



## Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué

ACTA  
AUDIENCIA DE ALEGACIONES Y JUZGAMIENTO  
ARTÍCULO 182 LEY 1437 DE 2011

RADICADO 73001-33-33-011-2019-00220-00  
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: LIBARDO DÍAZ CARDOZO  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE IBAGUÉ  
TEMA: CONTRATO REALIDAD

En Ibagué – Tolima, a los quince (15) días del mes de mayo de 2023, fecha fijada en diligencia que antecede, siendo las 08:35 a.m., reunidos en forma virtual mediante el sistema de audiencias LifeSize, el **Juez Once Administrativo del Circuito de Ibagué**, en asocio de su Profesional Universitario, procede a declarar instalada y abierta la audiencia de alegaciones y juzgamiento que trata el artículo 182 del C.P.A.C.A. dentro del presente medio de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** con radicado **73001-33-33-011-2019-00220-00** instaurado por **LIBARDO DÍAZ CARDOZO** en contra del **MUNICIPIO DE IBAGUÉ**.

Seguidamente el Despacho autoriza que esta audiencia sea grabada en el sistema mencionado con que cuenta esta instancia judicial, conforme lo prevé el artículo 186 del C.P.A.C.A. modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.

### 1. COMPARECENCIA DE LAS PARTES

#### 1.1. Parte Demandante

Apoderado:	DORA NIDIA CABEZAS CRUZ
C.C. No.:	65.729.506 de Ibagué
T.P. No.:	907.141 del C. S. de la J.
Celular	310 330 58 11
Dirección electrónica:	<a href="mailto:doniz@hotmail.com">doniz@hotmail.com</a>

#### 1.2. Parte Demandada

Apoderada:	TIRSO BASTIDAS ORTIZ
C.C. No.:	93.356.412 de Ibagué
T.P. No.:	59.081 del C.S. de la J.
Dirección electrónica:	<a href="mailto:juridica@ibague.gov.co">juridica@ibague.gov.co</a> <a href="mailto:tirsobastidasortiz@hotmail.com">tirsobastidasortiz@hotmail.com</a>

### 1.3. Agente Ministerio Público

<b>Procurador 201 Judicial I Administrativo:</b>	<b>ALFONSO LUIS SUAREZ ESPINOSA</b>
<b>C.C. No.:</b>	65.731.907 de Ibagué
<b>Dirección de notificaciones:</b>	Carrera 3 con Calle 15 esquina, Banco Agrario de Colombia - Piso 8 oficina 801- Ibagué.
<b>Celular:</b>	315 880 8888
<b>Dirección electrónica:</b>	<a href="mailto:alsuarez@procuraduria.gov.co">alsuarez@procuraduria.gov.co</a>

## 2. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Conforme se advirtió en audiencia de pruebas y de conformidad con el artículo 182 del C.P.A.C.A se corre traslado a los apoderados de las partes para alegar hasta por el término de veinte (20) minutos.

<b>PARTE/SUJETO PROCESAL</b>	<b>MINUTO APROX</b>
Demandante	04:04 a 06:08
Demandada	06:18 a 27:14
Ministerio Público	25:21 a 28:10

## 3. SENTENCIA

Escuchados y analizados los alegatos de conclusión se emitirá la sentencia que en derecho corresponda.

### 3.1. Problema Jurídico

En los términos de la fijación del litigio, el problema jurídico se contrae a determinar, si es nulo o no el acto acusado a través del cual se denegó el reconocimiento de una verdadera relación laboral entre el señor Libardo Díaz Cardozo y el Municipio De Ibagué, por el periodo comprendido entre los años 2016 al 2019 cuando celebraron contratos de prestación de servicios, y en consecuencia si el demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de prestaciones sociales y demás acreencias laborales solicitadas en la demanda.

### 3.2. Tesis del Despacho

No es nulo el acto acusado teniendo en cuenta que la parte actora no logró probar fehacientemente las sub reglas exigidas por la jurisprudencia de unificación del 9 de septiembre de 2021 de la sección segunda del Consejo de Estado para que se declarara la existencia de una relación laboral y en consecuencia se negarán las pretensiones de la demanda.

### 3.3. Argumentos que sustentan la tesis propuesta por el Despacho

Para resolver el problema jurídico el Despacho abordará los siguientes temas: 3.4.- Marco jurídico sobre las relaciones laborales de derecho administrativo; 3.5.- Contrato de prestación de servicios; 3.6.- Limitaciones legales a la utilización del contrato de prestación de servicios; 3.7.- Jurisprudencia en materia de “*contrato realidad*”; 3.8.- El caso concreto.

#### 3.4. Marco Jurídico sobre las relaciones laborales de derecho administrativo

Los elementos fundamentales que involucra la noción de función pública fueron previstos en el artículo 122 de la Constitución Política, según el cual, los empleos dentro de la administración pública deben estar contemplados en la correspondiente planta de personal, sus funciones deben reposar en una ley o reglamento y debe existir una correlativa previsión del emolumento.

Lo anterior encuentra asidero en las siguientes razones, que el Consejo de Estado igualmente había expuesto en sentencia del 23 de febrero de 2006<sup>1</sup>, así: i) el empleo público previsto o contenido en la respectiva planta de personal de la entidad, constituye la prueba conducente de su existencia; ii) la determinación de las funciones propias del cargo ya previsto en la planta de personal, lo identifica con la entidad y dependencia a la que pertenece, así como con la labor que se cumple. La ley ha autorizado los manuales “general y el específico” de funciones y requisitos aplicables, cuyo fundamento deviene de la obligación que tiene el empleado de cumplir los mandatos del ordenamiento jurídico que le competen; iii) la previsión de los recursos en el presupuesto para el pago de los gastos que demande el empleo se relaciona con el salario, prestaciones sociales, etc.

#### 3.5. Contrato de prestación de servicios

Nuestra legislación ha reglamentado la contratación de servicios a través del Decreto Ley 222 de 1983, la Ley 80 de 1993 y más recientemente por la Ley 190 de 1995.

Por su parte, la Ley 80 en su artículo 32, dispuso:

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

Adicionalmente, el artículo 2º del Decreto 2400 de 1968 modificado por el Decreto 3074 del mismo año, norma que se encuentra vigente, dispuso:

*“(...) Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones.”*

---

<sup>1</sup> Consejero Ponente: Tarsicio Cáceres Toro, sentencia del 23 de febrero de 2006, expediente No. 7600123-3100020010066301.

La parte subrayada fue demandada ante la Corte Constitucional, quien en sentencia C-614 de 2009, señaló, entre otros criterios, la permanencia como un elemento más que indica la existencia de una verdadera relación laboral.

### 3.6. Limitaciones legales a la utilización del contrato de prestación de servicios

Al respecto el Consejo de Estado señaló:

*“(...) Si bien la legislación colombiana ha previsto la posibilidad de acudir a la contratación de prestación de servicios en los casos y para los fines previstos en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, de igual forma, se han establecido limitantes para evitar el abuso de esta figura jurídica, como pasa a verse:*

*El artículo 7 del Decreto 1950 de 1973 prevé que “(...), **en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto.***

*La función pública que implique el ejercicio de la autoridad administrativa no podrá ser objeto de contrato ni delegarse en el personal vinculado mediante esta modalidad. (...)”<sup>2</sup> (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

### 3.7. Jurisprudencia en materia de “contrato realidad”

A la luz de la jurisprudencia nacional, los elementos que comprenden todo vínculo laboral – lo que incluye a la administración pública como empleadora respecto de sus servidores también denominados públicos-, y que autorizan la plena aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas estatuido en el **artículo 53 superior**, o “contrato realidad”, legitiman al juez, sea este ordinario - **cuando la relación se asimile a la de un trabajador oficial**-, ora contencioso administrativo - **cuando el contratista desarrolle el objeto del contrato ejerciendo las mismas funciones que corresponden a un cargo de empleado público**- en el evento de su comprobación, conferir las prerrogativas de orden salarial y prestacional propias una relación laboral-administrativa.

Tradicionalmente y por vía Jurisprudencial, se ha establecido como parámetros o indicios de verdadera relación laboral subyacente de una vinculación contractual, los siguientes: **a) Subordinación**, **b) Prestación Personal del servicio** y **c) Remuneración**.

Sin embargo, recientemente, el Consejo de estado a través de sentencia de unificación del **9 de septiembre de 2021**<sup>3</sup>, ha dotado de mayor contenido y alcance los elementos referidos estableciendo que, si bien por regla general y conforme al artículo 32 de la Ley 80 de 1993 los contratos de prestación de servicios

<sup>2</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección B Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve Bogotá, D.C., Diez (10) de Julio de dos mil catorce (2014). Radicación Número: 76001-23-31-000-2005-04514-01(0533-12) Actor: Francia Elena Narváez Demandado: Municipio de Santiago de Cali, Institución Educativa Técnico Industrial Antonio José Camacho.

<sup>3</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Segunda Sentencia de unificación por importancia jurídica Bogotá, D. C., nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) Asunto: sentencia de unificación de jurisprudencia conforme al artículo 271 de la Ley 1437 de 2011 Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho Radicado: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016) Demandante: Gloria Luz Manco Quiroz Demandado: municipio de Medellín - Personería de Medellín y otro.

no constituyen fuente de relación laboral, en cada caso concreto debe analizarse a la luz del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades como criterio orientador en materia laboral, ello con el fin de determinar si bajo la apariencia de un vínculo contractual se escondía una relación de trabajo.

En ese orden, la Alta Corporación desarrolló los siguientes parámetros a considerar:

- **ESTUDIOS PREVIOS – EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PRECONTRACTUAL DE LA ENTIDAD CONTRATANTE**

*“...para poder determinar si los contratos de prestación de servicios celebrados con un mismo contratista, de manera continuada o sucesiva, guardan entre sí rasgos inequívocos de identidad, similitud o equivalencia, que permitan concluir que todos ellos forman parte de una misma cadena o tracto negocial de carácter continuado y permanente, que desborda el «término estrictamente indispensable»<sup>4</sup> del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, **los demandantes deberán demostrar, con fundamento en los estudios previos y demás documentos precontractuales y contractuales, que el objeto de dichos contratos, las necesidades que se querían satisfacer, las condiciones pactadas al momento de su celebración y las circunstancias que rodearon su ejecución, develan la subyacencia de una verdadera relación laboral encubierta** y el consiguiente desconocimiento de sus derechos laborales y prestacionales, por haber fungido, en la práctica, no como simples.”* (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

- **SUBORDINACIÓN CONTINUADA**

Este elemento, quizás el de mayor complejidad, probatoriamente hablando, fue abordado por el Consejo de Estado a través de los siguientes sub parámetros:

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

***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.***

***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*, 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***

---

<sup>4</sup> Lo anterior, supone que en ningún evento las entidades públicas podrán prorrogar de manera indefinida la ejecución de los contratos estatales de prestación de servicio, salvo que sucedan circunstancias imprevisibles para la administración. Así lo estableció el Consejo de Estado en la sentencia de unificación cuando señaló que “en la práctica, durante el término de ejecución de los contratos, suele ocurrir que se presentan ciertas situaciones imprevistas que exijan su prórroga; por lo cual, en algunos casos, el tiempo estimado, ab initio, como «el ajustado enteramente a la necesidad», puede resultar insuficiente. En cualquier caso, las mismas razones que en su momento justificaron la planeación del contrato inicial y la suscripción de los contratos modificatorios del plazo de ejecución, deben encontrar soporte en los mencionados estudios previos”

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.

**Que las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral. El hecho de que el servicio personal contratado consista en el cumplimiento de funciones o en la realización de tareas idénticas, semejantes o equivalentes a las asignadas en forma permanente a los funcionarios o empleados de planta de la entidad, puede ser indicativo de la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente, siempre y cuando en la ejecución de esas labores confluyan todos los elementos esenciales de la relación laboral a los que se refiere el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo. En ese orden de ideas, incumbe al actor demostrar, además de la prestación personal de sus servicios a cambio de una remuneración, la existencia de unas condiciones de subordinación o dependencia, en las que el representante de la entidad contratante o la persona que él designe, ostentó la facultad de exigirle el cumplimiento de órdenes perentorias y de obligatoria observancia. Por consiguiente, el interesado deberá acreditar, además de la permanencia de sus servicios, que la labor desarrollada se enmarca en el objeto misional de la entidad.**

A este respecto, resulta preciso aclarar que el desempeño de actividades o funciones propias de una carrera profesional liberal (como en este caso la de abogado) no descarta, per se, la existencia de una relación laboral, pues, en la práctica, tales actividades son requeridas frecuentemente para satisfacer el objeto misional de la entidad. En cambio, la existencia del contrato de prestación de servicios sí exige que las funciones del contratista sean desarrolladas con un alto grado de autonomía, sin perjuicio de la necesidad de coordinación con la entidad contratante que, en ningún caso, puede servir de justificación para ejercer comportamientos propios de la subordinación laboral.” (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

#### - PRESTACIÓN PERSONAL DEL SERVICIO

“Como personal natural, la labor encomendada al presunto contratista debe ser prestada de forma personal y directamente por este; pues, gracias a sus capacidades o cualificaciones profesionales, fue a él a quien se eligió y no a otro; por lo que, dadas las condiciones para su ejecución, el contratista no pudo delegar el ejercicio de sus actividades en terceras personas.” (Subrayado fuera del texto original)

#### - REMUNERACIÓN

“Por los servicios prestados, el presunto contratista ha debido recibir una contraprestación económica, con independencia de si la entidad contratante fue la que directamente la realizó. Lo importante aquí es el carácter fijo o periódico de la remuneración del trabajo. En la práctica, esta retribución recibe el nombre de honorarios, los cuales pueden acreditarse a través de los recibos que, por dicho concepto, enseñen los montos que correspondan a la prestación del servicio contratado.”

Conforme lo anterior, se tiene que el Consejo de Estado, por vía de unificación jurisprudencial, dio alcance a los elementos o pautas a considerar al momento de develar una relación laboral encubierta por un contrato de prestación de servicios, de lo cual se destaca:

i)- El estudio que en cada caso debe efectuarse desde la misma gestión precontractual de la entidad contratante a nivel de estudios previos, concretamente en el componente de necesidad<sup>5</sup>, como elemento que puede dar

<sup>5</sup> Decreto 1082 de 2015. **ARTÍCULO 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos.** Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de

luces o ser indicativo que las actividades requeridas al contratista, desde la etapa de planeación, tienen vocación de permanencia a nivel institucional.

ii)- En el marco del parámetro de subordinación laboral, el establecimiento de un horario es un elemento que permite matices según el objeto contractual convenido y actividades específicas a ejecutar.

iii)- Debe igualmente analizarse si las obligaciones contractuales se identifican con aquellas funciones ejercidas por los servidores de planta, respecto de lo cual se impone una carga probatoria a quien alega la relación laboral, y,

iv) La distinción a considerar, frente a la coordinación que se debe entre entidad contratante y contratista en el marco de las actividades convenidas a ejecutar y el control o imposición sobre las mismas que reste autonomía como aspecto que caracteriza un contrato de prestación de servicios, lo cual será indicio de subordinación, siempre que sea acreditado por la parte demandante.

Adicionalmente, otro aspecto que la sentencia de unificación clarificó, sumamente relevante en la decisión de controversias como la que nos convoca, fue el relativo a la solución de continuidad en esta manera, estableciendo un marco de referencia temporal en los siguientes términos:

*“137. Antes que nada, conviene precisar **la noción de solución de continuidad, en el entendido de que «solución» es igual a interrupción.** Es decir, que cuando se habla de solución de continuidad se debe entender configurada la interrupción del periodo de prestación de servicios; mientras que la no (sin) solución de continuidad equivale a la existencia de una unidad de vínculo contractual, cuando la relación permanece ininterrumpidamente causándose.”*

“(…)”

*“139. Sobre el particular, desde ahora se anticipa que la Sala acogerá un término de treinta (30) días hábiles como límite temporal para que opere la solución de continuidad entre los contratos de prestación de servicios. Un término que no debe entenderse como «una camisa de fuerza» que impida tener en cuenta un mayor periodo de interrupción, sino como un marco de referencia para la Administración, el contratista y el juez de la controversia, de cara a determinar la no solución de continuidad; en especial para este último, que en cada caso concreto habrá de sopesar los elementos de juicio que obren dentro del plenario, cuando el tiempo entre cada contrato sea más extenso del aquí indicado.*

*“140. Para la Sala, la aplicación de este término se soporta en varias razones de peso. (...) En segundo lugar, **porque su aplicación resulta idónea por la evolución que ha tenido la figura del «contrato realidad» en la jurisprudencia de esta Sección**, pues, como se mencionó, el análisis de sus particularidades ha exigido la introducción de distintos plazos para la configuración del fenómeno prescriptivo; siendo el que aquí se acoge el que mayor garantía ofrece para los reclamantes y, en consecuencia, el que mejor materializa el propósito perseguido por el legislador, que definió a la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y en la ley como el objeto de la jurisdicción de lo Contencioso-administrativo. Y, en tercer lugar, **porque, en la práctica, treinta (30) días hábiles es un periodo razonablemente suficiente para determinar si lo que se pacta es un nuevo contrato, una adición o una prórroga de otro anterior**, puesto que en muchos casos en los que se ha encontrado que existe la relación laboral encubierta*

---

los indicados para cada modalidad de selección:1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.

*o subyacente, se ha advertido que se presentan tales interrupciones, superiores, incluso, a un mes.”* (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

De la cita referida, se extraen las siguientes reflexiones por parte del Despacho:

- Si transcurre el término mínimo de los treinta (30) días hábiles entre un contrato y otro, se considera que dichas relaciones son independientes, luego el demandante estará llamado a probar los demás elementos de la relación de trabajo alegada en sede judicial, entre ellos, la subordinación continuada.
- El límite temporal en comento, no representa una prohibición para celebrar contratos de prestación de servicios de manera sucesiva, antes del término de treinta (30) días hábiles, toda vez que este término se establece con el fin de tener un marco de referencia para el cómputo de la prescripción de los derechos reclamados, en aquellos eventos donde se determine por parte del operador judicial la verdadera existencia de una relación laboral.
- La celebración de contratos sucesivos de prestación de servicios, con similitud o identidad de objeto, personas y actividades, no constituye por sí mismo un hecho indicador ni prueba de una relación laboral escondida. Para que se configure un contrato realidad, se debe probar por parte del demandante la existencia de los elementos constitutivos de una relación laboral: (i) la actividad personal del trabajador; (ii) la continuada subordinación; y (iii) la retribución o remuneración del servicio.
- En los casos en los cuales se establezca la no solución de continuidad entre diversos contratos de prestación de servicios celebrados, significa que no se presenta una ruptura de la unidad contractual.

Ahora bien, en lo que atañe a los efectos en el tiempo de la decisión unificadora de criterio a la cual se ha venido haciendo alusión, tenemos que en los párrafos 241 y 242 se precisó lo siguiente:

*“241. En razón de lo anterior, y con el fin de proteger los principios de equidad e igualdad y la superación de situaciones que afectan el valor de la justicia y la aplicación de las normas de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales, **las reglas jurisprudenciales que se fijan en esta providencia se aplicarán a todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como judicial**, a través de acciones ordinarias, con la salvedad de aquellos en los que haya operado la cosa juzgada, los cuales, en función del principio de seguridad jurídica, son inmodificables.”*

*“242. Finalmente, para garantizar la seguridad jurídica y dar prevalencia a los principios fundamentales de la Seguridad Social, no puede invocarse el principio de igualdad para solicitarse la inaplicación de esta sentencia.”* (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Así las cosas, es claro a partir de lo anterior, que los efectos temporales de las pautas y criterios allí referidos, son retroactivos o retrospectivos, los cuales se orientan por razones de favorabilidad en materia laboral y por principio *pro-homine*<sup>6</sup> que deben observarse igualmente en el presente caso, que conforme

---

<sup>6</sup> Sobre el principio pro homine ver sentencias de unificación de la sección segunda del Consejo de Estado: SUJ-009-S2 de 2018; SUJ010-S2 de 2018 y SUJ-013-S2 de 2018.

indicó el Órgano de Cierre en asuntos contenciosos administrativos, se presentan así:

“12. *Efectos en el tiempo de las reglas de unificación*”

“277. *Previamente a definir los efectos en el tiempo de las reglas de unificación previstas en esta sentencia, es necesario hacer las siguientes precisiones:*”

“278. **El efecto retroactivo** o retrospectivo implica «**la aplicación del nuevo criterio al caso actual enjuiciado y a cualquier otro caso que haya de ser resuelto con posterioridad** donde resultara aplicable la misma fuente del Derecho seleccionada o interpretada con el nuevo criterio jurisprudencial».7 (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

### 3.8. Caso concreto

#### 3.8.1. Hechos probados y jurídicamente relevantes

a) Que el señor Libardo Díaz Cardozo estuvo vinculado mediante varios contratos de prestación de servicios, con el Municipio de Ibagué, prestando el servicio de apoyo y fortalecimiento de la Escuela de Formación Artística y Cultural “EFAC” durante los siguientes periodos:

Número	Fecha	Objeto	Plazo
0317	12 de abril de 2016	Prestación de servicios profesionales para apoyar y fortalecer los procesos de la Escuela de Formación Artística y Cultural “EFAC”.	4 meses
1421	23 de septiembre de 2016	Prestación de servicios profesionales para apoyar y fortalecer los procesos de la Escuela de Formación Artística y Cultural “EFAC”.	3 meses
0590	09 de marzo de 2017	Prestación de servicios profesionales para apoyar y fortalecer los procesos de la Escuela de Formación Artística y Cultural “EFAC”.	4 meses
1634	18 de agosto de 2017	Prestación de servicios profesionales para apoyar y fortalecer los procesos de la Escuela de Formación Artística y Cultural “EFAC”.	4 meses y 10 días
335	17 de enero de 2018	Prestación de servicios profesionales para apoyar y fortalecer los procesos de la Escuela de Formación Artística y Cultural “EFAC”.	6 meses

Estos aspectos se acordaron como probados por las partes en la etapa de fijación del litigio durante el transcurso de la audiencia inicial, conforme a la documentación obrante en el proceso.<sup>8</sup>

7 Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Consejero ponente: William Hernández Gómez Bogotá D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 85001-33-33-002-2013-00237-01(1701-16).

<sup>8</sup> Archivo 18 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado.

- b) Que mediante Oficio radicado 2019-12914 del 20 de febrero de 2019, el actor presentó reclamación administrativa ante el Municipio de Ibagué, pretendiendo el reconocimiento y pago de prestaciones sociales en aplicación del contrato realidad.<sup>9</sup>
- c) Que mediante Oficio No. 1302-20000 del 08 de abril de 2019, la entidad demandada negó lo pretendido por el actor.<sup>10</sup>
- d) Dentro de este proceso judicial a solicitud de la parte demandante se recaudaron los testimonios de Karen Mora<sup>11</sup> y de Gabriel Ramírez<sup>12</sup>, quienes dieron cuenta de los hechos de la demanda, , el horario que cumplía el actor, las labores ejecutadas, entre otros aspectos.

### 3.8.2. Análisis del caso concreto

Para arribar a la solución del problema jurídico planteado, partiendo del marco legal y jurisprudencial expuesto, se debe determinar si efectivamente la relación que se mantuvo entre las partes trató de ocultar una verdadera relación laboral.

Para ello, la parte actora debía demostrar en el debate probatorio la concurrencia de los elementos sustanciales de la relación laboral como son: la prestación personal del servicio, la remuneración como contraprestación o pago por los servicios prestados y la subordinación, constituyéndose este último como el elemento esencial de la relación laboral.

En el trámite del proceso se logró demostrar la **prestación personal del servicio** y las funciones desempeñadas por el demandante a través de la celebración de los contratos de prestación de servicios en el periodo comprendido entre abril del año 2016 a julio de 2018, ya que prestó sus servicios en calidad de maestro de formación en la Escuela de Formación Artística y Cultural “EFAC” del Municipio de Ibagué, circunstancia que se acreditó con los respectivos contratos ejecutados durante el tiempo señalado y los testimonios recibidos.

Respecto a la **contraprestación económica**, de acuerdo con los contratos allegados, se observa que se pactaron formas y valores de pago para los mismos, y en efecto el demandante percibió una remuneración por ejecutar la función de “maestro” al interior de la EFAC; tal aspecto se soporta con los contratos de prestación de servicios y el Oficio 1302-20000 del 08 de abril de 2019.

En lo que atañe a la **subordinación**, como elemento que estructura la relación laboral, es de resaltar que la posición actual de la Sección Segunda del Consejo de Estado en ambas subsecciones, señala que ***“en esta clase de asuntos la carga de la prueba corresponde a quien pretende demostrar la existencia de la relación laboral”***, pues se debe demostrar de forma contundente los elementos del contrato realidad, particularmente, la subordinación continuada<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Folio 66 del Archivo 01 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado.

<sup>10</sup> Folio 68 a 80 del Archivo 01 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado.

<sup>11</sup> Archivo 20 y 21 del Cuaderno Principal del expediente digitalizado.

<sup>12</sup> Archivo 20 y 21 del Cuaderno Principal del expediente digitalizado.

<sup>13</sup> Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia de 17 de octubre de 2018, Exp. N° 47001-23-33-000-2014-00015-01, C.P. William Hernández Gómez; sentencias de 19 y 12 de julio de 2019, Exp. N° 47001-23-33-000-2014-00010-01 y N° 47001-23-33-000-2014-90009-01, C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas; Subsección “B”, sentencia de 5 de octubre de 2017, Exp.

Así las cosas en el caso concreto se debe analizar el elemento de la **subordinación** a la luz de los medios de convicción obrantes en tal sentido, sin lugar a la presunción en los términos en que en antaño se aplicaba y siendo procedente examinar la naturaleza de las funciones desempeñadas por el actor y su verdadero alcance, esto con el fin de establecer si existió o no el mencionado elemento durante el periodo de tiempo comprendido entre abril del año 2016 a julio de 2018, fechas en las cuales se extendieron los vínculos contractuales.

Al respecto, se cuenta con declaraciones testimoniales rendidas en audiencia de pruebas así:

- Karen Mora<sup>14</sup> quien señaló que estudió artes escénicas en actuación en la escuela de formación artística y cultural EFAC, que conoce al maestro Libardo Díaz porque fue su profesor de varias asignaturas en la EFAC, que es un experto en arte dramático, que las clases se las dio en la EFAC en la calle 10 frente al Panóptico, que el programa era público totalmente gratuito, que eso fue como en el 2017 y como durante dos semestres, que la EFAC la dirigía una señora Karina, que los horarios estaban fijados desde el principio, que no sabe acerca de la remuneración, que las clases eran de lunes a viernes dos horas, no sabe si daba clases en otras escuelas, que las clases siempre fueron dictadas por él y se cumplieron los horarios, que el programa se dictaba de 6:00 a 9:30 pm, que los materiales se los proporcionaban los mismos estudiantes, que en ocasiones habían reuniones, que no se hizo representación del Municipio en algún evento, que no tiene conocimiento de la forma de vinculación de Libardo Díaz ni la forma de pago, que las funciones de Libardo Díaz era darle las clases y cumplir con los horarios.
- Gabriel Ramírez<sup>15</sup>, quien indicó que es técnico en artes escénicas, y en administración, mercadeo y ventas, que actualmente es conductor tanatólogo de una funeraria, que conoció a Libardo Díaz Cardozo en el EFAC, que él era cazador de talento para ingresar a la escuela, era quien hacía la coordinación de los eventos, y orientador del programa de artes escénicas, que él trabajó casi un año como hasta el 2018, que el cogía los semestres iniciales, que la señora Karina era la Directora de la Escuela, que los horarios de clases eran de lunes a viernes de 6:00 a 10:00 de la noche y los sábados en algunas ocasiones, que la mayoría de personas ahí estaban como contratistas, que había otras personas que ejercían funciones similares, que no puede decir exactamente como fue vinculado el profesor Libardo pero se escuchaba que era por contratos de prestación de servicios.

Como se aprecia, los elementos probatorios son demasiado difusos, para estructurar el elemento subordinación como pasa a exponerse:

- **El lugar de trabajo.** Considerado como el sitio o espacio físico facilitado por la entidad para que el contratista lleve a cabo sus actividades. Podría

---

Nº 66001-23-31-000-2011-00136-01, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter; sentencia de 8 de septiembre de 2017, Exp. Nº 47001-23-33-000-2014-00094-01, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>14</sup> Archivo 20 del Cuaderno Principal del expediente digitalizado.

<sup>15</sup> Archivo 20 del Cuaderno Principal del expediente digitalizado.

tenerse como probado atendiendo el clausulado contractual y lo manifestado por los testigos.

- **El horario de labores.** Precizando que conforme lo ha señalado el Consejo de Estado, 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 necesariamente requieren la incorporación de jornadas laborales y de turnos para atenderlas. En este caso, no existe prueba del cumplimiento de un horario estricto por parte de Libardo Díaz Cardozo, en tanto los testigos solo aludieron los horarios en que tenía clases la EFAC, sin embargo, de haber probado, el establecimiento de un horario de trabajo resulta acorde con algunas actividades del objeto contractual convenido.
- **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, 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 el caso, la parte demandante no logró probar la inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la entidad, o la cómo esta ejercía una influencia decisiva sobre las condiciones en que llevó a cabo el cumplimiento de su objeto contractual. No se acreditó con ningún medio probatorio una actividad de control, vigilancia, imposición o seguimiento por parte de la entidad, que se alejara de un ejercicio normal de coordinación con el contratista.
- **Que las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral.** En el caso el actor no demostró, además de la prestación personal de sus servicios a cambio de una remuneración, la existencia de unas condiciones de subordinación o dependencia, en las que el representante de la entidad contratante ostentó la facultad de exigirle el cumplimiento de órdenes perentorias y de obligatoria observancia, que extralimitaran la necesidad de coordinación. Si bien los testigos manifestaron que habían otros instructores se desconoce quienes eran y la semejanza de sus actividades con los de planta.

Por los argumentos esbozados, se denegarán las pretensiones de la demanda, en tanto no se demostró que el acto acusado estuviese incurso en vicio por falsa motivación.

#### 4. COSTAS

Teniendo en cuenta la sentencia del 16 de abril de 2015 de la sección primera del Consejo de Estado<sup>16</sup> en el cual se manifiesta que la condena en costas no es objetiva y que de conformidad con el artículo 188 del C.P.A.C.A. que salvo en los procesos

---

<sup>16</sup> C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala. Expediente No 25000 23 24 000 2012 00446 00.

en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre las costas y que debe establecerse si es o no procedente dicha condena.

En este orden de ideas, el numeral 1º del artículo 365 C.G.P. establece que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso. Es así como el numeral 8º del artículo antes mencionado establece que habrá costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, las agencias en derecho hacen parte de las costas, pero debe tenerse en cuenta que de conformidad con los numerales 3º y 4º del artículo 366 C.G.P. las agencias serán fijadas por el Magistrado Sustanciador o el Juez y deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura.

Teniendo en cuenta la argumentación antes efectuada y descendiendo al caso que nos ocupa se condenará al pago de las costas del proceso a la parte demandada, en tanto resultó vencida.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el apoderado de la parte demandada presentó contestación de la demanda, concurrió tanto a la audiencia inicial como la de pruebas y alegó de conclusión, se causaron agencias en derecho.

Por consiguiente, el Despacho condenará en costas a la parte demandante, en tanto resultó vencida en la presente instancia, fijando como agencias en derecho la suma de \$2.823.600 equivalente al 4% de las pretensiones, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Se ordenará que la Secretaría efectúe la correspondiente liquidación, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO. NEGAR** las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo considerado en esta providencia.

**SEGUNDO. CONDENAR** en costas a la parte demandante, tásense tomando en cuenta como agencias en derecho la suma de \$2.823.600.

**TERCERO.** Una vez en firme esta sentencia, liquídense las costas y archívese el proceso previas las anotaciones que sean del caso en el sistema Siglo XXI.

#### **DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS:**

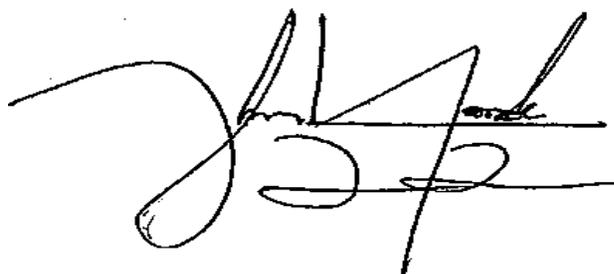
**PARTE DEMANDANTE-** Hará uso del recurso dentro del término legal.

**PARTE DEMANDADA-** Conforme.

**MINISTERIO PÚBLICO-**De acuerdo con lo decidido.

Así las cosas, se deja constancia que cada acto procesal surtido en esta audiencia cumplió las formalidades esenciales. (Artículo 183-1-f C.P.A.C.A.).

Cumplido el objeto de la diligencia se da por terminada, siendo las 9:21 a.m. se ordena registrar el acta de conformidad con el artículo 183 del C.P.A.C.A., y realizar la reproducción de seguridad de lo actuado.



**JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ**  
Juez



**WILMAR EDUARDO RAMÍREZ ROJAS**  
Profesional Universitario GR 16

Firmado Por:  
John Libardo Andrade Florez  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
11  
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: **5d0bb2af539dc4f268316986bbe2f0bc357ec10973b5777ac8d7e6cf0dfd5e00**

Documento generado en 15/05/2023 09:53:52 AM

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