



Rama Judicial

República de Colombia

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

Ibagué, dos (02) de junio dos mil veintidós (2022)

Clase de Proceso: Nulidad y restablecimiento del Derecho

Demandantes: CLAUDIA ESPERANZA BONILLA VASQUEZ

Demandados: MUNICIPIO DE VENADILLO

Radicación: No. 73001-33-33-007-2019-00200-00

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 CLAUDIA ESPERANZA BONILLA VASQUEZ ha promovido demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra del MUNICIPIO DE VENADILLO, con el fin de obtener el reconocimiento de las siguientes

2.1. PRETENSIONES:

- 2.1.1.** Declarar la Nulidad del acto administrativo representado en el oficio 001599 del 21 de diciembre de 2018, emitido por la Alcaldía Municipal de Venadillo (Tolima), donde no accede a las pretensiones solicitadas a través de oficio radicado el 4 de diciembre de 2018.
- 2.1.2.** Que a título de restablecimiento, se declare que entre CLAUDIA ESPERANZA BONILLA VASQUEZ y el MUNICIPIO DE VENADILLO (TOLIMA) existió una relación laboral comprendida entre el 9 de enero de 2016 y 30 de junio de 2018, desempeñando labores de Enlace municipal en la sistematización en el programa de familias en acción y coordinadora del programa Colombia mayor.

- 2.1.3. Que a título de restablecimiento y como consecuencia de la declaración en precedencia, se proceda al pago por el mismo periodo de Cesantías por el periodo laborado entre el 9 de enero de 2016 y 30 de junio de 2018.
- 2.1.4. Que a título de restablecimiento y como consecuencia de la declaración en precedencia, se proceda al pago por el mismo periodo de Intereses a las Cesantías por el periodo laborado entre el 9 de enero de 2016 y 30 de junio de 2018.
- 2.1.5. Que a título de restablecimiento y como consecuencia de la declaración en precedencia, se proceda al pago por el mismo periodo de Vacaciones por el periodo laborado entre el 9 de enero de 2016 y 30 de junio de 2018.
- 2.1.6. Que a título de restablecimiento y como consecuencia de la declaración en precedencia, se proceda al pago por el mismo periodo de Primas de vacaciones por el periodo laborado entre el 9 de enero de 2016 y 30 de junio de 2018.
- 2.1.7. Que a título de restablecimiento y como consecuencia de la declaración en precedencia, se proceda al pago por el mismo periodo de Primas de servicios por el periodo laborado entre el 9 de enero de 2016 y 30 de junio de 2018.
- 2.1.8. Que a título de restablecimiento y como consecuencia de la declaración en precedencia, se proceda al pago por el mismo periodo de Primas de navidad por el periodo laborado entre el 9 de enero de 2016 y 30 de junio de 2018.
- 2.1.9. Que a título de restablecimiento y como consecuencia de la declaración en precedencia, se proceda al pago por el mismo periodo de Aportes a la seguridad social y demás prestaciones sociales a las que la demandante tenga derecho por la relación laboral, por el periodo laborado entre el 9 de enero de 2016 y 30 de junio de 2018.
- 2.1.10. Que a título de restablecimiento, se reconozca y ordene el pago a la señora CLAUDIA ESPERANZA BONILLA VASQUEZ de la Indemnización moratoria por el no pago de cesantías y prestaciones sociales oportunamente.
- 2.1.11. Que a título de restablecimiento, se reconozca y ordene el pago a la señora CLAUDIA ESPERANZA BONILLA VASQUEZ de la Indemnización moratoria por la no consignación de cesantías en forma oportuna.
- 2.1.12. Que a título de restablecimiento, se reconozca y ordene el pago a la señora CLAUDIA ESPERANZA BONILLA VASQUEZ de la Indemnización por despido injusto.
- 2.1.13. Que a título de restablecimiento, se declare igualmente para todos los efectos legales que no existió solución de continuidad por parte de la contratista.
- 2.1.14. Que los reconocimientos económicos sean indexados de acorde con lo estipulado en el artículo 187 del C.P.A.C.A.
- 2.1.15. Que el Municipio de venadillo – Tolima de cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A.
- 2.1.16. Que se condene en costas a la parte demandada.

2.2. Como **HECHOS** que fundamentan sus pretensiones, expuso textualmente los siguientes:

- 2.2.1** La señora CLAUDIA ESPERANZA BONILLA VASQUEZ durante el período comprendido entre el 9 de enero de 2016 y 30 de junio de 2018, celebró contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión como Enlace municipal en la sistematización en le programa de familias en acción.
- 2.2.2** Teniendo en cuenta los contratos de prestación de servicios celebrados, se puede concluir que se dio un contrato laboral o contrato realidad consagrado en el artículo 53 de la Carta Política, y, por lo tanto, el Municipio de Venadillo como empleador debe cancelar las cesantías, intereses a las cesantías y demás prestaciones sociales a que tiene derecho la demandante por el tiempo laborado desde el 9 de enero de 2016 hasta el 2 de julio de 2018.
- 2.2.3** Que la demandante prestó sus servicios de forma personal, desempeñaba personalmente las funciones establecidas en los contratos de prestación de servicios, cumpliendo el horario establecido por el alcalde municipal para el funcionamiento de la Oficina de Familias en acción que se tiene en las instalaciones de la Alcaldía.
- 2.2.4** En razón al horario establecido e impuesto para el cumplimiento de las funciones, el contrato se tornó de exclusividad, había cuenta que no podía desempeñar funciones de otro tipo en otro lugar o entidad, así mismo no tenía autonomía en el desempeño de sus funciones pues debía seguir los protocolos de los programas, cumplir con informes, pago de acuerdo con las instrucciones, horario y ordenes del alcalde Municipal y/o secretaria de Gobierno.
- 2.2.5** La demandante debía obligatoriamente cumplir y prestar sus funciones en la oficina asignada por el alcalde y con los implementos suministrados por la entidad contratante, debía asistir a reuniones en representación del Municipio relacionados con los programas que ejecutaba el enlace municipal.
- 2.2.6** Que la accionante recibió como ultimo valor de honorarios mensuales la suma de Un Millón Ochocientos Mil Pesos (\$1.800.000), en contraprestación a las funciones desempeñadas.
- 2.2.7** En julio de 2018, la Alcaldía de Venadillo no le renovó el contrato sin tener una justa causa para ello, pues no se mejoró el servicio con este accionar, en cuanto la demandante cumplía con los requisitos académicos y laborales para el cargo, configurándose un despido injusto y, por tanto, debe cancelar la indemnización.
- 2.2.8** La demandante tiene derecho al reconocimiento de un contrato realidad por cuanto se cumplen los tres elementos que se requieren para su configuración, como son; la prestación del servicio de forma personal, recibo de una contraprestación y las labores las desempeñaba con total subordinación del Alcalde y la Secretaria de Gobierno.
- 2.2.9** Mediante oficio 001599 de 21 de diciembre de 2018, la alcaldía Municipal de Venadillo negó las pretensiones solicitadas.

2.3. Como **FUNDAMENTOS DE DERECHO** plasmó los siguientes:

- Constitución Política artículos 25, 53, 122, 125 y 130.
- Ley 80 de 1993 y demás decretos reglamentarios
- Ley 909 de 2004

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

Dentro de su concepto de violación, la apoderada de la parte demandante señala que existe una violación al debido proceso, derecho al trabajo y a la remuneración mínima vital, por cuanto se cumplen los elementos para una relación laboral sin que la entidad demandada haya reconocido cesantías y

demás prestaciones, desdibujando tal relación bajo la modalidad de un contrato de prestación de servicios.

Existe una falsa motivación del acto administrativo, pues niega la existencia de una relación laboral bajo el argumento de que no se cumplen los elementos de un contrato realidad, en especial por no existir el elemento de subordinación, pero como se probará, sí se reúnen los elementos para configurarse una relación laboral entre la demandante y el Municipio de Venadillo.

III.- TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 2 de mayo de 2019¹ y finamente admitida el 26 de julio siguiente²; surtida la notificación a la entidad demandada, se advierte que ésta contestó la demanda dentro del término del traslado³, propuso excepciones y solicitó pruebas.

3.1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1.1 MUNICIPIO DE VENADILLO (Fol. 120 a 128 del archivo denominado "001CuadernoPrincipal" del expediente digital)

El apoderado de la entidad se opone a las pretensiones de la demanda, en razón a que el acto administrativo goza de presunción de legalidad, no contiene una falsa motivación, desviación de poder o es contrario a la Constitución y la Ley.

Para el efecto, propuso las siguientes excepciones:

LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ACUSADOS

El acto administrativo goza de presunción de legalidad, deberá demostrarse por el actor que lo contenido adolece de un vicio, pues no existe una falsa motivación y las razones por las que no se accedió es porque no existieron los elementos de la relación laboral.

INEXISTENCIA DE LOS ELEMENTOS DE LA RELACION LABORAL O CONTRATO REALIDAD

Del contrato de prestación de servicios no se derivan los elementos del contrato de trabajo. La situación del actor no se encuadra en ninguna de las formas de vinculación con la administración pública, pues lo que se suscribió fueron contratos de prestación de servicio.

La demandante no cumplía horario, se autorregulaba la prestación de servicio de apoyo y nunca implicó una subordinación, salvo instrucciones y acompañamiento del supervisor, su profesión fue liberal y por ésta recibía honorarios y no salario.

3.2 AUDIENCIAS:

3.2.1. INICIAL

La audiencia inicial⁴ se llevó a cabo el 9 de febrero de 2021, y conforme a lo rituado en el artículo 180 del C.P.A. y de lo C.A., se procedió al saneamiento del proceso, se fijó el litigio y se tuvo por fracasada la etapa de conciliación por cuanto la demandada no presentó fórmula de arreglo. Así mismo, se incorporaron las pruebas aportadas por la parte demandante, se decretaron las pruebas

¹ Folio 2 del archivo "001CuadernoPrincipal" de la carpeta del mismo nombre del expediente digital.

² Folios 95 a 100 del archivo "001CuadernoPrincipal" de la carpeta del mismo nombre del expediente digital.

³ Folios 120 a 128 del archivo "001CuadernoPrincipal" de la carpeta del mismo nombre del expediente digital.

⁴ Archivo "017ActaAudiencialInicial" de la carpeta del mismo nombre del expediente digital.

documentales solicitadas por las partes y la recepción de testimonios tanto de la parte demandante como demandada.

3.2.2. AUDIENCIA DE PRUEBAS (Archivo “031ActaAudienciaPruebas” de la carpeta “01CuadernoPrincipal” del expediente digital)

Tuvo lugar el 14 de abril de 2021, en donde se corrió traslado de la prueba documental decretada en audiencia inicial, se requirió a la apoderada del Municipio de Venadillo para que allegara la documentación faltante, se recibieron las declaraciones de los señores DORALICE SANCHEZ DE VERA, LEONARDO BASTO RICO, JORGE IVAN VILLARREAL BOBADILLA, ALBA ROCIO BERNAL RODRIGUEZ, y la apoderada de la parte demandante desistió de las de los testigos ESMERALDA BETANCOURTH, JENY FERNANDA OVALLE y HEIDY LORENA ACOSTA; por parte de la demandada, se recibió el testimonio de DIEGO MAURICIO CUELLAR MUÑOZ.

El 9 de julio de 2021, mediante auto se incorporó y se corrió traslado de la prueba documental requerida en la audiencia de pruebas a la apoderada de la entidad demandada, y se corrió traslado para alegar, como se observa en el archivo denominado “032AutoCorreTrasladoPruebasAlegatos” de la carpeta “01CuadernoPrincipal” del expediente digital.

3.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

3.3.1. PARTE DEMANDANTE (archivo denominado “037EscritosAlegacionesParteDemandante” de la carpeta “01CuadernoPrincipal” del expediente digital)

La apoderada concluye que se logró probar que se encuentran presentes los tres elementos requeridos para que se configure una relación de tipo laboral, en cuanto la demandante laboraba todo el tiempo en la Alcaldía Municipal de Venadillo, cumpliendo un horario, acogándose a órdenes y con la documentación aportada se prueba que la misma recibía un pago por lo desarrollado.

3.3.2. PARTE DEMANDADA – MUNICIPIO DE VENADILLO – Guardó silencio (Archivo denominado “039VencimientoTrasladoAlegacionesPasaDespachoSentencia” de la carpeta 01CuadernoPrincipal del Expediente Digital del expediente digitalizado)

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.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 CLAUDIA ESPERANZA BONILLA VÁSQUEZ y el MUNICIPIO DE VENADILLO–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 entre el 9 de enero del año 2016 y el 30 de junio del año2018.**

4.2. 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). Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cueter.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, sentencia de unificación de 9 de septiembre de 2021, expediente: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).
-

4.2.1. DEL CONTRATO REALIDAD

El Consejo de Estado⁵ ha instaurado una línea jurisprudencia 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 Estado⁶ 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*

⁵ 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.

⁶ 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).

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.

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.”

4.3. DEL CASO EN CONCRETO

4.3.1. HECHOS PROBADOS

4.3.1.1. Contrato No. 06 del 9 de enero de 2016, suscrito entre la demandante y el municipio de Venadillo, para la *“prestación de servicios de apoyo a la gestión como enlace municipal en la sistematización en el programa de familias en acción”*⁷, con su respectivo registro presupuestal y acta de inicio de 9 de enero de 2016 con un plazo de 11 meses y 22 días.

4.3.1.2. Contrato No. 06 del 5 de enero de 2017, suscrito entre la demandante y el municipio de Venadillo, para la *“prestación de servicios de apoyo a la gestión como enlace municipal en la sistematización en el programa de familias en acción”*⁸, con su respectivo registro presupuestal, con la totalidad de actos precontractuales y postcontractuales⁹ en donde se evidencia como fecha de inicio el 5 de enero y finalización el 31 de diciembre de 2017.

4.3.1.3. De los estudios previos¹⁰ para la contratación de servicios de apoyo a la gestión, se observa que el Municipio no cuenta con personal suficiente que apoye la gestión como enlace municipal en la sistematización en el Programa más familias en acción y hace referencia a la necesidad de la contratación que fue planteada por la Secretaría de Planeación en oficio de 5 de enero de 2017.

4.3.1.4. La demandante recibió una contraprestación periódica como se determina de los contratos previamente mencionados y de las certificaciones de pagos avaladas por el secretario de planeación, quien fungía como supervisor, así como los comprobantes de pagos adeudados y documentos presupuestales¹¹.

4.3.1.5. Copia del Contrato No. 05 del 2 de enero de 2018, suscrito entre la demandante y el municipio de Venadillo, para la *“prestación de servicios de apoyo a la gestión como enlace municipal en la sistematización en el programa de familias en acción”*¹², con su respectiva acta de inicio de 2 de enero de 2018 con un plazo de 6 meses.

⁷ Folios 6 a 14 del archivo “001CuadernoPrincipal” de la carpeta del mismo nombre del expediente digital.

⁸ Folios 15 a 21 del archivo “001CuadernoPrincipal” de la carpeta del mismo nombre del expediente digital.

⁹ Archivo “03Contrato006De2016” de la carpeta “003CuadernoPruebasParteDemandante” del expediente digital.

¹⁰ Folios 1 a 11 del Archivo “03Contrato006De2016” de la carpeta “003CuadernoPruebasParteDemandante” del expediente digital.

¹¹ Folios 51 a 54 del Archivo “03Contrato006De2016” de la carpeta “003CuadernoPruebasParteDemandante” del expediente digital.

¹² Folios 22 a 29 del archivo “001CuadernoPrincipal” de la carpeta del mismo nombre del expediente digital.

- 4.3.1.6. Informe de seguimiento Plan de medios del programa, acta de evaluación y seguimiento al convenio interadministrativo con prosperidad social, Protocolo de atención¹³.
- 4.3.1.7. Copia del certificado de permanencia y/o asistencia a la reunión de evaluación y seguimiento del Convenio interadministrativo prosperidad Social – Municipios¹⁴.
- 4.3.1.8. Memorando M-2021-4103-006088 de 19 de febrero de 2021¹⁵ por medio del cual se informa acerca del programa Familias en Acción manifestando: que fue implementado con la Ley 1532 de 2012, para beneficiar a familias en situación de pobreza, desplazamiento forzado, indígenas y afrodescendientes en situación de pobreza, mediante el apoyo monetario directo y acceso preferencial a programas complementarios, el cual se formaliza por medio de convenios interadministrativos con los departamentos y municipios, la operación del programa recae directamente en las alcaldías quienes deben garantizar la ejecución del ciclo operativo para lo cual debe designar a un funcionario o contratista como enlace, quien debe facilitar el buen funcionamiento del programa.

En este escrito se señala *“Enlace municipal-EM: nombrado, delegado o contratado por la alcaldía municipal, con cargo a su presupuesto. Actúa como el delegado directo del alcalde y representante del Programa en la respectiva jurisdicción, para la ejecución y seguimiento de los procesos operativos del Programa. Coordina y apoya la ejecución de las acciones del componente de bienestar comunitario. Este enlace debe contar con un perfil definido y un equipo de apoyo según orientaciones del Programa. Estas personas no tienen vínculo laboral con Prosperidad Social.”*

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

DORALICE SANCHEZ DE VERA, quien era vecina de la demandante y beneficiaria del programa Familias en acción, manifestó:

“Ella trabajaba en familias en acción y la tercera edad, entraba a las 7 de la mañana y salía a las 12:30, entraba a las 2 y salía a las 4 y media o 5 de la tarde (...).”

PREGUNTA EL DESPACHO: *¿Usted por qué sabe que ella trabajaba con familias en acción y el adulto mayor? RESPONDIÓ: Porque yo soy beneficiaria.*

PREGUNTA EL DESPACHO: *¿Algo más le consta acerca de la forma como la señora Claudia trabajaba en esos programas, aparte del horario que ya nos indicó? RESPONDIÓ: Pues ella las reuniones de las familias en acción y de la tercera edad, ella nos invitaba a las reuniones en la alcaldía, nosotros íbamos, a mi me consta que ella trabajaba allá porque yo iba dos o tres veces a la semana donde ella y la encontraba trabajando”.*

LEONARDO BASTO RICO, quien se desempeñó como celador de la Alcaldía en las instalaciones de la Casa de Cultura del Municipio, señaló:

“Son programas que son continuos y cumplen un horario, desde las 7 de la mañana desde que se abre la puerta hay servicio a la comunidad hasta medio y después de mediodía hasta las 6 de la tarde, todas las oficinas tienen que estar abiertas y cumplir un horario, la señora Claudia Bonilla desempeñó el cargo y cumplió un horario, llevaba los programas del adulto mayor y familias en acción (...).”

PREGUNTA EL DESPACHO: *¿Usted afirmó que la señora Claudia tenía que desempeñar unas funciones, dijo que tenía que llenar ciertos formularios y debía realizar esas acciones, usted manifestó que se desempeña como vigilante de la alcaldía, porque afirma que ella le toca hacer ese tipo de funciones, porque le consta eso? RESPONDIÓ: Porque he estado en diferentes cargos de celador, son compañeros de trabajo, mantengo en la alcaldía y tengo dialogo con ellos, y uno ve el programa que ella llevaba (...) uno se daba cuenta de lo que tenía que hacer ella (...).*

¹³ Folios 33 a 58 del archivo “001CuadernoPrincipal” de la carpeta del mismo nombre del expediente digital.

¹⁴ Folio 59 del del archivo “001CuadernoPrincipal” de la carpeta del mismo nombre del expediente digital.

¹⁵ Archivo “01memorandoNo.M-2021-4103-006088 de 19 de febrero de 2021” de la carpeta “002PruebasParteDemandada” del expediente digital.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Durante qué época trabajó la señora Claudia en la alcaldía? RESPONDIÓ: ella entró en el mandato de Ilber Beltrán a comienzo de enero de 2016 y estuvo trabajando hasta junio o julio de 2018, dos años y medio manejó el programa.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿En esa época usted desempeñaba el mismo cargo de vigilante de la alcaldía? RESPONDIÓ: en ese tiempo, me trasladaron para la casa de la cultura, ella allá reunió los abuelos y las madres.

(...)

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Por qué afirma ese tipo de situaciones? RESPONDIÓ: Realmente los que llevan el programa uno los ve desempeñando el cargo en las instalaciones, siempre los ve en las oficinas que no pueden estar cerradas”.

JORGE IVAN VILLARREAL BOBADILLA, quien desde el año 1994 se desempeña como celador de la Alcaldía Municipal de Venadillo, manifestó:

“Ella era la persona encargada en su totalidad de todo lo que tenía que ver con el programa del adulto mayor, ella tenía una oficina en la entrada del palacio municipal. Cuando tenía el turno de día, ella ingresaba a las 7 de la mañana y cumplía horario como cualquier funcionario y eso fue durante dos años, ella recibía documentos de los niños, ella tenía su oficina completa para cumplir sus funciones (...) ella entraba como todos los funcionarios y me consta cuando estaba en el horario nocturno, no fue constantemente pero varias veces la ví salir a las 10 u 11 de la noche, de estar enviando documentos para el enlace municipal y para lo que tenía que cumplir con el enlace departamental y todos los requerimientos.

PREGUNTA EL DESPACHO: Dice que ella cumplía un horario como todo el mundo, ¿cuál era ese horario? RESPONDIÓ: En esa época era de 7 am a 12:30 y de 2 a 6 de la tarde, de martes a sábado el sábado si era de 7 a 1, no se laboraba el lunes.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Prestaba los servicios en ese sitio para esa época? RESPONDIÓ: (...) a uno lo están rotando, a mí me tocaba muchas veces en la noche como vigilante diurno, pero en esa época sí estuve de celador (...).

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Durante el periodo que estuvo la señora Claudia trabajando ahí, todo ese periodo lo laboró en la alcaldía? RESPONDIÓ: La verdad no recuerdo si todo el tiempo, pero si doy fe de que salía a las 11 de la noche y entraba a las 7, pero uno dura 8 o 9 meses y me mandaban a otro sitio.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿O sea que no estuvo esos dos años siempre allí? RESPONDIÓ: Todos los dos años no, porque si lo cambian a uno.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Cada cuánto cambiaban de turno? RESPONDIÓ: Esos turnos no se rotaban, podía estar de noche 6 meses o un año, no se rotaban permanentemente, llevo mas de un año largo en el mismo turno de fin de semana.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Cuánto tiempo estuvo en el tiempo nocturno? RESPONDIÓ: De los dos años unos 8 meses como celador nocturno y otro tanto también, pero en el segundo año me trasladaron para la casa de la cultura, 2016 y 2017.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Esos dos años estuvo en la casa de la cultura? RESPONDIÓ: Unos 8 meses de celador nocturno, otros 8 meses en el horario diurno y lo demás en la casa de la cultura.”

ALBA ROCIO BERNAL RODRIGUEZ, beneficiaria del programa Familias en Acción, manifestó:

“Ella se desempeñaba era enlace familias y adulto mayor, soy titular del programa, se encargaba de pagos, asambleas, ella nos informaba y cumplía el horario de 7 am a 12:30 y de 2 a 6 de la tarde, me consta que trabajó allí”

(...)

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Por qué afirma que cumplía el horario al que hizo alusión? RESPONDIÓ: Porque en muchas ocasiones fui a la oficina y siempre la encontraba ahí (...).

DIEGO MAURICIO CUELLAR MUÑOZ, quien era secretario de planeación y supervisor de la contratista, manifestó:

“(…) en el año 2016, inicié labores como secretario de planeación y obras públicas y ella era una contratista del municipio, de la cual fui supervisor de algunos de sus contratos y tenía la función de enlace municipal, para el tema de más familias en acción”.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Usted fungió como secretario de planeación desde el 2016 y hasta cuándo? RESPONDIÓ: trabajé desde inicios de 2016 y hasta el 10 enero de 2017, me volví a reincorporar el 5 de octubre de 2017 hasta el ultimo día del año 2019.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Indicó que fue supervisor de la señora Claudia Bonilla, recuerda de cuáles contratos fue supervisor? RESPONDIÓ: No recuerdo exactamente el número de los contratos, sé que ella en 2016 tuvo un contrato de prestación de servicios, creo que la duración fue casi todo el año, creo que once meses, en 2017 me fui, estaba en un curso, pude supervisarlo cuando me reincorporé, fue como de onces meses y en el año de 2018 de 6 meses.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Ese contrato del 2018, ¿cuál era el objeto, era para lo mismo? RESPONDIÓ: Era el encale municipal de más familias en acción.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Cómo se desarrolla ese contrato, el contratista qué funciones debe desempeñar y más o menos de qué forma? RESPONDIÓ: El contratista tiene la obligación o función de servir de articulador entre el municipio de Venadillo, los beneficiarios de ese programa más familias en acción y el departamento de la prosperidad social con la oficina de familias en acción, debe hacer toda la articulación, levantar la información, llevar bases estadísticas y presentar informes al departamento de prosperidad social y demás situaciones que el DPS nos obligaba como municipio a desarrollar para cumplir con ese programa del orden nacional.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Esos informes y funciones que debía desarrollar debía hacerlo dentro de un horario establecido o fijado o se concertaban? RESPONDIÓ: Las funciones que ella desarrolla son todas tendientes a garantizar el correcto desarrollo y beneficio de las personas del programa, estos informes se pasaban a la secretaria de planeación que era el supervisor delgado del contrato, nos presentaba un informe mensual con su cuenta de cobro y con todo lo demás para cobrar sus honorarios, aparte presentaba informes al DPS concerniente al programa familias en acción ellos tenían fechas estipuladas en las que debían pasar esos informes y esa era la labor que desarrollaba.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Cómo hace ella para conseguir esa información? RESPONDIÓ: Todos los enlaces, aparte del trabajo tácito desde su casa o computador para desarrollar esos informes, deben hacer trabajo de campo también, que tiene que ver con una articulación con las personas beneficiadas generalmente estrato 1 de los municipios, sino también con instituciones educativas y organismos de salud, ella hacía visitas a los diferentes beneficiarios y vistas a las instituciones educativas y posteriormente ella después plasmaba los informes, manejaba las bases de datos, tenía que hacer una serie de documentación que era lo que emanaba la prosperidad social.

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿En las instalaciones existía algún oficina o departamento del programa de familias en acción y el adulto mayor? RESPONDIÓ: El alcalde municipal en ese entonces, por recomendación del DPS y del programa tenía que tender a facilitar a los beneficiarios el acceso a la información y el acceso a un sitio específico al que pudiera acudir a hacer cualquier tipo de pregunta del programa, por lo que se deja una oficina en las dependencias con el fin de que se pueda dirigir el personal beneficiario para esclarecer cualquier tipo de duda (…)

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Cómo informa que se había establecido un lugar, ... cuándo el enlace informaba a la comunidad que existía un horario? RESPONDIÓ: Generalmente la comunidad cree o asume que el horario puede ser el de apertura de la alcaldía de Venadillo, había otros funcionarios que podían dar información cuando se acercaran, (…) “ni en la puerta de la oficina para atender a la gente de familias en acción había algún tipo de horario.”

PREGUNTA EL DESPACHO: ¿Existía algún programa en algún equipo de la alcaldía en donde tuviere que realizar esa actividad o existía libertad para que lo hiciera desde su casa o equipos, existía algún programa en sí? RESPONDIÓ: Tengo entendido que los informes y las bases de datos se manejaban en línea, se podía manejar desde cualquier sitio con acceso a internet, era algo en línea con el DPS con Mas familias en acción, cuando se decide montar la oficina, ese espacio estaba dotado con su escritorio, mesas, estantería, computados e impresora que también podían utilizar los funcionarios de la administración.”

4.3.2. ANALISIS SUSTANTIVO

La demanda versa sobre la declaración de la existencia de una relación laboral entre la demandante y el Municipio de Venadillo, entre los años 2016 a 2018, la cual está presuntamente encubierta por contratos de prestación de servicios suscritos para realizar la actividad de apoyo a la gestión como Enlace del programa Familias en acción en el Municipio.

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.

En cuanto a la prestación personal del servicio, dentro del expediente se encuentra acreditado que la demandante celebró los contratos de prestación de servicio Nos. 06 de 2016, 06 de 2017 y 05 de 2018 (ver numerales 4.3.1.1, 4.3.1.2 y 4.3.1.5), es decir que la señora Bonilla Vásquez prestó sus servicios como contratista entre el 9 de enero de 2016 y el 2 de julio de 2018; de los estudios previos (ver numeral 4.3.1.3) se concluye que la administración municipal no contaba dentro de su planta con personal que desarrollara las actividades que ella desempeñó en la alcaldía y de las obligaciones contractuales se revela la vocación personalísima de las actividades a desarrollar.

Así mismo, se debe señalar en cuanto a la temporalidad y la solución de continuidad, que la vinculación fue de aproximadamente 2 años y medio, desarrollando un objetivo idéntico en cada contrato, lo cual es un indicio del carácter permanente de sus funciones (ver numerales 4.3.1.1, 4.3.1.2 y 4.3.1.5).

Respecto de la contraprestación esta se determina de los honorarios estipulados en los distintos contratos, entendida como la remuneración pactada por el servicio prestado, que le era pagada de forma mensual y se encuentran acreditados con los comprobantes de pago y certificaciones del supervisor que establece los honorarios adeudados (ver numeral 4.3.1.4).

En relación con la subordinación como último elemento, la jurisprudencia contencioso administrativa 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.

En el presente caso, la parte demandante aporta como documentales para acreditar estas circunstancias, los informes, planes de seguimiento y una certificación de asistencia (ver numerales 4.3.1.6 y 4.3.1.7), de los cuales no es posible inferir algún tipo de direccionamiento o subordinación en las actividades a ejecutar, en cuanto no se observan oficio o comunicaciones que indiquen órdenes o direccionamiento del Municipio sobre las actividades que debe desarrollar la contratista.

Los testimonios recibidos (ver numeral 4.3.1.9) son insuficientes para probar la subordinación, por cuanto no logran demostrar el cumplimiento de un horario por la señora Bonilla Vásquez, puesto que de los mismos se desprende la presencia constante de la demandante en la oficina designada para el programa con el fin de desarrollar sus funciones, sin embargo, las afirmaciones o argumentos de los testigos son débiles en cuanto sólo uno de ellos desarrolló por un corto tiempo sus funciones en el horario que se aduce cumplía la demandante; en cuanto a las demás circunstancias de subordinación, estas declaraciones no ofrecen certeza de que las labores ejecutadas fueran bajo el direccionamiento de la administración municipal, no se vislumbra que existiera un superior funcional que impartiera órdenes a la demandante, en su lugar, se evidencia una coordinación de actividades con la administración municipal y el Departamento administrativo de la Prosperidad Social.

De igual forma, del Memorando suscrito por el DPS (ver numeral 4.3.1.9) se determina que el Enlace Municipal puede ser contratista o funcionario de planta, quien actuará como delegado del alcalde y representante del Programa en el Municipio, y que su labor es la de coordinar el programa; escrito del cual se puede corroborar lo mencionado, como es la presencia constante de esta persona con la

comunidad en representación de la administración municipal y que sus actividades son coordinadas mas no están sujetas de subordinación con la administración o la entidad nacional.

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 y, por lo tanto, no basta con afirmarla para acreditar su existencia, en cuanto entre el contratante y contratista puede existir una relación de coordinación de actividades, donde el segundo es libre de someterse a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, como: a) un horario; b) el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores; y, c) tener que realizar informes sobre sus resultados, pero ello no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación.

En consecuencia, la situación del demandante difícilmente puede acercarse al grado de dependencia que suele atribuirsele a un trabajador respecto de su patrono en una relación laboral común, donde el direccionamiento de las actividades es constante y se le impone el deber de atender las directrices impartidas por su superior, por lo tanto, al no demostrarse la totalidad de los elementos de la relación laboral, se deberán tener como probadas las excepciones propuestas por la parte demandada como son la legalidad de los actos administrativos y la inexistencia de los elementos de la relación laboral o contrato realidad.

De otra parte, y por cumplir con los requerimientos exigidos en el artículo 76 del Código General del proceso, acéptese la renuncia presentada por la abogada Kleidy Milena Olivera Carvajal, al mandato que le fue conferido por parte del Municipio de Venadillo que reposa en el archivo "036FechaRenunciaPoderApoderadaMunicipioVenadillo" de la carpeta "001CuadernoPrincipal" del expediente.

Por último, se reconoce personería adjetiva al abogado Adolfo Bernal Diaz identificado con la C.C. No. 93.383.556 y T.P. 97.700 del C.S.J., para actuar en el sub judice como apoderado judicial del Municipio de Venadillo, en los términos y para los efectos del mandato conferido por el Alcalde Municipal del ente territorial Jorge Armando Cabrera Gutiérrez que reposa en el archivo "040OtorgamientoPoderMunicipioVenadillo" de la carpeta "001CuadernoPrincipal" del expediente.

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 DIECIOCHO MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS (\$18.942.434), se fijan como Agencias en Derecho a favor de la parte demandante, el equivalente al cuatro por ciento (4%) de la cuantía de las pretensiones de la demanda, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo 10554 de 2016 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

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,

Nulidad y Restablecimiento. SENTENCIA
Radicaciones: 73001-33-33-007-2019-00200-00
Demandante: CLAUDIA ESPERANZA BONILLA VASQUEZ
Demandado: MUNICIPIO DE VENADILLO

RESUELVE:

PRIMERO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA al abogado Adolfo Bernal Díaz, identificado con la C.C. No. 93.383.556 y T.P. 97.700 del C. S. de la J., para representar al municipio de Venadillo, dentro del proceso de la referencia, en los términos y para los efectos del poder conferido por el señor Jorge Armando Cabrera Gutiérrez, en su condición de representante legal de dicha municipalidad.

SEGUNDO: DECLARAR probadas las excepciones denominadas “legalidad de los actos administrativos” e “inexistencia de los elementos de la relación laboral o contrato realidad” propuestas por la parte demandada MUNICIPIO DE VENADILLO.

TERCERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: 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.

QUINTO: 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.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



INÉS ADRIANA SÁNCHEZ LEAL
JUEZ

Firmado Por:

Ines Adriana Sanchez Leal
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
007
Ibague - Tolima

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **b78ce41790ffb224114a1dc4daad9c4e5a0c89854144aa5bd1579fe25f668017**

Documento generado en 02/06/2022 11:28:09 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>