

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

PONENTE: Mag. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, veintiuno (21) de abril de dos mil veintidós (2022)

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: MARIA AMPARO ACOSTA MOLINA
Demandado: MUNICIPIO DE ROVIRA
Radicación: 73001-33-33-040-2016-00338-01
Interno: 00975 - 2019

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 21 de junio de 2019, proferida por el Juez Doce Administrativo del Circuito de Ibagué, que negó las pretensiones de la demanda, no observándose nulidad alguna que invalide lo actuado dentro del presente medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, promovida por **MARIA AMPARO ACOSTA MOLINA** en contra del **MUNICIPIO DE ROVIRA**.

ANTECEDENTES

La señora **MARIA AMPARO ACOSTA MOLINA**, actuando por intermedio de apoderada judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo con la finalidad de obtener, mediante sentencia judicial, un pronunciamiento favorable sobre las siguientes (Folios 111 y 112 expediente digitalizado Cuaderno I):

DECLARACIONES Y CONDENAS

Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en Oficio **ALC de 7 de abril de 2016**, mediante el cual la entidad demandada negó a la demandante el reconocimiento de una relación laboral estructurada durante el periodo comprendido entre el **28 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2015**.

Que, a título de establecimiento del derecho, se declare la existencia de una relación laboral entre la demandante y la entidad demandada estructurada durante el periodo antes anotado y que, en consecuencia, se ordene a la demandada reconocer y pagar a título de indemnización, 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.

Que los reconocimientos económicos sean debidamente indexados desde la fecha de la desvinculación hasta la fecha de ejecutoría de la sentencia que le ponga fin al proceso.

Que se ordene el pago de costas y gastos procesales, así como agencias al derecho.

Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento Del Derecho
Demandante: María Amparo Acosta Molina
Demandado: Municipio de Rovira.
Radicación: 73001-33-40-012-2016-00338-01
Interno: 00975/19

2

Como fundamento de las anteriores pretensiones se traen los siguientes (Folios 109 a 1110 expediente digitalizado Cuaderno I):

HECHOS

Que la señora MARIA AMPARO ACOSTA MOLINA suscribió y ejecutó contratos de prestación de servicios con la entidad demandada durante el periodo comprendido entre el **28 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2015**, para prestar sus servicios en el área administrativa en las instalaciones de la alcaldía del Municipio de Rovira.

Que la ejecución de estos contratos se desarrolló dentro de las instalaciones del ente territorial demandado y, según la demandante, en un contexto de subordinación que incluía el recibo de instrucciones para el desarrollo de sus actividades, dependencia en su ejecución, exigencia de cumplimiento del horario y de la jornada habitual para los demás funcionarios de la entidad contratante, por lo que, en su criterio, en aplicación del principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formalidades, se estructuró una relación laboral que le otorga el derecho a percibir las asignaciones y prestaciones sociales propias de los empleados públicos que desempeñan sus labores en esa entidad pública.

Que mediante oficio **ALC de 7 de abril de 2016**, el municipio demandado dio respuesta a solicitud elevada por la actora, negando la existencia de una relación laboral con la demandante y el pago de las prestaciones sociales e indemnizaciones salariales en relación con los contratos de prestación de servicio ejecutados durante el periodo comprendido entre el **28 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2015**.

Que, por tal razón, el oficio de respuesta antes mencionado es objeto de impugnación en este medio de control.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

Como normas violadas se citaron en la demanda las siguientes:

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.

Se indica que el acto demandado es violatorio de los postulados constitucionales establecidos por la corte constitucional frente al contrato realidad.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

MUNICIPIO DE ROVIRA

Contestó la demanda de manera extemporánea (fl 135 expediente digitalizado Cuaderno I).

Demandante: María Amparo Acosta Molina

Demandado: Municipio de Rovira.

Radicación: 73001-33-40-012-2016-00338-01

Interno: 00975/19

SENTENCIA RECURRIDA

El Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Ibagué, en sentencia del día 21 de junio de 2019 despachó de manera desfavorable las pretensiones de la demanda, condenando en costas a la parte actora (fls 237 a 269, expediente digitalizado)

Para llegar a tales conclusiones, el juez de primera instancia planteó como problema jurídico el establecer si el acto administrativo censurado en el sub lite adolece de nulidad, al negar la existencia de una relación laboral entre la señora MARÍA AMPARO AGOSTA MOLINA y el MUNICIPIO DE ROVIRA por el periodo comprendido entre el 28 de enero de 2010 y 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.

Con base en lo anterior, realiza un recuento legal del contrato de prestación de servicios y cómo es posible desvirtuarlo en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, trayendo extractos jurisprudenciales tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional para hacer luego un análisis de las pruebas allegadas en debida forma al plenario, los hechos jurídicamente relevantes y probados con las mismas.

Descendiendo al caso concreto afirma el A quo que, analizadas las pruebas recaudadas, resulta evidente 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 expedidas por el ente territorial, en donde se destaca que desarrolló labores de apoyo a las actividades de la Secretaría General, área de archivo y correspondencia concluyendo que la prestación del servicio era personal, y que igualmente por la prestación de sus servicios recibió una remuneración

En lo referente al elemento de subordinación, adujo que para demostrarla se escucharon los testimonios de las señoras Yury Andrea Torres Cardozo y Maira Alexandra Bedoya Castro. No obstante, con estos testimonios solo pudo advertirse que las funciones desempeñadas por la demandante guardaban 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.

Indicó entonces que no resultó clara, responsiva y completa la exposición de los testigos para acreditar el elemento subordinación pues, si bien ambos testigos señalaron 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 horario establecido para 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 a los testigos.

Adicionalmente señaló que, 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 cumplidas por parte de la señora Acosta Molina se hubiese efectuado en igualdad de condiciones con los demás

Demandante: María Amparo Acosta Molina
Demandado: Municipio de Rovira.
Radicación: 73001-33-40-012-2016-00338-01
Interno: 00975/19

servidores de planta de la entidad, o que el servicio mismo haya excedido la necesidad de la contratación, lo que permitía 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 permitió 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 suscrito

Que, en atención a lo anterior, y al no estar presentes los tres elementos que configuran una relación laboral, se debían despachar de manera desfavorable las pretensiones de la demanda

IMPUGNACIÓN

La apoderada de la parte actora presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida en primera instancia persiguiendo su revocatoria y, como consecuencia de dicha declaratoria, que se acceda a las pretensiones de la demanda

Aduce que resulta evidente que el A quo no les dio el valor probatorio correspondiente a las pruebas aportadas con la demanda y tampoco a los testimonios recibidos dentro de la etapa de pruebas, pues con las pruebas allegadas al proceso se puede colegir la existencia de un contrato realidad ya que la demandante realizó las funciones de manera personal desde el 28 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2015, y que tales funciones eran propias y habituales en el ente territorial, como recibir y enviar correspondencia para las oficinas de la entidad territorial, archivar, elaborar oficios, circulares, contestar derechos de petición, enviar correos, proyectar Resoluciones y Decretos, funciones estas de la Secretaría General y de Gobierno que fueron asignadas por su superior y que las realizó cumpliendo un horario y bajo la continua dependencia y subordinación del jefe Inmediato VICKY DEL PILAR GIL GOMEZ, Secretaria General y de Gobierno de la Alcaldía del Municipio de Rovira – Tolima, en su momento.

Resalta que los testimonios rendidos por las antiguas compañeras de trabajo, fueron claros en manifestar que las actividades las realizaba de manera personal bajo las órdenes y subordinación de la jefe Inmediata, en horario de 8: 00 a.m. a 12:30 p.m y de 2:00 pm a 5:30 pm y que, en algunas ocasiones, también atendía público y que cuando salía de las instalaciones al cumplir el horario, lo hacía bajo el permiso de su jefe inmediata VICKY DEL PILAR GIL GOMEZ, en ese momento Secretaria General y de Gobierno de la Alcaldía del Municipio de Rovira -Tolima.

En los anteriores términos solicita la parte actora se modifique la sentencia dictada en primera instancia

TRÁMITE DE LA IMPUGNACIÓN

Mediante auto del 7 de octubre de 2019 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte actora, contra la sentencia proferida el 21 de junio de 2019, por el Juzgado Doce Administrativo de Ibagué, e igualmente en la misma providencia se negó la incorporación de las pruebas anexas al recurso de apelación atendiendo lo preceptuado en el artículo 212 del CPACA. Con providencia del 25 de noviembre de 2019 se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público respectivamente para alegar de conclusión, presentando alegatos de conclusión tanto la parte demandante como la

Demandante: María Amparo Acosta Molina
Demandado: Municipio de Rovira.
Radicación: 73001-33-40-012-2016-00338-01
Interno: 00975/19

demandada, término dentro del cual, igualmente, rindió concepto el agente del Ministerio Público.

ALEGATOS DE CONCLUSION

PARTE DEMANDANTE

Reitera lo expresado en el recurso de apelación aduciendo que, con base en las pruebas aportadas, se puede colegir que le asiste razón a la parte demandante y por ende el derecho a la reclamación de todas y cada una de sus acreencias laborales con ocasión a la relación laboral con la Alcaldía del Municipio de Rovira por las siguientes razones:

- La señora MARIA AMPARO ACOSTA MOLINA, realizó funciones de manera personal desde el 28 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2015, funciones propias y habituales en el ente territorial.
- Las Señoras YURY ANDREA TORRES CARDOZO Y MAIRA ALEJANDRA BEDOY A CASTRO, compañeras de trabajo de la demandante, en sus declaraciones corroboraron que la señora MARIA AMPARO ACOSTA MOLINA realizaba sus labores de forma personal en las instalaciones de la Alcaldía del Municipio de Rovira bajo las órdenes de su jefe inmediata VICKY DEL PILAR GIL GOMEZ, Secretaria General y de Gobierno de la Alcaldía de Rovira, y que cumplía el horario establecido por el ente municipal y que incluso laboraba horas extras.
- Que las funciones para las cuales fue contratada no encajan en la naturaleza de los contratos de prestación de servicios, pues estos son para realizar actividades excepcionales o especializadas, lo cual no sucedió en los contratos suscritos por la señora AMPARO ACOSTA MOLINA.

Concluye solicitando que se acate la línea jurisprudencial de la Sección Segunda del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional en la que se explica que el contrato realidad se constata cuando existe continua prestación del servicio de forma personal y remunerada, en funciones propias de la actividad misional de la entidad contratante para ejecutarlo en su propia dependencia o instalación,

PARTE DEMANDADA

Manifestó que atendiendo a que no existen nuevas pruebas o fundamentos jurídicos distintos a los plasmados y debatidos dentro de la etapa de primera instancia y acogidos por el Juzgado 12 administrativo oral de Ibagué al proferir fallo de primera instancia de fecha 21 de junio de 2019, se reafirmaba en todos y cada uno de los fundamentos plasmados en la contestación de demanda que procedió a transcribir.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Luego de realizar un resumen de las pretensiones, los hechos jurídicamente relevantes acreditados y las pruebas recolectadas a lo largo de la actuación procesal, sostuvo el delegado del Ministerio Público que se encuentra probado que la demandante prestó sus servicios personales en la alcaldía de Rovira, mediante contratos de prestación de servicios suscritos entre el año 2010 y 2015, recibiendo una remuneración al respecto.

Que las labores ejercidas por la demandante eran las de Apoyo de actividades de la Secretaría General, área de archivo y correspondencia y de apoyo a la gestión para la

ejecución del proyecto de modernización y fortalecimiento institucional en el apoyo a las actividades operativas adelantadas por la Secretaría General y de Gobierno del Municipio de Rovira

Precisado lo anterior refiere que, contrario a lo concluido por el A-quo, de las pruebas y manifestaciones testimoniales recaudados en el curso del proceso, como de las características de las actividades encomendadas o ejecutadas por la demandante en desarrollo de los contratos, es claro advertir que no se trata de actividades y funciones que puedan ser cumplidas con autonomía en ejercicio de una profesión liberal.

Resaltó que las labores ejercidas por la demandante eran: Apoyo de actividades de la Secretaría General, área de archivo y correspondencia; actividades que no podía la demandante realizarlas desde su casa o en el tiempo que a bien tuviera, sino dentro de la jornada laboral habitual de la Alcaldía Municipal de Rovira. No tenía la demandante la autonomía para cumplir las funciones del presunto contrato. Dichas funciones, solamente se podía cumplir bajo la continua subordinación del demandante a la entidad territorial en su calidad de empleadora.

Concluye afirmando que los elementos de la relación laboral solicitada se encontraban acreditados y en consecuencia solicita revocar la providencia impugnada y en su lugar declarar probada la existencia de una relación laboral, en los periodos contractuales que tuvieron ocurrencia entre el 28 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2015.

Encontrándose el proceso en estado de decidir, a ello se procede, para lo cual se hacen las siguientes.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con el artículo 153 del C.P.AC.A., esta Corporación es competente para resolver los recursos de apelación formulados, tanto por el apoderado de la parte demandante como por el apoderado de la parte demandada, contra la sentencia proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Ibagué, el 21 de junio de 2019, en la que se despacharon de manera desfavorable las pretensiones de la demanda.

PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico en el sub iudice, consiste en establecer si la ejecución real de los contratos de prestación de servicios profesionales suscritos por la demandante entre 28 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2015 con el Municipio demandado, se dio en un contexto de subordinación que dio lugar a una verdadera relación laboral, tal como lo aduce la parte actora en su recurso de apelación o si, por el contrario, como lo determinó el A quo, las pruebas obrantes en el expediente no reflejan la desnaturalización del vínculo contractual y por lo tanto se debe confirmar el fallo del Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Ibagué.

TESIS DE LA SALA

Se circunscribe en señalar que existen elementos de juicio suficientes para considerar que se desnaturalizó la relación contractual de la demandante con el ente territorial

Demandante: María Amparo Acosta Molina
Demandado: Municipio de Rovira.
Radicación: 73001-33-40-012-2016-00338-01
Interno: 00975/19

accionado, pues del material probatorio arrimado se encontraron evidencias que respaldan las pretensiones de la demanda de manera parcial, acreditándose la totalidad de elementos que tipifican la relación laboral solicitada por los periodos del 15 de enero de 2010 y el 15 de noviembre de 2010, y entre el 14 de enero de 2012 y el 10 de diciembre de 2015 declarándose la prescripción de los derechos laborales causados con anterioridad al 14 de enero de 2012, adecuándose el reconocimiento de estos derechos a los parámetros establecidos en la sentencia de unificación del **9 de septiembre de 2021, SUJ-025-CE-S2-2021** proferida por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

FUNDAMENTO DE LA TESIS DE LA SALA

EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

Según lo plasmado por la Corte Constitucional, el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestran los tres elementos que caracterizan una relación laboral, resaltándose como fundamental **la comprobación de la subordinación o dependencia de la entidad** contratante en la prestación personal del servicio contratado, evento en el cual surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones laborales consagrado en el artículo 53 de nuestra Carta Magna, independientemente de la denominación que se le haya dado a dicha relación.

Este criterio jurisprudencial no fue compartido inicialmente por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, aun cuando la Sección Segunda del Consejo de Estado ha replanteado su postura y, en aplicación del Principio Constitucional de la Primacía de la realidad sobre las formas, ha establecido que, cuando en una relación de carácter contractual materializado a través de un contrato de prestación de servicios o una orden de la misma índole se demuestran los elementos de una relación laboral, se deben reconocer las prestaciones sociales que generaría la misma.

Sobre este aspecto, el Consejo de Estado en providencia de fecha 8 de agosto de 2011, con ponencia del Consejero Alfonso Vargas Rincón, estableció:

“El contrato de prestación de servicios, no genera retribución distinta que los honorarios en él pactados, la entidad estatal lo celebra en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser desarrollada por personas vinculadas a la entidad o cuando requiere de conocimientos especializados para lo cual se han establecido las siguientes características:

- *El contrato 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.*
- *El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad.*
- *La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico o científico, constituye el elemento esencial del contrato.*
- *El contratista dispone de amplio margen de discrecionalidad para la ejecución del objeto contractual, delimitada por el plazo y la realización de la labor.*
- *La vigencia del contrato es temporal. Su duración debe ser delimitada por el tiempo indispensable para realizar el objeto contractual.*

- *La actividad puede ser desarrollada por una persona natural o jurídica.*"

En virtud de las anteriores precisiones, reiteradas en recientes pronunciamientos de la mencionada Corporación, se puede afirmar que la posición actual de la jurisprudencia es que se tiene derecho al reconocimiento del "Contrato Realidad", por los períodos laborados bajo la modalidad de contratos u órdenes de prestación de servicios, cuando así lo acreditan, la actividad personal, el horario de trabajo y la subordinación permanente del contratista a la administración.

Es preciso acotar que la misma Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de unificación del **9 de septiembre de 2021, SUJ-025-CE-S2-2021**¹, realizó un análisis detallado del contrato de prestación de servicios y sostuvo que las características de esta figura son las siguientes:

- (i) Solo puede celebrarse por un «término estrictamente indispensable» y para desarrollar «actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad», y no cabe su empleo para la cobertura indefinida de necesidades permanentes o recurrentes de esta.
- (ii) Permite la vinculación de personas naturales o jurídicas; sin embargo, en estos casos, la entidad deberá justificar, en los estudios previos, porqué las actividades «no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados».
- (iii) El contratista conserva un alto grado de autonomía para la ejecución de la labor encomendada. En consecuencia, no puede ser sujeto de una absoluta subordinación o dependencia. De ahí que el artículo 32, numeral 3 de la Ley 80 de 1993 determina que «En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales».

La anotada providencia aclara que lo que debe existir entre la entidad contratante y el y contratista es una relación de *coordinación de actividades*, que conlleva a que el contratista se somete a ciertas condiciones necesarias a efectos del desarrollo eficiente del objeto contractual, como puede ser el cumplimiento de un horario o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados, catalogando a los contratistas estatales como colaboradores ocasionales de la Administración, que brindan apoyo o acompañamiento transitorio a la entidad, sin que pueda predicarse de su vinculación algún ánimo o vocación de permanencia.

La misma sentencia del **9 de septiembre de 2021** estableció como criterios o indicios para identificar la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente por contratos de prestación de servicios las siguientes:

2.3.3.2. Subordinación continuada

*102. De acuerdo con el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, la subordinación o dependencia del trabajador constituye el **elemento determinante** que distingue la relación laboral de las demás prestaciones de servicios, pues encierra la facultad del empleador para exigirle al empleado el cumplimiento de órdenes, imponerle jornada y horario, modo o cantidad de trabajo, obedecer protocolos de organización y someterlo a su poder disciplinario. No obstante, la*

¹ Sentencia de Unificación proferida el 9 de septiembre de 2021, por la Sección Segunda del Consejo de Estado. Rad. SUJ-025-CE-S2-2021 (2013-01143-01).

subordinación es un concepto abstracto que se manifiesta de forma distinta según cuál sea la actividad y el modo de prestación del servicio.²

103. La reiterada jurisprudencia de esta corporación –que aquí se consolida- ha considerado, como indicios de la subordinación, ciertas circunstancias que permiten determinar su existencia; entre estas, se destacan las siguientes:

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

*105. ii) **El horario de labores.** Normalmente, el establecimiento o imposición de una jornada de trabajo al contratista no implica, necesariamente, que exista subordinación laboral y, por consiguiente, que la relación contractual sea simulada. Así, ciertas actividades de la Administración (servicios de urgencia en el sector salud o vigilancia, etc.) necesariamente requieren la incorporación de jornadas laborales y de turnos para atenderlas. Por ello, si bien la exigencia del cumplimiento estricto de un horario de trabajo puede ser indicio de la existencia de una subordinación subyacente, tal circunstancia deberá ser valorada en función del objeto contractual convenido.*

*106. iii) **La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar.** Bien sea a través de la exigencia del cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, o la imposición de reglamentos internos, o el ejercicio del poder de disciplina o del *ius variandi*,³ la dirección y control efectivo de las actividades del contratista constituye uno de los aspectos más relevantes para identificar la existencia o no del elemento de la subordinación. En ese sentido, lo que debe probar el demandante es su inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la entidad, de manera que demuestre que esta ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en que llevó a cabo el cumplimiento de su objeto contractual. Así, cualquier medio probatorio que exponga una actividad de control, vigilancia, imposición o seguimiento por parte de la entidad, que en sana crítica se aleje de un ejercicio normal de coordinación con el contratista, habrá de ser valorado como un indicio claro de subordinación.*

*107. iv) **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*

² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A; sentencia de 24 de abril de 2019; radicado 08001-23-33-000-2013-00074-01(2200-16); C.P. William Hernández Gómez.

³ A este respecto: Guerrero Figueroa Guillermo: Manual del derecho del trabajo. Bogotá, Leyer, 1996, págs. 54 y 55.

acreditar, además de la permanencia de sus servicios, que la labor desarrollada se enmarca en el objeto misional de la entidad.

108. 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.

2.3.3.3. Prestación personal del servicio

109. Como personal natural, la labor encomendada al presunto contratista debe ser prestada de forma personal y directamente por este,⁴ 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.⁵

2.3.3.4. Remuneración

110. 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.(...)”

La sentencia anotada, unificó la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el sentido de precisar las siguientes reglas en las relaciones laborales encubiertas o subyacentes:

*(i) **La primera regla** define que el concepto de «término estrictamente indispensable», al que alude el numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es el señalado en los estudios previos y en el objeto del contrato, el cual, de acuerdo con el principio de planeación, tiene que estar justificado en la necesidad de la prestación del servicio a favor de la Administración, de forma esencialmente temporal y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia.*

*(ii) **La segunda regla** establece un **periodo de treinta (30) días hábiles, entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término de la no solución de continuidad**, el cual, en los casos que se exceda, podrá flexibilizarse en atención a las especiales circunstancias que el juez encuentre probadas dentro del expediente.*

*(iii) **La tercera regla** determina que, frente a la no afiliación al sistema de la Seguridad Social en salud, por parte de la Administración, es improcedente la devolución de los valores que el contratista hubiese asumido de más, en tanto se recaudaron como recursos de naturaleza parafiscal.*

⁴ Código Sustantivo del Trabajo, literal b) del artículo 23: [Es uno de los elementos esenciales del contrato de trabajo] «La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo».

⁵ Al respecto, véase, entre otras sentencias, la del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B; de 1 de marzo de 2018; radicado 2013-00117-01 (3730-2014); C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

Demandante: María Amparo Acosta Molina
 Demandado: Municipio de Rovira.
 Radicación: 73001-33-40-012-2016-00338-01
 Interno: 00975/19

Así las cosas, en cada caso en concreto deben examinarse las condiciones bajo las cuales se prestaron los servicios en aras de esclarecer, bajo el análisis probatorio pertinente, la verdadera naturaleza de la relación existente entre las partes para lo cual le corresponde a la parte demandante, en aplicación del principio de la carga de la prueba, allegar al proceso las pruebas que acrediten la existencia de los tres elementos mencionados, para la prosperidad de sus pretensiones.

CASO CONCRETO

Precisado lo anterior la Sala entra a determinar, con base en las pruebas documentales y testimoniales recaudadas sí, en el presente asunto, se configuran los elementos esenciales del contrato realidad, a saber: i) La prestación personal del servicio, ii) La contraprestación y iii) la subordinación o dependencia.

Frente a la relación contractual, reposa en el expediente copia de los siguientes contratos de prestación de servicios suscritos entre la demandante y el ente territorial demandado (folios 8 a 71 expediente digital Tomo I):

CONTRATO	PLAZO DE EJECUCION	OBJETO	VALOR
069 DE 28 ENERO 2010	5 MESES	APOYO DE ACTIVIDADES DE LA SECRETARIA GENERAL, AREA ARCHIVO Y CORRESPONDENCIA	\$ 3.250.000
114 DE 16 JULIO 2010	162 DIAS	APOYO DE ACTIVIDADES DE LA SECRETARIA GENERAL, AREA ARCHIVO Y CORRESPONDENCIA	\$ 4.200.000
06 DE 15 ENERO 2011	11 MESES	APOYO DE ACTIVIDADES DE LA SECRETARIA GENERAL, AREA ARCHIVO Y CORRESPONDENCIA	\$ 8.625.000

INTERRUPCION DE LOS SERVICIOS CONTRATADOS ENTRE 15 DE NOVIEMBRE DE 2011 Y 14 DE ENERO DE 2012

CONTRATO	PLAZO DE EJECUCION	OBJETO	VALOR
006 DE 14 ENERO 2012	3 MESES	APOYO A LA EJECUCION DEL PROYECTO MODERNIZACION Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE ROVIRA - TOLIMA	\$ 2.700.000
057 DE 17 ABRIL 2012	8 MESES 14 DIAS	APOYO A LA EJECUCION DEL PROYECTO MODERNIZACION Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE ROVIRA - TOLIMA	\$ 8.100.000
007 DE 26 ENERO 2013	6 MESES	APOYO A LA GESTION PARA LA MODERNIZACION Y EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA SECRETARIA DE GOBIERNO MUNICIPAL EN LOS DIFERENTES TRAMITES Y PROCESOS ADMINISTRATIVOS QUE SE ADELANTAN EN EL MUNICIPIO DE ROVIRA	\$ 6.366.000

Demandante: María Amparo Acosta Molina
 Demandado: Municipio de Rovira.
 Radicación: 73001-33-40-012-2016-00338-01
 Interno: 00975/19

154 DE 16 JULIO DE 2013	5 MESES	APOYO A LA GESTION DE LA SECRETARIA DE GOBIERNO MUNICIPAL EN LOS DIFERENTES TRAMITES Y PROCESOS ADMINISTRATIVOS QUE SE ADELANTAN EN EL MUNICIPIO DE ROVIRA	\$ 5.503.000
007 DE 3 ENERO 2014	6 MESES	APOYO A LA GESTION PARA LA EJECUCION DEL PROYECTO DE MODERNIZACION Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN EL APOYO DE ACTIVIDADES OPERATIVAS ADELANTADAS POR LA SECRETARIA DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE ROVIRA	\$ 5.869.849
123 DE 3 DE JULIO 2014	5 MESES	APOYO A LA GESTION PARA LA EJECUCION DEL PROYECTO DE MODERNIZACION Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN EL APOYO DE ACTIVIDADES OPERATIVAS ADELANTADAS POR LA SECRETARIA DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE ROVIRA	\$ 5.869.849
005 DE 6 DE ENERO 2015	5 MESES	APOYO A LA GESTION PARA LA EJECUCION DEL PROYECTO DE MODERNIZACION Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN EL APOYO DE ACTIVIDADES OPERATIVAS ADELANTADAS POR LA SECRETARIA DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE ROVIRA	\$ 5.125.000
102 DE 10 DE JUNIO 2015	6 MESES	APOYO A LA GESTION PARA LA EJECUCION DEL PROYECTO DE MODERNIZACION Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN EL APOYO DE ACTIVIDADES OPERATIVAS ADELANTADAS POR LA SECRETARIA DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE ROVIRA	\$ 7.700.000

Reposa en el expediente certificación del pagador del ente territorial en el que se establece que efectivamente a la demandante se le cancelaron los valores acordados en cada uno de los contratos referidos. (fl 72 a 73 cuaderno digital I)

PRUEBA TESTIMONIAL

La parte demandante trajo como testigo al presente proceso a la señora **Yuli Andrea Torres Cardozo** contratista del Municipio entre *mayo de 2014 y el 30 de diciembre de 2015* quien, en declaración rendida, entre otras cosas, manifestó:

*“(…) **Preguntado:** Dicho lo anterior señora Yuli, por favor, cuénteles al Despacho si conoce a la señora María Amparo Acosta Molina y en caso afirmativo, ¿desde cuándo la conoce y por qué la conoce? **Contestó:** La conozco hace aproximadamente quince años porque vivo en el municipio y conocí a la hija cuando yo estaba en el colegio y la veía, pues, a la señora Amparo. Por lo regular uno conoce a todo el mundo en el pueblo. **Preguntado:** ¿De esa situación que yo le*

Demandante: María Amparo Acosta Molina
Demandado: Municipio de Rovira.
Radicación: 73001-33-40-012-2016-00338-01
Interno: 00975/19

acabo de poner de presente, respecto a su vinculación con el municipio, ¿qué me puede contar, ¿qué sabe usted? **Contestó:** Que ella siempre trabajó con la Alcaldía, siempre yo la veía que era trabajadora de la Alcaldía y después que yo entré a la Alcaldía me di cuenta la relación que tenía, pues, que era trabajadora. **Preguntado:** ¿Usted me dice que ella trabajaba para la Alcaldía? **Contestó:** Si señora. **Preguntado:** ¿Sabe usted bajo que modalidad era la vinculación de la señora para con la Alcaldía? **Contestó:** Después que yo empecé a laborar, todos prestación de servicios. **Preguntado:** ¿La de la señora María Amparo? **Contestó:** Sí. **Preguntado:** ¿Sabe qué funciones cumplía? **Contestó:** Si señora, cuando yo laboraba allá, ella era como la secretaria de la Doctora Vicky Gil, ella se dedicaba a hacer todo lo que la señora le ordenara hacer. **Preguntado:** Para que nos ilustre a todos, ¿quién es la señora Vicky Gil? **Contestó:** Ella en ese entonces era secretaria de Gobierno y ella era la que le colocaba, como en si decir, las funciones de la señora María Amparo. Entonces, ella le ordenaba contestar oficios, la correspondencia, ella era la encargada de organizar la correspondencia, de entregarnos a cada dependencia lo que nos correspondía, todo, prácticamente se le preguntaba a ella, si íbamos a hacer una Resolución, ella era la que nos daba el número, ella era la que se encargaba de prácticamente de todo, ayudaba a hacer contratación. **Preguntado:** ¿y usted sabe eso o por qué puede usted contarme esa situación? **Contestó:** Porque yo era empleada también, yo trabajaba también en la Alcaldía **Preguntado:** ¿En qué Área? **Contestó:** yo trabajaba con planeación, llevando un proyecto que era "Titulación de predios fiscales" en ese entonces y me daba cuenta, para poder hacer las resoluciones de mi trabajo tenía que ir a preguntarle a ella y a veces, pues no me colocaba mucha atención porque tenía mucho trabajo. **Preguntado:** Si lo sabe, podría indicarle al Despacho, ¿si la señora María Amparo cumplía algún tipo de horario para el cumplimiento de sus funciones? **Contestó:** Si señora, de siete y media de la mañana hasta las doce, doce y media. De ahí salíamos a almorzar y volvíamos a las dos de la tarde, de ahí hasta las cinco y media, ese era el horario, pero igual, si había funciones que teníamos que quedarnos, teníamos que quedarnos hasta terminarlas y por lo regular la señora amparo se quedaba hasta tarde. **Preguntado:** ¿Tenía la señora María Amparo algún jefe? **Contestó:** Pues en sí era la Doctora Vicky Gil. **Preguntado:** ¿Sabe usted si la señora María Amparo podía retirarse libremente de su lugar de trabajo o si debía solicitar algún tipo de permiso para hacerlo y si lo sabe, por qué lo sabe? **Contestó:** Porque yo me daba cuenta cuando ella le preguntaba a ella "¿si me necesita para algo más Doctora?", "¿Ya me puedo ir?" y ella le decía: "si Amparito", "no Amparito". o a veces, ella se iba y Amparito quedaba haciendo su trabajo. **Preguntado:** ¿Si lo sabe, podría indicarle al Despacho si las funciones que se le asignaron a la señora María Amparo podían ser cumplidas desde otro sitio distinto al del puesto de trabajo que usted menciona, tenía en la Alcaldía? **Contestó:** No señora, porque toda la información está ahí, el computador, el uso de lo que se necesita para cumplir la función estaba allá. **Preguntado:** ¿Sabe usted cuál fue el tiempo de vinculación de la señora María Amparo para con el municipio de Rovira? **Contestó:** Pues yo siempre la vi como trabajadora de la Alcaldía, antes de yo ingresar, pero, después de que yo ingresé, yo ingresé en mayo de 2014 hasta el 30 de diciembre de 2015 y fue en ese transcurso que yo conocí que hacía ella allá. **Preguntado:** ¿Sabe usted cuándo terminó ella sus funciones? **Contestó:** El 30 de, pues aproximadamente, según contrato, el 30 de diciembre de 2015, pero si no estoy mal a ella le tocó ir los primeros días de enero a hacer empalme y entregar su función a la nueva funcionaria. **Preguntado:** ¿Sabe usted cómo era la remuneración de la señora María Amparo? **Contestó:** Mensual. **Preguntado:** ¿Y sabe usted si le pagaban seguridad social, o si era ella quien tenía que asumir ese tipo de gastos? **Contestó:** Pues según el contrato, era prestación de servicios, entonces, a ella le tocaba asumir ese costo. **Preguntado:** ¿Es tan amable y nos explica qué función desempeñaba usted allá en la Alcaldía por prestación de servicios? o sea, usted en qué laboraba, ¿qué hacía a diario en su función que hacía en la Alcaldía? **Contestó:** Yo era trabajadora también, como prestación de servicios en el proyecto de Titulación de predios fiscales. **Preguntado:** ¿Yo quiero saber qué hacía en el día usted y dónde desempeñaba la función?, **Contestó:** Yo trabajaba en la oficina, compartía oficina con Neisy y Nilson y yo me dedicaba a hacer las Resoluciones y nos tocó visitar predio a predio para determinar cuáles eran los ejidos y cuáles no del municipio, para poder entregar. **Preguntado:** ¿Dentro de las funciones

que usted desempeñaba en la Alcaldía municipal ¿permanecía todo el tiempo en la Alcaldía o tenía que salir? **Contestó:** En algunas veces y fue poco tiempo que se visitaron solamente los predios ejidos del municipio para determinarlos, pero fue muy poco. Después, pues, yo quedé embarazada y obviamente no podía salir a terreno, en ese entonces ya entró Diana Castillo, que ella era la que me reemplazaba y ella era la que hacía esas cosas, ella era la que salía a terreno.

Preguntado: ¿Infórmele al Despacho si todos los días que usted laboró en la Alcaldía tuvo la oportunidad de verificar que la señora Amparo también cumpliera el mismo horario o saliera después de usted? **Contestó:** Si señora, porque a veces yo salía y ella quedaba allá o a veces a mí también me tocaba quedarme y ella también me acompañaba, pues, ella en su Despacho y yo en el mío.

Preguntado: ¿Usted alguna vez pudo observar el contrato de prestación de servicios o usted por qué habla de contrato de prestación de servicios de la señora Amparo? **Contestó:** Porque todos hablábamos de que éramos por prestación de servicio, pero yo nunca vi ni el de ella ni el de nadie, solo el mío.

Preguntado: Infórmele al Despacho ¿si la Doctora Vicky tenía a cargo en su oficina más personas por prestación de servicios o solo era exclusivamente la señora Amparo? **Contestó:** Hasta donde tengo entendido, también Marta Calderón y tenía otra muchacha, pero ella era contratada directamente con la Alcaldía.

Preguntado: ¿Y Martha Calderón desempeñaba funciones idénticas a la de la señora Amparo o ella hacía otras cosas? **Contestó:** La verdad no sabría decirle exactamente, no se.

Preguntado: No tengo más preguntas señora Juez”

De igual manera, compareció la señora **Maira Alexandra Bedoya Castro**, contratista del Municipio entre **febrero del 2011 hasta julio del 2014** quien sostuvo en su declaración, entre otras cosas, lo siguiente:

“(…) **Preguntado:** ¿por favor cuéntenos si usted conoce a la señora María Amparo Acosta Molina y en caso de que la conozca, por qué la conoce y desde hace cuánto la conoce? **Contestó:** Si, a la señora Amparo la conozco desde hace más de veinte años, fuimos vecinas, en este momento, actualmente, igual somos nuevamente vecinas, fuimos compañeras de trabajo y yo también trabajé en la Alcaldía por mucho tiempo, digamos que ha sido una mujer pues, digamos reconocida en el municipio, entonces, la conozco totalmente.

Preguntado: Menciona usted que la conoció pues, por ser vecinas y por ser compañeras de trabajo. ¿Sabe usted cómo era la vinculación de la señora María Amparo para con la Alcaldía de Rovira? **Contestó:** Si señora, ella era trabajadora. Lo fue por mucho tiempo desde que yo tengo uso de razón ella ha trabajado allá, trabajó y lo mismo que le decía, yo fui compañera de ella, yo trabajé también unos años ahí y fuimos compañeras. Pertenecíamos a la misma dependencia.

Preguntado: ¿Bajo qué modalidad era esa vinculación? **Contestó:** Ella trabajaba por prestación de servicios.

Preguntado: ¿Sabe usted que funciones cumplía ella? **Contestó:** Si señora, ella era la encargada de correspondencia; además, manejaba lo que era el archivo, ella era la que respondía oficios, era como una auxiliar de la secretaria de gobierno, respondía resoluciones, derechos de petición y todo lo que le encargaba la secretaria de gobierno, entre otras.

Preguntado: ¿Su vinculación era también por contrato de prestación de servicios? **Contestó:** Si señora, por prestación de servicios.

Preguntado: ¿y qué funciones cumplía usted? **Contestó:** Yo era el enlace de víctimas, atención a las víctimas de desplazamiento forzado.

Preguntado: Por favor, indíqueme al Despacho si la señora María Amparo cumplía algún tipo de horario en el ejercicio de sus funciones o si era autónoma al momento de llegar a su lugar de trabajo y se retiraba cuando quería o cómo funcionaba esa parte. **Contestó:** No, ella era una de las más cumplidas. Ella cumplía horario; sin embargo, en el momento ya de finalizar la jornada, casi siempre hacía extras, entonces, ella en el horario era muy cumplida, ella no era de retirarse cuando quisiera, no señora. Ella cumplía el horario.

Preguntado: ¿Sabe usted si ese horario era impuesto o era voluntario que ella cumplía, pues, digamos ese turno de trabajo como usted lo menciona, y si era impuesto, quién lo imponía? **Contestó:** Pues el horario hasta el momento que yo trabajé siempre era de ocho de la mañana a doce y media y de dos a cinco y media, era el horario que había para la atención. Pues, como ella tenía también atención al público, pues le

Demandante: María Amparo Acosta Molina
Demandado: Municipio de Rovira.
Radicación: 73001-33-40-012-2016-00338-01
Interno: 00975/19

tocaba estar permanentemente ahí. **Preguntado:** ¿Sabe usted si la señora María Amparo tenía alguna jefe y si así era, cuál era y por qué? **Contestó:** Si, la jefe inmediata de la señora Amparo era, en una administración anterior, la Doctora Lilian Collazos, era la Secretaria General y de Gobierno y en la administración siguiente, era la Doctora Vicky del Pilar Gil, también secretaria de gobierno y era la jefe inmediata porque lo que ella realizaba dependía de esa secretaria.

Preguntado: ¿Si lo sabe y como usted menciona que fueron compañeras de trabajo durante algún tiempo, para retirarse de su puesto de trabajo la señora María Amparo podía hacerlo libremente o debía solicitar permiso? **Contestó:** Ella solicitaba el permiso, ella le informaba a la jefe inmediata, a la secretaria de gobierno, que se iba a retirar por alguna razón, ella informaba.

Preguntado: ¿Sabe usted como era la remuneración o el pago por la prestación de los servicios de la señora María Amparo? **Contestó:** Si señora, el pago era mensual. **Preguntado:** ¿En el caso de la señora María Amparo, ¿sabe usted quien estaba a cargo del pago de los gastos de seguridad social? **Contestó:** Era independiente, entonces, ella era la que estaba a cargo del pago.

Preguntado: ¿Sabe usted cuál fue el tiempo de vinculación, si lo sabe, de la señora María Amparo con el municipio de Rovira? **Contestó:** Si señora, ella trabajó desde enero de 2010 hasta el último día de la administración del Doctor que fue en diciembre del 2015. **Preguntado:** ¿Sabe usted si esa vinculación fue continua o discontinua? **Contestó:** No, fue continua. Si señora.

Preguntado: ¿Tiene usted de pronto alguna demanda respecto del municipio de Rovira por los mismos hechos que se están acá debatiendo? **Contestó:** No señora. **Preguntado:** ¿usted le ha manifestado al Despacho que la señora Amparo cumplía un horario, ese horario a que usted se refiere es el horario que cumplían todos los funcionarios de la Alcaldía? **Contestó:** La gran mayoría, si señora. **Preguntado:** ¿Cuál era la diferencia? **Contestó:** Había empleados que no cumplían el horario, llegaban un poco más tarde, se iban un poco antes, pero pues, doña Amparo la verdad era de las más cumplidas en ese horario.

Preguntado: Infórmele al Despacho ¿desde cuándo a cuándo laboró usted en la Alcaldía y cuáles eran las funciones que desempeñaba? **Contestó:** Si señora, yo laboré desde febrero del 2011 hasta julio del 2014. **Preguntado:** Ya que observa la suscrita que le constan fechas exactas de vinculación de la señora Amparo, infórmele al Despacho ¿por qué razón tiene tanta exactitud en esas fechas? **Contestó:** Si señora, la señora Amparo yo tengo conocimiento de las fechas que ella laboró porque ella antes de estar ahí en la Alcaldía nuevamente, ella fue secretaria del Concejo, el cual yo tuve conocimiento porque mi mamá estuvo como secretaria un año antes que ella. En la terminación de ella como secretaria del Concejo fue cuando entró a laborar en la Alcaldía nuevamente. Por eso tengo el tiempo exacto. Yo pues tengo contacto un poquito con la Alcaldía, por eso tengo el conocimiento.

Preguntado: ¿Infórmele al Despacho si dentro de la oficina de la Doctora Vicky Gil había más personal laborando con ella? **Contestó:** En la oficina como tal si, éramos tres y con la Doctora Vicky cuatro, cuando, pues, hubo un cambio de Alcaldía, entonces, el la Alcaldía anterior estábamos cuatro personas ahí, ya en la siguiente Alcaldía, ella tenía una oficina personal, pero, pues, la verdad, doña Amparo, todo era Amparo, Amparo, Amparo, entonces. **Preguntado:** Infórmele al Despacho si su labor era permanente en la Alcaldía o se tenía que salir o tenía que cumplir alguna capacitación o algo por el estilo. **Contestó:** Casis siempre era permanente. Sí tenía que salir a capacitaciones o a visitas de campo, pero casi siempre era permanente. Casi siempre las reuniones acá en Ibagué y las capacitaciones eran los lunes y los lunes no laboramos allá. Lo mismo que yo las visitas de campo casi siempre las dejaba para días que no laboraba, para no intervenir, porque yo tenía atención al público, entonces era para no intervenir con eso y poder atender. **Preguntado:** Usted informa al Despacho que ella contestaba derechos de petición. ¿La Doctora Vicky no hacía esta función? **Contestó:** No, doña Amparo era la que contestaba los derechos de petición. Pues la Doctora Vicky para poder firmar, ella pues, lo revisaba, pero la que los hacía era doña Amparo, ella hacía más de lo que le correspondía.

Contestó: No tengo más preguntas señora Juez. (...) **Preguntado:** ¿Sabe usted si de planta había alguna otra persona que cumpliera las mismas funciones que la señora María Amparo? **Contestó:** No señora.”

Preguntado: ¿Sabe usted si de planta había alguna otra persona que cumpliera las mismas funciones que la señora María Amparo? **Contestó:** No señora.”

Preguntado: ¿Sabe usted si de planta había alguna otra persona que cumpliera las mismas funciones que la señora María Amparo? **Contestó:** No señora.”

Preguntado: ¿Sabe usted si de planta había alguna otra persona que cumpliera las mismas funciones que la señora María Amparo? **Contestó:** No señora.”

Preguntado: ¿Sabe usted si de planta había alguna otra persona que cumpliera las mismas funciones que la señora María Amparo? **Contestó:** No señora.”

Preguntado: ¿Sabe usted si de planta había alguna otra persona que cumpliera las mismas funciones que la señora María Amparo? **Contestó:** No señora.”

Preguntado: ¿Sabe usted si de planta había alguna otra persona que cumpliera las mismas funciones que la señora María Amparo? **Contestó:** No señora.”

Preguntado: ¿Sabe usted si de planta había alguna otra persona que cumpliera las mismas funciones que la señora María Amparo? **Contestó:** No señora.”

Preguntado: ¿Sabe usted si de planta había alguna otra persona que cumpliera las mismas funciones que la señora María Amparo? **Contestó:** No señora.”

Preguntado: ¿Sabe usted si de planta había alguna otra persona que cumpliera las mismas funciones que la señora María Amparo? **Contestó:** No señora.”

Preguntado: ¿Sabe usted si de planta había alguna otra persona que cumpliera las mismas funciones que la señora María Amparo? **Contestó:** No señora.”

Preguntado: ¿Sabe usted si de planta había alguna otra persona que cumpliera las mismas funciones que la señora María Amparo? **Contestó:** No señora.”

Preguntado: ¿Sabe usted si de planta había alguna otra persona que cumpliera las mismas funciones que la señora María Amparo? **Contestó:** No señora.”

Preguntado: ¿Sabe usted si de planta había alguna otra persona que cumpliera las mismas funciones que la señora María Amparo? **Contestó:** No señora.”

Demandante: María Amparo Acosta Molina
Demandado: Municipio de Rovira.
Radicación: 73001-33-40-012-2016-00338-01
Interno: 00975/19

Hechas las anteriores precisiones y efectuada la debida relación del material probatorio obrante en el expediente, corresponde a la Sala verificar si en el presente asunto, se evidencian o no los presupuestos necesarios para la estructuración de la relación laboral alegada por la parte demandante.

DE LA PRESTACION PERSONAL DEL SERVICIO Y LA REMUNERACION

El material probatorio recaudado, especialmente las copias de los contratos de prestación de servicios suscritos entre el municipio demandado y la actora y la certificación expedida por tesorero del ente territorial, permite establecer como primera medida, que la demandante constituyó una relación contractual con el Municipio de Rovira a través de once (11) contratos de prestación de servicios con forma de pago mensual, ejecutados entre el 15 de enero de 2010 y el 15 de noviembre de 2011, los cuales tenían como objeto **el apoyo de actividades de la secretaria general, área archivo y correspondencia**; y entre el 14 de enero de 2012 y el 10 de diciembre de 2015 para la prestación de servicios de **apoyo para asuntos de índole administrativo en diferentes dependencias del ente territorial, secretaria General y de Gobierno**.

De la anterior relación contractual se concluye, sin mayores dificultades, que la demandante ejerció labores de apoyo en el área administrativa del municipio demandado, variando sus funciones en algunas ocasiones de acuerdo con el objeto de los contratos relacionados y que por dicha prestación de sus servicios recibió una remuneración, situación que fue corroborada con la certificación expedida por el Tesorero del ente territorial Demandado; evidenciándose así *la prestación personal del servicio contratado por parte de la demandante, y el recibo de una remuneración de carácter económico como contraprestación de este*, conforme lo detallan los documentos recaudados.

En ese estado de cosas, es evidente que tanto *la prestación del servicio como la remuneración*, los dos primeros elementos de la relación laboral, se encuentran acreditados, por lo que se procede a realizar el análisis del último y más importante elemento, que hace referencia a la subordinación

DE LA SUBORDINACION Y DEPENDENCIA

En referencia a este elemento, una vez analizados los medios de prueba allegados al plenario, para esta colegiatura, los elementos probatorios arrimados en debida forma, en especial las declaraciones rendidas por los testigos permiten establecer que existió una relación laboral entre el demandante y la demandada. Por tal razón, esta sala de decisión considera que, en cuanto a la relación contractual de la demandante con el municipio demandado esta **SI** se desnaturalizó, y, en consecuencia, es dable aplicar el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades para declarar la existencia de una relación laboral entre la actora y el municipio de Rovira, entre otras, por las siguientes razones:

En primer término, se encuentra acreditado en el expediente que la demandante suscribió **11 contratos** de prestación de servicios con la entidad demandada para cumplir actividades de índole administrativo (**apoyo de actividades de la secretaria general, área archivo y correspondencia**) en el municipio accionado entre el año 2010 y 2015, existiendo una interrupción de alrededor de dos meses entre el mes de noviembre de 2011 y enero de 2012

De igual manera, en la sentencia de unificación del **9 de septiembre de 2021**, **SUJ-025-CE-S2-2021**, traída a colación en párrafos anteriores se establecieron unos criterios o indicios para identificar la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente por contratos de prestación de servicios, a saber: **1) lugar de trabajo, 2) El horario de labores, 3) La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar y 4) 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;** los cuales se encuentran acreditados en su totalidad en el sub lite.

Frente a **lugar de trabajo**, la prueba obrante en el plenario acredita que efectivamente la prestación del servicio y dada la naturaleza de la actividad contratada, se efectuaba en las instalaciones del Municipio demandado, y no podría ser en otro lugar, atendiendo a que la demandante entre el año 2010 y 2011 fue contratada para el manejo del archivo y correspondencia, y a partir del año 2012 su relación contractual se suscribió al apoyo a la *secretaría General y de Gobierno*.

En lo atinente al **horario de labores**, este quedó claramente establecido, pues la prueba testimonial recibida en conjunto con las labores asignadas lleva a la conclusión que la demandante cumplía un horario de trabajo para realizar las labores contratadas, siendo indudable que las actividades desplegadas por la actora requerían de su permanencia en el sitio de trabajo, pues se desarrollaban consuetudinariamente en los horarios establecidos por el ente territorial demandado.

En lo referente a **la dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar** se advierte que las personas llamadas a declarar fueron enfáticas en sostener que las labores a realizar por la demandante se ejercían bajo la supervisión, subordinación y dependencia inmediata de un superior jerárquico, para el caso, se dijo era la secretaria de gobierno señora Vicky Gil, lo que conlleva a concluir que la relación contractual de la demandante se dio en un contexto de subordinación como cualquier empleado adscrito de planta.

Por último, frente a **que las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta**, señala esta colegiatura que si bien es cierto tal y como lo esgrimió el A quo, no se allegó el respectivo manual de funciones de la entidad demandada, también lo es que revisadas las funciones contratadas las mismas hacen parte de las tareas que toda entidad territorial diariamente ejecuta, por lo que no es necesario que repose en el expediente el manual de funciones de los empleos de planta adscritos al ente territorial para establecer que las labores ejecutadas por la demandante corresponden al día a día de su desempeño, atendiendo a que no se concibe una entidad territorial sin Secretaría de Gobierno, dependencia de archivo o correspondencia, que se requieren para atender las labores legales que como ente territorial debe cumplir.

En atención a lo anterior es posible colegir que las actividades desarrolladas por la señora MARIA AMPARO ACOSTA MOLINA, revisten las características propias de un empleo de carácter permanente, pues el desempeño de labores en el área de archivo, correspondencia y apoyo a la gestión de la Secretaría general y de Gobierno del ente territorial, consulta un proceso que se realiza a diario y cumpliendo funciones de vital importancia para la institución, acreditándose con la prueba testimonial recaudada que estas labores hacen parte del quehacer administrativo diario en un ente territorial, denotándose en consecuencia el desempeño de labores y actividades de la actora en

Demandante: María Amparo Acosta Molina
Demandado: Municipio de Rovira.
Radicación: 73001-33-40-012-2016-00338-01
Interno: 00975/19

las mismas situaciones y condiciones de dependencia de cualquier otro funcionario público.

En este orden de ideas se concluye que el objeto que se estableció en los contratos suscritos entre la demandante y el municipio accionado, implicaban actividades que exigen para su ejecución necesaria dependencia y subordinación, razón por la cual la Sala al realizar una valoración bajo las reglas de la sana crítica de las pruebas allegadas al proceso, encuentra demostrados los elementos constitutivos de una relación laboral, lográndose demostrar la existencia de los tres elementos que configuran el contrato realidad, a saber: la prestación personal, la subordinación continuada y la remuneración durante los servicios contratados, situación por la cual se revocara la sentencia impugnada en tal sentido.

Ahora bien, establecido lo anterior, la Sala procederá con el análisis de la **prescripción** de las prestaciones sociales a que tiene derecho la demandante, en consonancia con la declaratoria del reconocimiento del contrato realidad, y la devolución de los aportes a seguridad social atendiendo a que es una de las pretensiones autónomas de la parte actora

Revisados los contratos suscritos por la demandante, si bien se advierten en algunos intervalos de tiempo entre uno y otro contrato, existió una interrupción que superó los 30 días, entre la finalización del contrato 006 de 15 de enero de 2011, suscrito por once meses y el contrato 006 de 14 de enero de 2012, presentándose «solución de continuidad» para efectos del cómputo de la prescripción al tenor de la sentencia de unificación de 9 de septiembre de 2021, por lo que al haberse realizado la reclamación administrativa el día 15 de marzo de 2016, se declararán prescritos los derechos laborales derivados de la relación contractual anteriores al 14 de enero de 2012, resaltando igualmente la sala que los intervalos en los que no se prestó el servicio con interrupción menor a 30 días con posterioridad a 14 de enero de 2012 se deben deducir de la indemnización que se ordenará reconocer.

Frente a la pretensión de devolución de aportes al sistema de seguridad social efectuados por la demandante y que se solicitan sean reconocidos por la parte actora es preciso señalar que resulta improcedente la devolución de los aportes en salud y parafiscales al contratista, tal como lo señalo la sentencia de unificación del **9 de septiembre de 2021, SUJ-025-CE-S2-2021** pese a que se haya declarado a favor del demandante la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente, en tanto dichas contingencias tienen la naturaleza de parafiscales, los cuales son de obligatorio pago y responden a un fin específico y, por lo tanto, no constituyen un crédito a favor del interesado.

Por último, al ser esta una sentencia constitutiva de derechos no resulta procedente el reconocimiento de indemnización moratoria e indemnización por despido sin justa causa. De igual manera, frente a las horas extras que se aduce laboró la demandante, dicha pretensión será negada, atendiendo a que no existe prueba de que el servicio fue prestado por la demandante en tiempo adicional al habitual.

RECAPITULACION

Así las cosas, la Sala revocará la sentencia impugnada y, en consecuencia, accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda, como quiera que los elementos de

Demandante: María Amparo Acosta Molina
Demandado: Municipio de Rovira.
Radicación: 73001-33-40-012-2016-00338-01
Interno: 00975/19

prueba obrantes en el plenario, dan cuenta que en el presente asunto se configuró una verdadera relación laboral entre la demandante y el Municipio demandado, que se trató de ocultar bajo la figura del contrato de prestación de servicios, configurándose el contrato realidad en aplicación de los principios consagrados en los artículos 13 y 53 constitucionales, por los periodos 15 de enero de 2010 y el 15 de noviembre de 2011, y entre el 14 de enero de 2012 y el 10 de diciembre de 2015

Por lo tanto, se declarará la nulidad del acto administrativo enjuiciado y como consecuencia se ordenará el pago de las cesantías y los intereses a las mismas adeudadas y demás prestaciones sociales a la actora que devengue un empleado de planta del Municipio de Rovira, durante el periodo en que la demandante laboró bajo las órdenes y prestando el servicio a dicha entidad, teniendo en cuenta el monto mensual pagado por concepto de honorarios contractuales, efectivas a partir del 14 de enero de 2012 y hasta el 10 de diciembre de 2015, en virtud del fenómeno de la prescripción, de los derechos laborales anteriores a **14 de enero de 2012** por las razones expuestas con anterioridad en esta providencia. A su vez, los intervalos en que no se prestó el servicio con interrupción menor a 30 días con posterioridad a 14 de enero de 2012 se deben deducir de la indemnización que se ordenará reconocer.

De igual manera, la entidad demandada deberá tomar el ingreso base de cotización o IBC pensional de la demandante (sobre los honorarios pactados), dentro de los periodos laborados por contrato de prestación de servicios, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados por la señora María Amparo Acosta Molina como contratista y los que se debieron efectuar, deberá cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante en concepto de aportes, pero solo en el porcentaje que le correspondía como empleador.

Asimismo, la demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al sistema general de Seguridad Social en pensiones durante el tiempo que duró su vinculación y, en el evento de no haberlo hecho o existir diferencia en su contra, deberá pagar o completar, según sea el caso, el porcentaje que le correspondía como trabajadora.

En lo atinente a los aportes a la Seguridad Social en salud, no procede ordenar su devolución.

Así mismo, no se reconocerán las horas extras solicitadas y tampoco se ordenará el reconocimiento de indemnización moratoria ni de indemnización por despido sin justa causa solicitadas.

COSTAS

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso.

De conformidad con lo anterior, se observa que el numeral 1 del artículo 365 del Código General del Proceso dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Así mismo, el numeral 4 *ibídem*

Demandante: María Amparo Acosta Molina
Demandado: Municipio de Rovira.
Radicación: 73001-33-40-012-2016-00338-01
Interno: 00975/19

señala que cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias. Finalmente, el numeral 8 *ídem* consagra que solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

Al respecto, según lo enseñado por el Consejo de Estado¹⁰, la condena en costas dentro del nuevo ordenamiento procesal administrativo, Ley 1437 de 2011, tiene dos ítems: un estándar objetivo que contempla que toda sentencia que se profiera dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa debe disponer la condena en costas, conforme las reglas del Código General del Proceso, y otro estándar que determina el juez, que tiene que ver con la revisión que hace el fallador frente a la forma en que se causan las mismas y en la medida de su comprobación (*como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso*), recalándose que ya no es necesaria una valoración cualitativa frente a la existencia de una conducta temerario o de mala fe por alguna de las partes.

Conforme a la composición de las costas, estas según el artículo 361 del CGP, están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho. En lo que respecta a las agencias en derecho, nuestro órgano de cierre ha sostenido que estas deben ser fijadas atendiendo la posición de las partes, y en aplicación a las tarifas contempladas en los acuerdos 1887 de 2003 y 10554 de 2016 expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura, según sea el caso, resaltando que el mismo ordenamiento jurídico advierte que las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas

Visto lo anterior, la Sala condenará en costas en ambas instancias a la parte demandada, teniendo en cuenta que se resuelve favorablemente el recurso de apelación y en virtud a que se revoca la sentencia impugnada que negó las pretensiones de la demanda. Para el efecto, se fijarán como agencias en derecho, la suma de UN (01) salario mínimo legal mensual vigente, que deberá ser liquidado por la Secretaría del Juzgado de origen, conforme lo establece el artículo 366 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de primera instancia del **21 de Junio de 2019**, proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, que negó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad del acto administrativo Oficio **ALC de 7 de abril de 2016**, mediante el cual la entidad demandada negó a la demandante el reconocimiento de una relación laboral en aplicación del principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades en materia laboral, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia

TERCERO: DECLARAR que en el presente asunto se configuró una verdadera relación laboral entre la demandante y el Municipio demandado, configurándose el contrato realidad en aplicación de los principios consagrados en los artículos 13 y 53

constitucionales, por los periodos 15 de enero de 2010 y el 15 de noviembre de 2011, y entre el 14 de enero de 2012 y el 10 de diciembre de 2015

CUARTO: CONDENESE al Municipio de Rovira Tolima, a cancelar a la señora **MARIA AMPARO ACOSTA MOLINA** a título de restablecimiento del derecho el pago de las cesantías y los intereses a las mismas, y demás prestaciones sociales que devengue un empleado de planta del Municipio de Rovira, durante el periodo en que la demandante laboró bajo sus órdenes y prestando el servicio a dicha entidad, teniendo en cuenta el monto mensual pagado por concepto de honorarios contractuales, efectivas a partir del 14 de enero de 2012 y hasta el 10 de diciembre de 2015, en virtud del fenómeno de la prescripción, de los derechos laborales anteriores a **14 de enero de 2012** por las razones expuestas con anterioridad en esta providencia. A su vez, los intervalos en que no se prestó el servicio con interrupción menor a 30 días con posterioridad a 14 de enero de 2012 se deben deducir de la indemnización que se ordenará reconocer.

De igual manera, la entidad demandada deberá tomar el ingreso base de cotización o IBC pensional de la demandante (sobre los honorarios pactados), dentro de los periodos laborados por contrato de prestación de servicios, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados por la señora María Amparo Acosta Molina como contratista y los que se debieron efectuar, deberá cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante en concepto de aportes, pero solo en el porcentaje que le correspondía como empleador.

Asimismo, la demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al sistema general de Seguridad Social en pensiones durante el tiempo que duró su vinculación y, en el evento de no haberlo hecho o existir diferencia en su contra, deberá pagar o completar, según sea el caso, el porcentaje que le correspondía como trabajadora

QUINTO: DECLÁRESE probada la excepción de PRESCRIPCIÓN con respecto a las sumas causadas con anterioridad al **14 de enero de 2012**.

SEXTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda

SEPTIMO: Las sumas que arrojen los numerales anteriores deberán ser actualizadas, con fundamento en los índices de inflación certificados por el DANE teniendo en cuenta lo expuesto en la parte considerativa de la providencia.

OCTAVO: La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del C.P.AC.A.

NOVENO: CONDÉNESE en costas en ambas instancias a la parte demandada, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia, reconociéndose como agencias en derecho a favor de la parte demandada, la suma de UN (01) salario mínimo legal mensual vigente. Por Secretaría del Despacho de origen, liquídense.

DECIMO: Ejecutoriada la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente al juzgado de origen, realizando las anotaciones de rigor y dejando las constancias correspondientes en el sistema justicia Siglo XXI.

Demandante: María Amparo Acosta Molina
Demandado: Municipio de Rovira.
Radicación: 73001-33-40-012-2016-00338-01
Interno: 00975/19

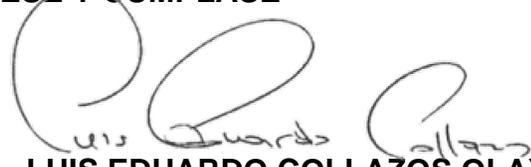
En cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del COVID 19, esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión mediante la utilización de medios electrónicos.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



BELISARIO BELTRAN BASTIDAS



LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA



ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA