



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

Ibagué, seis (06) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

Radicación: 2013-231
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: GLORIA STELLA ORTIZ CASTRO
Demandado: MUNICIPIO DE SAN LUIS TOLIMA

Teniendo en cuenta que dentro del presente asunto se dio aplicabilidad a lo dispuesto en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, en el sentido que se prescindió de la realización de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, y los alegatos de conclusión fueron presentados de forma escrita, el suscrito Juez Sexto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 *ibidem* procede a emitir sentencia dentro del proceso de la referencia, para lo cual se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

ANTECEDENTES

1. DEMANDA

1.1. Pretensiones

"1.1. Declarar nulo el oficio de fecha 17 de Septiembre del año 2012, con radicado 1463 de la misma fecha, que negara el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y de la seguridad social solicitadas en agotamiento de la vía gubernativa, por mi representada GLORIA STELLA ORTIZ CASTRO, por razón de los servicios prestados como auxiliar administrativo, por el tiempo comprendido entre el 1° de Agosto del año 2009 hasta el 31 de Diciembre del año 2011

1.2. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene al Municipio de San Luis – Tolima, para que a título (sic) de indemnización pague a mi representada el valor de las prestaciones sociales a que tiene derecho legal, por los servicios prestados al Municipio de San Luis – Tolima, durante el periodo de tiempo comprendido entre el día 02 de Julio del año 2009 al 20 de Diciembre del año 2011; a saber:

- a. Cesantía Definitiva correspondiente al periodo comprendido entre el 02 de Julio del año 2009 al 20 de Diciembre del año 2011.*
- b. Intereses sobre las cesantías por el periodo comprendido el 02 de Julio del año 2009 al 20 de diciembre al año 2011.*
- c. Indemnización por vacaciones, por el periodo comprendido entre el 02 de Julio del año 2009 al 20 de Diciembre del año 2011.*
- d. Prima de vacaciones por el periodo comprendido entre el 02 de Julio del año 2009 al 20 de Diciembre del año 2011.*
- e. Prima de Servicios por el periodo comprendido entre el 02 de Julio del año 2009 al 20 de Diciembre del año 2011.*
- f. Indemnización por la no consignación oportuna de las cesantías al fondo de cesantías correspondiente.*
- g. El valor correspondiente al pago de las cotizaciones, por la seguridad social integral en Salud, pensiones y riesgos profesionales, por todo el tiempo de servicios.*



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

1.3. Que la condena respectiva sea actualizada desde la fecha en que hicieron exigibles, hasta la ejecutoria de la sentencia; tomando como base el Índice de Precios al Consumidor.

1.4. Que sobre las sumas líquidas a pagar, se liquiden intereses corrientes y moratorios conforme a lo previsto por el artículo 192 del C.P.A.C.A.

1.5. Que se condene en costas a la Entidad demandada, de conformidad a lo dispuesto con el artículo 188 del C.P.A.C.A.

1.6. Que a la sentencia se le dé cumplimiento dentro del término previsto por el artículo 189 del C.P.A.C.A.”

2. Hechos

Como sustento fáctico de las pretensiones de la demanda, el apoderado judicial de la parte actora relacionó los siguientes aspectos de carácter relevante:

1. Manifestó el abogado que la señora GLORIA STELLA ORTIZ CASTRO prestó sus servicios a órdenes del municipio de San Luis Tolima mediante órdenes y contratos de prestación de servicios de forma continua e ininterrumpida, fungiendo como auxiliar administrativo de la Alcaldía Municipal desde el día 02 de julio de 2009 hasta el 20 de diciembre de 2011, sin recibir durante este lapso, el pago de prestaciones sociales ni aportes a seguridad social, toda vez que estos fueron sufragados por la accionante.
2. Afirmó que la contratista desempeñaba sus funciones dentro de las instalaciones de la Alcaldía Municipal del San Luis Tolima, viéndose en la obligación de cumplir órdenes del Alcalde y del Secretario de Planeación Municipal, cumpliendo con la jornada laboral designada para los funcionarios vinculados directamente con la entidad.
3. Agregó que las funciones desempeñadas por la contratista eran propias de un auxiliar administrativo del municipio, y como contraprestación a los servicios desarrollados, la entidad demandada le pagó salarios mensuales, percibiendo al momento de su desvinculación un monto de 800.000 pesos por este concepto, pero, sin recibir prestación social alguna, culminando su actividad laboral el día 20 de diciembre de 2011.
4. Puntualizó que la accionante por medio de escrito del 17 de agosto de 2012 elevó petición buscando el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, y el valor correspondiente a la seguridad social (salud, pensión y riesgos profesionales), respecto de la cual se emitió respuesta mediante oficio 1463 del 17 de septiembre de 2012 negando tal pedimento.

3. Contestación

Realizada la notificación, la entidad demandada –municipio de San Luis Tolima–, dentro del término de traslado contestó la demanda y propuso las excepciones de (i) inexistencia de la relación laboral, (ii) inexistencia de la obligación, (iii) cobro de lo no debido, (iv) mala fe del demandante, (v) buena fe del demandado, (vi)



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

inexistencia de indemnización moratoria, (vii) prescripción y (viii) excepción genérica.

Como argumentos de defensa, manifestó el apoderado que no existió subordinación alguna entre su poderdante y la demandante, por cuanto los contratos suscritos claramente esbozan funciones que no pueden ser desarrolladas por personas vinculadas con el municipio, erradicando así la posibilidad de la constitución de una relación laboral, por lo que no hay cabida al pago de lo solicitado por la contratista en el líbello de la demanda.

Agrega que los contratos celebrados con la accionante, fueron desarrollados sin ningún tipo de dependencia, y que aquella no se vio sujeta a ningún horario de trabajo ni a la aplicación de los reglamentos disciplinarios de la entidad.

Finaliza el apoderado añadiendo que no se constituye en este caso indemnización moratoria alguna, por cuanto la sentencia es constitutiva de derecho y a partir de la misma surgen las prestaciones a favor del beneficiario.

4. Alegatos de conclusión

4.1. Parte demandante

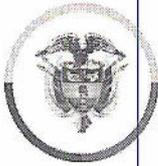
El apoderado judicial de la parte actora dentro del término legal presentó escrito de alegatos de conclusión en el que afirmó que la modalidad de contratación utilizada para vincular a la señora Gloria Stella Ortiz Castro, no fue la propia de éste tipo de relación, pues se desvirtuó la procedencia del contrato de prestación de servicios y en su lugar, se probó la existencia de una relación de trabajo.

Agregó el abogado que las características de (i) autonomía e independencia del contratista y (ii) vigencia temporal, que son esenciales del contrato de prestación de servicios, no se hicieron presentes en la relación contractual que existió entre la accionante y el municipio de San Luis Tolima, por cuanto, como bien quedó demostrado a través de la declaración rendida por el señor Fredy Arnulfo Arciniegas y el interrogatorio de parte realizado a la demandante, ésta última laboraba bajo plena subordinación respecto del Secretario de Planeación Municipal y ocasionalmente en relación con el Alcalde Municipal, quienes le impartían órdenes y le suministraban los elementos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Para finalizar, citó jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado sobre el reconocimiento del contrato realidad y como éste conlleva al pago de todas las prestaciones sociales causadas por el periodo laborado, haciendo hincapié en que su poderdante cumplió a cabalidad con los elementos constitutivos de éste contrato, entendiéndose prestación personal del servicio, subordinación y remuneración.

4.2. Parte demandada

El apoderado judicial de la entidad territorial accionada durante el término legal para alegar de conclusión, presentó escrito en el que afirmó que el municipio de San Luis no se encuentra en la obligación de pagar prestación social alguna a la demandante, por cuanto ésta se vinculó por medio de contratos de prestación de



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

servicios para efectuar actividades que no podían ser desarrolladas por funcionarios vinculados a la entidad territorial.

En consonancia con lo anterior, indicó el procesional que en el presente caso la parte demandante no logró derribar ésta presunción de legalidad por cuanto tampoco demostró la presencia de los elementos esenciales de una relación laboral.

Finalmente, concluyó que las pruebas arrojadas por la parte actora no permitieron probar la existencia de una relación de subordinación durante la ejecución de los contratos de prestación de servicios suscritos, por lo cual reiteró su solicitud de desestimar las pretensiones de la demanda.

4.3. Ministerio Público

Guardó silencio.

V. CONSIDERACIONES

5.1. TESIS DE LAS PARTES

5.1.1. Tesis parte demandante

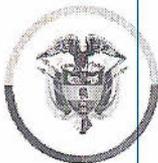
La parte demandante señala que la entidad territorial accionada, municipio de San Luis Tolima, le debe reconocer y pagar prestaciones sociales, incluidas las cotizaciones correspondientes al sistema de seguridad social en pensiones, en razón a la relación laboral que se configuró por la continua celebración de contratos de prestación de servicios entre el 02 de julio de 2009 hasta el 20 de diciembre de 2011, en aplicación del principio de la realidad sobre las formalidades.

5.1.2. Tesis parte demandada

Considera la parte accionada que el municipio de San Luis Tolima no le debe ninguna acreencia a la señora Gloria Stella Ortiz Castro parte actora en atención a que no está acreditada la relación laboral entre las partes, ya que las ordenes de prestación de servicios fueron celebradas con ocasión de realizar actividades que no podían ser desempeñadas por funcionarios de planta del municipio, actuando éste de buena fe. Adicionalmente, aduce que no se acreditó la continuada subordinación o dependencia de la accionante.

5.2. Problema jurídico

Se establece en determinar si hay lugar a declarar la existencia de una relación laboral entre la demandante y el Municipio de San Luis Tolima con ocasión a la prestación de servicios de la señora Gloria Stella Ortiz bajo la modalidad de vinculación de contratos de apoyo a la gestión pública, de adquisición de bienes servicios a favor de la entidad territorial, y si en razón a ello es procedente ordenar el reconocimiento y pago de prestaciones sociales y demás acreencias laborales señaladas en la demanda, sin término de prescripción.



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

5.3. Tesis del despacho

El Despacho considera que no puede accederse a las pretensiones de la demandante en atención a que no se encuentra acreditada la existencia de una relación laboral entre las partes, entendida ésta como i) la actividad personal, ii) que por dicha labor haya recibido una remuneración, y iii) la subordinación o dependencia.

5.4. Fundamentos jurídicos y jurisprudenciales

La Constitución Política de 1991, contempló en el Capítulo II, de la función pública, lo siguiente:

“Art. 122.- No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. (Inc. 1º)

Art. 125 Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley [...].”

En atención a ello, se ha contemplado dos clases de vinculaciones con entidades públicas, que cuentan con sus propios elementos tipificadores.

Estas son: la vinculación legal y reglamentaria (**de empleados públicos**) y laboral contractual (**de trabajadores oficiales con esa clase de contratos**); también se encuentran aquellos que prestan ciertos servicios al estado mediante la figura legal de contrato de prestación de servicios, quienes gozan de un régimen jurídico propio.

Los elementos propios de los empleos estatales que deben concurrir para que se admita que una persona pueda desempeñar un **empleo público** y pueda obtener los derechos que de ellos se derivan por su ejercicio, es en principio que **exista el empleo en la planta de personal de la entidad** (art. 122 C. P.) que se **determinen las "funciones" propias del cargo** previsto en la planta de personal y que exista la **previsión de los recursos en el presupuesto para el pago de los gastos que demande el empleo**, para que sea procedente realizar el nombramiento y seguidamente tomar posesión del cargo.

De otra parte, en el derecho público han existido algunas normas legales que han regulado la **vinculación por "contrato de prestación de servicios"**, a las cuales se han alineado tradicionalmente las entidades públicas con el objeto de vincular personal a través de esta modalidad de vinculación y en forma temporal. Entre las disposiciones reguladoras de esa clase de vinculación se encuentran, el Decreto Ley 222 de 1983 y la Ley 80 de 1993. En ellas se contemplaron los contratos de prestación de servicios y han permitido la vinculación de personal para atender, entre otras, funciones que no podían cumplir con el personal de planta.

Es así que, el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 consagra el contrato de prestación de servicios en los siguientes términos:



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

“Artículo 32. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:
[...]

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

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

En este sentido, en sentencia C-154-97¹, la Corte Constitucional estableció las características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo, concluyendo que:

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

Así las cosas, este tipo de contratación prohíbe la existencia del elemento de subordinación del contratista, por cuanto éste último debe estar facultado para actuar con autonomía en los términos del contrato y de la ley contractual², y su objeto no puede recaer sobre funciones de carácter permanente³, luego, es un tipo de vinculación de carácter excepcional.

Es así que mediante el artículo 53 de la Carta Política se elevó a rango constitucional el derecho al trabajo bajo ciertos principios fundamentales, al respecto:

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

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

¹ Corte Constitucional. Sentencia del 19 de marzo de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

² Ver Sentencia de Unificación de Jurisprudencia del 25 de agosto de 2016. Consejo de Estado, Sección Segunda. Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación 23001233300020130026001(0088-15) CE-SUJ2-005-16. Lucinda María Cordero Causil contra el Municipio de Ciénaga de Oro (Córdoba).

³ Ver sentencia C-614 de 2009.



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

La norma transcrita, estipula el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades en materia laboral, el cual responde a normas de rango constitucional y convencional sobre las condiciones dignas del trabajo⁴, principio que opera en los casos en los que se suscriben contratos de prestación de servicios con el fin de ocultar una relación de carácter laboral; es así, que de configurarse la mencionada relación dentro de un contrato de ésta modalidad, emerge la aplicabilidad de dicho principio en procura de proteger el derecho al trabajo y las garantías laborales, descubriendo la relación de trabajo sobre cualquier apariencia que pudiese disfrazarla.

En este sentido, según jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado y de la Honorable Corte Constitucional, para efectos de desvirtuar la relación laboral entre las partes, se requiere demostrar fehacientemente por parte del promotor del juicio, quien corre en este caso con la carga de la prueba, la concurrencia de los tres elementos esenciales de la relación laboral, es decir: **i) la prestación personal del servicio ii) la remuneración y iii) la subordinación o dependencia**, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos.

Además de los tres (3) elementos legales en cita, le corresponde a la parte actora demostrar la **permanencia**, es decir que la labor sea inherente a la entidad y **la equidad o similitud**, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia⁵, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral.

El Honorable Consejo de Estado ha señalado reiteradamente que para que se configure una relación laboral con la administración deben concurrir los elementos en mención, los cuales una vez demostrados prevalecerán sobre cualquier denominación que haya recibido determinado vínculo entre las partes, surgiendo de esta manera el derecho al pago de las prestaciones sociales a favor del contratista, en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo, conforme lo dispone el artículo 53 de la Constitución⁶.

En este orden de ideas, el contrato realidad aplica cuando se prueba la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas

⁴ Sentencia del 20 de septiembre 2018. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Consejero Ponente William Hernández Gómez. Radicación 20001-23-33-000-2012-00222-01(1160-15). María Helena Cervera Badillo contras E.S.E. Hospital Local de Aguachica (Cesar).

⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia de fecha 29 de septiembre de 2005, radicación No. 68001-23-15-000-1998-01445-01, referencia Nro. 02990-05, actor: Mónica María Herrera Vega, demandado: Municipio de Floridablanca, C.P.: Dr. Tarsicio Cáceres Toro.

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 25 de marzo de 2010. Expediente N° 0817-2009. C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, Consejo de Estado. Sección Segunda-Subsección "A". Sentencia 17 de abril de 2008. Rad. No. 2776-05. C.P. Jaime Moreno García; Sentencia del 17 de abril de 2008. Rad. No. 1694-07. C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; sentencia del 31 de Julio de 2008. C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencia del 14 de agosto de 2008. C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

autónomos, para configurar dependencia y subordinación continuada propia de las relaciones de trabajo.⁷

De otra parte en sentencia del 19 de abril de 2012, con ponencia de la Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez el H. Consejo de Estado indicó que “[...] *Es pertinente destacar que el reconocimiento de la existencia de una relación laboral, no implica conferir la condición de empleado público, pues, según lo ha señalado el Consejo de Estado, dicha calidad no se confiere por el sólo hecho de trabajar para el Estado [...]*”.

5.5. Acervo probatorio

Los medios de convicción obrantes en el proceso fueron aportados en las oportunidades procesales pertinentes y bajo los términos previstos en la ley, conforme lo dispone el artículo 173 del Código General del Proceso, por lo que gozan de total valor probatorio para decidir el fondo del asunto; de éstos se destacan los siguientes:

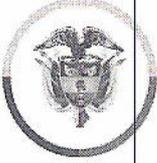
5.5.1. Contratos de prestación de servicios

5.5.1.1. Contrato N°. 357 del 02 de julio de 2009 cuyo objeto consistió en el “apoyo administrativo en la oficina de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Municipal” (Fl. 76) el cual cuenta con su estudio preliminar, certificación de disponibilidad y registro presupuestal (Fl. 73-75), hoja de vida y antecedentes de la contratista, cuentas de cobro a favor de la accionante, certificaciones de cumplimiento de las obligaciones del contrato suscritas por el Secretario de Planeación y Desarrollo Municipal, los certificados de pago de honorarios, certificaciones de afiliación a salud y pensión expedidas por COOMEVA E.P.S. (Fls. 77-111).

5.5.1.2. Contrato N°. 026 del 04 de enero de 2010 cuyo objeto consistió en “apoyar las actividades administrativas a cargo de la Secretaría de Planeación y Desarrollo” (Fl. 115) el cual cuenta con su estudio preliminar, certificación de disponibilidad y registro presupuestal (Fl. 112-114 y 116), propuesta de servicios ofertada por la accionante al municipio de San Luis Tolima, hoja de vida y antecedentes de la contratista, cuentas de cobro, certificaciones de cumplimiento de las obligaciones del contrato suscritas por el Secretario de Planeación y Desarrollo Municipal, certificados de pago de honorarios, certificaciones de afiliación a salud y pensión expedidas por COOMEVA E.P.S., y acta de liquidación del contrato (Fls. 117-158).

5.5.1.3. Contrato N°. 091 del 02 de julio de 2010 cuyo objeto consistió en “apoyar las actividades administrativas a cargo de la Secretaría de Planeación y Desarrollo” (Fl.165) el cual cuenta con su estudio preliminar, certificación de disponibilidad y registro presupuestal (Fls.160-164 y 166), propuesta de servicios ofertada por la accionante al municipio de San Luis Tolima, hoja de vida y antecedentes de la contratista, cuentas de cobro a favor de la accionante,

⁷ Ver Sentencia de Unificación de Jurisprudencia CE-SUJ2-005-16.



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

certificaciones de cumplimiento de las obligaciones del contrato suscritas por el Secretario de Planeación y Desarrollo Municipal, certificados de pago de honorarios, certificaciones de afiliación a salud y pensión expedidas por COOMEVA E.P.S., e informe de actividades efectuadas realizado por la demandante (Fls.159 y 167-211).

5.5.1.4. Contrato N°. 035 del 11 de marzo de 2011 cuyo objeto consistió en *“contratar el servicio de apoyo a la gestión en la Secretaría de Planeación y Desarrollo Municipal para manejo de archivo de gestión de planeación en el Municipio de San Luis Tolima”* (Fl. 215) con su estudio preliminar, certificación de disponibilidad presupuestal (Fls. 212-214) hoja de vida y antecedentes de la contratista, cuentas de cobro a favor de la accionante, certificaciones de cumplimiento de las obligaciones del contrato suscritas por el Secretario de Planeación y Desarrollo Municipal, certificados de pago de honorarios, certificaciones de afiliación a salud y pensión expedidas por COOMEVA E.P.S., e informe de actividades efectuadas realizado por la demandante (Fls. 216-278).

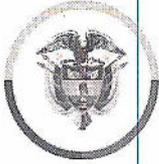
5.5.1.5. Contrato 068 del 01 de diciembre de 2011 cuyo objeto consistió en *“contratar el servicio de apoyo a la gestión en la Secretaría de Planeación y Desarrollo Municipal para manejo de archivo de gestión de planeación en el Municipio de San Luis Tolima”* (Fl. 401) con su estudio preliminar, certificación de disponibilidad presupuestal (Fls. 398-400) hoja de vida y antecedentes de la contratista, certificaciones de afiliación a salud y pensión expedidas por COOMEVA E.P.S., (Fls. 402-416).

5.5.2. Contratos de adquisición de bienes y servicios

5.5.2.1. Contrato 111 del 20 de mayo de 2011 cuyo objeto consistió en *“Eel suministro de refrigerios y comidas a personal damnificados por la ola invernal del Municipio de San Luis Tolima”* (Fl. 303) con su evaluación de propuestas (Fls. 304-306).

5.5.1.2. Contrato 208 del 03 de octubre de 2011 cuyo objeto consistió en el *“Apoyo logístico de 20 reuniones en distintas veredas del Municipio de San Luis con servicio de refrigerios para los asistentes y transporte para el encargado de las reuniones”* (Fls. 307-310) con su análisis de conveniencia, acta de iniciación, certificaciones de afiliación a salud y pensión expedidas por COOMEVA E.P.S., y acta de liquidación del contrato (Fls. 311-322).

5.5.1.3. Contrato 244 del 25 de octubre de 2011 cuyo objeto consistió en *“servicio de refrigerios y alimentación para su disposición en los puestos de votación rurales y del casco urbano a los jurados de votación y demás actores del proceso (fuerza pública) con motivo de las elecciones del día 30 de octubre de 2011 en el municipio de San Luis Tolima”* (Fls. 357-360) con su análisis de conveniencia, estudios previos, invitación pública, propuesta del proceso de contratación mínima cuantía ofertada por la accionante así como su hoja de vida y antecedentes (Fls. 325-356) acta de iniciación, cuentas de cobro a favor de la



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

contratista, certificados de supervisión del cumplimiento de las obligaciones del contrato expedidos por Secretario de Gobierno Municipal (Fls. 361-366).

Adición N° 001 de 2011 al Contrato de Adquisición de Bienes y Servicios N° 244 de octubre 25 de 2011 (Fls. 386-387) con su análisis de conveniencia, solicitud por parte de la accionante de adición al referenciado contrato, justificación de la adición expedida por el Secretario de Gobierno Municipal (Fls. 367-385), cuentas de cobro a favor de la contratista, certificados de supervisión del cumplimiento de las obligaciones del contrato expedidos por Secretario de Gobierno Municipal, acta de liquidación de contrato (Fls. 388-397).

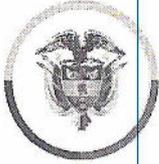
5.5.1.4. Contrato 266 del 13 de diciembre de 2011 cuyo objeto consiste en que *“el contratista se compromete a realizar el apoyo logístico con perifoneo para divulgación, servicio de refrigerios en mañana y tarde, desayuno y almuerzo para el personal encargado de realizar la entrega de ayuda humanitaria a damnificados por la emergencia invernal 2011”* (Fls. 444-447) con su análisis de conveniencia, estudios previos, invitación pública, propuesta del proceso de contratación mínima cuantía ofertada por la accionante así como su hoja de vida y antecedentes, evaluación realizada por el Secretario de Gobierno Municipal de la propuesta (Fls. 325-356), acta de iniciación, cuentas de cobro a favor de la contratista, certificados de supervisión del cumplimiento de las obligaciones del contrato expedidos por Secretario de Gobierno Municipal y acta de liquidación del contrato (Fls. 448-459).

5.3. Prueba testimonial

En la audiencia de pruebas celebrada el 28 de febrero de 2018, se recibió el testimonio del señor Fredy Arnulfo Arciniegas y el interrogatorio de parte de la accionante señora Gloria Stella Ortiz Castro.

Testimonio rendido por el señor Fredy Arnulfo Arciniegas:

“[...] A la señora Gloria Stella la distingo acá más o menos unos 15 o 18 años, como San Luis es un pueblo pequeño pues todos somos muy conocidos, además ella fue esposa de un ex alcalde del Municipio de San Luis. PREGUNTADO: ¿Tiene conocimiento si ella ha estado y se encuentra vinculada con la alcaldía del Municipio de San Luis? RESPUESTA: En el año 2009 ella estuvo laborando, en el periodo 2009-2011 ella estuvo laborando en la Alcaldía y ahorita en estos momentos está laborando en la Alcaldía. PREGUNTADO: Para ese periodo que usted manifiesta que ella estuvo laborando en la Alcaldía, ¿Qué funciones desempeñaba ella? RESPUESTA: Ehh... ella era auxiliar administrativa, ella se encargaba de toda la parte auxiliar de la oficina de Planeación, archivo y correspondencia. PREGUNTADO: Por favor concrétenos exactamente las fechas en que usted observó que ella laboraba en la alcaldía. RESPUESTA: Julio del 2009 a diciembre del 2011. PREGUNTADO: ¿Y fue únicamente esa clase de actividad que realizó? RESPUESTA: Sí. PREGUNTADO: Bueno, para esa época que usted ha mencionado, ¿Ella tenía que cumplir algún tipo de horario?, o ¿simplemente ella iba cuando quería? o ¿estaba cumpliendo los mismos horarios que cumplía el personal de planta de la alcaldía? RESPUESTA: Ella tenía el horario igual que los funcionarios de planta, de 7:30 a 12:00 y de 01:30 a la 05:00 de la tarde. PREGUNTADO: En ese horario que ella laboraba para la alcaldía de San Luis, ¿ella hacía sus labores que acá usted acaba de mencionar de manera independiente o autónoma? O ¿ella tenía alguna dependencia o recibía algún tipo de órdenes por parte del personal de la alcaldía? RESPUESTA: Ella recibía órdenes del Secretario de Planeación



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

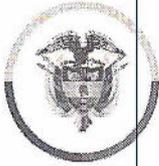
de la época que era el señor Jesús Elías Carvajal y después entró otro que era Javier, no recuerdo el apellido. PREGUNTADO: ¿En algún momento también ella tenía que ejercer funciones que le encargara el alcalde o solamente eran esas personas quien le determinaban las funciones? RESPUESTA: No, por lo general el conducto regular es el Secretario de Planeación pero a veces el alcalde le pedía a uno los favores que le colaborara en X o Y actividad, uno tenía que hacerlo. PREGUNTADO: Para desempeñar la labor que nos acaba de manifestar, la señora Gloria Stella Ortiz Castro, ¿contaba con utensilios propios o quien le suministraba a ella todo lo... para poder desarrollar la labor que ella estaba encargada en la alcaldía? RESPUESTA: No, todo era, el computador era de la alcaldía, todo lo suministraba la alcaldía, la papelería, todo. PREGUNTADO: Si la señora Gloria necesitaba ausentarse de su labor para desarrollar alguna actividad de carácter familiar o simplemente para acudir a alguna cita médica o diligencia personal, ¿lo podía hacer independientemente o requería ella de algún tipo de autorización o permiso? RESPUESTA: Por lo general siempre tocaba pedir permiso para hacer cualquier diligencia; recuerdo mucho en el caso de Gloria, porque ella se ausentaba mucho para venir acá a la ciudad de Ibagué a un problema médico que ella tenía, y ella siempre solicitaba permiso al Secretario de Planeación o al Secretario de Gobierno que es el Jefe del Personal. (...) PREGUNTADO: La señora Gloria, ¿podía disponer de otra persona para que desarrollara la labor de que ella estaba encargada o le tocaba realizarla personalmente? RESPUESTA: No, ella siempre la realiza".

Interrogatorio de parte a la señora Gloria Stella Ortiz Castro:

"PREGUNTADO: Señora Gloria Stella, dígame al Despacho para qué fechas usted laboró para el Municipio de San Luis. RESPUESTA: En el 2009, julio de 2009. PREGUNTADO: Hasta qué fecha. RESPUESTA: 2011, 20 de diciembre de 2011. PREGUNTADO: Señora Gloria Stella, manifiésteme al Despacho qué actividades desarrollaba usted para el Municipio de San Luis. RESPUESTA: Ahí apoyaba a la gestión de Planeación, cargo administrativo, en archivo y ahí en lo que saliera en planeación. PREGUNTADO: ¿Todo el tiempo desarrolló esa función? RESPUESTA: De 07:30 a 12:00 y de 01:30 a 05:30 todos los días, de lunes a viernes. (...) PREGUNTADO: Dígame al Despacho señora Gloria Stella ¿quién era su jefe inmediato? RESPUESTA: El de Planeación, Jesús Elías Carvajal en ese tiempo. (...) PREGUNTADO: Señora Gloria Stella, durante el tiempo que usted estuvo vinculada con el Municipio del 2009 al 2011, ¿usted tuvo llamados de atención por parte del alcalde o de quien era su jefe inmediato? RESPUESTA: No señora, pues siempre cumplíamos el horario. PREGUNTADO: Los contratos que usted celebró con el municipio de San Luis, ¿fueron de manera continua o interrumpida? RESPUESTA: Sí señora, de manera continua. PREGUNTADO: Señora Gloria Stella, ¿usted recuerda haber suscrito con el Municipio de San Luis el contrato No. 208 del 03 de octubre de 2011? RESPUESTA: Sí, señor. PREGUNTADO: ¿Recuerda el objeto contractual? RESPUESTA: Ahhh... en este momento no me acuerdo. PREGUNTADO: ¿Sabe usted si era para un apoyo logístico de 20 reuniones en distintas veredas del Municipio de San Luis, con servicio de refrigerio para los asistentes y transportes? RESPUESTA: Sí, señor. PREGUNTADO: Y para esto, ¿usted cumplía alguna clase de horario?, para realizar este contrato. RESPUESTA: Sí, nos ponían un horario ahí. PREGUNTADO: ¿Para llevar los refrigerios? RESPUESTA: Para llevar los refrigerios no, o sea, era de ahí mismo, dentro de los contratos que hacíamos. PREGUNTADO: ¿Y el contrato 244 del 25 de octubre de 2011 también lo suscribió con el Municipio? RESPUESTA: Sí, señor. PREGUNTADO: Y, ¿Recuerda el objeto de ese contrato? RESPUESTA: La verdad no, en este momento no me acuerdo. PREGUNTADO: ¿Y el contrato 068 del 01 de diciembre de 2011? RESPUESTA: Ese fue el último, o sea hasta el 20 de diciembre; sí me acuerdo. PREGUNTADO: Y usted, ¿tuvo contrato también el 266 del 13 de diciembre de 2011? RESPUESTA: Sí, señor. PREGUNTADO: ¿Para perifoneo? RESPUESTA: Para un perifoneo... no me acuerdo, es que yo no...".

6. Caso concreto

Ahora bien, verificados los anteriores presupuestos, y como quiera que no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, es menester abordar el fondo del

**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE**

asunto, para lo cual es pertinente recordar que la parte demandante pretende se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio con radicado 1463 de fecha 14 de septiembre de 2012, notificado el día 17 del mismo mes y año, y como consecuencia de ello, a título de restablecimiento del derecho, solicita se ordene al municipio de San Luis Tolima pagarle prestaciones sociales tales como auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, prima de servicios, prima de navidad, vacaciones, la indemnización por no consignación de las cesantías, el reembolso de aportes al sistema de seguridad social integral (salud, pensión, riesgos profesionales).

Para la prosperidad de las súplicas demandatorias, adujo la accionante que laboró al servicio del municipio de San Luis Tolima de manera subordinada e ininterrumpida, bajo la vinculación de los siguientes contratos:

Número	Objeto	Plazo	Remuneración	Fls.
357 del 02 de julio de 2009	Servicio en el apoyo administrativo en la oficina de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Municipal	02 de julio de 2009 – 31 de diciembre de 2009	3.900.000 pesos pagaderos en seis sumas mensuales de 650.000 pesos	21
026 del 04 de enero de 2010	Apoyar las actividades administrativas a cargo de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Municipal	04 de enero de 2010 – 30 junio de 2010	4.308.000 pesos pagaderos en seis sumas mensuales de 718.000 pesos	20
091 del 02 de julio de 2010	Apoyar las actividades administrativas a cargo de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Municipal	02 de julio de 2010 – 31 de diciembre de 2010	4.308.000 pesos pagaderos en seis sumas mensuales de 718.000 pesos	19
035 del 11 de marzo de 2011	Contratar el servicio de apoyo a la gestión en la Secretaría de Planeación y Desarrollo Municipal para el manejo del archivo de Gestión de Planeación en el Municipio de San Luis – Tolima	11 de marzo de 2011 – 30 de noviembre de 2011	6.975.000 pesos pagaderos en nueve sumas mensuales de 775.000 pesos	18
068 del 01 de diciembre de 2011	Contratar el servicio de apoyo a la gestión en la Secretaría de Planeación y Desarrollo Municipal para el manejo del archivo de Gestión de Planeación en el Municipio de San Luis – Tolima	01 de diciembre de 2011 – 20 de diciembre de 2011	800.000 pesos	17

En este orden de ideas, se observa que la demandante suscribió tres (03) contratos de prestación de servicios en el año 2010 y dos (02) en el año 2011, a partir de los cuales se aprecia a primera vista que tuvieron solución de continuidad por cuanto en el año 2010 su vínculo contractual terminó el 31 de diciembre y en el año 2011 el primer contrato inició el 11 de marzo.

Señala la demandante que para el desarrollo de sus labores, se vio obligada a cumplir con el horario de trabajo dispuesto para los empleados de planta de la Alcaldía de San Luis Tolima, y que debía seguir las órdenes que le eran impartidas tanto por el Secretario de Planeación como por el señor Alcalde de turno, considerando que efectivamente existió una subordinación que da lugar a una verdadera relación laboral.

Agregó la actora que el municipio de San Luis Tolima, utilizó de manera errada la figura del contrato de prestación de servicios, toda vez que éste no puede realizarse bajo la modalidad de una continuada dependencia y subordinación, pero que la verdadera intención de la entidad demandada residió en ocultar una relación de carácter laboral, hecho que a su entender da lugar al reconocimiento de prestaciones sociales y seguridad social.



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

Como fundamento para sus pretensiones, citó apartes de la Constitución Política, hizo referencia al principio de *primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales*, e invocó jurisprudencia emanada del Honorable Consejo de Estado.

Por su parte, el municipio de San Luis Tolima, esgrimió que las pretensiones de la señora Gloria Stella Ortiz carecen de vocación de prosperidad en atención a que la actora ejecutó de forma simultánea contratos de apoyo a la gestión y de adquisición de bienes y servicios, desvirtuándose cualquier tipo de subordinación, en el entendido que era imposible que cumpliera órdenes y horarios de trabajo cuando al mismo tiempo debía ejecutar objetos de contratos de diferente naturaleza.

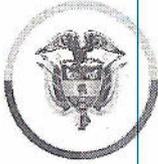
En este orden de ideas, y para efectos de determinar si le asiste derecho o no a la demandante en sus pretensiones, es necesario establecer si entre la señora Gloria Stella Ortiz Castro y el municipio de San Luis Tolima efectivamente existió una relación laboral, para lo cual el despacho examinará a continuación todo el material probatorio allegado al proceso.

Es así, que de la documental relacionada, se observa que la demandante efectivamente tuvo una **actividad personal** a favor de la demandada en razón a la ejecución de los múltiples contratos celebrados con la misma, aspecto que no tiene mayor discusión en cuanto fue aceptado expresamente por la entidad demandada.

En lo que respecta a la **remuneración**, se evidencia que las partes acordaron unos honorarios en cada uno de los actos contractuales, así como su respectiva forma de pago, en la que se indicó que previo a solicitar la cancelación de los mismos debía presentar certificación de cumplimiento de las obligaciones contractuales, pago de seguridad social en salud y pensión, y certificación expedida por el supervisor, y de ello obra prueba suficiente en el plenario con la cual se permite acreditar que en razón al cumplimiento de los diversos objetos contractuales, los valores acordados en cada contrato fueron efectivamente pagados a la aquí demandante.

También se evidencia de la documental antes señalada, que lo consignado en los acápites de *Justificación y objetos de los contratos*, demarcados en los estudios preliminares realizados *para cada uno de los contratos* suscritos entre el municipio de San Luis Tolima y la accionante, éstos son coincidentes, en el sentido de indicar que se estaba cumpliendo con la necesidad descrita en los estudios previos, consistente en el apoyo a la gestión pública, y que en virtud de ello no surgía subordinación ni dependencia entre la contratista y la entidad territorial, luego, es claro que desde la suscripción de cada uno de los contratos de prestación de servicios, la demandante era consciente que las actividades pactadas eran tan sólo de apoyo y en tales términos debían ser ejecutadas o cumplidas.

En lo que respecta a la **subordinación**, la demandante indica que a ella se le exigió cumplir el horario de trabajo de la Alcaldía de San Luis Tolima, pero el Despacho no observa prueba alguna que permita inferir que a la señora Ortiz Castro, la entidad demandada le exigiera cumplir alguna clase de horario de trabajo para desempeñar sus actividades contractuales, ni menos el ordenado a los empleados de planta de la Alcaldía, por el contrario, lo que sí evidencia este fallador judicial, es que la señora Gloria Stella Ortiz Castro suscribió y ejecutó cuatro (04) contratos de suministro y



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

apoyo logístico con el Municipio de San Luis Tolima, de forma simultánea y concomitante con los contratos de prestación de servicios relacionados en la demanda durante el año 2011, sin hacer mención de ello en su libelo demandatorio.

Los contratos que fueron celebrados en el año 2011, pero omitidos por la demandante, corresponden a los siguientes:

CONTRATOS RELACIONADOS EN LA DEMANDA				CONTRATOS RELACIONADOS EN ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS					
Número	Objeto	Plazo	Fis	Número	Objeto	Plazo	Valor	Fis	
035 del 11 de marzo de 2011	Contratar el servicio de apoyo a la gestión en la Secretaría de Planeación y Desarrollo Municipal para el manejo del archivo de Gestión de Planeación en el Municipio de San Luis – Tolima	11 de marzo de 2011 – 30 de noviembre de 2011	18	111 del 20 de mayo de 2011	Suministro de refrigerios y comidas a personal de damnificados por la ola invernal del Municipio de San Luis – Tolima	08 días	Tres millones setecientos veinticinco mil pesos (3.725.000)	303	
				208 del 03 de octubre de 2011	Apoyo logístico de 20 reuniones en distintas veredas del Municipio de San Luis con servicio de refrigerios para los asistentes u transporte para el encargado de las reuniones.	15 días	Dos millones doscientos siete mil quinientos pesos (2.207.500)	307-310	
				244 de octubre 25 de 2011	Servicio de refrigerios y alimentación para su disposición en los puestos de votación rurales y del casco urbano a los jurados de votación y demás actores del proceso (fuerza pública) con motivo de las elecciones del día 30 de octubre de 2011 en el Municipio de San Luis – Tolima	05 días.	Seis millones cuatrocientos noventa y nueve mil pesos (6.499.000)	357-360	
068 del 01 de diciembre de 2011	Contratar el servicio de apoyo a la gestión en la Secretaría de Planeación y Desarrollo Municipal para el manejo del archivo de Gestión de Planeación en el Municipio de San Luis – Tolima	01 de diciembre de 2011 – 20 de diciembre de 2011	17	266 del 13 de diciembre de 2011	El contratista se compromete a realizar el apoyo logístico con perifoneo para divulgación, servicio de refrigerios en mañana y tarde, desayuno y almuerzo para personal encargado de realizar la entrega de ayuda humanitaria a damnificados por la emergencia invernal 2011.	05 días	Un millón ochenta y siete mil ochocientos pesos (1.087.800)	444-447	



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

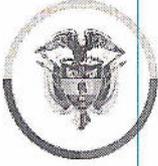
Es así, que la actora en una misma vigencia tuvo múltiple vinculación contractual con la entidad demandada, pues, por una parte, ejecutó *(i)* contratos de prestación de servicios como apoyo a la gestión y, por otra, *(ii)* cumplió a cabalidad con los contratos de suministros y de apoyo logístico en cuanto a transporte, perifoneo, refrigerios, etc., lo que permite al Despacho colegir que la señora Gloria Stella Ortiz Castro no cumplió con la jornada laboral de la entidad demandada para la ejecución de los contratos de prestación de servicios, puesto que para ejecutar unos y otros, debía hacerlo en el horario de la jornada laboral de la entidad accionada.

Al respecto, mírese bien, que el plazo para la ejecución estipulada en los Contratos 111 del 20 de mayo de 2011, 208 del 03 de octubre de 2011 y 244 de octubre 25 de 2011, consistentes en suministro de refrigerios y apoyo logístico para las reuniones en que iban a ser entregados, transcurrió durante el mismo término en que la accionante fungió dando apoyo a la gestión en la Secretaría de Planeación y Desarrollo Municipal en virtud del contrato 035 del 11 de marzo de 2011; igual sucede con el contrato 266 del 13 de diciembre de 2011, en virtud del cual debía realizar el apoyo logístico con perifoneo para divulgación, servicio de refrigerios en mañana y tarde, desayuno y almuerzo para personal encargado de realizar la entrega de ayuda humanitaria a damnificados por la emergencia invernal y el contrato 068 del 01 de diciembre de 2011, cuya finalidad era la de apoyar administrativamente a la Secretaría de Planeación y Desarrollo del municipio de San Luis.

Entonces, la reseña fáctica señalada demuestra, contrario a lo que afirmado por la actora, que ésta gozaba de autonomía e independencia en la ejecución de las actividades contractuales pactadas; que organizaba su tiempo para cumplir con los objetos de los contratos de prestación de servicios, así como para realizar el apoyo logístico en cuanto a transporte, refrigerios, perifoneo derivados de los contratos de suministro, imposibilitándose de esta manera cumplir con el horario de la alcaldía.

En tal sentido, no es posible que la señora Gloria Stella cumpliera de forma imperativa con un horario de trabajo de 07:30 a.m. a 12:00 p.m. y de 01:30 p.m. a 05:00 p.m. como los empleados de planta del municipio de San Luis Tolima, por cuanto requería de disponibilidad suficiente de tiempo para ejecutar los objetos de los demás contratos que tenía, y al ausentarse de su presunto lugar de trabajo donde aparentemente cumplía horario, lo único que permite concluir es que gozaba de un amplio margen de discrecionalidad en la ejecución de sus actos contractuales, y lo que guardaba relevancia para la entidad accionada, era que la actora diera cumplimiento con los objetos contractuales pactados, sin tener en cuenta un plan de tiempo, máxime, cuando la duración de los contratos 111, 208, 244 y 266 de 2011 se prolongaron durante 33 días.

Por otra parte, avizora el despacho que en cada uno de los Informes de Actividades suscritos por la demandante, se encuentra descrito el desempeño de funciones conforme al objeto y obligaciones pactados en los contratos suscritos por las partes, es decir, que las acciones desplegadas por la señora Gloria Stella en el presente caso, no eran otras que aquellas a las que ésta convino al momento de suscribir los contratos, aunque en uno de ellos, el informe de actividades correspondiente al contrato N°. 035 del 11 de marzo de 2011 (fol. 260), la accionante adujo haber asistido a diferentes capacitaciones organizadas por el Concejo de Política Social,



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

pero en ningún momento indicó quien le sugirió y/o ordenó su comparecencia, ni especificó las fechas en que se llevaron a cabo, ni allegó certificado o documento que soporte su asistencia, ni mucho menos que su comparecencia hubiere sido obligatoria, por lo que dicha afirmación no pasó de ser una simple manifestación carente de respaldo probatorio.

Recuérdese que la **subordinación**, como elemento esencial de una relación laboral, constituye un grado de autoridad en cabeza del empleador respecto del empleado en la ejecución de sus labores para el cabal y eficiente cumplimiento de los mandatos o funciones de la entidad.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-386 de 2000 indicó:

«[...] La subordinación del trabajador al empleador como elemento distintivo y definidor del contrato de trabajo ha sido entendida, según la concepción más aceptable por la doctrina y la jurisprudencia, como un poder jurídico permanente de que es titular el empleador para dirigir la actividad laboral del trabajador, a través de la expedición de órdenes e instrucciones y la imposición de reglamentos, en lo relativo a la manera como éste debe realizar las funciones y cumplir con las obligaciones que le son propias, con miras al cumplimiento de los objetivos de la empresa, los cuales son generalmente económicos.»

Se destaca dentro del elemento subordinación, no solamente el poder de dirección, que condiciona la actividad laboral del trabajador, sino el poder disciplinario que el empleador ejerce sobre éste para asegurar un comportamiento y una disciplina acordes con los propósitos de la organización empresarial y el respeto por la dignidad y los derechos de aquél. [...]»⁸

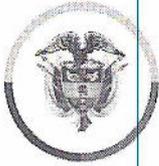
Así las cosas, y conforme lo acreditado en el presente asunto, es claro que en ningún momento se demostró la configuración de una subordinación del Alcalde Municipal de turno ni del Secretario de Planeación Municipal respecto de la demandante, pues, no hay prueba alguna que demuestre la exigencia o cumplimiento de labores, ni llamados de atención, ni cumplimiento de horarios, ni asistencia obligatoria a capacitaciones de la entidad, circulares, memorandos, etc., durante los contratos celebrados en los años 2009 a 2011.

Ahora bien, sobre este tópico, en la testimonial recepcionada en la audiencia de pruebas, se observa que el señor Fredy Arnulfo Arciniegas afirmó:

Que la demandante "recibía órdenes del Secretario de Planeación de la época que era el señor Jesús Elías Carvajal y después entró otro que era Javier, no recuerdo el apellido. PREGUNTADO: ¿En algún momento también ella tenía que ejercer funciones que le encargara el alcalde o solamente eran esas personas quien le determinaban las funciones? RESPUESTA: No, por lo general el conducto regular es el Secretario de Planeación pero a veces el alcalde le pedía a uno los favores que le colaborara en X o Y actividad, uno tenía que hacerlo, [...]".

Sin embargo, lo cierto es que el declarante nunca especificó ni determinó con precisión cuales eran esas órdenes, ni las actividades que debía ejecutar por mandato del burgomaestre o el referido secretario de despacho, pues sólo hizo señalamientos generales, con los cuales resulta imposible tener elementos de juicio para precisar que ello configura una subordinación.

⁸ Magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell.



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

Así las cosas, encuentra el Despacho que las funciones asignadas a la señora Ortiz Castro no demandaban su permanencia en las instalaciones de la entidad, ni se encontraba sujeta a una jornada laboral y que si bien es cierto, ocasionalmente debía seguir las instrucciones que le señalaran tanto su supervisor como en extraordinarias ocasiones el Alcalde del municipio, estas no traducen otra cosa que actos de coordinación para la correcta ejecución de sus obligaciones, teniendo en cuenta que la misma se ofreció a cumplirlas a través de las propuestas de servicios que presentó ante el municipio accionado en la etapa pre-contractual.

En cuanto a la necesidad de la entidad demandada para contratar a la demandante, se consignó en el texto de los contratos de prestación de servicios, así como en los estudios preliminares que no había personal de planta para cubrir una función que, no se demostró que genere la necesidad de contratar personal exógeno al destinado en la planta, pues considera, hace parte de las necesidades a suplir en cualquier entidad cuyo desarrollo del servicio efectuado implique manipulación de documentos y organización de archivos.

Sobre el tema, el H. Consejo de Estado, en reciente sentencia sobre el tema señaló⁹:

"...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 laborales⁹.

De igual manera, en reciente decisión la subsección B de esta sección segunda⁹ recordó que (i) la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo; (ii) le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral; y (iii) por el hecho de que se declare la existencia de la relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral, no se le puede otorgar la calidad de empleado público, dado que para ello es indispensable que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión? elementos de juicio que enmarcan el análisis del tema y que se tendrán en cuenta para decidir el asunto sub examine." (Resalto fuera de texto original)

Es así, que a la parte actora no le bastaba con afirmar que existió una relación laboral, sino que debió acreditar cada uno de sus elementos de la misma, y está visto que ello no aconteció frente al elemento subordinación, menos aún en lo que respecta a las labores inherentes de la entidad que debió ejercitar, por cuanto nunca precisó las actividades puntuales que presuntamente ejecutaba, mucho menos que hubiese **similitud** respecto de las funciones de los empleados de planta, cuando

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Magistrado Carmelo Perdomo Cuéter, 01 de marzo de 2018, expediente 23001-23-33-000-2013-00117-01 (3730-2014).



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUE

ostentaba la carga probatoria para ello conforme a lo previsto en el artículo 167 del CGP.

En este orden de ideas, es evidente que la parte actora no logró acreditar la existencia de todos y cada uno de los elementos que estructuran la relación laboral y, *a contrario sensu*, lo que quedó demostrado en el litigio fue que la accionante tuvo varias vinculaciones con el municipio de San Luis Tolima estrictamente contractuales durante los años 2009 a 2011, razones suficientes para negar las pretensiones invocadas en la demanda.

7. *Condena en costas*

De conformidad con lo previsto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se condenará en costas a la parte demandante y a favor de la parte demandada, siempre que aparezca en el expediente su causación y en la medida de su comprobación y, para tal efecto, fíjese como agencias en derecho la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Lo anterior, atendiendo las pautas previstas por la Sala Administrativa del Honorable Consejo Superior de la Judicatura en el acuerdo 1887 de 2003. **Por secretaría liquidense.**

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito**, Administrando Justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones de la demanda conforme los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta sentencia.

SEGUNDO.- CONDENAR en costas a la parte demandante y a favor de la parte demandada. Para tal efecto fíjese como agencias en derecho la suma de un (01) salario mínimo legal mensual vigente (1 S.M.L.M.V), de acuerdo con lo señalado en parte motiva de este fallo. Por secretaría, liquidense.

TERCERO: En firme esta providencia archívese el expediente previas las anotaciones a que hubiere lugar y la devolución de remanentes de gastos procesales si los hubiere al actor, su apoderado o a quien esté debidamente autorizado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


FLABIO GENTILE MENDOZA QUINTERO
Juez