



Rama Judicial

República de Colombia

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

Ibagué, Once (11) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Clase de Proceso: Nulidad y restablecimiento del Derecho

Demandantes: IVONNE ADRIANA CRUZ VÁSQUEZ

Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ

Radicación: No. 73001-33-33-007-2023-00335-00

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...

S E N T E N C I A

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 IVONNE ADRIANA CRUZ VÁSQUEZ ha promovido demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra del MUNICIPIO DE IBAGUÉ, con el fin de obtener el reconocimiento de las siguientes

2.1. PRETENSIONES:

- 2.1.1.** Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la reclamación administrativa No. 1302-101898 del 22 de octubre de 2018, mediante el cual, la demandada niega a la demandante dar aplicación al principio constitucional de la realidad sobre las formas y se abstiene de declarar la existencia de una relación legal y reglamentaria de carácter laboral desde el 26 de enero de 2015 hasta el 23 de diciembre de 2015 y el pago de conceptos prestacionales e indemnizatorios solicitados.
- 2.1.2.** Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la entidad demandada al reconocimiento y pago de los siguientes conceptos, durante la época comprendida entre el 26 de enero de 2015 hasta el 23 de diciembre de 2015:

Aportes al sistema de seguridad social en pensiones y/o devolución de los mismos por haber sido sufragados por la demandante sin que tuviere que hacerlo.

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

- 2.2.1** La señora Ivonne Adriana Cruz estuvo vinculada al Municipio de Ibagué a través de diferentes contratos de prestación de servicios, a saber: No. 146 de 26 de enero de 2015 y No. 2605 de 23 de septiembre de 2015. (Hechos 1 y 2)
- 2.2.2** En el cargo de arquitecta desarrolló las siguientes funciones: 1) Apoyar en la elaboración de diseños, estudios y presupuestos de obra, con base en los presupuestos oficiales determinados por la administración municipal o las que se determinen para obras relacionadas con obras en acueductos rurales y urbanos en la ejecución del proyecto “SANEAMIENTO BÁSICO Y AGUA POTABLE SECTOR RURAL Y URBANO DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ”; 2) Revisar los planos de los topógrafos para su impresión o digitalización; 3) Dar conceptos técnicos y de evaluación sobre obras que ejecute la administración, cuando se le requiera; 4) Apoyar la realización de visitas y evaluaciones de las condiciones físicas de la infraestructura de acueductos rurales y urbanos, buscando el máximo aprovechamiento de estas obras y/o su modificación para mejorar la eficiencia, para lo cual presentará un informe de cada visita realizada; 5) Apoyar técnicamente a los profesionales en la elaboración de estudios previos y pliegos de condiciones que se requieran para la contratación de obras civiles y de infraestructura de agua potable y saneamiento básico del municipio de Ibagué; 6) Suministrar toda la información requerida por el supervisor; 7) Presentar un informe mensual detallado de las labores desarrolladas en cumplimiento del objeto contractual; 8) Dar cumplimiento de sus obligaciones con los sistemas de seguridad social en salud y pensión tal sobre el 40% del valor del contrato en forma mensual y como lo determina la circular conjunta No. 0001 del 6 de diciembre de 2004 emitida por el Ministerio de Protección Social; 9) Cumplir a cabalidad con lo estipulado en el Decreto 1069 del 29 de diciembre de 2006 “Por medio del cual se expide el Código de Ética de la Administración Central Municipal”, el cual en su artículo 18 reza: “Todo contratista o personal vinculado, independiente del tiempo de vinculación con la administración, deberá cumplir en todos sus aspectos el presente código de ética, lo cual, manifestará por escrito al momento de su vinculación, como compromiso ineludible; requerimiento que hará por parte de la minuta del contrato a suscribir; y 10) Las demás que requieran para el efectivo desarrollo del contrato. (Hecho 3)
- 2.2.3** Las funciones fueron desarrolladas de forma personal y debía realizar visitas de campo, ir a zonas rurales para verificar el mantenimiento de la malla vial, estar en Acuaboqueron para el arreglo del tramo de alcantarillado del sur, visitas técnicas correspondiente a la construcción de la planta de agua potable y línea de conducción de las veredas de la ciudad (Hechos 4, 5, 6, 7 y 8)
- 2.2.4** La vinculación estuvo vigente desde el 26 de enero al 23 de diciembre de 2015, sin solución de continuidad, durante el cual recibía ordenes del personal de la Secretaría de Desarrollo Rural y cumplía un horario de lunes a viernes de 06:00 am a 6:00 pm, los sábados de 6 am a 4:00 pm y los domingos si se presentaba emergencias; percibiendo a la terminación de la relación una remuneración mensual de \$2.322.115. (Hechos 9, 10 11 y 12)
- 2.2.5** Las labores desempeñadas fueron desarrolladas en las instalaciones de la Secretaría de Desarrollo Rural, con todas las herramientas, equipos, espacios, y medios de producción. Dentro de la jornada laboral no podía abandonar las actividades, salvo cuando se obtenía autorización del personal de planta de la Secretaría y estaba subordinada, sin que pudiese disponer libremente de su tiempo en la actividad contractual u otra alterna, vigilada en la forma, tiempo y modo de ejecutar y supeditada a las exigencias constantes y reiterativas del Municipio de Ibagué, por lo que la demandante tiene la categoría de empleada pública y tiene derecho a devengar el sueldo que la ley dispone. (Hechos 13, 14, 15 y 16)

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

La demandante estuvo vinculada mediante una simulación de una relación laboral, contrato realidad que genera obligaciones para el empleador como la de pagar las prestaciones sociales causadas en el periodo laborado.

III.- TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 18 de febrero de 2020, admitida el 20 de febrero de 2020 por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Ibagué, quien, en Audiencia Pública del 24 de enero de 2022 declaró la falta de jurisdicción y competencia remitiendo el proceso a los Juzgados Administrativos de Ibagué¹.

El 3 de febrero de 2022, el Juzgado Sexto Administrativo de Ibagué ordena la adecuación de la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento, y en auto de 24 de febrero de 2022, rechaza la demanda por caducidad de las prestaciones sociales y solo la admite en cuanto a la devolución de los aportes al sistema de seguridad social; decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Tolima en providencia de 5 de mayo de 2022. Una vez surtida la notificación a la entidad demandada, se aprecia que esta contestó la demanda oportunamente².

3.1. **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

3.1.1 **MUNICIPIO DE IBAGUÉ**³

La apoderada de la entidad se opone a las pretensiones por considerar que no concurren todos los elementos que la Ley y la jurisprudencia exigen para que pueda configurarse la declaratoria del contrato realidad y el subsiguiente reconocimiento de derechos laborales

En los argumentos de defensa afirma que, la contratación de la demandante se dio porque las actividades requeridas por la entidad no podían realizarse con el personal de planta y se realizó por el término estrictamente indispensable. Añade que, no se acreditó que a la demandante se le impartieran órdenes de perentorio cumplimiento; ni tampoco se probó que ejecutaba las mismas funciones que otros empleados de planta y mucho menos aportó documentos para demostrar todos y cada uno de los elementos requeridos para la existencia de una relación laboral, por el contrario, sí están acreditados los de los contratos de prestación de servicios suscritos bajo los parámetros del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

3.2 **AUDIENCIAS:**

3.2.1. **INICIAL**

La audiencia inicial⁴ se llevó a cabo el 16 de marzo de 2023, y conforme a lo rituado en el artículo 180 del C.P.A. y de lo C.A., se agotaron 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 audiencia⁵ tuvo lugar el 20 de abril de 2023, en donde se practicaron las pruebas decretadas, se precluyó el periodo probatorio y se procedió a correr traslado a las partes para alegar de conclusión por escrito.

1 Documento 005 del índice 03 de SAMAI
2 Documento 005 del índice 03 de SAMAI
3 Documento 005 del índice 03 de SAMAI
4 Documento 005 del índice 03 de SAMAI
5 Documento 005 del índice 03 de SAMAI

3.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

3.3.1. PARTE DEMANDANTE⁶

El apoderado concluye que se logró establecer que se realizó una vinculación laboral irregular para con la demandante, toda vez que se utilizó de manera indebida la figura de Contratos Administrativos de Prestación de Servicios, contenida en la ley 80 de 1993, más específicamente en su artículo 32; así como también, como los contenidos en los Decretos 2150 de 1995 y el Decreto 1082 de 2015, en su artículo 2.

Y se pronuncia respecto de los criterios jurisprudenciales en los casos de funciones permanentes señalando que: el criterio funcional se cumple con las funciones establecidas dentro de los contratos suscritos con la demandante, para el Cargo de arquitecta de la Secretaría de Desarrollo rural; el de igualdad, por cuanto el cargo no cumple con el criterio referenciado, como quiera que, dentro de la Secretaría no existía un servidor Público que desempeñara las mismas funciones o un cargo similar; el criterio de temporalidad o de habitualidad, quedó debidamente demostrado dentro del proceso debido a que las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor; el de excepcionalidad, en cuanto el cargo de Arquitecta cumple de manera expresa con este criterio, toda vez que las funciones establecidas para la demandante, debían ser ejercidas por un profesional con conocimientos especializados; y el de continuidad, porque se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios, pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración.

Finalmente, de lo probado dentro del proceso de la referencia, solicita se despachen de manera favorable las pretensiones incoadas dentro de la demanda, declarando la nulidad del acto administrativo mediante el cual la demandada se niega dar aplicación al principio constitucional de la realidad sobre las formas y se abstiene de declarar la existencia de una relación legal y reglamentaria de carácter laboral desde el 26 de enero de 2015 hasta el 23 de diciembre de 2015, y sean reconocidos los derechos laborales reclamados durante ese mismo periodo.

3.3.2. PARTE DEMANDADA – MUNICIPIO DE IBAGUÉ⁷

La apoderada de la entidad manifiesta que el Municipio acordó una obligación contractual con el contratista accionante en razón de la experiencia y formación, por lo cual se pactaron obligaciones contractuales de tipo netamente técnico, motivo por el cual, previas las etapas precontractuales de rigor, se celebraron los contratos.

Expresa que no existió la alegada subordinación, por cuanto la relación que se presentó fue eminentemente contractual como queda probada mediante la existencia y suscripción de cada uno de los contratos de prestación de servicios, que acreditan lo que se pretende hacer valer y que es el resultado de actividades debidamente coordinadas con el quehacer diario correspondiente al objeto del contrato y demostrando que la accionante realizó sus tareas y compromisos como lo haría cualquier contratista eficiente en las condiciones necesarias para el desarrollo efectivo de la actividad contractual.

Posteriormente, mediante auto del 17 de agosto de 2023, la Juez Sexta Administrativa del Circuito de Ibagué se declaró impedida para conocer del presente proceso con fundamento en lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 141 del C.G.P.⁸ y ordenó remitir el expediente a esta dependencia judicial, quien, a través de providencia del 13 de octubre de 2023, aceptó el impedimento y avocó el conocimiento del proceso⁹.

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

6 Documento 005 del índice 03 de SAMAI

7 Documento 005 del índice 03 de SAMAI

8 Documento 005 del índice 03 de SAMAI

9 índice 05 de SAMAI

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, ¿debe declararse la nulidad del acto administrativo demandado y como consecuencia la existencia de una verdadera relación laboral entre la señora Ivonne Adriana Cruz Vásquez y el Municipio de Ibagué por los periodos laborados mediante contratos de prestación de servicios, y por lo tanto y si ello es así, si hay lugar a condenar a la demandada a la devolución de los aportes al sistema de seguridad social integral que hubiese efectuado la actora, o si, por contrario, el acto administrado acusado se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico?.

4.2. CUESTION PREVIA

4.2.1. TACHA DE TESTIGOS

En el presente caso, el cuestionamiento que se realiza respecto de los testigos MANUEL MESA y CAROLINA ROMERO, en cuanto a que su declaración puede estar influenciada por elementos ajenos a su simple percepción, al tener interés en las resultas del proceso por haber demandado al Municipio de Ibagué por situaciones y hechos idénticos a los de la demandante.

Al respecto, el Consejo de Estado¹⁰ en sentencia del 17 de enero de 2012 indicó que los motivos de la tacha del testigo se analizarán en la sentencia, sin que ella implique que la recepción y valoración de esta prueba se torne improcedente, *"sino que exige del juez un análisis más severo para determinar el grado de credibilidad que ofrecen y cerciorarse de su eficacia probatoria"*.

De acuerdo al fundamento legal y jurisprudencial planteado en precedencia, escuchadas las declaraciones de los señores MANUEL MESA y CAROLINA ROMERO, para el despacho, estas no pueden ser tildadas de sospechosas por el solo hecho de que los testigos hayan demandado a la entidad, pues en ellas no se denota interés alguno en las resultas del proceso, sino que se basan en las condiciones labores que percibieron como compañeros de trabajo de la demandante; sus dichos resultan creíbles puesto que sus declaraciones tienen puntos coincidentes en cuanto a la labor desempeñada por la demandante en la Secretaría de Desarrollo Rural, su relato fue coherente, no se advierten contradicciones y concuerdan con sus dichos, por lo que resultan creíbles y, aunque hayan demandado a la entidad, no es posible rechazar su declaración, pues precisamente el ostentar unas condiciones similares a la demandante, es lo que determina el conocimiento directo del hecho, dado que compartían lugar de trabajo, y aun cuando no desempeñaban funciones similares, sus actividades guardaban relación al ser parte de la misma secretaría; coinciden en situaciones como las reuniones semanales con el secretario, la organización de un cronograma de actividades y que las labores se desempeñaban en la zona rural del municipio de Ibagué, con lo cual estas declaraciones brindan al despacho conocimiento sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar de como se ejecutaban los contratos de prestación de servicios en dicha secretaría y cuál era la labor desempeñada por la demandante como arquitecta en esa dependencia.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 17 de enero de 2012, Radicación No. 110010315000 201100615 00.C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

4.3. FUNDAMENTOS NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES PARA LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURIDICO

- 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.
- 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

4.3.1. DEL CONTRATO REALIDAD

El Consejo de Estado¹¹ 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.”

4.3.2. 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 Estado¹² 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*

11 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.

12 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.

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.

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,³⁵ 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.”

4.4. HECHOS RELEVANTES PROBADOS PARA DAR SOLUCIÓN AL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

4.4.1. De acuerdo a las Certificaciones de la dirección de contratación y los contratos allegados¹³, se evidencia la siguiente información:

Contrato	Objeto	Fecha Inicio	Finalización
478	Contrato de prestación de servicios profesionales de un arquitecto para la ejecución del proyecto recuperación y mantenimiento de 600 KM de vías terciarias en las veredas del Municipio de Ibagué	23/01/2014	23/07/2014
2482	Contrato de prestación de servicios profesionales de un arquitecto para la ejecución del proyecto denominado saneamiento básico agua potable sector rural y urbano del Municipio de Ibagué	02/10/2014 85d	27/12/2014
146	Contrato de prestación de servicios profesionales de un arquitecto para la ejecución del proyecto denominado saneamiento básico agua potable sector rural y urbano del Municipio de Ibagué	26/01/2015	26/08/2015
2602	Contrato de prestación de servicios profesionales de un arquitecto para la ejecución del proyecto denominado saneamiento básico agua potable sector rural y urbano del Municipio de Ibagué	23/09/2015	23/12/2015

4.4.2. En la audiencia de que trata el artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, se recaudaron las siguientes declaraciones:

IVONNE ADRIANA CRUZ, demandante, quien, en su interrogatorio manifestó:
“(…)

13 Documento 005 del índice 03 de SAMAI.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Qué funciones cumplía? RESPONDIÓ: Desarrollaba la parte de apoyo técnico, acompañamiento a las diferentes actividades que me ordenaban por parte del secretario de desarrollo rural.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Directamente recibía las órdenes de él? RESPONDIÓ: si señora, eran impartidas por el secretario de desarrollo rural (...).

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Específicamente que órdenes recibía de él? RESPONDIÓ: las visitas a campo de las 4 veredas que tiene el municipio de Ibagué.

(...)

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Trabajaban de lunes a viernes? RESPONDIÓ: si y también algunos sábados cuando se requería el apoyo en la parte técnica (...).

(...)”.

CAROLINA ANDREA ROMERO, contratista del Municipio de Ibagué, quien manifestó:

“PREGUNTA EL DESPACHO ¿Por qué conoce a Ivonne? RESPONDIO: entró en el 2014 a la secretaría de desarrollo rural hasta diciembre de 2015 que laboró con nosotros.

PREGUNTA EL DESPACHO ¿Qué funciones tenía ella? RESPONDIÓ: Ella apoyaba toda la parte de saneamiento básico y agua potable.

PREGUNTA EL DESPACHO ¿Esas funciones conforme a que parámetros las ejecutaba o quien decía que debía hacer? RESPONDIÓ: Las órdenes las daba el secretario que en su momento era Francisco Montoya.

PREGUNTA EL DESPACHO ¿Cada cuánto le daban esas órdenes a ella o cómo era ese sistema? RESPONDIÓ: Siempre los lunes se hacía Reunión técnica, se atendía público y se priorizaba, cómo era el trabajo de campo y se programaban las visitas técnicas con los conductores para organizar transportes y priorizar según lo que necesitaba cada vereda.

PREGUNTA EL DESPACHO ¿Trabajaba en conjunto con ella? RESPONDIÓ: Si, estuve varias veces haciendo visitas técnicas.

PREGUNTA EL DESPACHO ¿En esa reunión de los lunes, quiénes estaban? RESPONDIÓ: El secretario y los contratistas que necesitaba para la labor.

(...)

PREGUNTA EL DESPACHO ¿Ivonne cumplía algún tipo de horario, y por qué le consta a usted? RESPONDIÓ: Si señora, porque nosotros entrábamos de 7 a 12 y de 2 a 5, y cuando eran vistas técnicas teníamos que llegar desde las 6 de la mañana hasta la hora que nos diera trabajando, por el desplazamiento y por el tipo de visitas, y los acueductos quedaban lejos no sobre la vía (...).

PREGUNTA EL DESPACHO ¿Todas las semanas tenían que desplazarse o era de vez en cuándo? RESPONDIÓ: Todas las semanas, porque había que atender 144 veredas.

(...)

PREGUNTA LA APODERADA DEMANDANTE: ¿Sabía cuál era el lugar de trabajo de la señora Ivonne Adriana? RESPONDIÓ: Tenía su oficina ahí en la secretaría y lo que hacía en campo.

(...)

PREGUNTA LA APODERADA DEMANDANTE: ¿Los días que se encontraba en campo qué funciones desempeñaba la señora Ivonne? RESPONDIÓ: Ella se encargaba de hacer las visitas del acueducto, el diagnóstico del estado del acueducto, de las necesidades, presupuestos, era lo que hacía ella

PREGUNTA LA APODERADA DEMANDANTE: ¿Por qué tenía conocimiento de estas funciones? RESPONDIÓ: Porque ya estaba vinculada. La acompañé porque tenía más experiencia, estuve en varias vistas técnicas con ella

PREGUNTA LA APODERADA DEMANDANTE: ¿Quién le otorgaba los implementos para ejecutar las funciones? RESPONDIÓ: La secretaria de agricultura y desarrollo rural.

PREGUNTA LA APODERADA DEMANDANTE: ¿Recuerda haber visto a la señora con algún implemento de dotación? RESPONDIÓ: Nos daban un camibuso con el distintivo de la secretaria y la alcaldía.

PREGUNTA LA APODERADA DEMANDANTE: ¿Quién les daba esos implementos? RESPONDIÓ: El secretario.

(...)

PREGUNTA LA APODERADA DE LA DEMANDADA: ¿Sabe cuál es la diferencia entre una orden y una sugerencia? RESPONDIÓ: Las órdenes se tiene que acatar y cumplir y la sugerencia es si usted quiere.

PREGUNTA LA APODERADA DE LA DEMANDADA: ¿A la señora se le daban órdenes o sugerencias? RESPONDIÓ: Órdenes, porque había que cumplir con el cronograma de actividades que hacían los lunes (...).

PREGUNTA LA APODERADA DE LA DEMANDADA: ¿El objeto contractual para que inicie el contrato eran órdenes o sugerencias? RESPONDIÓ: Órdenes, si uno no las hacía, no se pagaban (...)

PREGUNTA LA APODERADA DE LA DEMANDADA: ¿Que debían hacer para el pago, que debían allegar? RESPONDIÓ: Un informe detallado de las vistas con fechas y fotos, la asistencia técnica de acuerdo a las órdenes que daba el secretario.

(...)

PREGUNTA LA APODERADA DE LA DEMANDADA: ¿Qué persona le indicaba el desarrollo contractual, cuando le daba las sugerencias a la señora Ivonne? RESPONDIÓ: El secretario porque las reuniones técnicas las hacíamos con el secretario.

PREGUNTA LA APODERADA DE LA DEMANDADA: ¿A la señora Ivonne la transportaban todos los días? RESPONDIÓ: Si, y nos desplazamos en vehículos de la secretaria.

(...)

PREGUNTA LA APODERADA DE LA DEMANDADA: ¿No había personal de planta que hiciera las funciones de la señora Ivonne? RESPONDIÓ: No, no había ni arquitecto ni ingeniero civil.

(...).”

MANUEL MAURICIO MESA, contratista de la alcaldía de Ibagué de 2005 a 2015, manifestó:

“Yo trabajé con Ivonne en el año 2015, en la secretaría de desarrollo rural y medio ambiente, ella tenía el cargo de arquitecta, nosotros trabajamos de enero de 2015 a diciembre, a ella le tocaba dar conceptos técnicos sobre obras que ejecutaba la administración, también fui conductor y me tocaba desplazarla a ella a las veredas (...) para cumplir sus labores, tanto para verificar el mantenimiento de la malla vial de las vías como para la construcción de la planta de agua potable y las líneas de conducción en las veredas de Ibagué.

PREGUNTA EL DESPACHO ¿Por qué sabe que esas eran las funciones de ella? RESPONDIÓ: Porque yo la acompañaba, como era el conductor quien la desplazaba a las veredas.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Cada cuánto tenía que ir a las veredas? RESPONDIÓ: Todos los días, hasta a veces los sábados, domingo y festivos.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Quién le daba las órdenes? RESPONDIÓ: Se las daba Francisco Montoya, el secretario de desarrollo rural y medio ambiente.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Por qué le consta eso? RESPONDIÓ: porque fue jefe directo mío.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Pero en qué momento le daba órdenes? RESPONDIÓ: (...) él siempre nos reunía como equipo de trabajo y empezaba a organizar lo que nos tocaba hacer en el contrato.

PREGUNTA LA APODERADA DEMANDANTE: ¿Cuál era el lugar de trabajo de la señora Ivonne? RESPONDIÓ: Ahí en la secretaría de desarrollo rural en las oficinas y en la zona rural, le tocaba estar en varios lugares en la oficina y zona rural era variables.

PREGUNTA LA APODERADA DEMANDANTE: ¿Tiene conocimiento del horario? RESPONDIÓ: Era de 7 a 12 y de 2 a 5, y como decía antes, nos hacían trabajar lunes festivos, domingos y sábados.

PREGUNTA LA APODERADA DEMANDANTE: ¿El vehículo que manejaba era propiedad de quién? RESPONDIÓ: De la alcaldía de Ibagué.

PREGUNTA LA APODERADA DEMANDANTE: ¿Recuerda haber visto a la señora Ivonne con algún distintivo o elemento para establecer que era de la secretaría? RESPONDIÓ: Carnet, un camibuso con el logo de la secretaria y un chaleco.

PREGUNTA LA APODERADA DEMANDANTE: ¿Quién le otorgó esos elementos? RESPONDIÓ: La misma secretaria.

(...)

PREGUNTA LA APODERADA DE LA DEMANDADA: ¿Sabe cuál es la diferencia entre una orden y una sugerencia? RESPONDIÓ: La diferencia es lo que tenemos que cumplir, no coordinar, sino que nosotros cumplíamos órdenes.

(...)

PREGUNTA LA APODERADA DE LA DEMANDADA: ¿Por qué las debía cumplir? RESPONDIÓ: Porque eran sus funciones del contrato como arquitecta.

(...)

PREGUNTA LA APODERADA DE LA DEMANDADA: ¿Sabe si había personal idóneo dentro de la administración, había otros arquitectos? RESPONDIÓ: La verdad no conozco bien y no recuerdo bien, solo sabía de 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 Ibagué entre el 26 de enero y el 23 de diciembre de 2015, la cual está presuntamente encubierta por contratos de prestación de servicios suscritos para realizar la actividad de arquitecta en la Secretaría de Desarrollo Rural de la alcaldía de Ibagué.

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 4.4.1.1 de esta providencia, con el fin de prestar sus servicios profesionales como se evidencia en los objetos contractuales de cada uno de ellos, de cuyas obligaciones se deduce la prestación personal del servicio, que se ratifica con los informes mensuales que obran dentro del expediente.

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 2014, lo cual es un indicio del carácter permanente de sus funciones (v.num.4.4.1.1), en especial cuando su labor corresponde a la realización de la actividad dentro del programa de saneamiento básico y agua potable del sector rural, circunstancias o actividades que hacen parte de las actividades y operaciones en cuanto a la prestación de los servicios públicos que constitucionalmente se encuentran a cargo 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.4.4.1.1), 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 porque en cada uno de los contratos se establecía su valor, conforme a las certificaciones allegadas (v.num.4.4.1.1), no obstante, 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.

4.4.3. SUBORDINACIÓN

En relación con la subordinación como último elemento, la jurisprudencia contencioso administrativa¹⁴ 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 asignados 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.4.4.1.1), pero de los testimonios (v.num.4.4.1.2) se extrae que los servicios eran prestados en las instalaciones del Municipio de Ibagué en cuanto a labores administrativas de elaboración de informes, sin embargo, las actividades en su mayoría eran ejecutadas fuera de la administración municipal puesto que su labor era principalmente la realización de visitas técnicas a obras relacionadas con el servicio de agua potable y saneamiento en la zona rural de Ibagué.

Respecto del 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 e incluso se extendía más allá de la misma debido a las actividades que debía desarrollar la contratista (v.num.4.4.1.2); circunstancia que es consistente con lo manifestado por cada uno de los testigos de cargo, sin que se pueda establecer la imposición por parte de la administración puesto que afirman que era debido a que eran actividades de campo y zona rural por lo cual necesitaban realizar desplazamiento a las obras y la infraestructura que se encontraban en sitios alejados, por lo que no 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 determinara alguna consecuencia negativa para los contratistas.

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 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; 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 secretaria, pues en ningún momento hicieron referencia a órdenes que se le hubieran impartido por parte de algún funcionario más allá del control realizado por el secretario de la dependencia en la que prestaba sus servicios.

Se advierte que, dentro de las funciones o actividades pactadas en el contrato se encontraban el realizar los conceptos técnicos de obras civiles y de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en el sector rural, la realización de visitas y evaluación de condiciones físicas en la infraestructura de acueductos rurales y el apoyo en la elaboración de estudios para contratación de obras de la secretaria, por lo que, lo señalado por los testigos como órdenes, corresponde es a una programación de actividades pactadas en el contrato de prestación de servicios.

Recuérdese 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 la secretaria de desarrollo rural, pues la rendición de informes y las actividades de planeación hacen 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, puesto que según lo mencionado por los testigos (v.num.4.4.1.2) el cargo de arquitecta dentro de la secretaria de Desarrollo rural no existe en la planta de empleos, en el presente caso no se logró

¹⁴ 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

acreditar que la contratista desempeñara sus actividades en el mismo horario de los empleados de la administración municipal, así como la imposición de órdenes perentorias o de obligatoria observancia, por el contrario, el desarrollo de sus actividades se ve en torno 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.

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 la secretaría de desarrollo rural y o 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.

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, por lo que es 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, por lo que le asiste razón a la entidad demandada 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 TREINTA MILLONES DE PESOS (\$30.000.000), que se encuadraba 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 estas 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 de pruebas, 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: **NEGAR** las pretensiones de la demanda, por lo señalado en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: **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.

Nulidad y Restablecimiento. SENTENCIA
Radicaciones: 73001-33-33-007-2023-00335-00
Demandante: IVONNE ADRIANA CRUZ VÁSQUEZ
Demandado: MUNICIPIO DE IBAGUÉ

TERCERO: 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.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



INÉS ADRIANA SÁNCHEZ LEAL
JUEZ