



Rama Judicial

República de Colombia

**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE IBAGUE –  
DISTRITO JUDICIAL DEL TOLIMA**

Ibagué, Trece (13) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

**Clase de Proceso:** Nulidad y restablecimiento del Derecho

**Demandantes:** SULLY YANETH HERNÁNDEZ GÓMEZ

**Demandado:** MUNICIPIO DE ALVARADO

**Radicación:** No. 73001-33-33-007-2020-00213-00

**Asunto:** CONTRATO REALIDAD

Como toda la actuación de la referencia se ha rituado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual, la **Juez Séptima Administrativa de Oralidad del Circuito de Ibagué / Distrito Judicial del Tolima**, en ejercicio legal de la Función Pública de Administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente...

## **SENTENCIA**

### **I.- COMPETENCIA**

Tal y como se expuso en el auto admisorio de la demanda, este Despacho es competente para conocer y decidir el presente asunto, conforme a lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 155 y en el numeral 3º del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011.

### **II.- ANTECEDENTES**

#### **DE LA DEMANDA:**

A través de apoderada judicial, la señora SULLY YANETH HERNÁNDEZ GÓMEZ ha promovido demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra del MUNICIPIO DE ALVARADO, con el fin de obtener el reconocimiento de las siguientes

#### **2.1. PRETENSIONES:**

**2.1.1.** Que se declare la nulidad del acto administrativo sin número de fecha 16 de marzo de 2020, notificado por correo electrónico el día 2 de julio de 2020, con el cual se negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales en razón al contrato realidad generado entre la demandante y el municipio demandado, en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades.

**2.1.2.** Como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho, solicita se condene a la entidad demandada a:

- Reconocer el contrato realidad desde el 11 de noviembre de 2017 al 26 de octubre de 2019 y pagar a la demandante el valor de las prestaciones que se le reconocen a un empleado público en las mismas condiciones.
- Pagar la indemnización consagrada en la Ley 244 de 1995, por no consignar las cesantías de la demandante.
- Actualizar la condena de conformidad con lo previsto en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, y reconocer los intereses legales desde la fecha de la ocurrencia de los hechos hasta cuando se dé cabal cumplimiento a la sentencia que ponga fin al proceso, una vez quede debidamente ejecutoriada.
- Dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 193 y 195 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que las sumas liquidas que corresponden al pago de las pretensiones anteriores devengan intereses corrientes y moratorios.

**2.1.3.** Que se condene en costas a la parte demandada, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

**2.2.** Como **HECHOS** que fundamentan sus pretensiones, expuso los que a continuación se sintetizan:

**2.2.1** La señora Suly Janeth Hernández estuvo vinculada al Municipio de Alvarado a través de diferentes contratos de prestación de servicios como secretaria de la UMATA desde el 11 de noviembre de 2017 hasta el 26 de octubre de 2019, siendo ejecutados de forma personal, atendiendo las instrucciones de la alcaldía municipal de Alvarado. (Hechos 1 y 2)

**2.2.2** La demandante cumplía horario de trabajo por turnos de martes a viernes de 7:30 am a 12:30 pm y de 2 a 5 pm y los sábados de 7 am a 3 pm; su vinculación estuvo vigente desde el 26 de enero al 23 de diciembre de 2015, sin solución de continuidad, sin encontrarse afiliada a salud, ni ARL, ni fondo de cesantías o pensiones. (Hechos 3, 4 y 5)

**2.2.3** A la demandante se le cancelaba mensualmente con recursos propios del municipio, devengando como último salario \$1.314.000, sin que le fueran canceladas acreencias laborales (Hechos 6, 7 y 8)

**2.2.4** Las labores desempeñadas fueron desarrolladas bajo la continua subordinación y dependencia de la demandada, y tampoco le fueron reconocidos los compensatorios por laborar domingos y festivos. (Hechos 9 y 10)

**2.3.** Como **CONCEPTO DE VIOLACIÓN**, expuso:

Que la entidad no está facultada para exigir subordinación o dependencia al contratista, ni algo distinto del cumplimiento de los términos del contrato, por lo que el contrato de prestación de servicios se desfigura cuando se prueban los tres elementos constitutivos de una relación laboral, de lo que surge el derecho al pago de prestaciones a favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades.

### **III.- TRÁMITE PROCESAL**

La demanda fue presentada el 25 de noviembre de 2020<sup>1</sup>, u admitida el de 29 de enero de 2021<sup>2</sup>; surtida la notificación a la entidad demandada, se aprecia que esta contestó la demanda oportunamente.

---

<sup>1</sup> Documento 011 del índice 78 de SAMAI  
<sup>2</sup> Documento 013 del índice 78 de SAMAI

### **3.1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

#### **3.1.1 MUNICIPIO DE ALVARADO<sup>3</sup>**

El apoderado de la entidad se opone a las pretensiones por considerar que no se configura un contrato laboral y, en consecuencia, no se generan las obligaciones del mismo, por cuanto se trataba de un vínculo civil y comercial.

Propuso como excepciones de mérito:

#### **Elementos estructurantes de un contrato laboral**

Manifiesta que los requisitos de la actividad personal y el salario son elementos del contrato de trabajo que de manera similar se encuentran en los contratos de prestación de servicio, pero esto no es óbice para encontrar configurado un contrato de trabajo.

#### **Enriquecimiento sin causa**

Señala que la demandante era consciente de la naturaleza del contrato que realizó con el municipio, por lo que no se justifica el desequilibrio patrimonial al tomar ventaja de su propia culpa.

#### **Buena fe**

Solicita se declare el actuar de buena fe del municipio de Alvarado en cuanto al convencimiento de la existencia de un vínculo netamente contractual.

### **3.2. AUDIENCIAS:**

#### **3.2.1. INICIAL**

La audiencia inicial<sup>4</sup> se llevó a cabo el 24 de febrero de 2022, agotándose en ella la totalidad de sus instancias en legal forma y, por encontrarse necesaria la práctica de pruebas, se fijó fecha para dicha diligencia.

#### **3.2.2. AUDIENCIA DE PRUEBAS**

La audiencia<sup>5</sup> tuvo lugar el 19 de julio de 2022, en donde se practicaron las pruebas decretadas, encontrándose pendiente la documentación solicitada al Municipio de Alvarado.

En auto de 6 de octubre de 2023<sup>6</sup>, una vez allegadas las pruebas solicitadas se precluyó el periodo probatorio y se procedió a correr traslado a las partes para alegar de conclusión por escrito.

### **3.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:**

#### **3.3.1. PARTE DEMANDANTE<sup>7</sup>**

La apoderada concluye que, al analizar la subordinación, debe mirarse si se está en presencia de ella realmente o si por el contrario se da la coordinación necesaria que debe existir para el cumplimiento del contrato suscrito, caso en el cual no puede considerarse la existencia de una relación laboral.

---

3 Documento 029 del índice 78 de SAMAI

4 Documento 044 del índice 78 de SAMAI

5 Documento 048 del índice 78 de SAMAI

6 Índice 70 de SAMAI

7 Índice 73 de SAMAI

Indica además que la jurisprudencia que relaciona exige a la parte actora demostrar la permanencia en el servicio, y que para ello debe acreditar que la labor que desarrolló es inherente a la entidad y que existe similitud o igualdad en las funciones de otros empleados de planta, por lo que solicita se accedan a las pretensiones.

### **3.3.2. PARTE DEMANDADA – MUNICIPIO DE ALVARADO<sup>8</sup>**

La apoderada de la entidad manifiesta que se deben acreditar no uno ni dos sino los tres los elementos para la configuración del contrato de trabajo.

Expresa que, por parte del municipio de Alvarado, nunca se le impartió a la demandante, una orden, ni se le impuso el cumplimiento de reglamento, sino que le eran impartidas instrucciones que son propias de los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión que realiza el Estado con los particulares, en el marco del principio de colaboración contractual.

Indica que, el pago que el municipio de Alvarado efectuaba a favor de la señora Suly Yaneth Hernández Gómez no se hacía bajo el título de salario, sino que se cancelaban honorarios por las funciones desempeñadas, con las cuales colaboraba innegablemente al cumplimiento de los fines de la administración.

Manifiesta que, la relación que existió entre las partes fue la de un contrato de prestación de servicios, en la que quedó acreditado que no concurren los tres elementos necesarios para que se configure una relación o vínculo laboral, pues la prestación de servicios desempeñada por la demandante careció de subordinación.

En ese orden de ideas, surtido el trámite procesal, el Despacho procede a elaborar las siguientes...

## **IV.- CONSIDERACIONES**

Sin manifestaciones que efectuar respecto a los presupuestos procesales de jurisdicción y competencia analizados en el auto admisorio de la demanda, y dado que de conformidad con lo previsto en el artículo 207 del C.P.A. y de lo C.A., en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció un control de legalidad, sin presentarse manifestación alguna por las partes u observarse por el despacho vicios procesales que acarreen la nulidad del proceso, se procede a decidir el presente asunto.

### **4.1. PROBLEMA JURÍDICO**

Recuerda el Despacho que el problema jurídico objeto de estudio se centra en determinar si entre la señora Suly Yaneth Hernández Gómez y el Municipio de Alvarado - Tolima, existió una verdadera relación laboral, que le permita obtener el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales surgidas de la celebración y ejecución de diversos contratos de prestación de servicios celebrados entre el día 11 de noviembre de 2017 y el día 26 de octubre de 2019.

### **4.2 FUNDAMENTOS NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES PARA LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO**

- Constitución Política, artículo 25, 53, 122, 125 y 130.
- Ley 80 de 1993.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda. Sentencia del 25 de agosto de 2016, expediente: 23001233300020130026001 (0088-2015). C. P. Carmelo Perdomo Cuéter.

**Nulidad y Restablecimiento. SENTENCIA**  
**Radicaciones:** 73001-33-33-007-2020-00213-00  
**Demandante:** SULY YANETH HERNÁNDEZ  
**Demandado:** MUNICIPIO DE ALVARADO

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda. Sentencia de unificación de 9 de septiembre de 2021 y Auto de 11 de noviembre de 2021, expediente: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas

#### 4.2.1. DEL CONTRATO REALIDAD

El Consejo de Estado<sup>9</sup> ha instaurado una línea jurisprudencial en la cual ha considerado 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 hacia la garantía de los derechos mínimos de las personas, preceptuados en normas respecto de la materia.*

*De acuerdo con lo anterior, para acreditar la existencia de una relación laboral es necesario probar los tres elementos referidos, especialmente que el contratista desempeñó una actividad de la entidad en condiciones de subordinación y dependencia continuada.*

*Contrario sensu, se constituye una relación contractual, que se rige por la Ley 80 de 1993, cuando se pacta la prestación de servicios relacionados con la administración o funcionamiento de la entidad pública, caso en el cual el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada, recibe el pago de honorarios por los servicios prestados por una labor convenida que no puede realizarse con personal de planta o requiere conocimientos especializados.”*

#### 4.2.2. DE LA SUBORDINACION CONTINUADA

La jurisprudencia Constitucional y del Consejo de Estado han admitido que uno de los elementos para la configuración de la relación de trabajo es la subordinación. Es así como, en sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021, el Consejo de Estado<sup>10</sup> señaló:

*“De acuerdo con el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, la subordinación o dependencia del trabajador constituye el elemento determinante que distingue la relación laboral de las demás prestaciones de servicios, pues encierra la facultad del empleador para exigirle al empleado el cumplimiento de órdenes, imponerle jornada y horario, modo o cantidad de trabajo, obedecer protocolos de organización y someterlo a su poder disciplinario. No obstante, la subordinación es un concepto abstracto que se manifiesta de forma distinta según cuál sea la actividad y el modo de prestación del servicio.*

*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:*

*i) El lugar de trabajo. Considerado como el sitio o espacio físico facilitado por la entidad para que el contratista lleve a cabo sus actividades. Sin embargo, ante el surgimiento de una nueva realidad laboral, fruto de las innovaciones tecnológicas, esta Sala Plena estima necesario matizar esta circunstancia, por lo que el juzgador habrá de valorarla, en cada caso concreto, atendiendo a las modalidades permitidas para los empleados de planta.*

*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.*

<sup>9</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda – Subsección A. Sentencia de 27 de enero de 2022. Rad: 08001 2333 000 2013 00548 01 (4124-2014). C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda. Sentencia de Unificación del 9 de septiembre de 2021, expediente: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

*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,<sup>35</sup> 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.”*

#### **4.3 DEL CASO EN CONCRETO**

##### **4.3.1 HECHOS PROBADOS**

**4.3.1.1** De acuerdo con las Certificaciones de la dirección de contratación y los contratos allegados<sup>11</sup>, se evidencia la siguiente información:

Contrato	Objeto	Fecha Inicio	Finalización
266	Apoyo a la gestión para el cumplimiento de la prestación del servicio como auxiliar dirigido a la expedición de guías de movilización, atención al cliente y manejo de archivo y correspondencia en la oficina de la unidad de asistencia técnica agropecuaria y medio ambiente – UMATA del Municipio de Alvarado - Tolima	11/11/2017	31/12/2017
021	Apoyo a la gestión para el desarrollo de actividades relacionadas con el mantenimiento del vivero municipal a través de la prestación del servicio como viverista del Municipio de Alvarado – Tolima	10/01/2018	10/07/2018
134	Apoyo a la gestión para el cumplimiento de la prestación del servicio como auxiliar dirigido a la expedición de guías de movilización, atención al cliente y manejo de archivo y correspondencia en la oficina de la unidad de asistencia técnica agropecuaria y medio ambiente – UMATA del Municipio de Alvarado - Tolima	10/07/2018	10/10/2018
208	Apoyo a la gestión para el cumplimiento de la prestación del servicio como auxiliar dirigido a la expedición de guías de movilización, atención al cliente y manejo de archivo y correspondencia en la oficina de la unidad de asistencia técnica agropecuaria y medio ambiente – UMATA del Municipio de Alvarado - Tolima	10/10/2018	26/12/2018
043	Apoyo a la gestión para el cumplimiento de la prestación del servicio como auxiliar dirigido a la expedición de guías de movilización, atención al cliente y manejo de archivo y correspondencia en la oficina de la unidad de asistencia técnica agropecuaria y medio ambiente – UMATA del Municipio de Alvarado - Tolima	15/01/2019	15/06/2019

128	Apoyo a la gestión para el cumplimiento de la prestación del servicio como auxiliar dirigido a la expedición de guías de movilización, atención al cliente y manejo de archivo y correspondencia en la oficina de la unidad de asistencia técnica agropecuaria y medio ambiente – UMATA del Municipio de Alvarado - Tolima	26/06/2019	26/10/2019
-----	--	------------	------------

**4.3.1.2** De acuerdo a lo expuesto en las actas de liquidación de cada uno de los contratos, se tiene que: en el contrato 266 se realizaron 2 pagos para un total de \$1.551.667; en el contrato 021 tuvieron lugar 6 pagos para un total de \$5.886.000; en el contrato 134 fueron 3 pagos para un total de \$2.943.000; en el contrato 208 se realizaron 3 pagos por un valor total de \$2.485.200; en el contrato 043, 5 pagos para un total de \$6.570.000 y en el contrato 128 tuvieron lugar 4 pagos por un total de \$5.256.000.

**4.3.1.3** Manual de funciones del Municipio de Alvarado, en el que se aprecia que dentro de los cargos de planta municipal y en la dependencia de la UMATA, no existe un cargo con funciones similares a las desarrolladas por la demandante.

**4.3.1.4** En la audiencia de que trata el artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, se recibieron las siguientes declaraciones:

ODILIO RUIZ ZAMORA, amigo de la demandante, manifestó:

*“Yo la conozco desde hace más de 20 años, (...) ella trabajaba en la UMATA era secretaria de la UMATA y el sueldo me consta que ganaba \$1.314.000, ese era el sueldo de ella.*

*PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Para qué época trabajaba ella en la UMATA? RESPONDIÓ: Ella entró a trabajar el 14 de noviembre de 2017, entró y hasta el 26 de octubre de 2019, terminó el contrato.*

*PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Por qué tiene claras esas fechas? RESPONDIÓ: porque soy muy allegado a la casa donde ellos, desde hace mucho tiempo, en un tiempo tuvimos esa charla y ella me comentó.*

*PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Y lo del sueldo por qué le consta? RESPONDIÓ: yo soy padrino de un hijo de ella y charlamos de eso, me estuvo comentando eso, no fue más.*

*PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Sabe o le consta si ella tenía un horario de trabajo? RESPONDIÓ: si me consta, claro, me consta que ella trabajaba de lunes a viernes de 7:30 a 12 sino estoy mal y de 2 a 5, y los sábados tenía otro horario era de 7 a 3 de la tarde, los sábados era porque la gente venía del campo.*

*PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Por qué le consta que ella trabajaba en ese horario? RESPONDIÓ: porque yo también trabajé y fui empleado de esa alcaldía en ese entonces.*

*PREGUNTA EL DESPACHO: ¿De cuándo a cuando trabajó con la alcaldía? RESPONDIÓ: Trabaje 16 años corridos, yo era operador de un bulldozer en el campo, desde 2008 al 2019, eso no tengo bien seguro, pero eran 16 años corridos, la fecha que terminé fue el 12 de diciembre de 2019.*

(...)”.

MARIA LUCENY ORTÍZ, contratista de la alcaldía de Alvarado, manifestó:

(...)

**Nulidad y Restablecimiento. SENTENCIA**  
**Radicaciones:** 73001-33-33-007-2020-00213-00  
**Demandante:** SULLY YANETH HERNÁNDEZ  
**Demandado:** MUNICIPIO DE ALVARADO

*“PREGUNTA EL DESPACHO ¿Usted qué hacía para la alcaldía? RESPONDIO: yo trabajaba en servicios públicos.*

*PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Que hacía? RESPONDIÓ: Había que barrer, trabajaba en mantenimiento del estadio, de los parques y oficios que por ejemplo, habían eventos, colaborar, ayudar a arreglar el sitio del evento, limpiar antes y después del evento.*

*PREGUNTA EL DESPACHO: ¿En qué trabaja la señora Sully? RESPONDIÓ: Trabajaba en la UMATA como secretaria.*

*PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Qu+e horario tenía la señora Sully? RESPNDIÓ: Me consta que tenía horario de 7 de la mañana 7:30, de 7 a 12:30 y de 2 a 5, de martes a sábado.*

*PREGUNTA EL DESPACHO: ¿El mismo horario todos los días? RESPONDIÓ: Si, el mismo horario todos los días.*

*PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Por qué le consta eso, si desempeñaba sus labores en diferentes lugares? RESPONDIÓ: Porque yo mantenía allá en la alcaldía, yo era de servicios públicos y la oficina quedaba al lado de la oficina de la UMATA y mantenía allá, que una escoba, que una bolsa con la secretaria de servicios públicos.*

*(...)*

*PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Por qué dice que él era el jefe de la señora Sully? RESPONDIÓ: Él siempre le decía que tenía que hacer, y yo mantenía ahí en la alcaldía (...), mantenía ahí en la alcaldía y pues lógico me daba cuenta.*

*(...)*

*PREGUNTA EL APODERADO DEMANDANTE: ¿La prestación del servicio fue de manera personal? RESPONDIÓ: Si señor*

*(...)*

*PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Quién más trabajaba en la UMATA? RESPONDIÓ: Trabajaban más personas, pero no mantenían ahí, porque esa oficina es donde hay veterinarios, eran varias personas con distinto trabajo, pero a la que siempre encontraban era a ella.*

*(...).”*

#### **4.4. ANALISIS SUSTANTIVO**

La demanda versa sobre la declaración de la existencia de una relación laboral entre la demandante y el Municipio de Alvarado entre el 11 de noviembre de 2017 y el día 26 de octubre de 2019, la cual está presuntamente encubierta por contratos de prestación de servicios suscritos para realizar la actividad de secretaria en la UMATA de la alcaldía de Alvarado.

Teniendo en cuenta que para la declaración del contrato realidad se deben reunir los tres requisitos establecidos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 1 de la Ley 50 de 1990, es decir: i) la prestación personal del servicio; ii) la continua subordinación o dependencia del patrono y; iii) la contraprestación económica, se procederá a analizar cada uno de estos elementos.

##### **4.4.1. PRESTACIÓN PERSONAL DEL SERVICIO**

En cuanto a la prestación personal del servicio, dentro del expediente se encuentra acreditado que la demandante celebró los contratos de prestación de servicio relacionados en el numeral 4.3.1.1 de esta providencia, con el fin de prestar sus servicios como se evidencia en los objetos contractuales de cada uno de ellos, de cuyas obligaciones se deduce la prestación personal del servicio, como se verifica con los informes mensuales que obran dentro del cartulario.

Así mismo, en cuanto a la temporalidad y solución de continuidad, se debe señalar que la demandante estuvo desarrollando un objeto y funciones similares en cada contrato, desde el año 2017, lo cual es un indicio del carácter permanente de sus funciones (v.num.4.3.1.1), en especial cuando su labor corresponde a la expedición de guías de movilización, la atención al cliente y el manejo del archivo y la correspondencia, circunstancias o actividades que hacen parte de las actividades y funciones propias o misionales de la administración municipal, con lo cual se desvirtúa la temporalidad de la labor contratada.

En este punto es necesario aclarar que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, en especial la Sentencia de Unificación de 2021, el término de interrupción de los contratos o la noción de solución de continuidad se estableció en treinta (30) días hábiles como límite temporal, aunque ello no puede tenerse como camisa de fuerza. En este caso, los contratos en donde se finaliza su vinculación y la reanudación de su actividad con un nuevo contrato, son por periodos inferiores a los 30 días, por lo que esta suspensión en los contratos como lo señala la sentencia, no reflejó la intención de las partes de detener la continuidad del vínculo laboral.

De igual forma, se puede evidenciar que conforme a los rasgos de identidad, similitud y equivalencia de los contratos celebrados (v.num.4.3.1.1), es posible concluir que estos forman parte de una misma cadena o tracto negocial de carácter continuado o permanente que desborda el término de estrictamente indispensable al que hace referencia el Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación de 2021.

#### 4.4.2. REMUNERACIÓN

La remuneración entendida como la contraprestación por el servicio prestado, en el presente caso se evidencia como el valor del mismo establecido en los contratos aportados (v.num.4.3.1.1), y aun cuando dentro del expediente no obran relaciones de pago de dichos contratos o prueba que acredite el pago efectivo que haya realizado el Municipio como contraprestación a los servicios prestados por la demandante, en las actas de liquidación de los contratos (v.num.4.3.1.2), las partes determinan cada uno de los pagos que se realizaron en cada uno de los contratos.

#### 4.4.3. SUBORDINACIÓN

En relación con la subordinación como último elemento, la jurisprudencia contencioso administrativa<sup>12</sup> ha considerado como indicios o circunstancias para determinarla: el lugar de trabajo, el horario de labores, la dirección o control efectivo de las actividades a ejecutar y que las actividades o tareas correspondan a las que tienen asignadas servidores de planta; circunstancias que deben ser probadas puesto que para los contratistas no se aplica la presunción de subordinación y dependencia como sí se encuentra implícita para los empleados públicos.

En cuanto al lugar de trabajo, dentro de los contratos no se establece el mismo (v.num.4.3.1.1), simplemente el Municipio se obliga a prestar el apoyo logístico consistente en el espacio físico, papelería, útiles de oficina y equipo de cómputo sin determinar un lugar exacto, pero de los testimonios (v.num.4.3.1.4) se extrae que los servicios eran prestados en las instalaciones del Municipio de Alvarado; de igual forma, debido al objeto contractual de manejo del archivo y la correspondencia de la oficina y en razón a que la demandante debía realizar la atención al cliente, se desprende que las labores debían ser ejecutadas dentro de la administración municipal.

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda. Sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021 y Auto de 11 de noviembre de 2021. Expediente: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas

**Nulidad y Restablecimiento. SENTENCIA**  
**Radicaciones:** 73001-33-33-007-2020-00213-00  
**Demandante:** SULY YANETH HERNÁNDEZ  
**Demandado:** MUNICIPIO DE ALVARADO

Respecto al horario de labores, lo cual no implica necesariamente subordinación, en el presente caso se indica que cumplía la misma jornada de los empleados de planta (v.num.4.3.1.4); circunstancia que es consistente con lo manifestado por cada uno de los testigos de cargo, sin que se pueda establecer dentro de sus declaraciones, la imposición de este por parte de la administración, ni se evidencia que el incumplimiento de un horario en la hora de llegada o en la hora de salida de los contratistas implicara algún tipo de sanción o que se estableciera que esto determinase alguna consecuencia negativa para los contratistas.

En este punto resulta necesario advertir que, aun cuando no es posible establecer una imposición de horario, en el presente caso este se debe valorar en función del objeto contractual y, como una de las actividades o funciones era de atención al público, se infiere el cumplimiento del mismo, en la medida que esta función no es posible desarrollarla en una jornada o en horas diferentes a las establecidas por el municipio.

En cuanto a la dirección y control de las actividades, no se evidencia la imposición de órdenes o reglamentos o el ejercicio del poder disciplinario de la demandada para el cumplimiento de los objetos contractuales, ni se evidencia una actividad de control, vigilancia o seguimiento más allá del cumplimiento del objeto contractual que se considera son del ejercicio normal de coordinación con el contratista; véase como, las respuestas de los testigos tampoco fueron lo suficientemente precisas para demostrar que la demandante se encontrara subordinada a las exigencias de los funcionarios de la UMATA, pues en ningún momento hicieron referencia a órdenes que se le hubieran impartido por parte de algún funcionario más allá del control realizado por parte del director de dicha oficina.

En el presente caso, la demandante ejecutó una labor inherente a la entidad; de la sola lectura de las obligaciones contractuales estas dan cuenta que la demandante debía permanecer en las instalaciones de la entidad, puesto que no es posible que la atención al público se realizara en un lugar distinto, así como el archivo y la recepción y manejo de la correspondencia de la oficina municipal; sin embargo, al analizar la subordinación en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo no es posible establecer la imposición de estos, como tampoco se acreditó que a la demandante se le hubieran impuesto reglamentos.

Es así como, aun cuando es posible tener indicios de subordinación, cabe advertir que dentro de los contratos de prestación de servicios existe una coordinación de actividades que implica el sometimiento a unas condiciones necesarias para el desarrollo del objeto contractual, puesto que no sería admisible que el contratista definiera las actividades a realizar. Véase como, dentro de las pruebas recaudadas no hay declaración o documentación alguna que permita corroborar que su trabajo debió ser ejecutado en la forma ordenada por el jefe de la UMATA, pues la rendición de informes hace parte de la coordinación propia de la ejecución de los contratos.

Por último, tampoco existe correspondencia de las actividades de la demandante con los servidores de planta, cuya identidad de tareas constituiría un indicio de la existencia de una relación laboral; en este caso, conforme al Manual de Funciones allegado (v.num.4.3.1.3), el cargo de secretaria de la UMATA no existe en la planta de empleos; no se logró acreditar que a la contratista se le dieran por parte de la administración, órdenes perentorias o de obligatoria observancia, por el contrario, el desarrollo de sus actividades se ve entorno a la responsabilidad del cumplimiento de obligaciones contractuales mas no se refleja como una imposición del contratante, sino de la naturaleza de la labor a desarrollar; los testigos no fueron claros en las funciones que desempeñaba la demandante pues se limitaron, la permanencia de la demandante en la oficina de la UMATA (v.num.4.3.1.4).

Siendo así, se ha de concluir que no existe una prueba de la que fehacientemente se pueda inferir que la demandante no tenía la posibilidad de actuar con independencia, que laboraba en forma subordinada al tener que cumplir con un horario riguroso al igual que los demás funcionarios de planta, así como acatar órdenes o instrucciones por parte de funcionarios del ente municipal, por lo cual no se encuentra demostrada la ilegalidad del acto administrativo demandado en cuanto el mismo se ajusta a la realidad de la relación contractual entre las partes.

**Nulidad y Restablecimiento. SENTENCIA**  
**Radicaciones:** 73001-33-33-007-2020-00213-00  
**Demandante:** SULY YANETH HERNÁNDEZ  
**Demandado:** MUNICIPIO DE ALVARADO

Así entonces, teniendo en cuenta que según el principio dispositivo que rige el proceso contencioso-administrativo, a la parte demandante le incumbe probar los hechos en los que fundamenta sus pretensiones, y que la subordinación es un factor determinante de la relación laboral -puesto que su presencia supone la dependencia del contratista respecto de la Administración-, debe haber suficiente claridad probatoria para poder diferenciarla de la coordinación de actividades, lo cual en el presente caso no se encuentra debidamente demostrado, siendo evidente que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad que reviste la situación contractual por medio de la cual la demandante prestó sus servicios.

En consecuencia, se declararán probadas las excepciones de “Elementos estructurantes de un contrato laboral”, “enriquecimiento sin causa” y “Buena fe” propuestas por el Municipio de Alvarado y, de contera, se negarán las pretensiones de la demanda.

#### **4.5 DE LA CONDENA EN COSTAS**

El artículo 365 del C.G.P., aplicable al caso por disposición expresa del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y en virtud de la derogatoria del Código de Procedimiento Civil, dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso y como quiera que la parte demandante fue la parte vencida, resulta ajustado a derecho aplicar este criterio y, en consecuencia, se procederá a condenarla al pago de las costas procesales.

Para el efecto, y como quiera que se trata de un asunto contencioso administrativo en donde se perseguían pretensiones por valor de VEINTIDOS MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS (\$22.453.662), que se encuadran en el proceso de menor cuantía, según lo establecido en el Acuerdo 10554 de 2016 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, los montos mínimos y máximos de estos serán entre el 4% y 10%.

Dentro del expediente se encuentra acreditado que la parte demandada actuó a través de apoderado judicial quien contestó la demanda, compareció a la audiencia inicial, y presentó sus alegatos de conclusión, por lo que, teniendo en cuenta dichas intervenciones procesales se impone una condena equivalente al cuatro por ciento (4%) de la cuantía de las pretensiones de la demanda a favor de la entidad demandada.

#### **V.- DECISIÓN**

Como natural corolario de lo expuesto, la Juez Séptima Administrativa de Oralidad del Circuito de Ibagué, Distrito Judicial del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** probadas las excepciones denominadas “Elementos estructurantes de un contrato laboral”, “enriquecimiento sin causa” y “Buena fe”, propuestas por la demandada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, por lo señalado en las consideraciones de esta providencia.

**TERCERO: CONDENAR** en costas en esta instancia a la parte demandante. Por secretaría procédase a su liquidación, para ello se fijan como agencias en derecho a favor de la demandada, el equivalente al cuatro por ciento (4%) de la cuantía de las pretensiones de la demanda.

**CUARTO: ORDENAR** se efectúe la devolución de los dineros consignados por la parte demandante por concepto de gastos del proceso, si los hubiere, lo cual deberá realizarse por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, acorde con lo establecido en la Circular DEAJC19-43 del 11 de junio de 2019, y los lineamientos establecidos para tal fin.

Nulidad y Restablecimiento. SENTENCIA  
Radicaciones: 73001-33-33-007-2020-00213-00  
Demandante: SULY YANETH HERNÁNDEZ  
Demandado: MUNICIPIO DE ALVARADO

**QUINTO:** En firme la presente sentencia, **ARCHÍVESE** el expediente previa cancelación de su radicación.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**



**INÉS ADRIANA SÁNCHEZ LEAL  
JUEZ**

