



Rama Judicial
República de Colombia

**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO MIXTO DEL
CIRCUITO DE IBAGUÉ – TOLIMA**

TEMA	CONTRATO REALIDAD
RADICACIÓN	73001-33-40-012-2016-00338-00
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	MARÍA AMPARO ACOSTA MOLINA
DEMANDADO	MUNICIPIO DE ROVIRA
ASUNTO	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Ibagué, veintiuno (21) de junio de dos mil diecinueve (2019)

Procede el Despacho a resolver el presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho formulado por la señora **MARÍA AMPARO ACOSTA MOLINA** contra el **MUNICIPIO DE ROVIRA- TOLIMA**, mediante el cual solicita un pronunciamiento judicial favorable sobre las siguientes,

1. PRETENSIONES

PRIMERA: Declarar la nulidad del Oficio No. ALC 0143 del 7 de abril de 2016 expedido por el Alcalde Municipal de Rovira con el cual se negó el reconocimiento y pago de todas las acreencias laborales derivadas de la relación laboral con la entidad territorial desde el 28 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2015, así como la indemnización por despido sin justa causa encontrándose en estabilidad laboral.

SEGUNDA: A título de restablecimiento del derecho se declare que entre el Municipio de Rovira y la señora María Amparo Acosta Molina existió una relación laboral de derecho público a partir del 28 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2015, como quiera que existió subordinación, un salario por los servicios laborales y una actividad personalmente realizada, constituyéndose así una relación laboral.

TERCERA: Se declare para todos los efectos legales que no existió solución de continuidad por parte de la señora María Amparo Acosta.

CUARTA: Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se condene al Municipio de Rovira al reintegro del trabajadora, y al reconocimiento y pago de todas las acreencias laborales tales como cesantías definitivas, prima de servicios, prima de navidad, vacaciones, bonificación por recreación, prima vacacional, intereses sobre las cesantías, subsidio de transporte, dotaciones, horas extras dominicales y festivas, devolución del pago de seguridad social, indemnización moratoria e indemnización por despido sin justa causa encontrándose en estabilidad laboral reformada, teniendo en cuenta que laboró desde el 28 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2015.

EXPEDIENTE: 73001-33-40-012-2016-00338-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: MARÍA AMPARO ACOSTA MOLINA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE ROVIRA

QUINTA: Que los reconocimientos económicos sean debidamente indexados conforme lo establece el artículo 178 del C.C.A, desde la fecha de desvinculación hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que le ponga fin al proceso.

SEXTA: Ordenar el pago de costas y gastos procesales, así como agencias al derecho.

El anterior petitum lo fundamenta el apoderado de la demandante en los siguientes,

2. HECHOS

PRIMERO: Aduce que la demandante laboró en forma ininterrumpida para el Municipio de Rovira por orden de prestación de servicios desde el día 28 de enero de 2010 hasta el día 31 de diciembre de 2015, fecha a partir de la cual fue despedida sin justa causa.

SEGUNDO: Si bien fue vinculada bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, la misma desempeñó las funciones de forma personal, como las de archivar, recibir y enviar la correspondencia, actividades de la Secretaría General del área de archivo y correspondencia, además los diferentes trámites y procesos administrativos como la elaboración de oficios, circulares, contestar derechos de petición, radicar correspondencia para las oficinas, enviar correos, proyectar resoluciones y decretos, funciones que fueron asignadas por los superiores.

TERCERO: La demandante cumplió con un horario laboral de 8:00 am a 12:30 pm y de 2:00 pm hasta las 5:30 pm de martes a viernes y los días sábado de 8:00 am a 2:00 pm, laborando inclusive algunos días lunes, domingos y festivos, cuando así lo requería la alcaldía.

CUARTO: Por el trabajo extra nunca le pagaron a la señora María Amparo Acosta Molina las horas extras, recargos nocturnos, domingos, festivos y/o compensatorios.

QUINTO: La ejecución de las labores las realizó bajo la continua dependencia y subordinación del Municipio de Rovira, la cual correspondía con la obligación de cumplir un horario, llamados de atención, solicitud de permisos, rendir informes del trabajo realizado y en ocasiones trabajar por fuera del horario laboral conforme las necesidades que se presentaban en la entidad.

SEXTO: A la demandante nunca se le efectuaron los incrementos, como tampoco se le tuvo en cuenta la escala de asignación laboral para el empleo que desempeñó durante el tiempo laborado al servicio público.

SÉPTIMO: Durante la relación laboral, la demandante nunca recibió auxilio de transporte, no fue afiliada a un fondo de cesantías, caja de compensación, no le reconocieron vacaciones, no le reconocieron cesantías definitivas e intereses sobre las cesantías, no le reconocieron prima de servicios, prima de navidad ni dotaciones.

EXPEDIENTE: 73001-33-40-012-2016-00338-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: MARÍA AMPARO ACOSTA MOLINA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE ROVIRA

309

OCTAVO: La demandante reclamó ante el Alcalde Municipal de Rovira, dándole a conocer la imposibilidad de conseguir nuevo trabajo en su estado, pues a la fecha contaba con 55 años de edad.

NOVENO: A través de escrito del 15 de marzo de 2016 la demandante solicitó el reconocimiento y pago de las acreencias laborales, el cual fue resuelto negativamente según consta en el oficio ALC No. 0143 del 7 de abril de 2016.

3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

El apoderado señala como normas transgredidas por el acto administrativo demandado, la Ley 1437 de 2011, Ley 50 de 1990, Decretos 1160 de 1947, 3135 de 1968, 1848 de 1969, 1045 de 1978, artículos 12, 17, 18, 20 y 49, 1252 de 2000, 1258 de 1959, 5054 de 2009, 1374 de 2010, Decreto 1042 de 1978, Ley 995 de 2005, Ley 6 de 1945, Ley 65 de 1946, Ley 344 de 1996, Ley 432 de 1998 reglamentado por el Decreto 1582 de 1998, Ley 1071 de 2006 por medio del cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, Ley 15 de 1959, Ley 4 de 1992, Decreto 1919 de 2002, Ley 909 de 2004.

4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

A pesar de haber sido notificada en debida forma, la entidad demandada contestó la demanda de forma extemporánea (Fl. 120 reverso).

5. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue admitida mediante auto de fecha 19 de diciembre de 2016 (Fl. 109) contra el Municipio de Rovira- Tolima, procediéndose a efectuar las notificaciones de rigor (Fls. 112 y ss).

La entidad demandada contestó la demanda de forma extemporánea (Fls. 120 reverso).

Seguidamente se fijó fecha por parte de éste Despacho judicial para la diligencia de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, mediante providencia del 24 de noviembre de 2017 (Fl. 155), la cual efectivamente se adelantó el día 15 de febrero de 2018.

En dicha diligencia se ordenó de forma oficiosa la desvinculación de la Agencia nacional de Defensa Jurídica del Estado. De igual forma se procedió a fijar el litigio y a decretar las pruebas solicitadas por las partes (Fls. 163-165).

El día 22 de mayo de 2018 se adelantó audiencia de pruebas en la cual se recepcionaron los testimonios de las señoras Yury Andrea Torres Cardozo y Maira Alexandra Bedoya Castro y además, se aceptó el desistimiento de los demás testimonios solicitados por la parte demandante (Fls. 168-169).

EXPEDIENTE: 73001-33-40-012-2016-00338-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: MARÍA AMPARO ACOSTA MOLINA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE ROVIRA

Finalmente, a través de providencia del 28 de agosto de 2018 se corrió traslado para alegar (Fl. 268), derecho del cual hizo uso la parte demandante quien se ratificó en los argumentos expuestos en la demanda.

Igualmente, la entidad accionada presentó sus alegatos manifestando que si bien la demandante suscribió contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión con el Municipio de Rovira, los mismos bajo ninguna circunstancia generaron relación laboral y por ende el pago de prestaciones sociales, pues no configuraron los 3 elementos que se requieren para el nacimiento de una verdadera relación laboral.

Así mismo adujo que si bien la demandante estuvo vinculada por contrato de prestación de servicios, hubo algunas interrupciones entre los contratos, siendo inaceptable además que se hable de despido injusto por cuanto no existe vinculación laboral.

Considera que se no reúnen los elementos para la configuración de un contrato realidad, pues no se allega prueba siquiera sumaria sobre la subordinación y la exigencia del cumplimiento de horarios suscrito por el representante legal del Municipio o alguno de sus agentes, por lo cual pasa a exponer sentencias contentivas de los 3 elementos necesarios para la configuración de una verdadera relación laboral como lo son la remuneración, el horario y la subordinación (Fls. 272-303).

6. CONSIDERACIONES

6.1. PROBLEMA JURÍDICO

Conforme fue abordado en la audiencia inicial, corresponde a esta Judicatura establecer si el acto administrativo censurado adolece de nulidad, al negar la existencia de una relación laboral entre la señora MARÍA AMPARO ACOSTA MOLINA y el MUNICIPIO DE ROVIRA por el periodo comprendido entre el 28 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2015 y en razón de ello, determinar si la parte actora tiene derecho al reconocimiento de todos los haberes laborales derivados de una verdadera relación laboral, así como la respectiva indemnización moratoria desde la fecha de terminación del contrato y la devolución de los aportes al sistema de seguridad social (Salud, pensión y riesgos profesionales) originados durante el lapso de su vinculación laboral.

6.2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

En aras de resolver el problema jurídico planteado, se hace preciso determinar en primer lugar, cuáles son las formas de vinculación laboral con el Estado, para así lograr establecer como se produce el ingreso, el ascenso, la estabilidad y la forma de terminación de la relación laboral de aquellos empleados que prestan sus servicios al Estado.

Para empezar se tiene que los artículos 123 y 125 de la Constitución Política establecen lo siguiente:

“ARTICULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.”

(...).

ARTICULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción (...).”

Se observa entonces, que inicialmente dentro de las categorías de empleados públicos impera el nombramiento en carrera, siendo la excepción, aquellos determinados por un periodo fijo y aquellos efectuados por la figura del libre nombramiento y remoción.

Sin embargo, la Ley 80 de 1993 contempló en el numeral 3 de su artículo 32 otro tipo de relación con el Estado, esta vez mediante el contrato estatal de prestación de servicios que fue definido así:

“ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.

(...).

3o. Contrato de Prestación de Servicios.

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.

EXPEDIENTE: 73001-33-40-012-2016-00338-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: MARÍA AMPARO ACOSTA MOLINA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE ROVIRA

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”.

En relación con dicha forma contractual, la Honorable Corte Constitucional en sentencia C – 154 del 19 de marzo de 1997¹ determinó lo siguiente:

“El contrato de prestación de servicios se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características:

a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.

El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual “...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.

b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato.

Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Por último, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la

¹ M.P. Hernando Herrera Vergara.

existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.”

Al interior del mismo pronunciamiento, la Corte efectuó una comparación entre el contrato laboral y el contrato de prestación de servicios concluyendo:

“En síntesis, el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente.

Así las cosas, la entidad no está facultada para exigir subordinación o dependencia al contratista ni algo distinto del cumplimiento de los términos del contrato, ni pretender el pago de un salario como contraprestación de los servicios derivados del contrato de trabajo, sino, más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo.”

Ahora bien, respecto a la noción de “*función de carácter permanente*” indispensable para diferenciar un contrato de prestación de servicios de una verdadera relación laboral, ese mismo alto tribunal en Sentencia C-614 de 2009², anotó:

“La jurisprudencia colombiana permite establecer algunos criterios que definen el concepto de función permanente como elemento, que sumado a la prestación de servicios personales, subordinación y salario, resulta determinante para delimitar el campo de la relación laboral y el de la prestación de servicios, a saber:

i) Criterio funcional: la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio *ordinario de las labores* constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública (artículo 121 de la Constitución) deben ejecutarse, por regla general, mediante el empleo público. En otras palabras, si la función contratada está referida a las que usualmente debe adelantar la entidad pública, en los términos señalados en el reglamento, la ley y la Constitución, será de aquellas que debe ejecutarse mediante vínculo laboral (...).

ii) Criterio de igualdad: Si las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral, debe acudirse a la relación legal y reglamentaria o al contrato laboral y no a la contratación pública (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia citada del 6 de septiembre de 2008³).

² M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³ C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Expediente 2152-06.

EXPEDIENTE: 73001-33-40-012-2016-00338-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: MARÍA AMPARO ACOSTA MOLINA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE ROVIRA

iii) Criterio temporal o de la habitualidad: Si las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia ya citada del 3 de julio de 2003⁴). Dicho en otros términos, si se suscriben órdenes de trabajo sucesivas, que muestra el indiscutible ánimo de la administración por emplear de modo permanente y continuo los servicios de una misma persona, y de esa manera, se encuentra que no se trata de una relación o vínculo de tipo ocasional o esporádico, es lógico concluir que nos referimos a una verdadera relación laboral (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 17 de abril de 2008⁵).

iv) Criterio de la excepcionalidad: si la tarea acordada corresponde a "actividades nuevas" y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta, puede acudir a la contratación pública (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 21 de febrero de 2002⁶ a que se ha hecho referencia). Por el contrario, si la gestión contratada equivale al "giro normal de los negocios" de una empresa debe corresponder a una relación laboral y no puramente contractual (...).

v) Criterio de la continuidad: si la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, en otras palabras, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral (...).

En síntesis, una de las condiciones que permite diferenciar un contrato laboral de un contrato de prestación de servicios es el ejercicio de la labor contratada, pues sólo si no hace parte de las funciones propias de la entidad, o haciendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieran conocimientos especializados, pueden celebrarse contratos de prestación de servicios. De lo contrario, la administración debe recurrir a la ampliación de la planta de personal para celebrar contratos laborales" (Negrillas del Despacho).

Por la misma senda, expuso nuestro máximo órgano de cierre en lo Contencioso Administrativo⁷:

En este sentido, las entidades pueden suscribir contratos de prestación de servicios porque así lo autoriza el artículo 32, numeral 3º de la Ley 80 de 1993, pero tales contratos deben celebrarse dentro del término estrictamente necesario, dada su naturaleza temporal, pues si la administración desborda tales presupuestos se estructura el denominado «contrato realidad», figura que se estructura con los elementos de prestación personal, subordinación o dependencia y remuneración.

⁴ C.P. Alejandro Ordoñez Maldonado, Expediente 4798-02.

⁵ C.P. Jaime Moreno García, Expediente 2776-05

⁶ C.P. Jesús María Lemos Bustamante, Expediente 3530-2001,

⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 27 de junio de 2018, Radicación No. 76001-23-33-000-2013-00099-01(0402-16), C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

Igualmente, la Sección Segunda de ésta Corporación en sentencia del 4 de febrero de 2016, expediente 0316-14, consejero ponente Gerardo Arenas Monsalve, estableció cuáles eran los elementos de la relación laboral así:

i. **Subordinación o dependencia continuada:** se refiere al cumplimiento de órdenes por parte del servidor público en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo,

ii. **Permanencia:** le corresponde a la parte actora demostrar que la labor es inherente a la entidad.

iii. **Equidad o similitud,** es la pauta de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para aclarar si existió una verdadera relación laboral.

Sin embargo, también precisó la Corporación que por el hecho de que se declare la existencia de la relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral, no se le puede otorgar la calidad de empleado público, dado que para ello es indispensable que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión.

De todo lo expuesto se extrae que para demostrar la configuración del contrato realidad la parte demandante debe probar la actividad personal, la permanencia, la continua subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, de manera continuada y una retribución del servicio" (Destacado en negrilla por el Despacho).

Entendidos los anteriores pronunciamientos jurisprudenciales, se tiene que para que se configure la existencia de un contrato realidad, resulta como requisito indispensable acreditar cada uno de los elementos propios de una relación laboral, que no son otros que **la prestación personal del servicio en forma permanente, la remuneración respectiva**, y en particular, **la subordinación y dependencia**: de tal modo que se tenga certeza que las funciones desarrolladas por el contratista se hicieron en las mismas condiciones de cualquier otro servidor público de la entidad, por lo cual de conformidad con el material probatorio allegado, se deberá determinar si efectivamente las funciones desarrolladas por el demandante durante el periodo contractual se ejercieron bajo las condiciones de una verdadera relación laboral.

6.3. Hechos Jurídicamente Relevantes

1. La señora María Amparo Acosta Molina suscribió los siguientes contratos con el Municipio de Rovira los cuales tuvieron por objeto la prestación de un servicio de apoyo de actividades de la secretaría general, área de archivo y correspondencia: (FIs 172-267)

EXPEDIENTE: 73001-33-40-012-2016-00338-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: MARÍA AMPARO ACOSTA MOLINA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE ROVIRA

NÚMERO DE CONTRATO	VALOR
069 del 28 de enero de 2010	\$3.250.000
114 del 16 de julio de 2010	\$4.200.000
006 del 15 de enero de 2011	\$8.625.000
006 del 14 de enero de 2012	\$2.700.000
057 del 17 de abril de 2012	\$8.100.000
007 del 26 de enero de 2013	\$6.366.000
154 del 26 de julio de 2013	\$5.503.000
007 del 3 de enero de 2014	\$5.869.849
123 del 3 de julio de 2014	\$5.869.849
005 del 6 de enero de 2015	\$5.125.000
102 del 10 de junio de 2015	\$7.700.000

2. Mediante certificado del 24 de mayo de 2016, expedido por la Tesorera del Municipio del Rovira, se señaló que la demandante prestó sus servicios a la entidad territorial y se le cancelaron los respectivos honorarios dentro de la ejecución de los distintos contratos de prestación de servicios (Fls. 68-70).

3. Con el extracto de la historia laboral por parte del Fondo de Pensiones y Cesantías Protección S.A., se evidencia que la señora María Amparo Acosta Molina ha venido cancelando de forma independiente los aportes en pensión desde el mes de febrero de 2010 (Fls. 79-83).

4. Según reportes de la planilla de Asopagos S.A. de los años 2012, 2013, 2014 y 2015, la señora Acosta Molina se encuentra afiliada a la Sociedad Administradora de Fondo de Pensiones y Cesantías Protección S.A. (Fls. 14, 268-279).

5. Con derecho de petición radicado el día 15 de marzo de 2016, la señora María Amparo Acosta Molina, solicitó la declaratoria de existencia de un contrato de trabajo con el MUNICIPIO DE ROVIRA desde el 28 de enero 2010 y hasta el 30 de diciembre de 2015, así mismo como el reconocimiento y pago de las primas, cesantías, intereses de cesantías, prima de vacaciones, subsidio familiar, horas extras, dominicales y festivos, devolución del pago a la salud, pensión, riesgos profesionales e indemnización derivados de tal reconocimiento, sin solución de continuidad, lo cual fue negado a través del acto administrativo acusado (Fls. 92-95).

6. Testimonios de las señoras Yury Andrea Torres Cardozo y Maira Alexandra Bedoya Castro (Fl. 167).

6.4. CASO CONCRETO

Corresponde constatar el material probatorio aportado, a fin de verificar si en este asunto se demostró la supuesta relación laboral entre la actora y el Municipio de Rovira, a partir de la prestación personal de un servicio que debe ser permanente e inherente al objeto misional de la

entidad, de manera que las funciones ejecutadas por la contratista resulten propias a la naturaleza de los empleos públicos previstos en la planta de personal.

Una vez analizados los elementos probatorios allegados al *sub examine*, se observa que la demandante suscribió varios contratos de prestación de servicios con el Municipio de Rovira desde el año 2010 situación que se corrobora con las certificaciones laborales expedidas por el ente territorial, en donde esta última desarrolló labores de apoyo a las actividades de la secretaría general, área de archivo y correspondencia.

Por consiguiente, es dable concluir que la **prestación del servicio** era personal en consideración a sus competencias profesionales (*intuitu personae*).

Frente al elemento **remuneración**, se evidencia que durante la prestación de los servicios, la demandante devengó unos honorarios cuyo valor se observa no solo en los contratos que fueron allegados en la demanda, sino también en la certificación expedida por la misma entidad (Fls. 68-70) que da cuenta de forma clara de los pagos recibidos por la aquí demandante durante el tiempo de duración de su vinculación, situación que permite establecer que efectivamente la accionante recibió una remuneración por la prestación de sus servicios personales a la entidad territorial conforme a lo que fue pactado en cada uno de los contratos.

Finamente frente al elemento de **subordinación**, consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio, con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo⁸, y la prestación del servicio en las mismas condiciones que el personal de planta, resulta prevalente para demostrar la relación laboral, la prueba testimonial, entre otras.

Cabe mencionar que en audiencia de pruebas se recepcionó el testimonio de las señoras Yury Andrea Torres Cardozo y Maira Alexandra Bedoya Castro, quienes manifestaron residir en el municipio de Rovira y conocer a la demandante hacía más de 15 años.

En efecto, la señora Yuli Andrea Cardozo manifestó haber sido vinculada por el Municipio de Rovira a través de contrato prestación de servicios durante el periodo comprendido entre mayo de 2014 y diciembre de 2015 en la oficina de Planeación, en donde manifestó haber *conocido la labor* que desempeñó la demandante durante ese periodo en la entidad territorial. Ahora bien, relató en relación con el tiempo dedicado al desarrollo de las actividades contratadas con la demandante, que la señora María Amparo Acosta cumplía un horario de 7:30 a.m. a 12:30 a.m. y de 2:00 p.m. a 5:30 p.m., teniendo como jefe a la señora Vicky Gil quien fue referenciada por la testigo como Secretaria de Gobierno del Municipio de Rovira para la época y a quien además tenía que pedir autorización la contratista para retirarse del sitio de trabajo (Minutos 10:29-11:35).

Por otra parte la señora Maira Alexandra Bedoya Castro manifestó en su declaración que laboró en la misma dependencia de la demandante desde febrero de 2011 a julio de 2014, por lo cual da cuenta de que la señora Acosta Molina era la encargada de la correspondencia,

⁸ Sentencia C – 154 de 1997.

EXPEDIENTE: 73001-33-40-012-2016-00338-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: MARÍA AMPARO ACOSTA MOLINA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE ROVIRA

del archivo, de contestación de oficios y todo lo que le encargara la Secretaria de Gobierno. Así mismo recalca que cumplía horario de 8:00 a.m. a 12:30 p.m. y de 2:00 p.m. a 5:30 p.m., como quiera que tenía que atender algunas veces al público.

En relación con la posibilidad de ausentarse del sitio de trabajo, señaló que la demandante informaba de esto a las que fueron las Secretarías de Gobierno de turno (Minuto 22:18-24:15).

Como puede observarse, de los testimonios recepcionados en audiencia de pruebas solo puede advertirse que las funciones desempeñadas por la demandante guardan correspondencia con la labor contratada (apoyo de actividades secretaría general, área archivo y correspondencia), es decir con aquellas actividades con las que asumió compromiso en cada uno de los contratos.

No resultó clara, responsiva y completa la exposición de los testigos para acreditar el elemento subordinación, ya que si bien ambas indicaron que para ausentarse de su lugar de trabajo la demandante tenía que pedir permiso a la Secretaria de Gobierno de Turno de quien además recibía ordenes, sumado al cumplimiento del mismo horario de los funcionarios de planta, también lo es que no se especificaron las circunstancias de tales eventos, pues más bien se hizo una referencia genérica sobre esos aspectos, quedando de esa manera incompleta la información inquirida al testigo.

Adicional a ello, y teniendo en cuenta que no se allegó el respectivo manual de funciones de la planta de personal del Municipio de Rovira al expediente, no logró demostrarse que el cumplimiento de tales actividades por parte de la señora Acosta Molina se hubiese efectuado en igualdad de condiciones con los demás servidores de planta de la entidad o que el servicio mismo excedió la necesidad de la contratación, lo que permite colegir que las funciones por ella desarrolladas no eran asimilables a las propias de algún empleo de la planta de personal de la entidad, es decir que no se referenció, como tampoco se acreditó cuál era el cargo de planta de la entidad que tenía iguales o similares funciones a las que ella desarrollaba, cuestión que permite establecer que las labores que desempeñó la actora al interior de la Alcaldía de Rovira, eran de la naturaleza misma del contrato de prestación de servicios.

Sobre el particular dijo recientemente el H. Consejo de Estado⁹:

“... si bien es cierto que la relación contractual se sostuvo en forma prácticamente ininterrumpida entre el año 2007 y el 31 de julio de 2011, es decir, por un término aproximado de 4 años, situación que para el agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación es motivo suficiente para encontrar demostrado el elemento de la relación laboral en comento, la Sala considera que, en el presente caso, la extensión de la vinculación en el tiempo no se puede traducir per se en el encubrimiento de una relación de carácter laboral en tanto que, no se demostró que en la planta de personal de la entidad demandada existía un cargo con idénticas o similares funciones o que la necesidad del servicio sobrepasó el tiempo estrictamente indispensable para la contratación” (Negritas fuera de texto).

Así las cosas, en la medida en que la demandante no acreditó todos los elementos de una relación laboral con la claridad exigida por la ley y la Jurisprudencia atrás anotada¹⁰, las pretensiones deberán denegarse.

⁹ Sección Segunda, Sentencia de 4 de octubre de 2018, Radicación No. 23001-23-33-000-2013-00247-01, C.P. William Hernández Gómez.

¹⁰ “...precisa esta Subsección que quien pretende la declaratoria de existencia de una relación laboral escondida bajo la modalidad de contratación por prestación de servicios, tiene el deber de demostrar, a través de los medios probatorios a su disposición, la configuración de los elementos esenciales del contrato de trabajo” (Consejo de Estado. Radicación. 23001-23-33-000-2013-00247-01. Providencia del 4 de octubre de 2018 arriba citada).

EXPEDIENTE: 73001-33-40-012-2016-00338-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: MARÍA AMPARO ACOSTA MOLINA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE ROVIRA

315

7. COSTAS

De conformidad con el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se condena en costas a la parte actora, bajo los términos de liquidación y ejecución previstas en el Código general del proceso, por secretaria efectúese la liquidación correspondiente.

Fijese como agencias en derecho la suma de un millón noventa y dos mil trescientos cuarenta y siete mil pesos M.cte (\$1.092.347oo), con fundamento en el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Doce Administrativo Mixto del Circuito de Ibagué, Administrando Justicia en Nombre de la República de Colombia y por Autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda interpuesta por la señora María Amparo Acosta Molina en contra del Municipio de Rovira, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante. Por secretaria tácense. Se fijan como agencias en derecho, la suma de millón noventa y dos mil trescientos cuarenta y siete mil pesos M.cte (\$1.092.347oo)

TERCERO: Por Secretaría **HÁGASE** entrega de los remanentes que por concepto de gastos ordinarios del proceso existan a favor de la accionante.

CUARTO: Una vez en firme, háganse las anotaciones en el programa Siglo XXI y efectuado la totalidad de los trámites acá ordenados, **ARCHÍVESE** el expediente.

QUINTO: NOTIFIQUESE esta sentencia de conformidad con el artículo 203 del C.P.A.C.A. Se advierte que contra la misma procede el recurso de apelación dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación (Art. 247 Ibídem).

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE


GERMAN ALFREDO JIMÉNEZ LEÓN
JUEZ