \$1.100.000 y, que durante el tiempo de la vinculación ejecutó funciones inherentes al cargo de bibliotecario, conforme las obligaciones establecidas en los contratos de prestación de servicios.

Manifestó que los testimonios de los señores Javier de Jesús Monca, Blanca Lilia Casasbuenas y, Olga Martínez Casasbuenas demuestran la prestación personal del servicio, el cumplimiento de horario, las funciones y la subordinación, culminando el escrito señalando que durante el tiempo de vinculación no podía abandonar las actividades que le habían sido encomendadas salvo que contara con autorización del personal de planta del Municipio de Ibagué – Secretaria de Cultura.

En virtud de lo probado en el expediente pide el apoderado de la parte actora se acceda a las pretensiones de la demanda.

4.2 PARTE DEMANDADA

4.2.1 Municipio de Ibagué³.

La apoderada del extremo pasivo, presentó alegatos de conclusión, solicitando se denieguen las pretensiones de la demanda, ello por cuanto considera que no existen elementos que permitan determinar la nulidad del acto administrativo enjuiciado, por

¹ Archivo01CuadernoPrincipalFol.152-173 del expediente digital

² Archivo025AlegatosDeConclusionParteDemandante20201117

³ Archivo024AlegatosConclusionMunicipioDeIbagué20201117

cuanto no se configuran los elementos esenciales para la existencia de un contrato realidad.

En orden a lo anterior, en primer lugar, se refirió a la naturaleza y alcance del contrato de prestación de servicios y, del contrato de trabajo, además, aludió al elemento subordinación e hizo algunas precisiones relacionadas con el contrato realidad y, la primacía de la realidad sobre las formas.

En segundo lugar, indicó que en el presente caso no se configuraran los elementos para que exista un contrato trabajo, pues: i) los servicios prestados por el accionante no eran de carácter permanente sino temporal, debido a que en la planta de empleos del municipio de Ibagué no existía cargo que tuviera funciones relacionadas con las tareas desarrolladas por el demandante; ii) El señor Bonilla Sánchez realizó las actividades con autonomía técnica, administrativa y financiera, sin subordinación, su labor consistía en brindar apoyo en la orientación de actividades propias de la coordinación de la red de bibliotecas, iii) En la labor desarrollada no se estipularon turnos ni horarios, habida cuenta que estaba supeditado a las necesidades como contratista, iv) Que no existía subordinación sino actividades de coordinación como contratista, la entidad supervisaba, impartía instrucciones y controlaba el resultado.

Agregó, que el actor celebró con la administración municipal, 12 contratos de prestación de servicios, entre los cuales hubo solución de continuidad hasta por 5 meses, lo cual afecta el reconocimiento de las prestaciones sociales, por ello, solicitó que en caso se accederse a las pretensiones se analice el fenómeno de la prescripción teniendo en cuenta las interrupciones presentadas.

Al referirse a las pruebas, sostuvo que no existe elemento de prueba que acredite el elemento subordinación, pues de la prueba testimonial no se infiere dicho aspecto, de ahí que debe tenerse en cuenta lo dicho por el Consejo de Estado en providencia del 3 de octubre de 2019, en el expediente Radicado bajo el No. 73001233300620120019501, para evitar incurrir el error al momento de analizar este elemento del contrato.

Por lo anterior, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5 Problema jurídico planteado

Procede el despacho a determinar si, ¿debe declararse la nulidad del acto administrativo demandado y como consecuencia declararse la existencia de una verdadera relación laboral entre JORGE EDUARDO BONILLA SÁNCHEZ y el MUNICIPIO DE IBAGUÉ por los períodos laborados mediante contratos de prestación de servicios o sí por el contrario el acto administrativo acusado, se encuentra ajustado a derecho? Y en caso de ser afirmativa la respuesta, deberá determinarse ¿sí hay lugar a condenar a la demandada al reconocimiento y pago de los salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones no devengadas durante el tiempo que prestó sus servicios como contratista, o sí resulta procedente declarar probada la excepción de prescripción respecto la totalidad de los salarios y prestaciones sociales, exceptuando el pago de los aportes a Seguridad Social Integral?

6 Tesis que resuelven el problema jurídico planteado

6.1 Tesis de la parte accionante

Considera que, en virtud del principio de la primacía de realidad sobre las formas, debe declararse la existencia de una verdadera relación laboral entre las partes del 1 de abril de 2008 y hasta el 05 de octubre de 2015 y sin solución de continuidad; y, consecuentemente, ordenarse el pago de las prestaciones sociales, emolumentos salariales, devolución de aportes a Seguridad Social (pensión, salud y ARL) efectuados en dicho periodo.

6.2 Tesis de la parte accionada

Las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad, pues no se acreditaron los elementos esenciales para que exista un contrato de trabajo, como quiera que entre el Municipio de Ibagué y el demandante existió una relación contractual que se rige por las previsiones contenidas en la Ley 80 de 1993, y por lo tanto entre las partes, no hubo relación de subordinación sino de coordinación de actividades.

6.3 Tesis del despacho

Deberá accederse parcialmente a las pretensiones de la demanda, como quiera que durante el periodo en que el actor prestó sus servicios en el ente territorial accionado, se demostró que lo hizo bajo continuada dependencia y subordinación, pese a haber sido ocultada bajo la figura de contratos de prestación de servicios, por lo que se declarará la nulidad del acto administrativo enjuiciado y se ordenará el pago de las prestaciones sociales, las cesantías, los intereses a las cesantías que hubiesen sido devengadas y pagadas a un empleado de la planta de la entidad accionada de su mismo nivel durante los periodos en que se probó estuvo vinculado y la devolución de los aportes a seguridad social realizados y que no se encuentren prescritos.

7 HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

HECHOS PROBADOS					MEDIO PROBATORIO
1. Que el demandante se vinculó con el municipio de Ibagué a través de contratos de prestación de servicios para desarrollar actividades relacionadas con “APOYO A LA GESTIÓN DE CARÁCTER ASISTENCIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS BIBLIOTECAS ADSCRITAS AL PROGRAMA DE RED DE BIBLIOTECAS DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ”					Documental: Contratos de prestación de servicios suscritos entre el señor Jorge Eduardo Bonilla Sánchez y el Municipio de Ibagué desde 15 de enero de 2010 a 16 de marzo de 2016. (Archivo009Contratos del expediente digitalizado)
2. Que, el demandante estuvo vinculado con el Municipio de Ibagué a través de los siguientes contratos de prestación de servicios:					Documental: Contratos de Prestación de servicios suscritos en el período 2008 – 2015 -Certificación expedida por el director del grupo de contratación de la Secretaria de Apoyo a la Gestión y Asuntos de la Juventud, Grupo Contratación. (Archivo01CuadernoPrincipalFIs6-63 del Expediente digitalizado)
AÑO	F. Inicial	F. Final	Días	Contrato	
2008	7/04/2008	7/10/08	180	171 del 01/04/08	
2009	13/02/2009	13/08/09	180	121 del 13/02/09	

	19/11/2009	31/12/09	45	1425/19/11/2009	
2010	5/03/2010	5/08/10	300	427 del 05/03/2010	
	1/09/2010	31/12/10	120	851 del 1/9/10	
2011	29/03/2011	29/10/11	210	453 del 29/03/11	
2012	3/05/2012	3/09/12	180	506 del 03/05/12	
2013	11/03/2013	11/03/13	90	565 del 11 de marzo de 2013	
2014	21/01/2014	21/06/14	180	637 del 21/01/14	
	29/08/2014	26/12/14	115	1933 del 29/08/14	
2015	9/03/2015	9/09/15	180	1145/9/03/15	
	5/10/2015	24/12/15	78	2745 del 5/10/15	
En cumplimiento del objeto contractual, el accionante debía realizar actividades relacionadas con la red de bibliotecas públicas, en la jurisdicción del Municipio de Ibagué, específicamente, el corregimiento de San Juan de la China.					
3. Que el señor Jorge Eduardo Bonilla Sánchez a través de apoderado, radicó ante la Alcaldía Municipal de alcaldía Municipal de Ibagué, solicitud de reconocimiento de una verdadera relación laboral comprendida entre el 1 de abril de 2008 y hasta el 22 de diciembre de 2015; y, como consecuencia, se ordene el pago de prestaciones sociales y demás emolumentos salariales dejados de pagar.					
Documental: Petición Radicada bajo el No. 2018-30067 del 27 de marzo de 2018. (Archivo01CuadernoPrincipalFIs64-67 del expediente digitalizado)					
4. Que la directora del grupo de contratación de la Secretaría de Apoyo a la Gestión y Asuntos de la Juventud del municipio de Ibagué despachó en forma negativa la petición, argumentando inexistencia de relación laboral en virtud a que la vinculación del demandante se había efectuado a través de contratos de prestación de servicios.					
Documental: Oficio 1302 – 98448 del 9 de octubre de 2018. (Archivo01CuadernoPrincipalFIs69-79 del expediente digitalizado)					
5. Que en ejercicio de la labor desarrollada el actor debía cumplir horario, se desplazaba a diferentes veredas, atendía usuarios y asistía a reuniones de instrucción y guía del trabajo en el Municipio de Ibagué, lo anterior con delegados de la Secretaría de Cultura.					
TESTIMONIAL: Declaración de los señores Blanca Lilia Casasbuenas Araque, Olga Martínez Casas Buenas y, Javier de Jesús Manco Rodríguez. (Archivo018AudienciaPruebas20201030)					

8. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL: CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

En primer lugar, ha de señalarse que el principio de la primacía de la realidad sobre las formas, previsto en el artículo 53 de nuestra Carta Política, tiene plena operancia en aquellos eventos en que se haya celebrado contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral.

Así las cosas, 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, haciéndose valer la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla¹.

Pues en efecto, el artículo 25 de la Constitución Política señala que el trabajo es un derecho fundamental que goza de especial protección del Estado, de ahí que debe proteger a todas las personas de vinculaciones diferentes a un contrato laboral, en donde efectivamente se cumplan funciones y se desarrollen actividades en las mismas condiciones que otros empleados vinculados a las mismas entidades, a fin de garantizar todas las prestaciones de seguridad social a que tengan derecho.

De modo que la Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, al definir el contrato estatal señaló que el mismo corresponde a un acto jurídico generador de obligaciones celebrado por entidades públicas en ejercicio de la autonomía de la voluntad, y que, entre otros, puede celebrarse con el objeto de obtenerse la prestación de servicios personales particulares, en tal sentido consagró la norma:

“ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.

(...)

3o. Contrato de Prestación de Servicios.

*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. (...).” (Negrilla fuera de texto).

Al respecto, es su estudio de exequibilidad de la norma, la Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997, con ponencia del Magistrado Hernando Herrera Vergara, señaló en cuanto al contrato de prestación de servicios, que estos solo pueden ser celebrados por el Estado, en aquellos eventos en que las funciones no sean desarrolladas por personal vinculado a la entidad o cuando se requiere conocimientos especializados.

En tal orden, definió el Tribunal Constitucional como características del mismo, **i)** que el **objeto contractual** hace relación a la ejecución temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad, en cabeza de una persona con experiencia y formación profesional en una materia determinada, **ii)** asimismo,

que goza el contratista de **autonomía e independencia** desde el punto de vista técnico y científico, disponiendo de un amplio margen de discrecionalidad para la ejecución del objeto contractual dentro del plazo y bajo las condiciones acordadas, **iii)** y que, su vigencia es **temporal**, pues se da solo por el plazo indispensable para ejecutar el objeto contractual.

En efecto manifestó el máximo órgano constitucional que, si bien por regla general la función pública es prestada por el personal perteneciente a la entidad oficial, solo en los eventos en que las actividades de la administración no puedan ser realizadas por los empleados adscritos a la planta o se requieren de conocimientos especializados, podrán ser ejercidas bajo el contrato de prestación de servicios.

De manera que su duración se encuentra limitada al tiempo requerido para el cumplimiento del objeto contractual, pues en la medida en que dichas actividades se tornen permanentes e indefinidas, se desvirtúa su carácter excepcional, y lo que antes era una labor temporal se hace necesaria, obligando a la adopción de medidas que los incluyan en la respectiva planta, en cumplimiento del mandato constitucional².

Por lo que el carácter excepcional de la función solicitada por la administración, es lo que justifica la celebración del contrato de prestación de servicios por la entidad estatal, en tanto que la autorización dada por la Ley 80 de 1993 corresponde precisamente a la necesidad de suplir la ausencia de personal que se ocupe de tareas no contempladas dentro de la planta o frente a las que se requiere conocimientos especialísimos.

Conforme a ello, la prestación de servicios de personal ajeno a la entidad, solamente opera a fin de no interrumpir la función pública cuando no se cuenta con empleados que posean el conocimiento profesional, técnico o científico solicitado para una labor específica, que no siendo de aquellas que contemple el manual de funciones, es necesaria para cumplir con sus actividades, sin dejar de ser temporal.

9. CONTRATO REALIDAD: PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DE LA REALIDAD SOBRE LAS FORMAS.

Ahora bien, ha reconocido la jurisprudencia que en efecto el contrato de prestación de servicios se distingue del contrato laboral, porque quien es contratado dispone de un amplio margen de discrecionalidad para la ejecución del objeto contractual, y su vigencia se limita al tiempo indispensable para su cumplimiento; pues, por el contrario, es propio de la relación laboral el desarrollo de una actividad personal subordinada y dependiente.

Al respecto, la Corte Constitucional³ expuso:

*“Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, **razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del***

contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.”

Así, indicó el órgano de cierre constitucional que dicha autorización dada por la ley 80 de 1993, para contratar bajo la modalidad de prestación de servicios, personas naturales con conocimientos específicos necesarios para cumplir con una actividad temporal dentro de la administración, es válida, siempre y cuando la administración no la utilice para ocultar la existencia de una verdadera relación laboral personal subordinada y dependiente⁴.

En relación a ello, el Consejo de Estado⁵ precisó que demostrada la existencia de los tres elementos propios de la relación laboral, como son la prestación personal del servicio, la presencia de una remuneración a cambio, pero, sobre todo, la subordinación y dependencia del trabajador al empleador; dicha presunción legal de que goza el contrato de prestación de servicios dada por la ley 80 de 1993 se desdibuja, al haber nacido en realidad un contrato laboral.

Entonces, aun cuando la Ley 80 de 1993, estableció de forma enfática la negativa de una relación laboral entre el contratista y la entidad en virtud del contrato de prestación de servicios, dicha presunción admite prueba en contrario, pudiendo el afectado demandar el reconocimiento de la existencia del vínculo laboral, y por ende el pago de las prestaciones sociales a que haya lugar.

Así, acreditada la existencia de una actividad subordinada, a partir de la imposición de horarios a quien presta el servicio, y la fijación de órdenes o directrices con respecto a la ejecución de la labor contratada, se tipifica el contrato de trabajo, aun cuando en su formalidad sea distinto a la realidad jurídica, es decir que se le haya dado denominación distinta; pues no estando facultada la entidad para exigir dependencia, no puede requerir algo distinto al cumplimiento de la actividad contratada en los términos pactados.

En efecto, en sentencia del 29 de enero de 2015, con ponencia de la Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, la Sección Segunda – Subsección B del Consejo de Estado, en proceso con radicación 25000-23-25-000-2008-00782-02 (4149-13) indicó:

*“Así las cosas, se concluye que para acreditar la existencia de una relación laboral, es necesario probar los tres elementos referidos, **pero especialmente, que el supuesto contratista desempeñó una función en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público**, constatando de ésta manera, que las actividades realizadas no son de aquellas indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales.”* (Negrilla fuera de texto)

De modo que bastará con probarse los tres elementos de una relación de trabajo, en especial la subordinación en actividades propias de un funcionario público, para declarar la existencia del contrato realidad, y en consecuencia el reconocimiento de las prestaciones sociales causadas durante el periodo servido, en aplicación de los principios de igualdad y de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral consagrados en los artículos 13 y 53 de la Carta Política, como resarcimiento de los derechos laborales conculcados.⁶

10. DE LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA EL DESEMPEÑO DE FUNCIONES PÚBLICAS.

Ahora bien, de acuerdo con el Decreto 2400 de 1968, por medio del cual se estableció el régimen de administración de personal de la Rama Ejecutiva, en la parte final del artículo 2º se indicó: *“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.”* (Negrilla fuera de texto)

En el mismo sentido, el artículo 7º del Decreto 1950 de 1973, dispuso: *“Salvo lo que dispone la ley para los trabajadores oficiales, en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto Nacional. (...)”* (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Posteriormente, el Decreto 3074 de 2007, por medio del cual se modifica el decreto 2400 de 1968, consagró:

“Artículo 10. Modifícase y adicionase el Decreto número 2400 de 1968, en los siguientes términos:

El artículo 2º quedará así:

(...)

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”.

(...)”

Así, no puede excusarse la administración en razones sustentadas en la necesidad del servicio, para evadir la vinculación legal de personal para el desempeño permanente de funciones públicas, desconociendo las formas sustanciales del derecho público, las modalidades previstas en la Constitución y la Ley para el ingreso al servicio público y las garantías laborales de quienes resultan vinculados a partir de un contrato de prestación de servicios.

11. DE LOS ELEMENTOS DE LA RELACIÓN LABORAL.

Son elementos de la relación de trabajo, la subordinación, la prestación personal del servicio y la remuneración por el trabajo realizado; no obstante, lo anterior, el reconocimiento de una relación laboral en estas condiciones no implica conferir la condición de empleado público, según lo expresado por el Consejo de Estado en sentencia de 25 de enero de 2001, expediente No. 1654-2000, Magistrado ponente Nicolás Pájaro Peñaranda.

Respecto de los elementos constitutivos de la relación laboral el máximo órgano de cierre de esta jurisdicción ha señalado que deberán demostrarse los elementos esenciales de aquella, indicando⁴:

⁴ C.E. Sección Segunda, 25 de agosto de dos mil dieciséis (2016), C.P CARMELO PERDOMO CUÉTER, radicación número: 230012333000201300260 01 (0088-15) CE-SUJ2-005-16.

“De lo anterior se colige que el contrato de prestación de servicios se desfigura cuando se comprueban los tres elementos constitutivos de una relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración y la continuada subordinación laboral, de lo que surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas en las relaciones laborales, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política, con el que se propende por la garantía de los derechos mínimos de las personas preceptuados en normas respecto de la materia.

En otras palabras, el denominado “contrato realidad” aplica cuando se constata en juicio la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación propia de las relaciones laborales⁵”.

En igual sentido, la sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de unificación de Jurisprudencia del 09 de septiembre de 2021⁶, señaló las manifestaciones que le permiten al juez contencioso administrativo tener los parámetros para identificar la existencia de una relación laboral encubierta, a decir:

“...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»,⁷ 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.⁸ En la práctica, al conjunto de estas exigencias se le ha designado «estudios previos».

...

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 subyacente 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 dependencia del trabajador constituye el elemento determinante que distingue la laboral de las demás prestaciones de servicios, pues encierra la facultad del

⁵ En similares términos, se pronunció el Consejo de Estado, sección segunda, subsección B, en sentencia de 27 de enero de 2011, consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente: 5001-23-31-000-1998-03542-01(0202-10).

⁶ C.E. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Rad. SUJ – 025 -CE -S2-2021 del 09 de septiembre de 2021

⁷ Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011.

⁸ Luis Alonso Rico Puerta: «Teoría general y práctica de la contratación estatal». 11 ed. Bogotá: Leyer, 2019. p. 338.

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.⁹

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 ... 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*,¹⁰ 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 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.

2.3.3.3 Prestación personal del servicio: Como persona natural, la labor encomendada al presunto contratista debe ser prestada de forma personal y

⁹ C.E, 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.

¹⁰ A este respecto: Guerrero Figueroa Guillermo: Manual del derecho del trabajo. Bogotá, Leyer, 1996, págs. 54 y 55.

directamente por este;¹¹ 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 puede delegar el ejercicio de sus actividades en terceras personas.¹²

2.3.3.4 Remuneración: *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.”*

Además, para que se pueda desvirtuar que se presentó un contrato de prestación de servicios debe demostrarse que el cargo desempeñado era de aquellos que se encontraban enlistados o creados en la planta de personal de la entidad accionada, para así poder afirmar y concluir que no se está dando aplicación real al principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades.

Asimismo, y en cuanto al reconocimiento de lo adeudado en casos de contrato realidad, nuestro máximo órgano de cierre en sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, señaló:

“Frente al anterior panorama jurisprudencial, resulta imperioso unificar el precedente 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”⁹

11.1. Subordinación.

De las pruebas allegadas al plenario, se observan sendos contratos de prestación de servicios firmados por el señor Jorge Eduardo Bonilla Sánchez y el Municipio de Ibagué cuyo objeto consistía en apoyar la gestión en el fortalecimiento de las bibliotecas adscritas al programa de red de bibliotecas del Municipio de Ibagué.

Al revisar los documentos allegados se encuentra que el demandante, prestó sus servicios, así:

¹¹ 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».

¹² Al respecto, 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.

1. Contrato de Prestación de Servicios No. **171 del 1 de abril de 2008**, para desarrollar la actividad “*PRESTACIÓN DE SERVICIOS AUXILIARES COMO GESTOR CULTURAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA BIBLIOTECA DEL CORREGIMIENTO SAN JUAN DE LA CHINA IBAGUÉ*”; se determina un tiempo de ejecución de 6 meses, esto es, del 7 de abril de 2008 al 7 de octubre de 2008.
2. Contrato de Prestación de Servicios No. **121 del 13 de febrero de 2009**, para desarrollar la actividad “*PRESTACIÓN DE SERVICIOS AUXILIARES PARA EL APOYO AL FUNCIONAMIENTO DE LA BIBLIOTECA DEL PÚBLICA DE SAN JUAN DE LA CHINA*”; se determina un tiempo de ejecución de 6 meses, esto es, del 13 de febrero de 2009 al 26 de agosto de 2009.
3. Contrato de Prestación de Servicios No. **1425 del 19 de noviembre de 2009**, para desarrollar la actividad “*PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE AUXILIAR EN LA BIBLIOTECA DEL CORREGIMIENTO SAN JUAN DE LA CHINA IBAGUÉ*”; se determina un tiempo de ejecución de un (1) mes quince (15) días, esto es, del 23 de noviembre de 2009 al 30 de diciembre de 2009.
4. Contrato de Prestación de Servicios No. **427 del 05 de marzo de 2010**, para desarrollar la actividad “*PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE AUXILIAR EN LA BIBLIOTECA DEL CORREGIMIENTO SAN JUAN DE LA CHINA IBAGUÉ*”; se determina un tiempo de ejecución de cinco (5) meses (05) días, esto es, del 05 de marzo de 2010 al 05 de agosto de 2010.
5. Contrato de Prestación de Servicios No. **851 del 1 de septiembre de 2010**, para desarrollar la actividad “*PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE UN AUXILIAR PARA LA BIBLIOTECA DEL CORREGIMIENTO SAN JUAN DE LA CHINA DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ, INVITACIÓN No.795/2010*”; se determina un tiempo de ejecución de cuatro (4) meses, esto es, del 1 de septiembre de 2010 al 31 de diciembre de 2010.
6. Contrato de Prestación de Servicios No. **453 del 29 de marzo de 2011**, para desarrollar la actividad “*PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE UN AUXILIAR PARA LA BIBLIOTECA DEL CORREGIMIENTO SAN JUAN DE LA CHINA DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ, RESOLUCIÓN No. 440 29-marzo de 2011*”; se determina un tiempo de ejecución siete (7) meses, esto es, del 29 de marzo de 2011 al 29 de octubre de 2011, adicionado en un (1) mes quince (15) días, del 30 de octubre al 15 de diciembre de 2011.
7. Contrato de Prestación de Servicios No. **506 del 3 de mayo de 2012**, para desarrollar la actividad “*PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN DE CARÁCTER ASISTENCIAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS BIBLIOTECAS ADSCRITAS AL PROGRAMA DE RED DE BIBLIOTECAS DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ,*”; se determina un tiempo de ejecución seis (6) meses, esto es, del 3 de mayo al 03 de noviembre de 2012.
8. Contrato de Prestación de Servicios No. **565 del 11 de marzo de 2013**, para desarrollar la actividad “*“PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CARÁCTER ASISTENCIAL PARA UNA DE LAS BIBLIOTECAS ADSCRITAS A LA RED*

PUBLICA DE BIBLIOTECAS DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ CON LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DENOMINADO “FORTELECIMIENTO Y DESARROLLO DEL SISTEMA MUNICIPAL DE FORMACIÓN ARTISTICA Y CULTURAL DE LA RED DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS DE IBAGUÉ LA ESCUELA DE FORMACIÓN ARTISTICA Y CULTURAL EFAC”; se determina un tiempo de ejecución seis (6) meses, esto es, del 11 de marzo al 11 de septiembre de 2013.

9. Contrato de Prestación de Servicios No. **637 del 21 de enero de 2014**, para desarrollar la actividad *“PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CARÁCTER ASISTENCIAL PARA UNA DE LAS BIBLIOTECAS ADSCRITAS A LA RED PUBLICA DE BIBLIOTECAS DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ CON LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DENOMINADO “FORTELECIMIENTO Y DESARROLLO DEL SISTEMA MUNICIPAL DE FORMACIÓN ARTISTICA Y CULTURAL DE LA RED DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS DE IBAGUÉ LA ESCUELA DE FORMACIÓN ARTISTICA Y CULTURAL EFAC MUNICIPIO DE IBAGUÉ”*; se determina un tiempo de ejecución seis (6) meses, esto es, del 21 de enero al 21 de julio de 2014.
10. Contrato de Prestación de Servicios No. **1933 del 29 de agosto de 2014**, para desarrollar la actividad *“PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CARÁCTER ASISTENCIAL PARA UNA DE LAS BIBLIOTECAS ADSCRITAS A LA RED PÚBLICA DE BIBLIOTECAS DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ CON LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DENOMINADO “FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO DEL SISTEMA MUNICIPAL DE FORMACIÓN ARTISTICA Y CULTURAL DE LA RED DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS DE IBAGUÉ LA ESCUELA DE FORMACIÓN ARTISTICA Y CULTURAL EFAC MUNICIPIO DE IBAGUÉ”*; se determina un tiempo de ejecución ciento quince (115) días, esto es, del 29 de agosto al 26 de diciembre de 2014.
11. Contrato de Prestación de Servicios No. **1145 del 09 de marzo de 2015**, para desarrollar la actividad *“PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CARÁCTER ASISTENCIAL PARA APOYAR Y FORTALECER LOS PROCESO PARA UNA DE LAS BIBLIOTECAS ADSCRITAS A LA RED PÚBLICA DE BIBLIOTECAS DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ*; se determina un tiempo de ejecución (6) meses, esto es, del 09 de marzo al 09 de septiembre de 2015.
12. Contrato de Prestación de Servicios No. **2745 del 05 de octubre de 2015**, para desarrollar la actividad *“PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CARÁCTER ASISTENCIAL PARA APOYAR Y FORTALECER LOS PROCESOS PARA UNA DE LAS BIBLIOTECAS ADSCRITAS A LA RED PÚBLICA DE BIBLIOTECAS DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ*; se determina un tiempo de ejecución setenta y ocho (78) días, esto es, del 05 de octubre al 24 de diciembre de 2015.

También se encuentra acreditado que el demandante en su actividad, debía desarrollar, entre otras, las siguientes: *“1) Orientar a la comunidad en el adecuado uso de fuentes de información y demás materiales disponibles, en la red de bibliotecas públicas de Ibagué; 2) Estar permanentemente informados y actualizados en el ámbito cultural en temas asociados a la literatura, poesía, cuento, narrativa, y bibliotecología e identidad regional; el cual se debe acreditar cada bimestre ante la secretaría. 3) Velar por el buen uso y conservación de las*

colecciones bibliográficas, mobiliario y equipos de la biblioteca. 4) Organizar la biblioteca asignada según el sistema de clasificación Dewey, realizando además la depuración y reparación del material bibliográfico. 5) Realizar actividades y acciones tendientes a aumentar, de forma mensual el porcentaje de usuarios en un 5% tomando como los datos del año anterior, sin incluir los usuarios de los programas de SIMIFARTE. 6) Registrar y mantener actualizados los datos estadísticos a través de la llave del saber del servicio bibliotecario, en las fichas de asistencia por cada una de las personas que son atendidas en la biblioteca. 7) Realizar un cronograma de actividades de forma trimestral, el cual será enviado previamente al coordinador y aprobado por el supervisor donde se incluyan el desarrollo de actividades lúdico – pedagógicas, para ser publicado en la página WEB de la Alcaldía. 8) Desarrollar en conjunto con el Asesor del Cultura el Plan Municipal de Lectura que se llevara a cabo en la red pública de Bibliotecas, el cual debe ser aprobado por la secretaría. 9. Entregar en medio magnético y físico en los cinco primeros días de cada mes al supervisor y coordinador, el informe estadístico de usuarios atendidos según el formato de la Secretaria de Cultura, Turismo y Comercio, del Ministerio de Cultura y registrar el mismo en el portal de la Red Nacional de Bibliotecas. 10. Realizar las convocatorias y promocionar la oferta de servicios con los que cuenta la red de bibliotecas en la comunidad (junta de acción comunal, presidente de comunas, juntas administradoras locales, representantes de la industria y comercio, instituciones educativas, ONG´S, y comunidad en general) que apoyen la ejecución de políticas culturales, planes de acción y demás actividades lúdico – culturales avaladas por la Secretaría Cultura, Turismo y Comercio a través de los diferentes canales de comunicación establecidos. 11. Realizar las convocatorias que se dirijan a la comunidad (junta de acción comunal, presidente de comunas, juntas administradoras locales, representantes de la industria y comercio, instituciones educativas, ONG´S, y comunidad en general) para participar en las capacitaciones programadas por la Secretaría de Cultura, Turismo y Comercio con el fin de implementar y aplicar los conocimientos adquiridos en las bibliotecas o afines para el mejoramiento de la calidad del servicio (Dichas capacitaciones serán evaluadas en procesos de ejecución para el mejoramiento del servicio de la red de bibliotecas). 12. Realizar el inventario físico de la biblioteca asignada a la finalización del presente contrato bajo la orientación y coordinación del Supervisor y del delegado del Almacén General de la Alcaldía. 13. Elaborar y presentar al Supervisor del contrato los informes mensuales con registro fotográfico donde se evidencie el cumplimiento de las obligaciones ejecutadas durante el periodo, el cual será presentado de forma física y en medio magnético...”¹³

De lo expuesto en precedencia, se arriba a la conclusión que la actividad desarrollada por el accionante no fue transitoria, como lo sugieren los contratos de prestación de servicios antes relacionados, sino que era de carácter permanente, al punto que prestó sus servicios desde el año 2008 y, hasta el mes de diciembre de 2015.

Se advierte entonces que la actividad realizada por el señor Bonilla Sánchez consistía en prestar apoyo en una de las bibliotecas adscritas a la red de pública de Bibliotecas del municipio de Ibagué, específicamente, en el corregimiento de San Juan de la China, la cual ejerció desde el año 2008 y, hasta el mes de diciembre de 2015.

¹³ Contratos de Prestación de servicios No.1145 del 2015 y, 2745 de 5 de octubre de 2015

De acuerdo con el objeto contractual y, las obligaciones a su cargo, se colige que, la labor que desarrolló el actor era subordinada, toda vez, que para ejecutar la actividad debía acudir y permanecer en el lugar en el que funcionaba la biblioteca, debía atender y orientar a la comunidad, custodiar las colecciones bibliográficas, mobiliario y equipos, convocar a capacitaciones, y realizar actividades tendientes a aumentar el porcentaje de usuarios; labor que presupone cumplimiento de horario y, acatar órdenes de un superior, sea del coordinador o del Secretario de Cultura y Turismo, sin perder de vista además que debía realizar actividades que debían ser aprobadas por la entidad competente dentro del ente territorial accionado.

Debe decirse también, que la labor desarrollaba por el demandante guarda relación con las funciones asignadas a la secretaría de Cultura, Turismo y Comercio, de ahí que se infiera que no gozaba de autonomía, sino que recibía órdenes relacionadas con las actividades a ejecutar, cambios de horarios, campañas, implementación de planes y programas para cumplir con los objetivos de la red pública de bibliotecas; con ello, se desvanecería el argumento de la coordinación contractual.

Sobre las condiciones que rodearon la prestación del servicio, se cuenta con la declaración de los señores Olga Martínez Casas Buenas y Javier de Jesús Manco Rodríguez que sobre el particular, dijeron:

“Olga Martínez Casasbuenas

PREGUNTADO: Cuénteme usted porque conoce al señor Bonilla. **CONTESTO:** Pues porque trabajamos como compañeros, o sea en la biblioteca. **PREGUNTADO:** En cual biblioteca. **CONTESTO:** Yo trabajaba en la de San Bernardo y él trabajaba acá en la de San Juan. **PREGUNTADO:** Usted durante que tiempo trabajó en esa biblioteca en San Bernardo. **CONTESTO:** Desde el 2008 hasta el 2015. **PREGUNTADO:** Cuénte al despacho usted como estuvo vinculada, durante ese tiempo como estuvo vinculada. ¿Como así no entiendo la pregunta? Quien la vinculo, usted era empleada de quien o con quien trabajaba directamente. **CONTESTO:** ahh no con la Alcaldía, por contratación. **PREGUNTADO:** Usted tenía un contrato de trabajo, un contrato de prestación de servicios, una resolución que la nombró, como fue su forma de vinculación. **CONTESTO:** Una prestación de servicios. **PREGUNTADO:** Cuénte al despacho si usted ha demandado al municipio por esa vinculación. **CONTESTO:** No señora. **PREGUNTADO:** Cuénte al despacho entonces el señor Bonilla en donde prestaba los servicios. **CONTESTO:** En el corregimiento de San Juan de la China. **PREGUNTADO:** Y que funciones tenían. **CONTESTO:** Bibliotecario. **PREGUNTADO:** Que funciones específicamente cumplían. **CONTESTO:** Prestar servicio a la comunidad, diferentes actividades. ¿Como cuáles? Se hace biblioteca al parque, actividades hospitalarias, vacaciones recreativas, y servicio al cliente, o sea a los niños, a la comunidad. **PREGUNTADO:** Cuénte al despacho, si usted tenía algún tipo de horario. **CONTESTO:** Si señora, teníamos el horario de 8 a.m. a 12 del día y de 2 a 6 de la tarde de lunes a viernes y, el sábado de 2 a 6 de la tarde. **PREGUNTADO:** Y ese mismo horario lo cumplía el señor Bonilla. **CONTESTO:** Él claro, el reglamento era para todos. **PREGUNTADO:** Y porque le consta a usted eso, o sea porque sabe que el señor Bonilla también cumplía ese horario. **CONTESTO:** Porque éramos todos una, todo un grupo, una red de bibliotecas. **PREGUNTADO:** Y cada cuanto se reunión ustedes o donde se reunían para saber que todos tenían las mismas instrucciones. **CONTESTO:** En la biblioteca Soledad Rengifo. **PREGUNTADO:** Con quien se reunían allá. **CONTESTO:** Cuando nos citaban a reuniones con la señora Luz Marina. **PREGUNTADO:** Y ella quien era o donde trabajaba. **CONTESTO:** La coordinadora. ¿La coordinadora de qué? De toda la red de bibliotecas. **PREGUNTADO:** Y ella trabajaba con quien. **CONTESTO:** Pues en esas estaba con la doctora Angela Bibiana, bueno la doctora era la funcionaria principal y ella era la coordinadora de la red como tal de todos nosotros, de ella era que recibía las órdenes para las actividades y todo y ellas nos ordenaba a nosotros que teníamos que hacer. **PREGUNTADO:** Y cada cuanto se veían con ella. **CONTESTO:** Pues a veces se hacían las reuniones mensuales, quincenal cuando era de inmediato era de improvisto que nos llamaban el día antes para solicitarnos la visita

allá con ella, o sea para la reunión, a veces eran extraordinarias, pero por ejemplo cuando eran vacaciones recreativas, si una semana o 2 o 3 días nos daban capacitación, porque también nos mandaban a capacitaciones para esas vacaciones recreativas, que eran siempre las de fin de año **PREGUNTADO:** Cuéntele al despacho a ustedes quien les controlaba el horario. **CONTESTO:** Ella, ella misma porque nosotros nos tocaba tener o sea la estadística tenía que ser, el cumplimiento del horario tenía que ser ese, para el servicio de la comunidad. **PREGUNTADO:** Cuénteme que tramites tenía que hacer usted para que le pagara los honorarios mensualmente. **CONTESTO:** Un informe mensual donde se llevarán fotos, fotos para poder evidenciar lo que se hizo en el mes. **PREGUNTADO:** Y no tenía que llevar ningún otro documento. **CONTESTO:** Todas las fotos y si todas las actividades que se realizaban, y por ejemplo donde se iban a hacer las visitas, las firmas de las personas que uno iba a visitar o el colegio o la firma de los niños con que uno realizaba todo esto, todas esas actividades. **PREGUNTADO:** Cuéntele al despacho, si usted debía realizar algún tipo de aportes a Seguridad Social. **CONTESTO:** Si señora, nosotros nos tocaba pagar lo de aportes a Seguridad Social nos tocaba a nosotros. **PREGUNTADO:** Cuénteme usted cuando devengó en el año 2015. **CONTESTO:** Ay si, pues el sueldo era \$1.100.000 y de ahí nos descontaban, ósea tocaba sacar para pagar lo de seguridad social. **PREGUNTADO:** Y usted sabe si el señor Jorge Eduardo ganaba lo mismo que usted. **CONTESTO:** Si todos los mismo, éramos igual, todos era lo mismo. Apoderado parte actora. **PREGUNTADO:** Señora Olga, indíqueme a este despacho, que materiales había en la biblioteca además de los libros, que otros elementos existían en las bibliotecas. **CONTESTO:** Pues teníamos lo de la salita infantil y por ejemplo había materiales que no nos adecuaban a nosotros, pero nos tocaba a nosotros como se dice sacarlos del bolsillo de uno para poder implementar. **PREGUNTADO:** Ustedes tenían a cargo computadores también. **CONTESTO:** Si, los computadores también sí, había computadores para los niños si claro para los adultos también, para todos. **PREGUNTADO:** Todos esos elementos eran propiedad de quien. **CONTESTO:** De la alcaldía, otros eran donados por el ministerio de las TIC, pero todo pasaba por la alcaldía, porque todo tenía que ser por la alcaldía, uno todo lo recibía por medio de la alcaldía. **PREGUNTADO:** Además de ustedes, usted Olga en San Bernardo y Jorge en San Juan de la China, quien más custodiaba estos elementos en las respectivas bibliotecas. **CONTESTO:** No, nosotros éramos responsables de los elementos que estaban ahí, porque nunca hubo, como le digo yo, algo de que le dieran a uno un seguro o algo para eso, no, uno respondía, incluso por un libro que se perdiera nosotros nos tocaba responder por ellos, si un libro se nos perdía a nosotros nos tocaba pagarlo. **PREGUNTADO:** Señora Olga si usted o Jorge tenían que ausentarse por situaciones personales o una incapacidad podían hacerlo de manera libre o tenían que solicitar permiso. **CONTESTO:** No tocaba solicitar el permiso anteriormente, cuando era una emergencia pues se avisaba la noche así tocaba uno llamar en la noche, llamar a la señora Luz Marina, porque siempre se llamaba era a ella para avisarle, pero donde iba uno una incapacidad pues ya se la pedía al médico para uno justificar y pasarla directamente con su respectivo informe o llevarlo y pasarlo también allá para que se dieran cuenta que nosotros habíamos salido y colocar un horario porque no estuvimos en el momento. **PREGUNTADO:** A usted le consta que si Jorge no podía ir a laborar por X o Y circunstancia podía tener la oportunidad de enviar un tercero para que desarrollara su labor. **CONTESTO:** No señor, no nos permitían eso, porque si eso se hacía se perdía algo entonces nosotros teníamos que responder por lo que se perdiera de la biblioteca entonces no era debido de nosotros colocar otro tercero para que nos colaborara o estuviera ahí. **PREGUNTADO:** Sabe porque motivo no siguieron contratados usted ni Jorge, después del año 2015. **CONTESTO:** Pues la verdad cuando hubo cambio de alcalde, de ahí nos sacaron, nos dijeron que ya no, incluso alcanzamos a pasar los documentos porque nos iban a contratar, y desde ahí no nos volvieron a llamar, cuando supimos ya habíamos quedado por fuera. **PREGUNTADO:** ... por escrito les dieron un documento de terminación del contrato. **CONTESTO:** Nada, nada nos dijeron, simplemente cuando supimos ya estaba contratada otra persona para allá. **PREGUNTADO:** Existía un programa que se denominaba maleta viajera, es posible que usted nos pueda indicar en que consiste ese programa, si lo conoce. **CONTESTO:** Pues sí, ese programa existía, una maleta viajera, por ejemplo, nosotros que vivíamos en la zona rural, nosotros nos correspondía ir a las instituciones más cerca de la comunidad, para ir a llevar esos libros que los niños que no conocían o no podían llegar a la biblioteca, hacérselos conocer allá, podía ser en burro, en cicla en lo que fuera, uno tenía que transportarse hasta ese lado. **PREGUNTADO:** Y ustedes en esa actividad tenían que cumplir el mismo horario o

eran autónomos en decidir a qué hora llegaban. **CONTESTO:** No, cumplir el horario igual, si por ejemplo si íbamos en la mañana como el servicio es de 8 a 12, en el transcurso de 8 a 12, teníamos que cumplir ese o si era de 2 a 6, en transcurso de las 2 jornadas podíamos ir, pero entonces si íbamos en la tarde, teníamos que abrir la biblioteca en la mañana y si íbamos en la mañana tocaba abrir la biblioteca en la tarde, si me entiende, ósea viceversa. **Apoderada MUNICIPIO DE IBAGUÉ:** **PREGUNTADO:** Cuéntele al despacho por favor de conformidad con lo que usted manifestó anteriormente a la señora Juez, existía o existió una coordinación de red, de la red de bibliotecas a cargo de una señora Luz Marina. Si señora. Conoce, si lo conoce, si lo sabe lo contesta por favor la forma en que la señora Luz Marina estaba vinculada al municipio de Ibagué. **CONTESTO:** Creo que ella era nombrada por el municipio. **PREGUNTADO:** Nombrada en un cargo específico esa coordinación que usted manifiesta si lo sabe. **CONTESTO:** Coordinadora, siempre era coordinadora, para nosotros siempre fue coordinadora. **PREGUNTADO:** De conformidad también con lo que manifestó anteriormente en la forma del ejercicio y de las actividades y el horario que debía cumplir según su dicho, como se les controlaba ese horario, quien lo controlaba. **CONTESTO:** Ella, ella nos los controlaba porque nosotros teníamos que decir a qué hora salíamos a qué hora entrábamos. **PREGUNTADO:** Y como era el procedimiento para eso. **CONTESTO:** Pues en un informe y según pues también con el presidente de la junta, tocaba que él también nos firmara por escrito que nosotros cumplimos ese horario en todo el mes y que se hizo donde fuimos, porque se abrió porque se cerró, todo eso lo controlaban también por medio del presidente de la Junta de Acción Comunal, eran como supervisores también de nosotros. **PREGUNTADO:** Infórmele al despacho por favor que órdenes o directrices, según su dicho anterior y bajo que mecanismo se les impartía la coordinadora Luz Marina, usted dijo que la coordinadora Luz Marina era la que daba las ordenes, que iba a las reuniones, etc, como que ordenes le daba, que directrices impartía, en nombre de quien o como era el mecanismo, por favor. **CONTESTO:** Pues las actividades que yo acabe de nombrar, todas las actividades que íbamos a realizar, cuando habían de imprevisto nos solicitaban extraordinariamente una reunión, de imprevisto. **PREGUNTADO:** Y bajo que mecanismo los citaban en el entendido de que ustedes están en un corregimiento, cierto, como les comunicaban, como se manejaban esas órdenes, cada cuanto se reunían. “...” El apoderado de la parte actora objeta la pregunta... seguidamente la señora Juez, **PREGUNTADO:** Señora Olga es usted dice que iban a reuniones mensuales y que cuando eran extraordinarias si iban cada 8 días, la doctora hizo dos preguntas, una como los citaban a ustedes, ¿dígame como los citaban? Por medio telefónico. Cuando ustedes venían acá, a la biblioteca Soledad Rengifo que instrucción les daban en esas reuniones. **CONTESTO:** Pues las actividades que se iban a hacer durante la semana o en el mes, depende de lo que se iba a organizar, no, por ejemplo, cuando eran los cumpleaños de Ibagué, duramos toda una semana por allá, nos tocaba cumplir, ir a todos los eventos que se hacían con las reinas, colaborar con todo eso, y pasándose de un horario que nosotros no teníamos que cumplir, pasándonos de eso. **PREGUNTADO:** Esas órdenes o esas directrices alguna vez se las dieron por escrito. **CONTESTO:** No, porque siempre nos decían que nosotros teníamos era prestador del servicio, siempre el cuento era ese. Se le concede el uso de la palabra a la apoderada del Municipio de Ibagué.

“Javier de Jesús Manco Rodríguez

PREGUNTADO: Cuénteme si usted conoce al señor Jorge Eduardo Bonilla. **CONTESTO:** Lo distingo perfectamente. **PREGUNTADO:** Porque lo conoce. **CONTESTO:** Porque pues él ha sido como un vecino del corregimiento donde yo residía antes que es el corregimiento de San Juan de la China No. 11, yo allá tuve la oportunidad de vivir 16 años en ese corregimiento. **PREGUNTADO:** De que año a que año vivió usted allá. **CONTESTO:** Yo viví en San Juan de la China desde, enero 04 del 2000 hasta 2016. **PREGUNTADO:** En que época conoció usted al señor Bonilla. **CONTESTO:** Al señor Bonilla lo distinguí aproximadamente en el 2002. **PREGUNTADO:** porque lo conoció. **PREGUNTADO:** Porque lo conocí, porque pues como le digo era un residente de allá, aparte de eso tiene una finquita, y yo en ese entonces me desempeñaba como recolector de café y fui a trabajar en la finca de ellos, allá distinguí los muchachos. **PREGUNTADO:** Cuando dice muchachos a que se refiere. **CONTESTO:** A Jorge Bonilla y su familia. **PREGUNTADO:** Cuéntele al despacho si usted sabe si el señor Bonilla, ejercía algún tipo de función ahí en el corregimiento. **CONTESTO:** Claro él era el auxiliar de la biblioteca pública del corregimiento San Juan de la China. **PREGUNTADO:** Y a usted porque le consta eso.

CONESTO: porque yo vivía allá en el momento que el ejercía el trabajo en la biblioteca, aparte de eso del 2012 al 2015, yo era presidente de la Junta de acción comunal del corregimiento y pues también me desempeñaba en algunas actividades recreativas dentro del corregimiento, muchas tenían que ver con cultura.

PREGUNTADO: Recuerda usted desde cuando el señor Bonilla, estaba allá en la biblioteca del corregimiento, estuvo en la biblioteca. **CONTESTO:** Que me recuerde él estuvo desde el dos mil, que yo me recuerde bien él estuvo desde el 2008 hasta el 2015. **PREGUNTADO:** Usted sabe que funciones tenía él. **CONTESTO:** Si claro, la función de él, era ejercer el trabajo como bibliotecario en el corregimiento.

PREGUNTADO: Y que funciones son esas. **CONTESTO:** Esas funciones, pues eso es como, que se hace en la biblioteca de San Juan, ahí hay una biblioteca muy dotada, con libros, computadores, video beam, una cantidad de elementos, cual es el trabajo del bibliotecario allá, enseñarles a los niños lectura, los bibliotecarios les hacen paseos recreativos, les llevan libros a las veredas para que ellos estudien, ese es el trabajo del bibliotecario en el corregimiento. **PREGUNTADO:** Cuénteles al despacho, si usted sabe, si el señor Bonilla cumplía algún tipo de horario o él podía ir de vez en cuando. **CONTESTO:** No, allá se cumple un horario muy estricto, el horario del bibliotecario allá de las 8 de la mañana a 12 de día, 2 de la tarde a 6 de la tarde, de lunes a viernes, los días sábado de 2 de la tarde a 6 de la tarde. **PREGUNTADO:** Cuénteles al despacho si a usted le consta el cumplía ese horario y por qué. **CONTESTO:** Si a mí me consta que el cumplía ese horario porque pues en ese entonces yo residía al frente de la biblioteca. **PREGUNTADO:** Usted dice que fue el presidente de la junta comunal durante “todavía soy el presidente de junta”, cuénteles al despacho, si usted le certificaba algo al señor Bonilla, durante ese tiempo que usted como presidente. **CONTESTO:** En algunas ocasiones lo único que le certificaba era como la entrega de implementos, los fines de año o los fines de terminación de contrato, pues el inventario. Apoderado parte actora. **PREGUNTADO:** Indíqueles a este despacho si usted en algún momento observó que el señor Jorge Eduardo Bonilla, se ausentara de la biblioteca y que otra persona lo reemplazara. **CONTESTO:** no señor abogado, nunca lo reemplazaba nadie. **PREGUNTADO:** Usted dice que vivía frente a la biblioteca, usted observó en algún momento que la biblioteca estuviera cerrada sin justificación alguna o por algún motivo que usted haya conocido. **CONTESTO:** No siempre se cumplían los horarios, inclusive yo era un ente que vigilaba allá el proceso del trabajo en el corregimiento del bibliotecario, cuando mantenía cerrada era por algo justificado, como una capacitación, o alguna cita médica, pero se ponían los previos avisos para que la gente estuviera enterada. **PREGUNTADO:** Ese control que usted dice que hacía, en que forma lo hacía, como hacía ese control para verificar que no estuviera incumpliendo las funciones de la biblioteca. **CONTESTO:** Como se hacía, no siempre se sabía que de lunes a viernes estaba la biblioteca abierta por el funcionario que estuviera y, como yo vivía al frente pues mantenía muy pendiente de ese tema. ... **PREGUNTADO:** Usted como presidente de la Junta de acción comunal en algún momento colaboro o apoyo o necesito apoyo directamente de la biblioteca para desarrollar algo... **CONTESTO:** Si en algunos momentos llegamos a necesitar de pronto unos computadores unos portátiles para desarrollar algunas actividades fuera de la biblioteca. **PREGUNTADO:** Esos préstamos de portátiles y computadores usted los tramitaba directamente con Jorge Eduardo Bonilla o existía otra persona a la cual usted podía solicitarle eso. **CONTESTO:** No señor, era la única persona autónoma para hacer esos préstamos. **PREGUNTADO:** Usted sabe si el señor Jorge Eduardo Bonilla, le tenía que rendir órdenes a alguna persona. Si alguien le daba órdenes, sabe usted si tenía un jefe, un coordinador. **CONTESTO:** Sí, claro, claro de Secretaria de Cultura. ¿Porque sabe usted eso? Porque en algunas ocasiones, inclusive pues también me reuní con la doctora Mariluz me parece que se llama la coordinadora y, ella era la que le daba como órdenes a ellos allá para el proceso que ellos desempeñaban. **PREGUNTADO:** Alla en dónde. **CONTESTO:** Allá en San Juan de la China. ¿La señora iba a San Juan de la China? En algunas ocasiones si claro, ella fue hasta la propia biblioteca. ¿Y usted sabe si el señor Bonilla recibía otro tipo de instrucciones fuera de la biblioteca? **CONTESTO:** No. No sabe o no las recibía. **CONTESTO:** No lo sé...”

En igual sentido, se cuenta con el testimonio de la señora Blanca Lilia Casasbuenas Araque que asevera también prestó sus servicios hasta el año 2008, explica las funciones desarrolladas y, significa que conoce al demandante y ejecuta actividades identificas a las que ella realizó en el periodo en que prestó el servicio.

Se precisa que las anteriores declaraciones merecen credibilidad en razón a que son consistentes, coherentes y expresan hechos percibidos sobre las circunstancias de modo y lugar en el que el actor prestó sus servicios.

A partir del análisis integral de los elementos de prueba se pudo determinar que el demandante prestó sus servicios en el ente accionado, las tareas y funciones las cumplió bajo las directrices impartidas por la Secretaría de Cultura, Turismo y Comercio, lo que, aunado a la prueba testimonial, deja en evidencia que se obvió de manera flagrante el alcance de la figura de contrato de prestación de servicios.

Es claro entonces que en el caso bajo estudio se rompió la temporalidad y se constituyeron una sucesión de contratos, quedando inmersa la situación de la demandante en una subordinación.

Advertida la irregularidad en la contratación del demandante, atendiendo las circunstancias que desconfiguran una relación de autonomía e independencia en la prestación del servicio, como la temporalidad propia de un verdadero contrato de prestación de servicios, queda acreditado el elemento de la subordinación, en tanto, las labores realizadas por el accionante se dieron con sujeción a las directrices impartidas por el demandado, las que no fueron desvirtuadas a lo largo de la actuación por las accionadas.

11.2. Remuneración

Conforme a las documentales aportadas, se tiene que el Municipio de Ibagué, le pago al accionante durante el tiempo que estuvo vinculado, las siguientes sumas de dinero:

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS	PLAZO	CONTRAPRESTACIÓN
171 del 1 de abril de 2008	6 MESES Del 1/04/2008	\$6.000.000
121 del 13 de febrero de 2009	6 MESES Del 13 de febrero de 2009 al 26 de agosto de 2009	\$6.600.000
1425 del 19 de noviembre de 2019	1 MES + 15 DÍAS Del 23/11/2009 hasta el 30/12/2009	\$1.650.000
427 del 5 de marzo de 2010	5 MESES	\$5.850.000
851 del 1 de septiembre de 2010	4 MESES	\$4.680.000
453 del 29 de marzo de 2011	7 MESES, PLAZO ADICIONAL 1 MES 15 DÍAS	\$8.599.500 \$1.842.750
506 del 3 de mayo de 2012	6 MESES	\$7.371.000 discriminado \$1.228.500
565 del 11 de marzo de 2013 (ILEGIBLE)	180 DÍAS PLAZO ADICIONAL 90 DIAS	\$7.776.000, EN PAGOS MENSUALES DE \$1.296.000 \$3.888.000
0637 del 21 de enero de 2014	180 días contados desde el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución	\$7.776.000, EN 6 PAGOS PARCIALES POR VALOR DE \$1.296.000
1933 del 29 de agosto de 2014	115 DÍAS CALENDARIO, contados desde el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecucion	\$3.833.300, que se pagarían en cuatro pagos parciales: Tres (3) por valor de \$1.000.000 y Uno (1) por valor de \$833.000
1145 del 9 de marzo de 2015	180 DÍAS CALENDARIO, contados desde el	\$6.600.000, que se pagarían en 6 pagos

	cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución	parciales por valor de \$1.100.000
2745 del 05 de octubre de 2015	78 DÍAS CALENDARIO, contados desde el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución	\$2.860.000. Se pagarían al contratista en 3 pagos parciales, así: Dos por valor de \$1.100.000, y un último pago por valor de \$660.000

De modo entonces que el mencionado elemento de la relación laboral también fue acreditado.

11.3. Prestación personal del servicio

Finalmente, de lo antes discurrido surge con claridad que de acuerdo con los contratos de prestación de servicio antes relacionados, en concordancia con las documentales relacionadas, y las declaraciones recaudadas a lo largo de la actuación, sin lugar a duda el demandante prestó de forma personal sus servicios a la entidad demandada, concluyéndose entonces que este elemento se encuentra probado.

En orden a lo anterior, se declarara que tuvo lugar una verdadera relación laboral entre el Municipio de Ibagué en calidad de empleador, y el señor JORGE EDUARDO BONILLA SÁNCHEZ como empleado, pese a haber sido ocultada bajo la figura de contrato de prestación de servicios, configurándose un verdadero contrato realidad traído en virtud de los principios consagrados en los artículos 13 y 53 constitucionales, relación laboral que considera el despacho se encuentra demostrada con los elementos de prueba obrante en el plenario.

12. PAGO DE LAS PRESTACIONES SOCIALES SOLICITADAS.

En primer lugar, se dirá que desvirtuada la presunción de legalidad que revestía la situación contractual bajo la que prestaba sus servicios el accionante, ante la primacía de la realidad sobre las formas, habrá lugar a ordenar el pago de la totalidad de las prestaciones sociales que nunca fueron sufragadas por el ente territorial, en virtud de los principios constitucionales reconocidos en el artículo 53 superior, que consagra la “irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales”.

Conforme a ello, debe señalarse que las prestaciones sociales, han sido clasificadas, dependiendo al cargo de quien está la obligación de efectuar el aporte, así, unas serán a cargo del empleador, y tal es el caso de las primas, cesantías, riesgos profesionales, etc.; y otras compartidas con el trabajador como ocurre con pensión y salud.

De manera que, en relación con aquellas prestaciones comunes u ordinarias, esto es aquellas que corresponde en exclusiva al empleador, ha advertido la jurisprudencia del órgano de cierre que no existe dificultad para su condena, pues deberá acudirse a las normas especiales que rigen dicha situación.

En tal sentido, se ordenará el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales adeudadas, además de las cesantías y los intereses a las mismas, que devengue un empleado público del nivel al que correspondería la accionante en su calidad de bibliotecario, teniendo en cuenta para su liquidación los honorarios que fueron pactados en los contratos de prestación de servicios.

13. PRESCRIPCIÓN

Como quedó visto, en este caso las pretensiones de la demandante se encaminan a la declaratoria de nulidad del acto administrativo por medio del cual se le negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, por haber sido vinculado mediante contratos de prestación de servicios, lo cual ocultó una verdadera relación laboral.

Conforme a las previsiones del artículo 41 del Decreto Ley 3135 de 1968, los derechos laborales prescriben en un término de tres (3) años, contados a partir del momento en que los mismos se hicieron exigibles.

En el caso del contrato realidad, la sentencia de unificación SUJ 2-005-2016 del Consejo de Estado¹⁰, estableció que el término para reclamar los derechos surgidos de la relación laboral en cuanto a prestaciones sociales por contrato realidad, se empieza a contar a partir de la fecha de terminación de cada uno de los contratos ejecutados.

En igual sentido, la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021, estableció el termino de solución de continuidad en aquellos contratos de prestación de servicios que presenten interrupciones entre uno y otro; precisó el alcance de la noción de solución de continuidad, aclarando que cuando se habla de solución de continuidad se debe entender configurada la interrupción del periodo de prestación de servicios, mientras que la no (sin) solución de continuidad equivale a la existencia de una unidad de vínculo contractual, cuando la relación permanece ininterrumpida causándose.

En ese sentido, consideró adecuado establecer *“un periodo de treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios”*, señalando que debía atenderse la siguiente regla:

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

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

En virtud a lo anterior, se hará el análisis del fenómeno prescriptivo así:

FECHA FINALIZACIÓN DEL CONTRATO	SOLICITUD DE RECLAMACIÓN	FECHA DE PRESCRIPCIÓN	ACAECIMIENTO DEL FENÓMENO PRESCRIPTIVO
Contrato 171 del 1/04/2008 Del 7 de abril al 7 de octubre de 2008	27 de marzo de 2018	07 de octubre de 2011	SI
Contrato 121 del 13/02/09 Del 13 de febrero al 13 de agosto de 2009	27 de marzo de 2018	13 de agosto de 2012	SI
Contrato 1425 del 19/11/09 Del 19 de noviembre al 31 de diciembre de 2009	27 de marzo de 2018	31 de diciembre de 2012	SI
427 del 05/03/2010 Del 5 de marzo al 5 de agosto de 2010	27 de marzo de 2018	5 de agosto de 2013	SI
851 del 1/09/10 Del 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2010	27 de marzo de 2018	31 de diciembre de 2013	SI
453 del 29/03/2011 Del 29 de marzo al 15 de diciembre de 2011 (adicionado)	27 de marzo de 2018	15 de diciembre de 2014	SI
506 del 03/05/12 Del 03 de mayo al 3 de septiembre de 2012	27 de marzo de 2018	3 de septiembre de 2015	SI
565 del 11/03/2013 Del 11 de marzo al 11 de junio de 2013	27 de marzo de 2018	11 de junio de 2016	SI
637 del 21 de enero de 2014 Del 21 de enero a 21 de junio de 2014	27 de marzo de 2018	21 de junio de 2017	SI
1933 del 29/08/2014 Del 29 de agosto al 26 de diciembre de 2014	27 de marzo de 2018	26 de agosto de 2017	SI
1145 del 9/03/2015 Del 09 de marzo al 9 de septiembre de 2015	27 de marzo de 2018	9 de septiembre de 2018	Desde el 27 de marzo de 2015 NO
2745 del 5 de octubre de 2015 Del 5 de octubre al 24 de diciembre de 2015	27 de marzo de 2018	24 de diciembre de 2018	NO

Así las cosas, como quiera que se verifica que entre uno y otro contrato medio un lapso de interrupción superior a 30 días, para efectos del reconocimiento de las prestaciones sociales adeudadas con respecto a lo debido, los contratos celebrados con anterioridad al **27 de marzo de 2015**, se encuentran prescritos, razón por la cual así se declarará y por lo tanto se reconocerá lo pretendido con efectos a partir de esa fecha en adelante y hasta el 24 de diciembre de 2015 (contratos 1145 y 2745 de 2015).

14. DEVOLUCIÓN DE LOS APORTES A SEGURIDAD SOCIAL: SALUD y PENSIÓN

Ahora bien, de acuerdo con la ley 100 de 1993 modificada por la ley 797 de 2003, durante la relación laboral deberán efectuarse cotizaciones al régimen de seguridad social, tanto por el empleador como por el empleado, en tratándose de salud y pensión, y a cargo del primero cuando se está frente a riegos laborales.

De acuerdo con la documental allegada al presente proceso, a las cláusulas contractuales avizoradas, durante la prestación de los servicios a la entidad accionada el pago de los aportes en salud y pensión estuvieron a cargo

del accionante, lo cual se corrobora con las obligaciones a su cargo en cada uno de los contratos suscritos.

De las pruebas aportadas al plenario se tiene que el demandante realizó cotizaciones al sistema de seguridad social, así: (Historia laboral – Colpensiones)¹⁴

Año 2008

Período	Ingreso base de cotización (IBC)	Valor de la cotización
Abril	\$461.500	53.073
Mayo	\$461.500	53.073
Junio	\$461.500	53.073
Julio	\$461.500	53.073
Agosto	\$461.500	53.073
Septiembre	\$461.500	53.073
Octubre	\$461.500	53.073
Noviembre	\$461.500	53.073
Diciembre	\$461.500	53.073

Año 2009

Período	Ingreso base de cotización (IBC)	Valor de la cotización
Marzo	\$497.000	57.155
Abril	\$497.000	57.155
Mayo	\$497.000	57.155
Junio	\$497.000	57.155
Julio	\$497.000	57.155
Agosto	\$497.000	57.155
Septiembre		
Octubre		
Noviembre	\$497.000	57.155
Diciembre	\$497.000	57.155

Año 2010

Período	Ingreso base de cotización (IBC)	Valor de la cotización
Enero	0	0
Febrero	\$515.000	59.224
Marzo	\$515.000	59.224
Abril	\$515.000	59.224
Mayo	\$515.000	59.224
Junio	\$515.000	59.224
Julio	\$515.000	59.224
Agosto	\$515.000	59.224
Septiembre	\$515.000	59.224
Octubre	\$515.000	59.224
Noviembre	\$520.000	57.155
Diciembre	\$1.044.776	120.147

Año 2011

Período	Ingreso base de cotización (IBC)	Valor de la cotización
Enero	0	0
Febrero	0	0
Marzo	\$538.125	61.884
Abril	\$545.625	62.747
Mayo	\$541.250	62.443
Junio	\$540.000	62.100
Julio	\$538.125	61.884

¹⁴ Archivo016ColpensionesDaRespuestaAOfficio1100

Agosto	\$536.250	61.668
Septiembre	\$536.250	61.669
Octubre	\$536.250	61.669
Noviembre	\$540.625	62.172
Diciembre	\$538.750	61.956

Año 2012

Período	Ingreso base de cotización (IBC)	Valor de la cotización
Enero	\$541.875	62.316
Febrero	570.000	91.200
Marzo	\$568.750	91.000
Abril	\$576.250	92.200
Mayo	\$570.000	91.200
Junio	\$573.750	91.800
Julio	\$580.625	92.200
Agosto	\$580.000	92.800
Septiembre	\$578.750	92.600
Octubre	\$582.500	93.200
Noviembre	\$578.125	92.500
Diciembre	\$567.500	90.800

2013

Período	Ingreso base de cotización (IBC)	Valor de la cotización
Enero	0	0
Febrero	0	0
Marzo	\$589.500	94.300
Abril	\$589.500	94.300
Mayo	\$589.500	94.300
Junio	\$590.125	94.400
Julio	\$592.000	94.700
Agosto	\$592.625	94.800
Septiembre	\$592.000	94.700
Octubre	\$598.250	95.700
Noviembre	\$590.750	94.500
Diciembre	\$592.625	94.800

2014

Período	Ingreso base de cotización (IBC)	Valor de la cotización
Enero	\$595.750	95.300
Febrero	\$629.375	100.700
Marzo	\$627.500	100.400
Abril	\$626.875	100.300
Mayo	\$630.000	100.800
Junio	\$629.375	100.700
Julio	\$626.875	100.300
Agosto	\$628.750	100.600
Septiembre	\$628.125	100.500
Octubre	\$628.125	100.500
Noviembre	\$628.125	100.500
Diciembre	\$620.000	99.200

2015

Período	Ingreso base de cotización (IBC)	Valor de la cotización
Enero	0	0
Febrero	\$644.375	103.100
Marzo	\$662.500	106.000
Abril	\$658.750	105.400
Mayo	\$644.375	103.100

Junio	\$661.250	105.800
Julio	\$654.375	104.700
Agosto	\$659.375	105.500
Septiembre	\$645.000	103.200
Octubre	\$644.375	103.100
Noviembre	\$660.625	105.700
Diciembre	\$646.250	103.400

Se observa que en algunos de los contratos suscritos el accionante debía acreditar el pago al Sistema de Seguridad Social Integral para poderle cancelar el valor pactado.

Pese a lo anterior y con respecto a esta pretensión de devolución de dineros que fueron sufragados por el demandante, solo es procedente respecto de la cuota parte legal que la entidad demandada no trasladó al correspondiente fondo de pensiones durante la ejecución de los contratos de prestación de servicios desde el 27 de marzo y hasta el 24 de diciembre de 2015.

En virtud de lo anterior, deberá la entidad accionada conforme a las disposiciones contempladas en el régimen general de seguridad social – ley 100 de 1993¹¹, pagar al demandante, la cuota parte que le correspondía cancelar en calidad de empleador, al encontrarse acreditado que los montos cotizados a pensión fueron hechos exclusivamente por el demandante.

En virtud de lo anterior, para la liquidación de las sumas adeudadas debe tenerse en cuenta la siguiente fórmula:

$$R = \frac{Rh \text{ índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la demandante, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de la sentencia) por el índice inicial (vigente para la época en que se causaron las sumas adeudadas).

Frente a la devolución de los aportes a la Seguridad Social en salud que sufragó bajo el régimen contractual, de acuerdo con las reglas de unificación establecidas en la sentencia SUJ-025-CE-S2-2021 no es procedente su devolución.

15. DE LA SANCIÓN MORATORIA

En lo que tiene que ver con la pretensión de reconocer la **sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías**, la misma se negará, toda vez que esta sentencia es constitutiva de derecho y es a partir de ella que nacen las prestaciones en cabeza de la beneficiaria, por lo cual no hay viabilidad para reconocer esta sanción por incumplimiento, de conformidad con lo señalado reiteradamente por el Consejo de Estado.

Con respecto al asunto que nos ocupa en este acápite nuestro máximo órgano de cierre, en sentencia del 13 de agosto de 2018, radicación 81001233300020130011801 (0973-2016) ha señalado:

“En ese orden, para el caso bajo estudio no resulta procedente su reconocimiento y pago a partir de la ejecutoria del fallo que declara la existencia de la relación laboral como lo pretende la parte actora, por cuanto, la relación entre las partes se rituó bajo los designios de la Ley 80 de 1993 y solo a partir de la presente sentencia se genera la obligación a cargo de la entidad accionada de proceder en los términos de ley al reconocimiento de las cesantías, en consecuencia, al no acreditarse el presupuesto necesario para que se genere la sanción como es la mora, resulta improcedente su reconocimiento.

En ese sentido, solo a partir de la ejecutoria de la presente sentencia, se determina la existencia de una verdadera relación laboral y en consecuencia, se hacen exigibles los derechos laborales y prestacionales para la demandante. En efecto, el derecho al reconocimiento de las cesantías solo es exigible después de la ejecutoria de la sentencia que así lo ordena y a la entidad solo le surge la obligación de pagarlos desde ese momento, luego la morosidad en el cumplimiento del pago de dicha prestación no puede contarse sino a partir de dicha fecha en que la administración tiene claridad acerca de la obligación que se reconoce judicialmente.

(...)”

16. RECAPITULACIÓN

Así las cosas, se accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda, como quiera que los elementos de prueba obrantes en el plenario, dan cuenta que en el presente asunto se configuró una verdadera relación laboral entre el demandante y el Municipio de Ibagué, a pesar de haber sido ocultada bajo la figura del contrato de prestación de servicios, configurándose el contrato realidad en aplicación de los principios consagrados en los artículos 13 y 53 constitucionales.

Por lo tanto, se declarará la nulidad del acto administrativo enjuiciado y como consecuencia se ordenará el pago de las prestaciones sociales, las cesantías y los intereses a las mismas adeudadas al demandante y que hubiesen sido devengadas por un empleado público de la planta de personal de la entidad demandada, durante el período en que el demandante laboró bajo las órdenes y prestando el servicio a dicha entidad, teniendo en cuenta el monto mensual pagado por concepto de honorarios contractuales (\$1.100.000), efectivas a partir del el 27 de marzo y hasta el 24 de diciembre de 2015, en virtud del fenómeno de la prescripción.

Así mismo, se ordenará al Municipio de Ibagué reintegrar las sumas canceladas por el actor al Sistema de Seguridad social por concepto de los aportes a pensión efectuados durante los períodos atrás referidos, como quiera que de las pruebas aportadas, se concluye que los mismos fueron asumidos en su integridad por el demandante, sumas también afectadas por el fenómeno de la prescripción antes mencionado.

17. CONDENA EN COSTAS.

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la misma, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del CGP dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso se observa que las pretensiones fueron despachadas **favorablemente**, razón por la cual de conformidad con el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo del ente territorial accionado, **en la suma equivalente al 4% de lo pedido**.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRESE probada la excepción de PRESCRIPCIÓN con respecto a las sumas adeudadas con anterioridad al **27 de marzo de 2015**, conforme las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: DECLÁRESE la nulidad del oficio No. 1302 – 9848 del 09 de octubre de 2018, expedido por el Municipio de Ibagué, a través del cual se negó la existencia de la relación laboral con la demandante y el consecuente pago de las prestaciones sociales reclamadas.

TERCERO: CONDÉNESE al Municipio de Ibagué a reconocer y pagar al señor JORGE EDUARDO BONILLA SÁNCHEZ identificado con cédula de ciudadanía No. 14.138.318, el valor de las prestaciones sociales adeudadas, las cesantías y los intereses de las cesantías, correspondientes a las devengadas y efectivamente pagadas a un empleado público de la entidad demandada, desde el 27 de marzo y hasta el 24 de diciembre de 2015, teniendo en cuenta para ello los honorarios contractuales fijados y devengados mensualmente por el demandante (\$1.100.000) en los términos expuestos en la parte considerativa de la demanda.

CUARTO: Condenar al Municipio de Ibagué que proceda a realizar la devolución de las sumas de dinero aportadas por el demandante y que le correspondían como empleador por concepto de pensión en los términos de la ley 100 de 1993, durante el periodo del 27 de marzo al 24 de diciembre de 2015, en virtud del fenómeno de la prescripción.

QUINTO. - Las sumas que arrojen los numerales **anteriores** deberán ser actualizadas, con fundamento en los índices de inflación certificados por el DANE teniendo en cuenta lo expuesto en la parte considerativa de la providencia.

SEXTO. - La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del C.P.A.C.A.

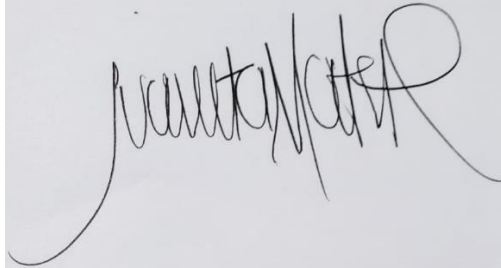
SÉPTIMO. - CONDÉNESE en costas a la parte accionada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, para lo cual se fija la suma equivalente al 4% de lo pedido, como agencias en derecho.

OCTAVO. - Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo disponen los artículos 203 y 205 del C.P.A.C.A. modificado por la Ley 2080 de 2021.

NOVENO. - En firme este fallo, expídanse copias con destino y a costa de las partes, con las precisiones del artículo 114 del C.G.P. las que serán entregadas a los apoderados judiciales que han venido actuando.

DÉCIMO. - En firme este fallo, archívese el expediente, previas las anotaciones correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Juanita del Pilar Matiz Cifuentes', written in a cursive style.

**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ**