



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA
SALA DE DECISIÓN LABORAL

Magistrada Sustanciadora
OLGA LUCÍA HOYOS SEPÚLVEDA

Asunto : Apelación y consulta
Proceso: Ordinario laboral
Radicación Nro: 66001-31-05-005-2019-00175-01
Demandante: Ana Milena Sánchez Pérez
Demandado: Municipio de Pereira
Juzgado de Origen: Quinto Laboral del Circuito de Pereira
Tema a Tratar: Solidaridad

Pereira, Risaralda, cuatro (04) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Aprobado en acta de discusión 154 del 01-10-2021

Vencido el término para alegar otorgado a las partes procede la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Pereira a proferir sentencia con el propósito de resolver el recurso de apelación frente a la sentencia proferida el 20 de abril de 2021 el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Pereira, dentro del proceso promovido por **Ana Milena Sánchez Pérez** contra el **Municipio de Pereira**.

Decisión que será por escrito de conformidad con el num. 1º del art. 15 del Decreto 806 de 04/06/2020 por cuanto las consideraciones que dieron lugar a dicha orden legislativa prescribieron que las disposiciones contenidas en el mencionado decreto “*se adoptaran en los procesos en curso y los que se inicien luego de la expedición de este decreto*”, dado que el mismo tan solo complementa las normas procesales vigentes con el propósito de agilizar los procesos judiciales y mientras se logra la completa normalidad para la aplicación de las normas ordinarias.

ANTECEDENTES

1. Síntesis de la demanda y su contestación

Ana Milena Sánchez Pérez pretende que se declare que el Municipio de Pereira es solidariamente responsable de las condenas impuestas a la Fundación para el Desarrollo Social y Ambiental del Valle – Fudesa PSA en la sentencia del 28-07-2017 proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Pereira en virtud del contrato de apoyo No. 1750 de 2016 celebrado entre ambas entidades, asimismo, se condene al pago de las costas del proceso.

Fundamenta sus aspiraciones en que: i) mediante sentencia del 28-07-2017 proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Pereira declaró que entre ella y la Fundación para el Desarrollo Social y Ambiental del Valle – Fudesa PSA existió un contrato verbal de trabajo a término indefinido entre el 10-05-2016 y el 22-06-2016, siendo condenada esta última al pago de las prestaciones sociales, incapacidades médicas, indemnización por despido sin justa causa, sanción moratoria, los aportes a la seguridad social en pensiones y la condena en costas.

ii) Entre la fundación y el municipio se suscribió el contrato de apoyo No. 1750 de 2016, cuyo objeto social era *“apoyar la realización de programas de interés público para brindar atención integral a la población adulto mayor de escasos recursos económicos que se encuentran en situación de vulnerabilidad a través de centros de protección social del municipio de Pereira”*. El convenio se realizó como parte del plan de gobierno del ente territorial *“por una Pereira mejor 2012-2015, actualizado para la vigencia 2016*.

iii) En virtud de ese contrato prestó sus servicios a la fundación Hogar Nueva Vida, donde se ocupó como auxiliar de enfermería al servicio del cuidado integral de los adultos mayores, a recibir a los familiares de los adultos y *“hacer una correría por el Ancianato de los nuevos familiares interesados en los servicios”*.

Municipio de Pereira se opuso a las pretensiones de la demanda y para ello indicó que no le constan los hechos en que se sustenta y agregó, que como entidad celebró contrato con personas jurídicas para efectos de prestar un servicio. Propuso como excepciones de fondo las que denominó: *“Prescripción y cobro de lo no debido”*.

2. Síntesis de la sentencia

El Juzgado Quinto Laboral del Circuito absolvió de las pretensiones de la demanda al Municipio de Pereira y, en consecuencia, condenó en costas a la demandante en un 100% a favor de aquel.

Para arribar a dicha determinación, consideró que el artículo 355 de la Constitución Nacional autorizó a las entidades territoriales para que celebren contratos con entidades sin ánimo de lucro para impulsar programas de interés público acorde con el plan nacional y territorial, respectivamente; de ahí, que se haya expedido el Decreto 777 de 1992 que fue modificado por el Decreto 1403 del mismo año que regula de manera especial la forma en que se deben realizar este tipo de contrataciones.

Sostuvo que para establecer si se está frente a este tipo de convenios, era necesario revisar si el negocio jurídico se celebró para promover o impulsar actividades de interés público y si el programa está acorde con el plan de desarrollo de la entidad, aclarando que la suscripción de tal convenio no implica unas prestaciones directas a favor de la entidad territorial.

De manera puntual anotó que según la sentencia C-254 de 1996 proferida por la Corte Constitucional, la celebración de estos convenios no contraerá ninguna obligación de carácter laboral con las personas que vincule el contratista para la ejecución del mismo; criterio que fue expuesto por nuestra superioridad en la sentencia SL4430 de 2018 con radicado 54744, donde se explicó que al tener una regulación especial esta forma de contratación no es posible aplicarle el artículo 34 del CST.

Así, al analizar el caso concreto determinó que según el convenio administrativo celebrado entre el Municipio de Pereira y la Fundación para el Desarrollo Social y Ambiental del Valle – Fudesa PSA, éste se hizo bajo el parámetro del artículo 355 de la CN y sus decretos reglamentarios, pues en sus cláusulas se consignó que su objeto lo fue para el mejoramiento de las condiciones de vida de los adultos mayores y brindarles atención integral, por lo que en manera alguna se podía predicar la solidaridad deprecada en la demanda; además, agregó que el expediente quedó huérfano de prueba que demostrara que la prestación del servicio de la actora lo fue para satisfacer una necesidad del municipio y no de la fundación, pues en su interrogatorio manifestó que ella laboraba en el ancianato el cual ofertaba servicios al público en general.

Por último, recogió criterio que había plasmado en la sentencia proferida en el proceso radicado en sus últimos dígitos 2017-117 demandante Luisa Fernanda Morales, por cuanto señaló que, en un nuevo examen sobre la parte normativa, tales convenios administrativos suscritos en aplicación del artículo 355 de la CN, no podía ser regidos por las disposiciones laborales.

3. Del recurso de apelación

La demandante solicitó revocar la decisión de primer grado y para ello argumentó que quedó demostrado con el interrogatorio de parte de la demandante que ella prestó sus servicios a la fundación para atender los adultos mayores a los cuales el Municipio remitía a través de las interventoras, esto es, 2 psicólogas que permitían el acceso al hogar, por lo que el municipio tenía una injerencia en el mismo con el fin de garantizar que dicha prestación se ejecutara, como así quedó consignado en la cláusula décimo cuarta del convenio, por lo que avalar la interpretación que realizó la *a quo* generaría un precedente para que el Municipio se releve de la obligación solidaria que tiene.

Sostuvo que, si bien este tipo de contratos tiene un régimen especial, los derechos laborales no pueden estar supeditados a estos, por lo que necesariamente se debía de aplicar el artículo 34 del CST.

Por último, solicitó revisar el cambio de posición de la juez, toda vez que en diferentes oportunidades ella se había pronunciado de manera diferente.

4. Alegatos

El concepto allegado por el Ministerio Público coincide con los temas a tratar en esta providencia.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

De acuerdo con lo anterior, la Sala plantea el siguiente interrogante,

¿Se probó que el Municipio de Pereira es solidario de las condenas impuestas a la Fundación para el Desarrollo Social y Ambiental del Valle – Fudesa PSA, con quien celebró contrato de apoyo No. 1750 de 2016 a favor de la parte actora?

2. Solución al interrogante planteado

2.1. Fundamento jurídico

2.1.1. Solidaridad del beneficiario de la obra (art. 34 CST)

El CST en su artículo 34 reglamenta la figura del contratista independiente, que es aquel que contrata la ejecución de una obra o la prestación de servicios para un tercero, constituyéndose como verdadero empleador y por lo tanto; quien asume todos los riesgos.

En todo caso, puede pretenderse del tercero beneficiario de la obra la responsabilidad solidaria en el pago de las obligaciones laborales derivadas de los contratos de trabajo que el contratista independiente celebre con sus trabajadores, siempre y cuando se reúnan los siguientes requisitos: (i) Exista un contrato de naturaleza no laboral entre el contratista y el beneficiario de la obra o prestación del servicio; (ii) exista un contrato de trabajo entre el contratista y sus colaboradores para beneficiar al contratante; (iii) Que la obra y/o el servicio contratado guarden relación con actividades normales de la empresa o negocio del beneficiario de la obra o servicio; en otras palabras, que la labor del contratista no sea extraña y ajena a la ejecutada normalmente por el contratante¹ y cubra una necesidad propia del beneficiario²; (iv) el contratista adeude las obligaciones de carácter laboral que tiene respecto de sus colaboradores³.

2.1.2. Contratos celebrados para promover programas de interés público

El artículo 355 de la Constitución Nacional prohíbe que cualquiera de las ramas u órganos del poder público destinen auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado; no obstante, a renglón seguido estableció que el Gobierno en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal puede, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad **con el fin de impulsar**

programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo.

Por medio del Decreto 777 de 1992, vigente hasta el 31 de mayo de 2017 por disposición del artículo 11 del Decreto 92 de 23 de enero de 2017 que lo derogó, el Gobierno Nacional reglamentó la celebración de contratos referido en el artículo 335 de la Constitución Política, estableciendo en el numeral 1º de su artículo 2º que quedan excluidos del ámbito de aplicación de ese Decreto *“Los contratos que las entidades públicas celebren con personas privadas sin ánimo de lucro, **cuando los mismos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública,** y que por lo tanto podrían celebrarse con personas naturales o jurídicas privadas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas sobre contratación vigentes”*.

Con base en esos parámetros, los contratos suscritos bajo el amparo del artículo 355 de la Constitución Política destinados a **impulsar programas y actividades de interés público** acordes con los Planes de Desarrollo Nacional y Seccionales, **no implican una contraprestación directa a favor de las entidades públicas.**

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia en la sentencia SL4430 de 2018 en el que estudio la solidaridad respecto del ICBF, analizó la naturaleza jurídica de la entidad, así como también el contrato suscrito entre esta y el contratista, en el que concluyó que no era posible aplicar el artículo 34 del CST, por las siguientes consideraciones:

“De la norma superior pre trascrita se desprende que la modalidad de servicio público asumida por el Estado colombiano, implica que su prestación ha de hacerse conforme al régimen jurídico que fije la ley y que, si bien puede ser prestado directa o indirectamente por aquel o por particulares, en todo caso el Estado conserva la regulación, el control y vigilancia de dichos servicios. En ese orden, la posibilidad constitucional de que los particulares sean encargados de la prestación de un servicio público y las condiciones en que lo pueden hacer son las que señale la ley. Así las cosas, bien puede el legislador para efectos de la prestación de un servicio público -con base en el nl. 23 en concordancia con el inciso final del artículo 150 de la Constitución - autorizar a las entidades estatales designadas como responsables de la prestación del servicio público para celebrar los contratos pertinentes, como lo hizo de tiempo atrás el nl. 9º del artículo 21 de la Ley 7 de 1979, por la cual se dictan las normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones. Siendo a su vez reglamentado por el D. 2388 de 1979, en cuyo artículo 127 consagró los contratos de aportes, como el que ligó a los aquí codemandados, cuya celebración debe estar acorde con el 128 ibídem.

La Sección Tercera del Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de analizar la naturaleza, contenido y alcance del contrato estatal de aportes que celebra el ICBF, definiéndole las siguientes características esenciales¹: i) es un contrato estatal regido por la Ley 80 de 1993; ii) se trata de un negocio jurídico atípico, principal y autónomo; iii) oneroso, solemne y formal al igual que todos los contratos estatales, por cuanto se requiere que medie una contraprestación a favor del contratista; consta por escrito y debe estar suscrito por las partes, en los términos consagrados en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993; iv) es bilateral y sinalagmático, en la medida que se desprenden obligaciones y cargas para las dos partes del negocio, esto es, el aportante y el contratista; y v) es conmutativo, toda vez que las prestaciones contenidas en el negocio jurídico son equivalentes, puesto que el contratista asume la prestación de un servicio propio del sistema de bienestar familiar y social a cambio de una contraprestación, al margen de que el contratista pueda ser una institución sin ánimo de lucro. A los que esta Corte agrega que vi) el contratista asume la prestación del servicio público directamente a la comunidad mediante recursos del Estado. Es decir, el objeto del contrato se trata de una actividad sui generis regulada por normas especiales de derecho público y «solo están sujetas a las cláusulas obligatorias de todo contrato administrativo», art. 128 del D.2388 de 1979, «actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución», art. 127 ibídem, lo que excluye la aplicación del artículo 34 del CST».

2.2. Fundamento fáctico

Bien. Auscultado en detalle el expediente aparece el contrato de apoyo No. 1750 de 2015 celebrado entre el Municipio de Pereira y la Fundación para el Desarrollo Social y Ambiental del Valle – Fudesa PSA, cuyo objeto social se pactó: **“APOYAR LA REALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE INTERÉS PÚBLICO PARA BRINDAR ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN ADULTO MAYOR DE ESCASOS RECURSOS ECONÓMICOS QUE SE ENCUENTREN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD A TRAVÉS DE CENTROS DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL MUNICIPIO DE PEREIRA”** y en el que se dispuso que el apoyo del ente territorial se materializaría con la entrega de \$182´000.000 para que sean invertidos en el desarrollo de su objeto social. (fls. 35 y ss del doc. 01 del índice electrónico del c.1)

Asimismo, en el mencionado convenio se indicó que se suscribía en atención a que en el programa y proyectos de inversión de la Secretaría de Planeación del Municipio de Pereira se encontraba inscrito el proyecto No. 1310004 **“IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGÍAS ENFOCADAS AL BIENESTAR DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR DEL MUNICIPIO DE PEREIRA, RISARALDA, OCCIDENTE”**, el cual hacía parte del plan de desarrollo **“Por una Pereira mejor 2012-2015** (fl. 35 ib).

¹Radicación número: 05001-23-31-000-2001-01546-02(36912)

También se consignó en el negocio jurídico que el mismo se suscribía bajo el amparo de la “segunda parte” del artículo 355 de la CN y el Decreto 777 de 1992, modificado por el Decreto 1403 de 1992.

Previo a esto, mediante la Resolución No. 1665 de 10-05-2016 se reconoció la idoneidad de la fundación para ejecutar programas de interés público (fls. 42 y ss. Doc. 01 del índice electrónico del c.1); además, milita la justificación que la Secretaría de Desarrollo Social y Política del ente territorial realizó respecto del apoyo solicitado por la fundación para ejecutar programas de interés público, en el que consideró que tal petición era acorde con el plan de desarrollo para el año 2012 y 2015 (fls. 44 y ss. Doc. 01 de índice electrónico del c. 1).

Por su parte, milita el certificado de existencia y representación legal de la Fundación del que se desprende que su objeto social es “*EL DESARROLLO HUMANO EN TODAS SUS DIMENSIONES, Y PARA LA EJECUCIÓN DE ESTAS ACTIVIDADES PODRÁ PROMOVER, DESARROLLAR, COORDINAR, FACILITAR, DIRIGIR, EJECUTAR, PROYECTOR DESTINADOS AL DESARROLLO SOCIAL, EDUCATIVO, CULTURAL COOPERATIVO, AGROPECUARIO, COMERCIAL, DESARROLLO TECNÓLOGICO, SALUDO, DEPORTIVO, RECREATIVO, DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DE LA DIVERSIDAD CULTURAL, DE IGUAL FORMA, LA PROMOCIÓN, DIVULGACIÓN, IMPLEMENTACIÓN, VIGENCIA Y DEFENSA DE LA DEMOCRACIA, DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, LOS DERECHOS HUMANOS, EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO; BUSCANDO ASÍ EL EQUILIBRIO Y EL RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS Y GRUPOS EXCLUIDOS, VULNERADOS, MARGINADOS, ÉTNICOS Y CON DIVERSIDAD FUNCIONAL. ASI COMO LA GESTIÓN, CONSECUCCIÓN Y EJECUCIÓN DE RECURSOS ESTATALES Y DE ORIGEN PRIVADO DE COOPERACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL*” (fls. 13 y ss. Doc. 13 del índice electrónico del c. 1).

Del recuento probatorio, se desprende que el contrato se realizó para ejecutar un programa de interés público, como es dar apoyo integral a los adultos mayores en condición de vulnerabilidad, el que a su vez ejecutaba el plan de desarrollo vigencia 2012-2015, sin que se hubiera pactado dentro del mismo alguna contraprestación a favor del ente territorial, pues nótese que tal convenio se realizó en tanto que la Fundación solicitó apoyo para ejecutar su objeto social, el que resultó favorable

según los documentos atrás reseñados, en el que se pactó que el apoyo ascendería a la suma de \$182'000.000.

Adicional, el artículo 8° del Decreto 777 de 1992 que regula los contratos suscritos en aplicación del canon 355 de la CN, establece que la entidad pública contratante – Municipio de Pereira – **no contraerá ninguna obligación laboral con las personas que el contratista** - Fundación para el Desarrollo Social y Ambiental del Valle – Fudesa PSA – **vincule para la ejecución del contrato**; de ahí, que al existir regulación expresa excluye la aplicación del artículo 34 del CST.

Por lo anterior, esta Sala observa que el Municipio no recibió contraprestación directa de las actividades desarrolladas por la demandante y, por ende, no puede ser condenado solidariamente por las condenas deprecadas, pues itérese el caso en particular no se subsume a los postulados del artículo 34 del CST; de ahí, que no salga avante el recurso de apelación de la demandante.

Por último, de cara al punto de la apelación respecto del cambio de postura de la *a quo* vale la pena precisar que ninguna actuación reprochable se puede predicar en la medida que conforme lo dispone la ley los jueces gozan de autonomía judicial en sus decisiones y pueden apartarse de sus posturas exponiendo de manera clara las razones para ello, como en este caso lo hizo la *a quo*; por lo que, no sale avante este punto de la apelación.

CONCLUSIÓN

A tono con lo expuesto, se confirmará la sentencia por lo dicho en precedencia.

Costas en esta instancia a cargo de la parte demandante y a favor del Municipio accionado, por no salir avante su apelación conforme el numeral 1° del artículo 365 del CGP.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira Risaralda, Sala de Decisión Laboral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 20 de abril de 2021 por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Pereira, dentro del proceso promovido por **Ana Milena Sánchez Pérez** contra el **Municipio de Pereira**, por lo dicho en precedencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de esta instancia a la demandante y a favor del demandado.

Notifíquese y cúmplase,

Quienes integran la Sala,

OLGA LUCÍA HOYOS SEPÚLVEDA

Magistrada Ponente

Con firma electrónica al final del documento

JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ

Magistrado

Con firma electrónica al final del documento

ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN

Magistrada

SALVO VOTO

Con firma electrónica al final del documento

Firmado Por:

Olga Lucia Hoyos Sepulveda

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Sala 4 Laboral

Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Julio Cesar Salazar Muñoz

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Sala 2 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Ana Lucia Caicedo Calderon
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 1 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

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:

61fe676dbc70d9ecb4ddf870ceb17dba46b83a41956b4f74084857bccfdeb94e

Documento generado en 04/10/2021 06:56:48 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>