



República de Colombia  
Rama Judicial del Poder Público  
Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja  
Correo institucional: j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co

Tunja, 12 DIC 2019

**DEMANDANTE:** RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE GARAGOA  
**RADICACIÓN:** 150013333014 2018-00057-00  
**ACCIÓN:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Previo el agotamiento de las etapas procesales precedentes y no existiendo vicios o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede este Despacho a proferir sentencia del medio de control de la referencia de conformidad con los artículos 181 inciso último y 187 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

## I. LA DEMANDA

### 1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA (fl. 3)

**PRIMERA.-** Que se declare que es nulo el acto administrativo contenido en el oficio de fecha 02 de noviembre de 2017 suscrito por el alcalde municipal de Garagoa, en su calidad de representante legal de dicho municipio y mediante el cual se da respuesta negativa a la petición interpuesta por el demandante reclamando las prestaciones sociales a que tiene derecho.

**SEGUNDA.-** Que se declare que entre **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY**, como trabajador y el Municipio de Garagoa, existió una relación laboral, entre el 24 de enero de 2014 y el 25 de julio de 2017.

**TERCERA.-** Que a título de restablecimiento del derecho, se condene al Municipio de Garagoa Boyacá a reconocer y pagar al actor, o a quien represente sus derechos, todas las sumas correspondientes a aportes a salud y pensión, cesantías, intereses de cesantías, vacaciones, prima de servicios, dotaciones y demás emolumentos dejados de percibir, inherentes a su cargo en igualdad de condiciones de los demás empleados públicos que prestan sus servicios al municipio de Garagoa, con efectividad a la fecha de la sentencia.

**CUARTA.-** Que la condena respectiva sea actualizada, aplicando los ajustes de valor (indexación) desde la fecha de la desvinculación hasta la de ejecutoria de la sentencia que le ponga fin al proceso.

**QUINTA.-** Que se ordene cumplir la sentencia en los términos que señala el artículo 192 del CPACA

### 2. HECHOS DE LA DEMANDA (fls. 1-3)

**PRIMERO.-** El municipio de Garagoa Boyacá dentro de su estructura orgánica cuenta con una biblioteca municipal y una Casa de la Cultura, la cual presta servicios al público de manera permanente, en horarios de 8 AM a 12 M y de 2 PM a 6 PM, de lunes a viernes y los fines de semana, alternando un sábado o un domingo de medio tiempo.

**SEGUNDO.-** Así mismo, dentro del calendario de actividades culturales y recreativas que desarrolla como entidad territorial, bajo la dirección del Secretario de Cultura y con el apoyo permanente del



bibliotecario y coordinador de la Casa de la Cultura, se realizan actividades los fines de semana y festivos, incluyendo jornadas nocturnas, dependiendo del tipo de evento que se cumpla.

**TERCERO.-** Aun cuando las funciones de bibliotecario y coordinador de la Casa de la Cultura, son permanentes, el municipio de Garagoa, no ha creado el cargo y de manera irregular lo ha proveído mediante la celebración de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión.

**CUARTO.-** Durante las últimas dos administraciones municipales, los alcaldes de turno decidieron contratar bajo el ropaje de contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión al señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY**, vinculado laboralmente mediante los siguientes contratos:

- (i) contrato No. AMG-035-2014 de fecha 24 de enero de 2014 por el término de 3 meses contados a partir del acta de inicio, la cual se suscribió ese mismo día, con una asignación mensual de \$900.000.
- (ii) contrato No. AMG-042-2014 de fecha 20 de junio de 2014 por el término de 4 meses contados a partir del acta de inicio, la cual se suscribió ese mismo día, con una asignación mensual de \$1.200.000.
- (iii) contrato No. AMG-020-2015 de fecha 19 de enero de 2015 por el término de 7 meses contados a partir del acta de inicio, la cual se suscribió ese mismo día, con una asignación mensual de \$1.330.000.
- (iv) contrato No. AMG-064-2015 de fecha 24 de agosto de 2015 por el término de 128 días contados a partir del acta de inicio, la cual se suscribió ese mismo día, con una asignación mensual de \$1.418.665,60.
- (v) contrato No. AMG-CD 009-2016 de fecha 8 de febrero de 2016 por el término de 6 meses contados a partir del acta de inicio, la cual se suscribió ese mismo día, con una asignación mensual de \$1.500.000.
- (vi) contrato No. AMG-CD 093-2016 de fecha 11 de agosto de 2016 por el término de 2 meses contados a partir del acta de inicio, la cual se suscribió ese mismo día, con una asignación mensual de \$1.500.000.
- (vii) contrato No. AMG-CD 0127-2016 de fecha 12 de octubre de 2016 por el término de 80 días contados a partir del acta de inicio, la cual se suscribió ese mismo día, con una asignación mensual de \$1.500.000.
- (viii) contrato No. AMG-CD 027-2017 de fecha 7 de febrero de 2017 por el término de 315 días contados a partir del acta de inicio, la cual se suscribió ese mismo día, con una asignación mensual de \$1.500.000.

**QUINTO.-** Mas allá de lo anotado en cada uno de los contratos antes relacionados, lo cierto es que desde el 24 de enero de 2014 y hasta el 25 de julio de 2017, el señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY**, de manera personal e ininterrumpida prestó sus servicios de bibliotecario municipal y coordinador de la Casa de la Cultura "Tomas Villamil" al municipio de Garagoa, bajo la subordinación Alcalde Municipal de turno y con la supervisión permanente del Jefe de Planeación, el Secretario de Gobierno y finalmente el Secretario de Cultura, a cambio de una remuneración periódica, la cual era cancelada de manera mensual y en las sumas de dinero ya señaladas.



**SEXTO.-** Durante el tiempo que duró la relación laboral, el trabajador **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY**, tuvo que cubrir de su propio patrimonio la totalidad de la afiliación a seguridad social y darse su dotación.

**SEPTIMO.-** El señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY** cumplió con eficiencia, eficacia y responsabilidad las funciones asignadas al cargo de bibliotecario y coordinador de la Casa de la Cultura, al punto que fue felicitado varias veces por parte del Archivo Nacional y la Red Nacional de Bibliotecas, incluso por el mismo alcalde.

**OCTAVO.-** De manera bilateral las partes decidieron el 25 de julio de 2017, dar por terminado el vínculo que los ligaba.

**NOVENO.-** El señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY**, a través de apoderado, mediante derecho de petición de fecha 13 de septiembre de 2017, solicitó al alcalde municipal de Garagoa, como representante legal del municipio, el reconocimiento y pago de sus acreencias laborales a que tiene derecho por haber laborado en el interregno descrito.

**DECIMO.-** Mediante oficio de fecha 2 de noviembre de 2015 recibida por correo el día 25 noviembre de 2017, el municipio de Garagoa a través de su alcalde ingeniero **JULIO ERNESTO SANABRIA GUERRA**, da respuesta a la reclamación administrativa, negando las solicitudes elevadas, pero aceptando dos cosas. En primer lugar que existió la relación laboral entre el municipio como contratante y el señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY** como empleado o trabajador por el tiempo señalado en la solicitud y que coincide con el referido en esta demanda y, que *“revisados los expedientes administrativos de la entidad para la vigencia 2016, el municipio de Garagoa efectuó pagos por concepto de cesantías, intereses de cesantías, primas, vacaciones y prestaciones sociales a favor de RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY”*.

### **3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACION:**

La parte demandante considera que se han vulnerado los artículos 2, 6, 25, 48 y 53 de la Constitución Política, al igual que la Ley 1437 de 2011, Ley 50 de 1990, Decreto 3115 de 1968, Decreto 1848 de 1969 y la Ley 6 de 1945.

El concepto de violación lo hace consistir en que al expedirse un acto administrativo como el cuestionado, se desconoce el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, atendiendo a que cuando una entidad pública tiene que cumplir una actividad de carácter permanente, debe crear el cargo y nombrar conforme los procedimientos establecidos la persona que deba ocupar el lugar; no obstante ello no se cumplió y el servicio fue prestado a través de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, trasgrediendo la norma Superior e incurriendo en falta disciplinaria.

Destaca que se utilizó el contrato de prestación de servicios como una forma de vinculación laboral para desarrollar funciones a cargo del Municipio, que son de carácter esencial y permanente, desconociendo la obligación de garantizar los derechos fundamentales del demandante al trabajo digno y la seguridad social, además de la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, pues los servicios se prestaron de forma personal, bajo continua subordinación y a cambio recibió de manera periódica una remuneración.



Adicionalmente considera que se vulneró el artículo 24 del CST, que establece la presunción que toda relación de trabajo personal se rige por ese tipo de contratos, lo que da lugar al reconocimiento y pago de prestaciones sociales.

## II. CONTESTACION DE LA DEMANDA (fls. 103-119)

Señala el apoderado del **MUNICIPIO DE GARAGOA**, que se opone a la totalidad de las pretensiones, por carecer de causa eficiente y de respaldo fáctico y probatorio que lleven a determinar que existió una relación laboral con el demandante y que se opone a las pretensiones económicas.

Menciona que no le constan los hechos 1 y 2, no lo son el 3, 4, y del 10 al 12, no son ciertos el 5, 7 y 8, siendo cierto el 9.

Aduce que existe el cargo de bibliotecario, desempeñado por un funcionario de planta, es decir, en propiedad, asimismo la Casa de la Cultura está en cabeza del Secretario de Cultura como lo certifica la Secretaría de Gobierno, quienes de forma continua e ininterrumpida realizan sus funciones y necesitan apoyo para la gestión, lo que justifica que se celebren contratos como el que es objeto de controversia, donde el actor cumplía actividades específicas de carácter temporal, conforme cada contrato.

Precisa que las actividades realizadas por el demandante encajaban en la figura del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, definido por el artículo 32 numeral 3 de la Ley 80 de 1993, teniendo funciones específicas y temporales conforme al objeto de cada contrato que no fueron continuos, liquidándolos en su momento, sin estar sujeto al cumplimiento de horario, sin recibir órdenes y adicionalmente contrataba con entidades públicas distantes geográficamente del ente territorial demandado, de manera que sus labores no fueron permanentes, pactándose un valor que incluía aportes a salud, pensión y riesgos laborales y no era salario, tampoco hubo subordinación sino supervisión del cumplimiento de las actividades pactadas, por lo que en ningún caso se genera relación laboral ni reconocimiento de prestaciones sociales.

Añade que al haber suscrito el demandante contratos con entidades distantes del Municipio de Garagoa, no es cierto que su desempeño haya sido personal e ininterrumpido, percibiendo dos o más ingresos del erario público y allega relación de contratos publicados en el SECOP y otros que no lo fueron.

Sostiene que en la C 154 de 1997 se indicó que los contratos de prestación de servicios versan sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional, donde el contratista goza de autonomía e independencia desde el punto de vista técnico y científico, siendo contratos temporales, por lo que no es admisible exigir el prestaciones propias de la relación laboral pues tratándose de actividades de apoyo no permanentes ni misionales, no comportan subordinación permanente ni continuada, no había horario sino que se coordinaba con las actividades y programas de la biblioteca y funcionamiento cultural del Municipio.

Propone como excepciones las que denominó *inexistencia de subordinación o dependencia continuada en la ejecución de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, inexistencia de jornada*



*laboral como elemento de la subordinación, inexistencia de acervo probatorio que desvirtúe la presunción contenida en el inciso 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, frente a los contratos estatales y celebración de otros contratos con otras entidades públicas con el demandante Ramón Guillermo durante el mismo lapso de tiempo.*

### III. TRASLADO DE EXCEPCIONES (fl. 148)

Se dio desde el 06 hasta el 08 de noviembre de 2018, sin pronunciamiento del demandante.

### IV. ACTUACION PROCESAL

#### 1. AUDIENCIA INICIAL

Admitida la demanda el día 31 de mayo de 2018 (fls. 88-91), notificadas las partes<sup>1</sup>, se corrió término común de 25 días (fl. 99) y traslado de 30 días (fl. 101), dejándose la constancia de reforma a la misma visto a folio 147. La parte demandada contestó el 17 de octubre de 2018 (fls. 103-119), el traslado de excepciones tuvo lugar entre el 06 y el 08 de noviembre de 2018, fijándose fecha para audiencia inicial mediante auto del 29 de noviembre de 2018 (fl. 154) y se llevó a cabo el 04 de marzo de 2019 (fls. 156-160), desarrollándose la misma en los términos del artículo 180 del C.P.A.C.A, culminando con la fijación de fecha para la audiencia de pruebas.

#### 2. AUDIENCIA DE PRUEBAS

En fechas 10 de junio y 16 de septiembre de 2019, se llevó a cabo la audiencia de pruebas, recibiendo las testimoniales decretadas e incorporándose las documentales arrimadas. (fls. 194-196, 215 y 216)

### V. ALEGATOS

- **PARTE DEMANDANTE (fls. 226-228)**

Indica la apoderada que el demandante prestó sus servicios al **MUNICIPIO DE GARAGOA** por espacio de cuatro años, como bibliotecario y director de la Casa de la Cultura, perteneciendo las instalaciones a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, cuyo horario conforme al artículo 11 del Decreto 1379 de 2010, no podía ser inferior a las 40 horas semanales, incluyendo los sábados y en los posible domingos y festivos, entonces se tenía prevista una jornada laboral diaria y semanal impuesta por el ente territorial, que impedía que la prestación de los servicios fuera independiente y a arbitrio del actor.

Agrega que los servicios que se prestan en los municipios a los usuarios de las bibliotecas son permanentes y por tanto quien cumpla con las funciones de bibliotecario, debe ser un servidor público vinculado de manera estable, siendo menester crear el cargo previamente, costumbre que se omite

---

<sup>1</sup> Ver folios 94 y ss



para permitir de manera caprichosa la vinculación de personas mediante la celebración de contratos de prestación de servicios, para ahorrarse el pago de las prestaciones sociales.

Advierte que quien adelanta actividades como bibliotecario, no puede ser cualquier persona, en tanto se requiere de un perfil determinado como el que cumplía el demandante, siendo un cargo de carrera que debió crearse al ser permanente, lo cual no ocurrió, optando por la contratación mediante órdenes de prestación de servicios, siendo contundente que existía jornada laboral, subordinación y salario, evidenciándose la existencia de un contrato realidad, en virtud del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas, hallándose acreditada con las pruebas recaudadas.

Puntualiza que conforme a lo normado en el artículo 24 del CST, se presume la existencia de un contrato de trabajo, situación que no logró desvirtuar el demandado, por el contrario se enrostró que existía una jornada laboral diaria y que abarcaba sábados, domingos y festivos; de igual modo se probó la subordinación por las órdenes que percibía del Alcalde o sus delegados y la existencia de una remuneración periódica por los servicios de bibliotecario, entonces se deben acoger las pretensiones de la acción.

- **PARTE DEMANDADA MUNICIPIO DE GARAGOA (fls. 221-225)**

Señala el apoderado que el vínculo que mantuvo el demandante con la entidad territorial no es laboral, sino netamente contractual, específicamente bajo la figura del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión para el desarrollo de actividades no permanentes, establecidos en la Ley 80 de 1993, que se ejecutaron con autonomía e independencia, así que no cumplen con los requisitos previstos en la SU 448 de 2016 para la configuración de una relación laboral, siendo carga de probarlos del demandante.

Apunta que en la declaración del señor **DAWAR RIVERA ZAMUDIO**, quien para la época de los hechos se desempeñaba como Secretario de Gobierno y ejercía la supervisión de varios de los contratos suscritos con el demandante, se concluye que no se configuraron los requisitos para aseverar que se materializó una relación laboral y que las actividades que desarrollaba eran las establecidas en dichos contratos y referidas a la coordinación para el cumplimiento del fin perseguido, concertadas entre contratista y supervisor.

Afirma que quedó demostrado que el actor fungía como Representante Legal de la Fundación Internacional de Emprendedores Comerciales FINECOM y que en la época de los hechos, suscribió varios contratos con diversas entidades, lo que deja en entredicho que su labor fuera ejecutada de manera personal e ininterrumpida, recibiendo varios emolumentos provenientes del erario público.

Alega que no se configuraron elementos de subordinación o dependencia continua, tales como imposición de jornada laboral y sometimiento a órdenes impartidas por un superior jerárquico, situaciones que no fueron acreditadas, por lo que no existen elementos de juicio que permitan inferir que en la ejecución de los contratos alegados, esas situaciones tuvieran lugar, de modo que los argumentos de la demanda son meras apreciaciones infundadas, profiriéndose el Oficio del 02 de noviembre de 2017 de manera legal, habiendo lugar a desestimar las pretensiones.



• **MINISTERIO PUBLICO:**

Guardó silencio.

**VI. RECUENTO PROBATORIO**

Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes y que por lo tanto se incorporaron al expediente como pruebas legalmente recaudadas y allegadas a la actuación procesal, razón por la cual se valorarán en conjunto, para soportar la decisión que en derecho corresponda:

**1. Documentales:**

**a. Aportadas por la parte demandante**

- Contratos de prestación de servicios suscritos entre el señora **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY** y el **MUNICIPIO DE GARAGOA:**

Folios	Nº contrato	Fecha	Término	Objeto	Valor
9-11	035-2014	24 de enero de 2014	3 meses	Apoyar a la administración municipal en el manejo y organización del archivo de la biblioteca municipal y funcionamiento de la casa de la cultura "Tomás Villamil"	\$2.700.000
12-14	042-2014	20 de junio de 2014	4 meses	Apoyar la realización, fomento y estímulo de las actividades y programas de la biblioteca municipal y funcionamiento de la casa de la cultura "Tomás Villamil"	\$4.800.000
15-18	020-2015	19 de enero de 2015	7 meses	Apoyar a la administración municipal en el manejo y organización de archivo, fomento y estímulo de las actividades y programas de la biblioteca municipal y funcionamiento de la casa de la cultura "Tomás Villamil"	\$9.310.000
19-22	064-2015	24 de agosto de 2015	128 días	Apoyar a la administración municipal en el manejo y organización de archivo, fomento y estímulo de las actividades y programas de la biblioteca municipal y funcionamiento de la casa de la cultura "Tomás Villamil"	\$5.674.662
23-30	009-2016	08 de febrero de 2016	6 meses	Prestar con autonomía técnica y administrativa los servicios de apoyo a la gestión, en el manejo, organización de archivo, fomento y estímulo de las actividades y programas de la biblioteca municipal y funcionamiento cultural del municipio	\$9.000.000
31-33	093-2016	11 de agosto de 2016	2 meses	Prestar con autonomía técnica y administrativa los servicios de apoyo a la gestión, en el manejo, organización de archivo, fomento y estímulo de las actividades y programas de la biblioteca municipal y funcionamiento cultural del municipio	\$3.000.000
34-37	127-2016	12 de octubre de 2016	80 días	Prestar con autonomía técnica y administrativa los servicios de apoyo a la gestión, en el manejo, organización de archivo, fomento y estímulo de las actividades y programas de la biblioteca municipal y funcionamiento cultural del municipio	\$4.000.000
38-44	027-2017	07 de febrero de 2017	315 días	Prestar con autonomía técnica y administrativa los servicios de apoyo a la gestión, en el manejo, en la coordinación de actividades y programas de la biblioteca municipal y funcionamiento cultural del municipio	\$15.000.000

- Certificado de asistencia a encuentro departamental de bibliotecarios, del **14 de marzo de 2014**. (fl. 55)
- Certificado de asistencia al curso de emprendimiento cultural para el desarrollo social con intensidad de 100 horas, de **mayo de 2014**. (fl. 56)



- Oficio del **17 de junio de 2014**, donde la Tutora Departamental Boyacá – Cundinamarca del Ministerio de Cultura - Red Nacional de Bibliotecas, señala que el demandante cuenta con las competencias, el liderazgo, la vocación de servicio y las habilidades necesarias para el desempeño del cargo. (fl. 59)
- Certificado de realización del diplomado en gestión de bibliotecas públicas, del **05 de diciembre de 2014**. (fl. 57)
- Certificado de participación en el curso de capacitación PVD Garagoa Tipo D, con intensidad de 20 horas, del **06 de febrero de 2015**. (fl. 54)
- Mención de reconocimiento al demandante, en su condición de contratista encargado de la operación y funcionamiento de la Biblioteca Municipal “Odilia Camacho Gómez” de Garagoa, de **diciembre de 2015**. (fl. 62)
- Oficio del **23 de mayo de 2016**, donde se informa al Alcalde de Garagoa que el bibliotecario ha sido seleccionado para hacer parte del proyecto Biblioteca – Escuela, siendo necesario que la Administración concediera permisos y apoyo al bibliotecario. (fl. 60)
- Oficio del **23 de mayo de 2016**, donde se invita al demandante a participar del seminario de formación Biblioteca – Escuela. (fl. 61)
- Certificado de asistencia al seminario Biblioteca – Escuela, adelantado entre el **13 y el 17 de junio de 2016**. (fl. 59)
- Resolución 2572 del **23 de septiembre de 2016**, *Por la cual se ordena la entrega de dotaciones bibliotecarias a Bibliotecas Públicas adscritas a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas*, encontrándose la Biblioteca “Odilia Camacho Gómez” de Garagoa. (fls. 65-69)
- Oficio del **29 de septiembre de 2016**, notificando al Alcalde de Garagoa sobre la selección de bibliotecas para participar en el proyecto Uso y apropiación de Tic en Bibliotecas Públicas – ciclo 3, lo que hace merecedora a su biblioteca de beneficios como dotaciones, formación e incentivos. (fl. 64)
- Certificado de asistencia a la formación presencial en apropiación de tecnología de bibliotecas públicas, de **noviembre de 2016**. (fl. 63)
- Acta de terminación anticipada del contrato AMG-CD-027-2017, suscrito entre el demandante y el Municipio de Garagoa, fechada del **26 de julio de 2017**. (fls. 45-46)
- Reclamación administrativa de prestaciones sociales, copia cotejada del **13 de septiembre de 2017**. (fls. 47-50)
- Oficio del **02 de noviembre de 2017**, en el que se da respuesta a la reclamación administrativa de prestaciones sociales elevada por el actor, de forma negativa. (fls. 51-52)

#### **b. Solicitadas por la parte demandante, Oficiar**

##### **1. Al MUNICIPIO DE GARAGOA, para que allegara:**

- Copia de los certificados de egreso para el pago de los contratos N° AMG-035-2014, AMG-042-2014, AMG-020-2015, AMG-064-2015, AMG-CD-009-2016, AMG-CD-093-2016, AMG-CD-127-2016, AMG-CD-027-2017 suscritos entre la Entidad Territorial y el señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY**, identificado con la CC N° 4.232.985 de Sáchica.
- Copia de toda la actuación administrativa surtida dentro del proceso sancionatorio iniciado contra el señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY**.
- Copia de la planta de personal del Municipio, de su estructura orgánica y de los convenios suscritos con el Ministerio de Cultura y el Archivo Nacional, especialmente de las obligaciones





derivadas de los mismos en relación con el funcionamiento de la Biblioteca Municipal y la Casa de la Cultura.

- Copia del pago de los aportes de salud y pensión que el demandante hizo desde el mes de enero de 2014 hasta julio de 2017 y que reposan en cada una de las cuentas de cobro que oportunamente se presentaron.

Lo anterior fue cumplido con Oficio N° 0329 del **04 de marzo de 2019**, y la respuesta acredita: (fls. 176-178)

- Al demandante se le cancelaba su pago a través de cheque a su nombre.
- Dentro de la estructura orgánica no existe el cargo de Bibliotecario Municipal.
- El actor allegó los pagos a ING pensiones y cesantías, SALUDCOOP y CAFESALUD E.P.S. y ARL positiva.

**En la copia de la actuación administrativa, se consignó lo siguiente:**

- Para el año 2017 el demandante no había cumplido sus funciones los días 24,27, 28 de febrero y 1 y 2 de marzo por motivo viaje; los días 27 y 28 de abril no realizó el acompañamiento a la actividad programada para el día del niño; el 12 y 16 de mayo incumplió actividades en los hogares infantiles y la del centro penitenciario del 11 de mayo, el 12 de mayo programado como día de la familia no asistió y el 15 de mayo no prestó servicio en la Biblioteca, se presentó el 15 sin incapacidad y el 16 no asistió a un evento a pesar que la incapacidad iba hasta el 15 de mayo; no se prestó el servicio los días 17,18, 20, 24, 25 y 28 de abril, lo mismo que en la primer semana de mayo con la debida regularidad; se utilizó mobiliario en un evento privado desarrollado en el Salón Social de la Parroquia quien lo tenía en secuestro por una deuda del contratista; que para el 28 de abril estaba realizando la misma actividad en el Municipio de Pachavita.
- Se presentaron quejas por la ausencia del contratista.
- En el plan de mejoramiento se suplantó la firma del supervisor.
- Se le citó a audiencia para posible declaratoria de incumplimiento los días **21 de marzo y 13 de junio de 2017**.
- El **05 de abril de 2017**, se levantó acta de audiencia de trámite de incumplimiento, con ocasión de la ejecución del contrato AMG-CD-027-2017, determinándose que no había lugar a sanciones dado que la modalidad de contratación por prestación de servicios, contaba con autonomía para el desarrollo de sus funciones, al igual que para el horario.
- El **04 de julio de 2017**, el actor radicó en la Alcaldía de Garagoa el escrito que denominó *renuncia irrevocable y motivada al contrato AMG-CD-027-2017*, señalando agresiones de las que había sido víctima, llegando a impedirle el ingreso a su lugar de trabajo y siendo desalojado, y adicionalmente indica que a pesar de las fechas de suscripción de los contratos su servicio ha



sido ininterrumpido, por lo que se había acordado tomaría 3 días en febrero y 2 en marzo para un viaje programado, sin poder hacer entrega de los elementos pues el **15 de junio de 2017** fue relevado abruptamente de sus funciones, siendo falaz el informe de supervisión en cuanto a que no existía incumplimiento.

- El **18 de julio de 2017**, se adelantó acta de audiencia de trámite de incumplimiento, con ocasión de la ejecución del contrato AMG-CD-027-2017, donde se explicaron cada uno de los puntos consignados en el informe del supervisor, endilgándose el incumplimiento de la administración municipal que impidió el ingreso del demandante a su lugar de trabajo, sin respetar su condición de contratista, sometiéndolo a horarios y órdenes, demorando el pago de sus honorarios por meses, cambiando las guardas del sitio, prohibiendo su ingreso al lugar y sustentando un incumplimiento para forzar la terminación del contrato, hasta conminarlo a presentar su renuncia.
- El **26 de julio de 2017** el demandante informa al Alcalde de Garagoa su deseo de dar por terminado el contrato AMG-CD-027-2017.
- El **26 de julio de 2017**, se reanuda el acta de audiencia de trámite de incumplimiento, con ocasión de la ejecución del contrato AMG-CD-027-2017, careciendo de objeto por la solicitud de terminación anticipada del mismo.
- El mismo **26 de julio de 2017**, se informa al demandante que no procede la renuncia irrevocable frente al contrato suscrito, conforme a su solicitud del 04 de ese mes.

2. A la **SECRETARIA DE HACIENDA DEL MUNICIPIO DE GARAGOA**, para que aportara:

- Certificación de las prestaciones sociales a que tiene derecho los empleados públicos vinculados con la entidad territorial.

Se cumplió con Oficio N° 0330 del **04 de marzo de 2019**, y la respuesta muestra a folios 174 y 175, detallando que las prestaciones sociales a que tienen derecho son: Bonificación por servicios prestados, prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, bonificación de recreación, prima de navidad, cesantía, intereses a las cesantías y dotaciones: calzado y vestido de labor.

**c. Aportadas por la parte demandada MUNICIPIO DE GARAGOA**

Adicional a lo aportado por la parte demandante, allegó respecto de la relación que se discute:

- Certificación expedida por la Secretaría de Gobierno del Municipio de Garagoa, donde se indica que la administración y dirección de la Biblioteca Municipal y la Casa de la Cultura "Tomás Villamil", se encuentra a cargo del Secretario de Cultura. (fl. 124)
- Relación de contratos para acreditar experiencia requerida, siendo contratista la **FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES - FINECOM**, así (fls. 125-126):



Nº contrato	Contratante	Objeto	Valor	Plazo	Fecha inicio	Fecha terminación
003	Concejo Municipal de Sáchica	Brindar logística necesaria para capacitación de mujeres deportistas	\$2.150.000	5 días	03 de marzo de 2008	15 de marzo de 2008
009	Municipio de Sáchica	Apoyo logístico para la celebración día del niño	\$14.184.000	5 días	09 de abril de 2015	30 de abril de 2015
SPG-CAG-020-2014	Municipio de Buena Vista Quindío	Prestar el servicio de apoyo logístico para el 9 de abril, día en el cual se realiza a nivel nacional la conmemoración del día nacional de la memoria y solidaridad con las víctimas de la violencia y la jornada de atención a las víctimas programada para el 8 de septiembre de 2014	\$4.000.000	14 días	18 de enero de 2014	15 de diciembre de 2014

- Contrato de prestación de servicios logísticos N° 009 del **28 de abril de 2015**, suscrito entre el Municipio de Sáchica y el señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY**, como representante de la **FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES - FINECOM**. (fls. 127-133)
- Contrato suscrito entre el **MUNICIPIO DE BUENA VISTA QUINDIO**, y la señora **ALEXA FERNANDA GARCIA CASTAÑO**, como representante legal de la **FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES - FINECOM**, con el objeto de *Prestar el servicio de apoyo logístico para el 9 de abril, día en el cual se realiza a nivel nacional la conmemoración del día nacional de la memoria y solidaridad con las víctimas de la violencia y la jornada de atención a las víctimas programada para el 8 de septiembre de 2014*. (fls. 135-138)
- Consulta del proceso 001-2016 en el SECOP I, donde aparece como contratante el Concejo Municipal de Oicatá y contratista el hoy demandante, con el objeto de *Prestación de servicios profesionales para la asesoría administrativa, contable y financiera y la formulación y ejecución del personal institucional de capacitaciones al Concejo Municipal*, firmado el **23 de noviembre de 2016** y con plazo de ejecución de 1 mes, por valor de \$5.475.000 y liquidado el 24 de marzo de 2017. (fls. 139-140)
- Acta de liquidación y finalización del contrato 01 de 2016, celebrado entre el Concejo Municipal de Oicatá y el hoy demandante como representante legal de la **FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES - FINECOM**, adelantada el **26 de diciembre de 2016**. (fl. 141)
- Certificado de existencia y representación legal de la **FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES - FINECOM**, del **17 de octubre de 2018**, inscrita el 07 de marzo de 2008, con domicilio en Sáchica, siendo representante legal el señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY**. (fls. 142-145)
- CD contentivo de los siguientes documentos en relación con el demandante y como representante legal de la FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES



- **FINECOM:**

- Cuadro relación de contratos suscrito con el Municipio de Garagoa

relación contratos secop -Guillermo franco -apoyo biblioteca										
#/Detalle del proceso secop.l	Objeto	Tipo	Estado	Entidad	Municipio(s)	fecha de suscripción	Cuantía	Evento	Fecha Evento	Nº contrato
17-12-6224237	PRESTAR CON AUTONOMIA TECNICA Y ADMINISTRATIVA LOS SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION, EN LA COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES Y PROGRAMAS DE LA BIBLIOTECA MUNICIPAL Y FUNCIONAMIENTO CULTURAL DEL MUNICIPIO.	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	Liquidado	BOYACÁ - ALCALDÍA MUNICIPIO DE GARAGOA	Boyacá: Garagoa	07 de febrero de 2017	\$15,000,000	Fecha de Liquidación	26/06/2017	DIRECTA AMG-CD-027-2017
16-12-5786437	PRESTAR CON AUTONOMIA TECNICA Y ADMINISTRATIVA LOS SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION, EN EL MANEJO, ORGANIZACIÓN DE ARCHIVO, FOMENTO Y ESTIMULO DE LAS ACTIVIDADES Y PROGRAMAS DE LA BIBLIOTECA MUNICIPAL Y FUNCIONAMIENTO CULTURAL DEL MUNICIPIO.	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	Liquidado	BOYACÁ - ALCALDÍA MUNICIPIO DE GARAGOA	Boyacá: Garagoa	12 de octubre de 2016	\$4,000,000	Fecha de Liquidación	30/12/2016	DIRECTA AMG-CD-127-2016
16-12-5545760	PRESTAR CON AUTONOMIA TECNICA Y ADMINISTRATIVA LOS SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION, EN EL MANEJO, ORGANIZACIÓN DE ARCHIVO, FOMENTO Y ESTIMULO DE LAS ACTIVIDADES Y PROGRAMAS DE LA BIBLIOTECA MUNICIPAL Y FUNCIONAMIENTO CULTURAL DEL MUNICIPIO.	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	Liquidado	BOYACÁ - ALCALDÍA MUNICIPIO DE GARAGOA	Boyacá: Garagoa	11 de agosto de 2016	\$3,000,000	Fecha de Liquidación	18/10/2016	DIRECTA AMG-CD-093-2016
16-12-4732639	PRESTAR CON AUTONOMIA TECNICA Y ADMINISTRATIVA LOS SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION, EN EL MANEJO, ORGANIZACIÓN DE ARCHIVO, FOMENTO Y ESTIMULO DE LAS ACTIVIDADES Y PROGRAMAS DE LA BIBLIOTECA MUNICIPAL Y FUNCIONAMIENTO CULTURAL DEL MUNICIPIO.	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	Liquidado	BOYACÁ - ALCALDÍA MUNICIPIO DE GARAGOA	Boyacá: Garagoa	08 de febrero de 2016	\$9,000,000	Fecha de Liquidación	12/08/2016	AMG-CD-009-2016



15-12-4202060	APOYAR A LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN EL MANEJO Y ORGANIZACIÓN DE ARCHIVO, FOMENTO Y ESTIMULO DE LAS ACTIVIDADES Y PROGRAMAS DE LA BIBLIOTECA MUNICIPAL Y FUNCIONAMIENTO DE LA CASA DE LA CULTURA ¿TOMAS VILLAMIL¿	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	Liquidado	BOYACÁ - ALCALDÍA MUNICIPIO DE GARAGOA	Boyacá: Garagoa	24 de agosto de 2015	\$5.674.662	Fecha de Liquidación	31/12/2015	DIRECTA AMG-064-2015
15-12-3374927	APOYAR A LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN EL MANEJO Y ORGANIZACIÓN DE ARCHIVO, FOMENTO Y ESTIMULO DE LAS ACTIVIDADES Y PROGRAMAS DE LA BIBLIOTECA MUNICIPAL Y FUNCIONAMIENTO DE LA CASA DE LA CULTURA ¿TOMAS VILLAMIL¿	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	Liquidado	BOYACÁ - ALCALDÍA MUNICIPIO DE GARAGOA	Boyacá: Garagoa	19 de enero de 2015	\$9.310.000	Fecha de Liquidación	26/08/2015	DIRECTA AMG-064-2015
14-12-2863062	APOYAR LA REALIZACIÓN, FOMENTO Y ESTIMULO DE LAS ACTIVIDADES Y PROGRAMAS DE LA BIBLIOTECA MUNICIPAL Y FUNCIONAMIENTO DE LA CASA DE LA CULTURA ¿TOMAS VILLAMIL¿	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	Liquidado	BOYACÁ - ALCALDÍA MUNICIPIO DE GARAGOA	Boyacá: Garagoa	20 de junio de 2014	\$4.800.000	Fecha de Liquidación	31/12/2015	AMG-042-2014
14-12-2492882	APOYAR A LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN EL MANEJO Y ORGANIZACIÓN DEL ARCHIVO DE LA BIBLIOTECA MUNICIPAL Y FUNCIONAMIENTO DE LA CASA DE LA CULTURA ¿TOMAS VILLAMIL¿	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	Liquidado	BOYACÁ - ALCALDÍA MUNICIPIO DE GARAGOA	Boyacá: Garagoa	24 de enero de 2014	\$4.050.000	Fecha de Liquidación	24/06/2014	AMG-035-2014

- Acta de liquidación del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión N° CMG-003-2016, suscrito con el Consejo Municipal de Garagoa, con el objeto de *Prestar los servicios profesionales y de apoyo a la gestión para desarrollar una actividad de bienestar social y capacitación para los integrantes del Honorable Concejo Municipal de Garagoa - Boyacá y su cuerpo administrativo*, por valor de \$2.737.600, con fecha de inicio 13 de diciembre de 2016 y de liquidación del 20 del mismo mes y anualidad.
- Contrato de prestación de servicios N° AMG-MC-011-2016, del **08 de abril de 2016**, con el objeto de *Prestar con plena autonomía administrativa y técnica el servicio logístico necesario para la conmemoración día de las víctimas que se llevará a cabo el 9 de abril de 2016, en el Municipio de Garagoa*, por valor de \$14.800.000 y plazo de ejecución de 5 días.
- Acta de pago única del contrato de prestación de servicios N° AMG-CD-067-2016, con el objeto de *Prestar con plena autonomía técnica y administrativa los servicios de apoyo a la gestión para el desarrollo de las actividades recreativas, culturales y deportivas de vacaciones de mitad de año en el Municipio de Garagoa*, por valor de \$5.000.000, con plazo de 5 días y de fecha **22 de junio de 2016**.



- Acta de liquidación del contrato AMG-048-2016, con el objeto de *Prestar con plena autonomía administrativa y técnica el servicio logístico necesario para organizar los juegos infantiles superate de la Provincia de Neira, a realizarse en el Municipio de Garagoa, Boyacá*, por valor de \$4.760.600, plazo 5 días y fecha **25 de agosto de 2016**.
- Cuadro de relación de contratos del demandante y **FIDECOM:**

Relación proceso secop	Nº contrato	Objeto	Contratista	Contratante	Valor	Fecha de suscripción	Plazo
16-12-5848482	001-2016	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES PARA LA ASESORIA ADMINISTRATIVA, CONTABLE Y FINANCIERA Y LA FORMULACION Y EJECUCION DEL PLAN INSTITUCIONAL DE CAPACITACIONES AL CONCEJO MUNICIPAL.	FUNDACIÓN FINECOM representante legal <b>GUILLERMO FRANCO MONROY</b>	BOYACÁ - CONCEJO MUNICIPIO DE OICATA	\$5,475,000	26 de noviembre de 2016	1 mes
16-12-5892585	CMG-003-2016	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTION PARA DESARROLLAR UNA ACTIVIDAD DE BIENESTAR SOCIAL Y CAPACITACIÓN PARA LOS INTEGRANTES DEL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE GARAGOA-BOYACÁ Y SU CUERPO ADMINISTRATIVO.	FUNDACIÓN INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES  representante legal <b>GUILLERMO FRANCO MONROY</b>	BOYACÁ - CONCEJO MUNICIPIO DE GARAGOA	\$ 2,737,600	13 de diciembre de 2016	5 días
16-13-5470580	INVITACION AMG-MC-059-2016	PRESTAR CON PLENA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA EL SERVICIO LOGISTICO PARA ORGANIZAR LOS JUEGOS INFANTILES SUPERATE DE LA PROVINCIA DE NEIRA A REALIZARSE EN EL MUNICIPIO DE GARAGOA-BOYACA.	FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES (FINECOM)  representante legal <b>GUILLERMO FRANCO MONROY</b>	BOYACÁ - ALCALDÍA MUNICIPIO DE GARAGOA	\$4.760,600	25 de agosto de 2016	5 dias
16-12-5447481	DIRECTA AMG-CD-083-2016	PRESTAR CON PLENA AUTONOMIA TECNICA Y ADMINISTRATIVA LOS SERVICIOS DE APOYO A LA	FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES (FINECOM)	BOYACÁ - ALCALDÍA MUNICIPIO DE GARAGOA	\$ 7,000,000	01 de agosto de 2016	6 dias



		GESTION PARA EL EVENTO DEPORTIVO DE LOS ESTUDIANTES CLASIFICADOS A LOS JUEGOS SUPERATE INTERPROVINCIAL ES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL MUNICIPIO DE GARAGOA A REALIZARSE EN EL MUNICIPIO DE JENESANO BOYACA.	representante legal <b>GUILLERMO FRANCO MONROY</b>				
2016-10-05 01:34:07	DIRECTA AMG-CD-076-2016	PRESTAR CON PLENA AUTONOMÍA TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA LOS SERVICIOS DE APOYO A LA ADMINISTRACION MUNICIPAL DE GARAGOA AL DESARROLLO DE LA ASAMBLEA GENERAL Y RENDICION DE CUENTAS DEL PROGRAMA MAS FAMILIAS EN ACCION, DEL DEPARTAMENTO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL	FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES (FINECOM)  representante legal <b>GUILLERMO FRANCO MONROY</b>	BOYACA - ALCALDÍA MUNICIPIO DE GARAGOA	\$10,000,000	21 de julio de 2016	5 DIAS
16-12-5292382	AMG-CD-067-2016	PRESTAR CON PLENA AUTONOMÍA TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA LOS SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS, CULTURALES Y DEPORTIVAS DE VACACIONES DE MITAD DE AÑO EN EL MUNICIPIO DE GARAGOA.	FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES (FINECOM)  representante legal <b>GUILLERMO FRANCO MONROY</b>	BOYACA - ALCALDÍA MUNICIPIO DE GARAGOA	\$5.000.000	27 de junio de 2016	5 DIAS
16-13-5036277	INVITACION AMG-MC-028-2016	PRESTAR CON PLENA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA EL SERVICIO LOGISTICO PARA LAS ACTIVIDADES DEPORTIVAS Y LÚDICO RECREATIVAS, A DESARROLLARSE EL DIA 29 DE ABRIL CON OCASIÓN DE LA CELEBRACIÓN DIA DEL NIÑO 2016, EN	FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES (FINECOM)  representante legal <b>GUILLERMO FRANCO MONROY</b>	BOYACA - ALCALDÍA MUNICIPIO DE GARAGOA	\$12,000,000	29 de abril de 2016	5 Días



		EL MUNICIPIO DE GARAGOA					
16-13-4946965	INVITACION AMG-MC-021-2016	PRESTAR CON PLENA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA EL SERVICIO LOGÍSTICO NECESARIO PARA LA CONMEMORACION DIA DE LAS VICTIMAS QUE SE LLEVARA A CABO EL DIA 9 DE ABRIL DE 2016 EN EL MUNICIPIO DE GARAGOA	FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES (FINECOM)  representante legal <b>GUILLERMO FRANCO MONROY</b>	BOYACÁ - ALCALDÍA MUNICIPIO DE GARAGOA	\$14,800,000	08 de abril de 2016	5 Días

- Contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión N° CPS/028-2017, suscrito con el **MUNICIPIO DE PACHAVITA**, con el objeto de *Prestación de servicio de apoyo a la gestión para la realización con plena autonomía administrativa y técnica el servicio logístico de las actividades deportivas y lúdico recreativas a desarrollarse del 17 al 29 de abril del presente año, con ocasión a la celebración del mes del niño pachavitense*, por valor de \$2.800.000 y fecha **04 de abril de 2017**.

**d. Solicitadas por la parte demandada, oficiando**

**1. Al MUNICIPIO DE SACHICA, para que allegara**

- Copia de la carpeta de los contratos suscritos con el señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY**, identificado con la CC N° 4.232.985 de Sáchica, como representante legal de la **FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES**, o como persona natural, para los años 2014 a 2017.

Se elaboraron los Oficios N° 0331 del 04 de marzo y 0940 del 10 de junio de 2019, y la respuesta indica a folio 207 que no se encontró documentación alguna que acreditara vínculo laboral entre el demandante y esa entidad territorial.

**2. Al MUNICIPIO DE OICATA, para que aportara**

- Copia de la carpeta de los contratos suscritos con el señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY**, identificado con la CC N° 4.232.985 de Sáchica, como representante legal de la **FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES**, o como persona natural, para los años 2014 a 2017.

Se cumplió con Oficio N° 0332 del 04 de marzo de 2019, la respuesta obra a folio 188 y señala que verificando el archivo municipal para los años 204 a 2017, no existen los contratos solicitados.

**3. Al MUNICIPIO DE BUENA VISTA - QUINDIO, para que arrimara**





- Copia de la carpeta de los contratos suscritos con el señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY**, identificado con la CC N° 4.232.985 de Sáchica, como representante legal de la **FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES**, o como persona natural, para los años 2014 a 2017.

Se pidió con Oficio 0333 del 04 de marzo de 2019, se requirió con el N° 0941 del 10 de junio de 2019 y la respuesta señala a folio 205 que no se encontraron evidencias de lo solicitado.

### 3. Testimoniales:

#### a. De la parte demandante

Se decretaron las de los señores **ZOILA MARINA MORA ROA, JAIME ALIRIO ROA CARRERA, NURIA YISELL ROA, CAMPO ELIAS TRIANA DAZA, CARLOS MUNEVAR** y se recibieron los de **ZOLIA MARINA MORA ROA y CAMPO ELIAS TRIANA DAZA** el día 10 de junio de 2019 (fls. 194-197)

- **ZOILA MARINA MORA ROA**

*“...en el año 2012...se convocó a una asamblea general para nombrar junta directiva de la Casa de la Cultura...durante los años 2012 y 2013, Guillermo no estaba en la Casa de la Cultura, porque él llegó en el año 2014 y se vinculó como Bibliotecario de la Casa de la Cultura, de la Junta Directiva formó parte porque según estatutos de la Casa de la Cultura hay una Junta Directiva conformada por presidente, vicepresidente, secretario y a la vez bibliotecario, tesorero, fiscal y vocales, a partir del año 2014 Guillermo estuvo vinculado en la biblioteca municipal “Odilia Camacho”...Guillermo fue bibliotecario pero a la vez colaboraba con todas las actividades culturales del Municipio, permanecía de 8 de la mañana a 6 de la tarde, obviamente con la hora de almuerzo, se iba, almorzaba, volvía, estaba cerrada la biblioteca cuando a él le correspondía...él estuvo vinculado en la administración del Ingeniero Reinaldo, pero por su desempeño algunos concejales y algunas personas vinculadas a la alcaldía le pidieron al alcalde actual Ingeniero Sanabria, que lo dejara porque era una persona eficiente, dinámica, que sabía manejar la biblioteca...el año 2016 y 2017...cumplía con el horario y además con todas las otras actividades culturales como fiesta día del niño, festival de la cultura, fiesta del campesino, los intercolegiados, él era la persona que atendía, buscaba hospedaje, alimentación, nosotros lo acompañábamos...la sede de la junta directiva es ahí, en la biblioteca...en el año 2016 Guillermo hizo unas visitas a las veredas, con libros cargados a la espalda en un morral, libros que le había enviado la red de bibliotecas para que hiciera esa gestión, por incomodidad, por gastos, por todo, ya en el año 2017 no pudo hacerlo porque económicamente no podía, no tenía carro propio, no podía desplazarse; sin embargo, él hizo una gestión muy bonita en una vereda...trató de abrir una biblioteca y allá la acomodaron, después salieron de ella por espacio...la mano derecha de la junta directiva de la Casa de la Cultura, tanto que según estatutos dice bibliotecario y secretario...del 2012 al 2017 fui presidenta de la junta...cuando recibió la biblioteca había una cantidad de lectores poquitos, incentivó, motivó en los colegios privados y en primaria de las escuelas de colegios públicos...colegios privados hay 4 en Garagoa...fuera de eso gestionó muchas cosas en la red de bibliotecas...15 o 20 tablets para los niños, un televisor grande, consiguió mobiliario, la dotación para la lectura de los niños pequeños, hizo una salita aparte, los ubicó y les hacía el taller de lectura, él les*



leía un cuento, él les preguntaba y muchas veces dibujaban...cuando de pronto el señor alcalde necesitaba a Guillermo para algo, me pedía el favor...me llamaba...yo iba y lo reemplazaba, lo mismo hacía el Director de la casa de la cultura que es CAMPO ELIAS TRIANA, lo reemplazamos...cuando él tenía que salir, por ejemplo en la fiesta del campesino que se hace en las veredas tenía que cerrar la biblioteca...logró conseguir un programa de la red de bibliotecas que se llama la llave del saber, inscribió los estudiantes para que ellos tuvieran su clave y pudieran entrar en cualquier biblioteca nacional...la creación de un taller para la tercera edad...ellos los días martes a las 3 de la tarde bajaban corriendo porque el taller de lectura no lo podían perder...gente de 70, 80, 85 años, eran felices que Guillermo les leyera, ellos hablaban y contaban sus experiencias...la red de bibliotecas lo premió porque a él le dieron la oportunidad de venir a Tunja a hacer un diplomado, un curso sobre bibliotecología...Guillermo es una persona muy servicial, él cargaba las carpas para por ejemplo el día de la música en el parque, iba las instalaba, llamaba a los talleristas, para la reconstrucción de la Casa Julio Roberto Gómez...tomaba fotos porque el Ministerio nos pedía toda la documentación...teníamos ahí en la casa de la cultura 7 talleres...cuando recibió la biblioteca Guillermo, venían veinte algo lectores...me consta que últimamente contando semanalmente pasaban de 150 lectores...en el festival de la cultura que era de 7 días, de lunes a domingo, él era el que estaba pendiente y nos daban las 10 - 11 de la noche gestionando, llamando...por seguridad no se podía dejar a cualquier persona en la biblioteca, se tenía que cerrar...cuando tenía que salir a otra parte que se demoraba o lo requerían para otra misión...cerramos el año 2015 o 2016 con un puntaje alto de la red de bibliotecas...cuando la recibió figuraba en los últimos lugares de los ciento veinte algo municipios y cuando la entregó la biblioteca ocupaba el segundo lugar, entonces el éxito en la biblioteca fue grande...los más que lo extrañan son los ancianitos...sí existía el cargo, empezando porque la casa de la cultura, la biblioteca es una dependencia de la Alcaldía y a él los mismos concejales lo recomendaron para que siguiera porque era una persona que le servía a la comunidad y que le podía ayudar en la administración...su jefe inmediato, en ese momento cuando abrieron la secretaría de cultura, que no había...el inmediato sería el secretario de cultura pero el jefe de ellos el señor alcalde...me consta...el presentaba un informe, me consta que él pagaba salud y todos los requerimientos para poder vincularse y seguir ahí...el horario debe constarle al señor de vive digital porque la biblioteca es al frente, a los talleristas...en esa época los talleres funcionaban allí, empezando por el de música llanera, por el de la sinfónica...los talleres que existían se daban allí...cuando entró como alcalde el ingeniero Reinaldo Vera fue cuando se convocó a asamblea y se nombró la junta directiva de la casa de la cultura en ese momento Guillermo todavía no estaba...dos años más tarde porque la junta es por 2 años, convocamos a nueva junta, hay nuevas actas, está la lista de 175 socios, la junta directiva no la nombra el señor alcalde, no la nombra nadie sino la asamblea general, convocamos a asamblea general...este par de señores GUILLERMO y CAMPO ELIAS TRIANA...llamaron a cada uno de los socios hasta que completamos la asamblea...nos reeligieron, pero Guillermo entraba a la junta directiva por primera vez, para el año 2014 y 15 él fue de la junta como bibliotecario y secretario de la junta...en ese momento que existía junta, cuando entró la nueva administración, sacaron a la junta y abrieron la secretaría de cultura...tiene un stand de libros organizados y registrados, esa labor es de Guillermo...la biblioteca vino progresando de treinta y algo o 40 a más de 120 130 lectores pero por turnos...es en el día...las funciones que Guillermo desempeñaba además de atender la biblioteca...él atendió la actividad de los concursos de dibujo en el municipio...las actividades culturales del municipio, es la fiesta del campesino, festival de la cultura, el día del niño...el contrato de él era colaborar en las actividades culturales...fuera de los integrantes de la junta directiva para las actividades que nos correspondían...no conocí a nadie más que hubieran nombrado para la biblioteca o hacerse cargo de la fiesta...los talleristas eran los encargados de realizar su actividad...en cuanto a la continuidad considero que se excedía de horario, me consta que Guillermo con CAMPO



ELIAS TRIANA, conmigo, abrimos en los festivales de la cultura a las 12, 1 de la mañana, estábamos trabajando todavía junto con Guillermo...supe no lo vi pero que le colaboró en la elaboración de los contratos de los talleristas hasta altas horas de la noche...después de su jornada laboral él subía hasta la casa "Julio Roberto Gómez" a colaborar al secretario de cultura que era un señor Gámez...en la época de vacaciones había unas vacaciones recreativas que las dirigió en muy buena parte Guillermo, no en todo, y que se hubiera cerrado la biblioteca municipal durante la época de vacaciones, no...recibía órdenes obviamente del secretario de cultura pero también sé que órdenes del señor alcalde...cuando estábamos haciendo algún trabajo de cultura en la casa de la cultura, ahí en la biblioteca...recibía llamadas y decía me tengo que ir porque me necesita el señor alcalde...como secretario lo nombró la asamblea general de socios. Tengo el acta donde Guillermo está nombrado como secretario...dentro del acuerdo que se hizo cuando se creó la casa de la cultura que fue por acuerdo N° 006 de 1977, de ahí en adelante venía funcionando la junta directiva y ahí muy claro dice que el bibliotecario sea el secretario de la junta directiva de la casa de la cultura...en ese momento ya era bibliotecario, ese nombramiento del bibliotecario lo hizo la alcaldía a manera de contrato...la asamblea general la pueden integrar toda persona que tenga la voluntad de colaborar en los eventos culturales...en esa junta debiera estar el señor alcalde o su representante, un representante del concejo municipal también, pero eso no se ha dado salvo cuando nos reeligieron en las dos asambleas generales estuvo presente alcalde y concejales...se hacía el consejo municipal de cultura...él se sintió muy molesto por un malentendido o algo así...hubo una reunión en la casa de la cultura en donde había bastante gente, de pronto llegó el ingeniero y nos contó Guillermo que le había dicho yo a Usted no lo quiero ver más aquí, entonces le dijo pero por qué, le dijo no váyase, le dijo no me puedo ir porque yo soy empleado de acá, no me puedo ir..."

- CAMPO ELIAS TRIANA DAZA

"...me he desempeñado por más de 20 años en la junta directiva de la casa de la cultura, desempeñando todos los cargos de la junta hasta cuando operó, es decir, la junta sigue vigente, sólo que este alcalde nuevo creó la secretaría de cultura pero nosotros legalmente estamos constituidos como junta...este conflicto nace a partir del año de administración...él se vinculó aproximadamente en el 2014, se vinculó como bibliotecario, antes de estar legalmente contratado por la alcaldía, él asistió y ayudó a la bibliotecaria que había...ya empezó él a capacitarse, a hacer su formación, a hacer su tecnología, en bibliotecología para poder operar y cuando ya estuvo listo el alcalde de turno le dio su orden de prestación de servicios y empezó a trabajar aproximadamente como 3 años y medio lo vi yo operando...en el capítulo 2 artículo 11 de la ley 1379 de 2010 se habla de horarios y jornada, la jornada es de 40 horas semanales...la jornada mínima para el servicio de consulta a cargo de las bibliotecas públicas...no podrá ser inferior a 40 horas semanales y debe incluir los sábados y en lo posible los días domingos y festivos...en la mañana los estudiantes están en su hora académica, quiere decir que la biblioteca perfectamente podía cerrarse porque el bibliotecario se dedica a hacer actividades como lectura en voz alta que se hace en un hogar infantil, también se puede hacer perfectamente lo mismo en el ancianato o en el hospital...por lo tanto en la mañana puede estar cerrada y el funcionario está trabajando...Guillermo conquistó unos estímulos...en señal Colombia salió en 3 oportunidades, entre esas salí yo como Director de la Casa de la Cultura...órdenes, inicialmente de mi porque yo era el director de la casa de la cultura y de la junta directiva...cuando ya se creó la secretaría de cultura con la nueva administración, él tuvo un jefe que se llama Javier Gámez que era el secretario de cultura y le obedecía a él...la parte económica siempre fue manejada por la alcaldía, hacía directamente la orden



de prestación de servicios...cumple su mes, pasa su cuenta de cobro y agilizan su pago...de la secretaria de gobierno tenía que ver con la casa de la cultura...ser bibliotecario...detrás de eso que hay, los arreglos logísticos que hay que hacer, lectura en voz alta, el manejar títeres que es hacer teatro, recreación dirigida que es psicología aplicada, cualquiera no tiene vocación para esas cosas, de ahí que muchos gobernantes de turno ponen personas ahí que es reciban y entreguen libros y eso no es así porque la ley de bibliotecas no permite eso porque se necesita una formación...deberá acreditar título profesional, técnico o tecnológico de formación en bibliotecología o acreditar experiencia y formación en el área que permitan el desempeño de las funciones relativas a las bibliotecas...él es bibliotecólogo y es teatrero y recreacionista y se desempeña bien, de ahí que los videos que se sacaron es porque se competía con calidad y le dieron estímulos a la biblioteca...las estrategias de los alcaldes es dejar por ahí un mes muerto, entonces no son los doce meses, aunque la red de bibliotecas exige que debe ser continuo, que la persona que desempeñe el cargo tiene que estar en carrera administrativa, pero la contratación siempre la interrumpen...él abría a las 8 de la mañana y el cierre no se sabía a qué horas cerraba...depende las actividades...por su facilidad de manejo logístico siempre lo estaban consultando para otras actividades como las fiestas, otra clase de eventos, él estaba atento a colaborar y a servir...en los eventos que se realizan generalmente hay un auditorio...se da uno cuenta quién es el jefe y el subalterno...quién llama al bibliotecario y le da órdenes...Javier Gámez que es el jefe que él tenía...aún no estuviese devengando él seguía trabajando...Guillermo dio más de lo que se le pidió...él fue muy comprometido...se merece todo porque siempre ha estado atento a cumplir...hay estímulos y se dieron en especie a la biblioteca, el bibliotecario gestiona, hace sus actividades, las califican y entregan 2 mesas, 6 sillas, 8 tablets, 20 computadores, 4 remisiones de dotación de libros, 2 televisores de 22 pulgadas, 1 pantalla informativa y con esto también porque se estimulaba la creación de una biblioteca en una vereda...allá hay un colegio, conseguimos una estantería, llevamos 350 libros y fundamos una biblioteca en ese lugar y como premio también dieron los estímulos y salieron 3 videos en señal Colombia que fueron publicados a nivel nacional donde aparece Guillermo y yo, es un reconocimiento tangible...el creó una fundación justamente para contratar y con esa fundación contrató a favor del Municipio de Garagoa para las actividades que se llevaron a cabo como el festival de la cultura y muchas situaciones de esas...para allá para Garagoa...tiene que ver con las actividades culturales del Municipio esa contratación...para el viaje...trabajó sábados y domingos, horas extras, de una manera extrema, se pasó de la raya trabajando, le pidió el favor al jefe quiero decir a Javier Gámez que le facilitara permiso porque tenía que hacer un viaje, evidentemente dice Guillermo le manifestó que contara con eso, con el tiempo eso se convirtió en un dolor de cabeza, él viajó, se ausentó, viajó para México, pero antes, para merecerse esos permisos ya había trabajado lo suficiente, incluso a comienzo de año regaló tiempo, ya había trabajado más de un mes gratis en beneficio de la biblioteca del Municipio de Garagoa, lo mínimo que se merecía era que le regalaran esos 8 o 10 días lo que hubiese gastado y no que por esa razón hubiesen hecho un escándalo como sucedió...la casa de la cultura es mixta porque fue creada por medio de un acuerdo municipal, la administra una junta directiva, una asamblea general, ahí está la parte comunitaria, la parte estatal está desde su misma creación, un acuerdo municipal. Ramón Guillermo venía ejerciendo como el bibliotecario, como la persona que terminaba su orden de prestación de servicios, esperaban por ahí un mes, le renovaban su contrato porque se lo merecía y una persona incondicional que le ha servido mucho a Garagoa...hoy en día tienen a una administradora pública ejerciendo el cargo de bibliotecaria y está en carrera administrativa..."



**b. De la parte demandada**

Se decretó el del señor **DAWAR RIVERA ZAMUDIO**, recibido el 10 de junio de 2019 (fls. 194-197)

*“...secretario de turismo, deporte y cultura del municipio...para la época de los hechos fui secretario general y de gobierno...2017...Guillermo fue contratista de apoyo en la biblioteca municipal cuando yo estaba de secretario de gobierno...Javier Gámez era el supervisor del contrato de Guillermo, se inició un proceso de incumplimiento teniendo en cuenta un informe de supervisión...eso dio motivo al proceso...no dio el incumplimiento; sin embargo Ramón solicita la terminación posterior del contrato...no existe el cargo, está el secretario de cultura y se está llevando a cabo con la planta global del municipio, la biblioteca municipal está a cargo del municipio pero el cargo como tal no existe...la tuvo a cargo el secretario de gobierno y después el secretario de cultura, y se ha buscado un apoyo porque lógicamente el secretario no va a poder cumplir con todas las funciones de la biblioteca...el contrato tiene unas obligaciones específicas que eran coordinadas con el supervisor, había una serie de lineamientos de la red de bibliotecas que tiene que hacerse una serie de actividades a ser cumplidas con apoyo del contratista...le pagaba el municipio pues se trataba de una orden de prestación de servicios y cuánto la verdad no recuerdo...se establecía con el supervisor del contrato como se manejaban las actividades, el horario como tal no...tengo entendido que se hacía un cronograma, porque por ejemplo ellos tenían unas visitas a la cárcel y tenían unos horarios específicos, a las veredas iban en ciertas épocas, algunas veces los fines de semana, depende el cronograma que establecían con el supervisor...sigue sin existir y lo está apoyando personal de la planta global del municipio...con cerca de 25 auxiliares que se rotan, en lo que he estado como secretario de cultura, han pasado dos auxiliares a apoyar la biblioteca, auxiliares administrativas del municipio...se cumplen las funciones con los llamados instructores y talleristas...el coordinados sigue siendo el secretario de cultura antes estaba en el secretario de gobierno, entonces lo que uno contrata es el apoyo porque el secretario no va a poder...por ejemplo actualmente tengo 14 contratistas para cumplir mi labor...siempre se le contrata por ejemplo una mínima y se le contrata logística, suministros, todo para desarrollar una semana de la cultura o unas fiestas, siempre se han sacado contratos, es más, creo que Guillermo tuvo unos contratos con la fundación para eso, se contrataba ferias y fiestas, semana de la cultura, feria de la mitaca, aguinaldos, todo ese tema cultural, deportivo, intercolegiados, vacaciones recreativas, todo eso tenía esos contratos...cuando se inició el proceso de incumplimiento, salieron a la luz que él tenía más contratos, y era una de las causales que generaban de pronto esas falencias en la prestación del servicio, él tuvo más contratos con el Municipio de Garagoa, con la fundación, como representante legal y se especulaba que también tenía con otros municipios, certeza no tenía...pero se ventiló en el proceso de incumplimiento...eran contratos diferentes... aparte de los personales con la fundación y con el Municipio de Garagoa, el Concejo Municipal...se manejó mucho los convenios con el Municipio de Garagoa y la fundación donde era representante legal y se conocía que tuvo con otros municipios y el concejo municipal de Garagoa...eran actividades de capacitaciones y de recreación...me consta que realizó actividades que no eran propias de la biblioteca municipal...en las capacitaciones no pero actividades recreativas como el día del niño si las prestó de manera personal...sí tenía contratos adicionales para ese tipo de actividades...expedíamos certificaciones de los contratos que tenían...Ramón no era de 1 de enero a 31 de diciembre...eran suplidos con actividades propias del personal de planta...”*



#### 4. Interrogatorio de parte

Al demandante, solicitado por el apoderado del **MUNICIPIO DE GARAGOA** y recepcionado el 10 de junio de 2019 (fls. 194-197)

*“...además de los servicios de apoyo a la gestión a la biblioteca como me venía desempeñando, me han pedido el mismo alcalde en diferentes ocasiones me pidió el favor de que a través de mi fundación de la cual soy representante legal, le facilitara la contratación de capacitarse, dictar una capacitación y también un apoyo de conmemoración del día de las víctimas, esas actividades las contraté para poder legalizar el tipo de facilidad de acceso, porque el señor alcalde mismo me pidió el favor, a qué me dedicaba con eso, a firmar el contrato o el convenio que se realizaba a través de mi fundación para poder sacar el dinero y poder ejecutar esos eventos que el señor alcalde en su plan de desarrollo tenía planeados y quien los organizaba quien los gestionaba era el secretario de gobierno del momento...en el Municipio de Oicatá se brindó una capacitación al Concejo Municipal, no la dicté yo, simplemente como representante se firma el contrato y hay personal que a través de mi fundación tenemos el personal dedicado para desempeñarse en vista que no tengo el conocimiento para realizar esas actividades. De la misma manera el Municipio de Garagoa realicé en ese lapso de tiempo varios contratos de la misma manera los contrataba y me prestaba la facilidad de contratar de manera que la misma alcaldía organizara el tipo de eventos como el día de la niñez y la recreación...he estado largo tiempo en esa fundación, nos ha tocado cambiar de representante legal, esa persona que ha quedado también ha creado formas de concretar entonces la verdad en ese tiempo...por ejemplo el de Oicatá y con el Concejo Municipal de Garagoa también se hizo una capacitación...no lo firmé yo, soy el representante legal y autoricé exactamente a mi hermana ALEXY YUVIDIA VEGA MONROY para que ella misma los ejecutara y los adelantara...autoricé a mi hermana para la firma del contrato porque ella hace parte de la junta directiva de la fundación, se hacía una autorización autenticada porque por la cuantía...ella es la revisora fiscal...hago parte de la fundación, la persona que tramitaba el convenio o el contrato se encargaba de así como iba a realizar el convenio, de gestionar todo de tal manera que se consignara ese dinero, a mí me hacían llegar esos documentos para poder firmar la autorización para que retiraran el cheque de esa manera...la razón de ser de una fundación es voluntaria...se tiene una revisora fiscal y una tesorera que son las encargadas de realizar los pagos, dado el caso que se tuvieran...dentro de las actividades contratadas una de ellas era cumplir con la ley de bibliotecas en vista que hace parte de la red nacional de bibliotecas...la Ley 1379 con un horario de un mínimo de 40 horas semanales y en unos periodos de tiempo flexibles a la necesidad del servicio por parte de la comunidad, entonces se establecía un horario que la misma biblioteca nacional en las visitas reiterativas, nos exigían publicar el horario de atención al público no en el que yo llegaba porque detrás del horario de atención al público que era de 40 horas tendríamos otro periodo de tiempo donde se planeaba, organizaba y se tenía todo para poder prestar en el horario adecuado un servicio de calidad y es por eso en ese momento que por el cumplimiento de metas, la biblioteca nacional en compañía del Ministerio de Cultura nos ha otorgado algunos estímulos...por escrito tal vez en alguno o en dos informes pueda obrar el horario que se había acordado con la visita que se realizó a través de la biblioteca nacional...se lo hice saber al secretario de gobierno que era el supervisor o jefe inmediato...ya se conocía el desarrollo natural de la biblioteca luego que yo llegué la biblioteca venía de un cierre temporal sin servicio y esta biblioteca iba a ser multada y sacada de la red nacional de bibliotecas...yo laboraba todo el día, incluso los sábados, los días domingos...esos compromisos los establecía el alcalde en cada visita...siempre tuve una subordinación laboral...a través del señor alcalde que fue el primer*



contrato, empecé a recibir la subordinación directa por parte del señor alcalde, empezó como supervisor el secretario de gobierno de ese momento y así se desarrollaron los contratos, yo recibía la subordinación directa del secretario de gobierno que era quien me decía toca hacer esta actividad...en el año 207 hizo cambio de administración se crearon unos cargos como la secretaria de turismo, de porte y recreación, pusieron como secretario a Javier Gámez quien descentralizó la responsabilidad de la biblioteca y cultura era directamente a la secretaria de cultura, ya no de gobierno...el secretario era quien me ordenaba lo que tenía que hacer y es preciso donde da pie para que me inicien un proceso de incumplimiento de contrato porque el señor secretario de cultura ha iniciado una subordinación en vista de exigirme más cumplimiento de horario porque yo estaba en la biblioteca no le podía hacer acompañamiento, más claro, a celebrar el día de la madre, entonces él se ofuscó porque yo no podía cerrar la biblioteca e irme a acompañarlo a la celebración del día de la madre y por esa razón me ha iniciado un proceso de incumplimiento de contrato...para que en el año 2017 el contrato me lo otorgaran a mí, tuve que no sólo en ese periodo sino en varios periodos no me daban los 12 meses sino hablemos de 6 meses y mientras un contrato y otro quedaba un lapso de tiempo las actividades se continuaban sin recibir un peso, yo sin ningún beneficio...me han subordinado me han puesto a elaborar los estudios previos para contratar los compañeros del nivel cultural, los compañeros contratistas...y es en ese momento en que el secretario de cultura se ofusca...me he enfermado...él fue una subordinación averiguar a ver si sí me estaban atendiendo en la EPS...cuando me vio me dijo...aliéntese que yo cubro las actividades que está programadas en la biblioteca...los días martes a las 3 de la tarde se organizaba el club de lectura del adulto mayor...yo explico allá para cancelar la actividad, los abuelitos se reunieron, en compañía de él y en el proceso de incumplimiento manifiesta el secretario de cultura que no cumplí porque a él le tocó ir a hacer las actividades sabiendo que yo estaba en el médico...no tanto fue de sólo evidenciarlo a través de un documento que sí estuve en el médico sino que él ya me llevaba una persecución laboral de ir a mirarme...en el momento en que terminaba mis actividades diarias se iba a verificar si yo me iba hacia mi casa o hacia donde me dirigía, en vista que posiblemente yo no podía hacer otra cosa más que lo que él me dijera...además de las ya impuestas como aquello de celebrar el día de la madre a los funcionarios de la alcaldía...re realizaban algunas visitas periódicas al centro penitenciario INPEC, llevándoles precisamente la alfabetización, descentralizando la biblioteca...a los hogares de bienestar familiar, a los colegios, a un colegio que queda aproximadamente a 2 horas de camino en camioneta donde tuve la oportunidad de algo muy grato, de crear una biblioteca en la zona rural...creé esa biblioteca e iba itinerantemente...para eso me facilitaba en algunas oportunidades el transporte la misma alcaldía y me hacía acompañamiento por parte de la comisaría de familia pues aprovechaban ellos para ir y hacer esas actividades de visita...en el parque se desarrollaban actividades programadas como lectura al aire libre, lectura de cuentos, cineforos...se proyectaba películas en el parque, empezábamos tipo 6 de la tarde y estábamos terminando por ahí a las 8 de la noche...brindándole a la comunidad un aprovechamiento del tiempo libre de manera educativa y cultural...desde el momento que entré el primer contrato, no se interrumpió las actividades desarrolladas hasta el momento que terminamos el último, desde 2014 no se interrumpieron las actividades desarrolladas, lo que sí se interrumpió fue el método de contratación...yo terminaba el 31 de diciembre pero el 1 de enero no me hacían el contrato sino casi hasta febrero, ese mes de enero no podía parar las actividades propias de la biblioteca precisamente porque es una respuesta a las necesidades de la comunidad, entonces las actividades no cesaron, se seguían de manera continua pero sí había una interrupción a nivel contractual porque en ese mes no recibía ninguna bonificación por el servicio prestado pero sí se tenía que continuar con el servicio con normalidad incluso en vacaciones, temporada de calendario escolar era cuando más se necesitaba servir a la comunidad...se pactaban unos pagos mensuales, por actividades cumplidas y eso era lo que yo recibía,



*el monto total del contrato dividido en el número de meses por el cual fui contratado y ese era el monto que yo recibía siempre y cuando presentara el informe de actividades y los soportes de salud, pensión y riesgos...yo se los presentaba al supervisor del contrato que la mayoría del tiempo fue el secretario de gobierno hasta el último periodo...luego al secretario de cultura, una vez verificada...se daba una orden de pago por parte de la secretaria de gobierno...yo iba a reclamar mi pago en la tesorería del municipio...tuve que apoyarme en un voluntariado al que llamaba el club de amigos de la biblioteca...eran muchachos de grados 10º, 11, que iban todas las tardes...la Biblioteca Nacional nos otorgó a través de ese sistema...y nos dio un premio...creo que no está creado y por eso se daba la necesidad de contratar a una persona idónea...contratos con otras entidades, yo directamente no porque yo estaba sumergido prácticamente al trabajo que uno no podía desplazarse ni sábados ni domingos...no tenía tiempo para estar con mi familia...me han llevado una serie de acusaciones que iniciaron por un proceso de incumplimiento, lo cual llevó a que demostrara que no incumplí...y al mes vuelven y me inician otro proceso de incumplimiento...eso lleva su trámite...en ese lapso de tiempo llega el señor alcalde...de manera aireada a las 8 de la mañana yo llegué a abrir la puerta de la biblioteca, él estaba en una reunión con los bomberos, los policías, tenían como un comité, ahí en la casa de la cultura...la señora de servicios generales tenía llaves para desde las 7 de la mañana ella llegara a abrir a realizar las actividades de aseo, en ese momento cuando yo llego a las 8 de la mañana llega el señor alcalde y en medio de toda la multitud de esa reunión me ha manifestado con palabras soeces lárquese yo no lo quiero ver aquí, se larga, entonces un poco impactado de la forma como me trató el señor alcalde...y me dijo se va así me toque pagar lo que sea pero yo no lo quiero tener a usted aquí...como ahí estaba el Comandante de Policía me dijo que me retirara de la biblioteca, en ese momento el policía le dijo señor alcalde no puedo sacarlo porque es un sitio público y él no le está faltando al respeto ni nada de eso, no lo puedo sacar, voluntariamente salí hacia la personería, salí de la biblioteca y me fui a buscar al personero no lo encontré...regreso nuevamente a la biblioteca, está el secretario de cultura, está el señor alcalde y nos llama a los dos...Javier Gámez y a mí y le dijo Javier le quedó grande echar a este...no lo necesito, si usted no lo echa, se va usted...y obviamente el secretario de cultura argumentó que yo estaba incumpliendo y me vi obligado a presentarle al doctor DAWAR...a manifestarle una renuncia obligada y me dijo no se la puedo recibir, le dije terminemos este contrato porque no es bueno...ni ustedes me quiere tener aquí ni yo tampoco de esa forma como el señor alcalde me está tratando...lleguemos a un acuerdo y terminemos esto, de esa manera terminamos el contrato que iba hasta el mes de diciembre y como en junio, julio fue que lo terminamos de manera anticipada..."*

#### 5. Del Ministerio Público

No aporta ni solicita pruebas.

#### 6. Decretadas por el Despacho

##### a. Oficiar

Al MUNICIPIO DE GARAGOA, para que allegara:

- Manual de funciones vigente y actualizado para los años 2014 a 2017, donde se especifique el código y grado del empleo denominado Bibliotecario Municipal o sus equivalentes.





- Acto o actos administrativos de nombramiento y posesión de quien ostentaba para los años 2014 a 2017 el cargo de Bibliotecario Municipal o sus equivalentes.
- Copia del Acto Administrativo donde se estableció el horario de funcionamiento de la Biblioteca Municipal.

Se cumplió con Oficio N° 0329 del **04 de marzo de 2019**, y la respuesta evidencia que (fls. 176-178):

- No existe en la planta de personal el cargo, por lo que se venía contratando por prestación de servicios.
- En el Manual de Funciones no se hace referencia al cargo de Bibliotecario Municipal.
- No se tiene establecido el horario de funcionamiento de la Biblioteca Municipal.

## VII. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

### 1. TESIS Y PROBLEMA JURIDICO

De la interpretación de los actos procesales de introducción y contradicción, el Despacho concreta las tesis argumentativas del caso, desplegadas por las partes, para dirimir el objeto de la Litis, e igualmente formula el problema jurídico y anunciará la posición que asumirá la instancia así:

- **Tesis Argumentativa de la parte Demandante:**

*Señala que se desconoció por parte de la entidad demandada el deber de crear el cargo de bibliotecario y nombrar al funcionario conforme el procedimiento establecido para ello, pues se trata de actividades que deben desarrollarse de manera permanente y que no pueden obedecer a contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión por espacio de casi 4 años, comoquiera que con ello se desconocen derechos fundamentales y la primacía de la realidad sobre formalidades, destacando que la prestación del servicio por el actor se hizo de forma personal, bajo continua subordinación y a cambio recibió de manera periódica una remuneración, adicionalmente se probó el horario que debía cumplir y que no podía ser inferior a las 40 horas semanales, incluyendo los sábados y en los posible domingos y festivos.*

- **Tesis Argumentativa de la parte Demandada: MUNICIPIO DE GARAGOA**

*Alega que en las actividades de índole cultural a cargo de la secretaría correspondiente, se requiere contratar personal de apoyo para la gestión, cumpliendo actividades temporales y específicas, conforme los postulados del artículo 32 numeral 3 de la Ley 80 de 1993, sin estar sujeto al cumplimiento de horario y sin recibir órdenes, puntualizando que el demandante contrataba con otras entidades territoriales distantes geográficamente del Municipio de Garagoa, percibiendo 2 o más ingresos del erario público, lo que desvirtúa la subordinación permanente y continuada, dado que el desempeño no fue personal o ininterrumpido, por tanto no hay lugar a la declaratoria de existencia de una relación laboral ni al reconocimiento de prestaciones sociales.*

*Destaca que el demandante era el Representante Legal de la Fundación Internacional de Emprendedores Comerciales FINECOM y que en la época de los hechos, suscribió varios contratos con diversas entidades, lo que permite cuestionar los elementos de la relación laboral que se enrostran.*



- **Tesis Argumentativa del Ministerio Público:**

*Guardó silencio.*

- **Problema jurídico**

En audiencia inicial se fijó el problema jurídico a resolver así:

Corresponde al Despacho definir:

i) *Si el acto administrativo contenido en el oficio de fecha 02 de noviembre de 2017, expedido por el Alcalde Municipal de Garagoa, por medio del cual se niega el reconocimiento y pago de las acreencias laborales y prestaciones sociales a favor del señor RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY, durante el tiempo de su vinculación con dicha entidad, se encuentra o no viciado de nulidad, por la presunta violación de normas constitucionales y legales en que debía fundarse.*

ii) *Adicionalmente establecer si se debe declarar la existencia de una relación laboral entre el MUNICIPIO DE GARAGOA y el señor RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY.*

iii) *Finalmente se debe establecer si el MUNICIPIO DE GARAGOA, a título de restablecimiento del derecho, debe reconocer y pagar a favor del señor RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY o a quien represente sus derechos todas las sumas correspondientes a aportes a salud y pensión, cesantías, intereses de cesantías, vacaciones, prima de servicios, dotaciones y demás emolumentos dejados de percibir, inherentes a su cargo en igualdad de condiciones de los demás empleados públicos que prestan sus servicios al municipio de Garagoa, con efectividad a la fecha de la sentencia y de manera indexada.*

- **Tesis Argumentativa del Despacho:**

*El Despacho declarará imprósperas las excepciones propuestas por el MUNICIPIO DE GARAGOA y de oficio declarará probada de manera parcial la excepción de prescripción, respecto de las prestaciones sociales derivadas de los contratos suscritos con anterioridad al 17 de septiembre de 2014, resultando probada la existencia de una relación laboral en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formas, por lo que se declarará la nulidad del acto administrativo enjuiciado, en consecuencia se condenará a la entidad demandada MUNICIPIO DE GARAGOA al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales referidas a la Bonificación por servicios prestados, prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, bonificación de recreación, prima de navidad, al igual que las cesantías causadas por el tiempo en que estuvo vinculado a su servicio, con las interrupciones detalladas en el cuerpo de esta decisión, sumas que deberán indexarse. En igual medida se condenará a la entidad demandada a tomar como Ingreso Base de Liquidación, los honorarios o la denominación que se le haya dado a los pagos mensuales, o el valor del contrato dividido en el número de meses, que percibió el señor RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY, para los periodos de duración de los contratos y con las interrupciones señaladas y determine si sobre ellos existe una diferencia entre los aportes que hiciera el demandante y los que se debieron cotizar al fondo de pensiones al cual se encontraba afiliado, aportando de ser el caso la suma faltante en el porcentaje que le correspondía como empleador, de*



manera que el accionante debe acreditar, si no lo ha hecho y ante la Institución si realizó cotizaciones en el lapso ya precisado, y en caso que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, el **MUNICIPIO DE GARAGOA** descontará de las sumas ordenadas en esta sentencia, según el caso, el porcentaje que le concernía al trabajador y lo trasladará al fondo pensional correspondiente, sin que haya lugar a devolución de los aportes que realizó el demandante a dicho Fondo pues estas sumas hacen parte de los recursos con que cuenta al momento de cumplir los requisitos para acceder a su pensión, estos emolumentos deberán ser actualizadas mes a mes, por ser de tracto sucesivo, de manera como lo determine el Fondo de Pensiones correspondiente (cálculo actuarial). Las demás pretensiones se negarán y no habrá condena en costas.

## 2. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

Previo a resolver de fondo sobre el caso concreto, y como quiera que se presentaron excepciones por parte del apoderado de la entidad demandada **MUNICIPIO DE GARAGOA**, a las que llamó: *inexistencia de subordinación o dependencia continuada en la ejecución de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, inexistencia de jornada laboral como elemento de la subordinación, inexistencia de acervo probatorio que desvirtúe la presunción contenida en el inciso 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, frente a los contratos estatales y celebración de otros contratos con otras entidades públicas con el demandante Ramón Guillermo durante el mismo lapso de tiempo*, es preciso entrar a resolver sobre la prosperidad de las mismas.

Habiendo llegado a este punto, ha de recurrirse a la doctrina que ha hecho una diferenciación respecto de las *excepciones perentorias* y las *previas*, definiendo las primeras como "(...) las que se oponen a las pretensiones del demandante, bien porque el derecho alegado en que se basan, nunca ha existido, o porque habiendo existido en algún momento se presentó una causal que determinó su extinción o, también cuando no obstante que sigue vigente el derecho, se pretenda su exigibilidad en forma prematura por estar pendiente un plazo o una condición"; mientras que las *excepciones previas* "no se dirige (n) contra las pretensiones del demandante, sino que tienen por objeto mejorar el procedimiento para que se adelante sobre las bases que aseguren la ausencia de causales de nulidad y llegando incluso a ponerle fin a la actuación si no se corrigieron las irregularidades procesales advertidas o si estas no admiten saneamiento"<sup>2</sup>. Así, las excepciones perentorias plantean situaciones fácticas nuevas con el objeto de enervar las pretensiones de la demanda, mientras que las previas atacan los aspectos procedimentales a fin de evitar sentencias inhibitorias, de manera que cuando se propone una excepción, quien la alega debe probarla, lo que no sucede cuando el demandado se limita a esgrimir argumentos de defensa aun cuando los titule como "*excepciones*".

Así las cosas, en la audiencia inicial (fls. 156-160) se dijo que al no ser de las enlistadas en el artículo 100 del C.G.P. se resolverían en el fondo del asunto, como en efecto se hará.

## 3. MARCO JURIDICO Y JURISPRUDENCIAL:

Procede el despacho a resolver el problema jurídico planteado en el caso, con el fin de definir si hay lugar a declarar la nulidad del acto administrativo demandado, por medio del cual se niega el

<sup>2</sup> Garzón Martínez, J. El nuevo proceso contencioso administrativo. Ediciones Doctrina y Ley LTDA. Bogotá, 2014. P. 472



reconocimiento y pago de las acreencias laborales y prestaciones sociales a favor del actor, durante el tiempo de su vinculación con el **MUNICIPIO DE GARAGOA**, por la presunta violación de normas constitucionales y legales en que debía fundarse; de igual modo debe estudiarse si existió una verdadera relación laboral entre las partes en conflicto y si hay lugar a ordenar el reconocimiento y pago de los haberes que se consideran adeudados de forma indexada.

Para el efecto, la demandante considera que tiene derecho a lo pedido en atención a que por espacio de casi 4 años desempeñó las mismas funciones en la **MUNICIPIO DE GARAGOA**, cumpliendo horario, percibiendo remuneración por ello y recibiendo órdenes por parte de sus superiores, configurándose así un contrato laboral y una verdadera relación en ese sentido, la cual fue desdibujada a través de la suscripción de órdenes de prestación de servicios, asistiéndole el derecho a devengar las mismos factores salariales que los empleados del ente territorial, en virtud de la primacía de la realidad sobre las formalidades.

De otra parte, se tiene que la entidad demandada, arguye que lo pretendido no tiene sustento, pues la contratación que se hizo respaldada en la normatividad que regula la materia, y que al haberse suscrito por parte del señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY** diferentes contratos como representante legal de la **FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES - FINECOM**, percibiendo 2 o más ingresos provenientes del erario público, se desvirtúan los elementos de la relación laboral que se ponen de presente.

Para resolver, el despacho efectuará el siguiente análisis:

### **3.1 Del contrato de prestación de servicios**

### **3.2 Del contrato realidad**

### **3.3 De la subordinación laboral**

### **3.4 De la prohibición de recibir más de una asignación proveniente del Estado**

### **3.5 De la prescripción**

### **3.6 De la imprescriptibilidad de los aportes a pensión**

Finalmente, se abordará el caso concreto.

### **3.1 Del contrato de prestación de servicios**

La Ley 80 de 1993, en su artículo 32, establece las modalidades de contratación estatal, al siguiente tenor:

*“ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: (...)*

#### **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.*

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

Los apartes subrayados fueron estudiados en sentencia C 154 de 1997, declarándose exequibles las expresiones "no puedan realizarse con personal de planta o" y "En ningún caso...generan relación laboral ni prestaciones sociales" contenidas en el numeral 3º del transcrito artículo 32, salvo que se acreditara la existencia de una relación laboral subordinada.

En ese orden de ideas, la jurisprudencia reseñada estableció lo siguiente:

*"El contrato de prestación de servicios a que se refiere la norma demandada, 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. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.*

*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, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, 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 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. (...)" Destaca la instancia.*



Entonces, encontramos que una relación contractual con el Estado se presenta cuando i) se acuerde la prestación de servicios relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad pública, ii) no se pacte subordinación porque el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada, iii) se acuerde un valor por honorarios prestados y, iv) la labor contratada no pueda realizarse con personal de planta o se requieran conocimientos especializados<sup>3</sup>, de modo que debe efectuarse el análisis respecto a cada situación particular y verificar si se está en presencia de un contrato estatal o una relación laboral.

Así, los contratos de prestación de servicios se permiten en los casos en los cuales la función de la administración no puede ser realizada por personas pertenecientes a la planta de la entidad oficial contratante, por la necesidad de conocimientos especializados, o porque los funcionarios no alcanzan a cubrir las demandas del público, gozando el contratista en todo momento de autonomía e independencia, sin que ello implique que por el sólo hecho que al desempeñar funciones similares a los empleados permanentes, se presuma la existencia de una relación legal y reglamentaria, es decir no daría lugar al reconocimiento de un contrato laboral, situación que tampoco se predica del hecho de recibir instrucciones, cumplir horarios o rendir informes pues ello deviene de la coordinación que debe darse entre los contratistas y el Estado en aras de prestar un buen servicio público.

### 3.2 El contrato realidad

Sobre el particular, la Corte Constitucional en la misma C 154 de 1997, efectuó una diferenciación entre el contrato de prestación de servicios y el contrato de trabajo, señalando lo siguiente:

*“Como es bien sabido, el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.*

*Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales -contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.*

*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,*

<sup>3</sup> C 614 de 2009



más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo.”  
Negrilla del Despacho.

Lo anterior significa que el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestra **la subordinación continuada**, caso en el cual surge el derecho al pago de prestaciones sociales en favor del contratista en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.

No obstante lo anterior, esto es, argumentar que es la subordinación la que permite diferenciar entre un contrato de prestación de servicios de uno de trabajo, la Corte Constitucional también determinó en la C 614 de 2009<sup>1</sup> que adicionalmente **la permanencia** era un efecto divergente entre las modalidades señaladas, anotando:

*“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.*

Son estos:

*i) Criterio funcional, esto es, 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;*

*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, o sea que 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 no se trata de una relación o vínculo de tipo ocasional o esporádico, es lógico concluir que nos referimos a una verdadera relación laboral;*

*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 acudirse a la contratación pública; pero 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, esto es, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral.”* Negrilla y subrayo fuera del texto.

Y continúa diciendo:

*“La Corte encuentra que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran*

<sup>1</sup> JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB



*conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el Estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos.*" Destaca el Despacho.

Ahora, en cuanto a la vinculación de personal a través de diferentes figuras la misma jurisprudencia advirtió:

*"A pesar de la prohibición de vincular mediante contratos de prestación de servicios a personas que desempeñan funciones permanentes en la administración pública, en la actualidad se ha implantado como práctica usual en las relaciones laborales con el Estado la reducción de las plantas de personal de las entidades públicas, el aumento de contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes de la administración y de lo que ahora es un concepto acuñado y públicamente reconocido: la suscripción de "nóminas paralelas" o designación de una gran cantidad de personas que trabajan durante largos periodos en las entidades públicas en forma directa o mediante las cooperativas de trabajadores, empresas de servicios temporales o los denominados out sourcing, por lo que la realidad fáctica se muestra en un contexto distinto al que la norma acusada describe, pues se ubica en una posición irregular y abiertamente contraria a la Constitución, desviación práctica que desborda el control de constitucionalidad abstracto y su corrección corresponde a los jueces contencioso administrativos, o, excepcionalmente, al juez constitucional por vía de la acción de tutela; práctica ilegal que evidencia una manifiesta inconstitucionalidad que la Corte Constitucional no puede pasar inadvertida, pues afecta un tema estructural en la Carta de 1991, cual es el de la carrera administrativa como instrumento esencial para que el mérito sea la única regla de acceso y permanencia en la función pública (...)"*

Así las cosas, se abusa de la figura admitida constitucionalmente y muta el contrato de prestación de servicios, transformándose en contrato laboral al estar en presencia de: i) la prestación de servicios u oficios de manera personal, ii) la subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador y, iii) el salario como contraprestación, derivando en el derecho al reconocimiento de prestaciones sociales en favor del contratista en virtud de lo estipulado en el artículo 53 Superior que garantiza la primacía de la realidad sobre las formalidades como uno de los principios mínimos del trabajador, de modo que:

*"En otras palabras, el denominado "contrato realidad" aplica cuando se constata en juicio la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación propia de las relaciones laborales."* Negrilla fuera del original.

Con todo, el mentado contrato realidad tiene lugar al constatarse los elementos enlistados, con la condición que no se trate de meras actividades de coordinación sino que precisamente por estar sujetos los contratistas a una continua subordinación y dependencia le quitan la connotación de simple prestación de servicios y le otorgan la calidad de relación laboral, como pasa a estudiarse.

### 3.3. De la subordinación laboral

En punto al tema la jurisprudencia no ha sido ajena y ha puntualizado:

*"(i) la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo; (ii) le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea*

<sup>55</sup> Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16, C.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter.





*inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral; y (iii) 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, elementos de juicio que enmarcan el análisis del tema y que se tendrán en cuenta para decidir el asunto sub examine.<sup>6</sup> Destaca el Despacho.*

Para desarrollar el tema, el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, previó en relación con los elementos constitutivos de un contrato de trabajo, lo siguiente:

**“ARTICULO 23. ELEMENTOS ESENCIALES.** <Artículo subrogado por el artículo 1o. de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:>

1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:

a. *La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;*

b. *La continuada 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, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y*

c. *Un salario como retribución del servicio.*

2. Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen.” Negrilla del Despacho.

Asimismo, la C 386 de 2000<sup>7</sup>, al declarar exequible la expresión “mínimos” contenida en el literal b) del artículo 1 de la ley 50 de 1990, señaló:

*“La subordinación del trabajador al empleador como elemento distintivo y definidor del contrato de trabajo ha sido entendida, según la concepción más aceptable por la doctrina y la jurisprudencia, como un poder jurídico permanente de que es titular el empleador para dirigir la actividad laboral del trabajador, a través de la expedición de órdenes e instrucciones y la imposición de reglamentos, en lo relativo a la manera como éste debe realizar las funciones y cumplir con las obligaciones que le son propias, con miras al cumplimiento de los objetivos de la empresa, los cuales son generalmente económicos. Se destaca dentro del elemento subordinación, no solamente el poder de dirección, que condiciona la actividad laboral del trabajador, sino el poder disciplinario que el empleador ejerce sobre éste para asegurar un comportamiento y una disciplina acordes con los propósitos de la organización empresarial y el respeto por la dignidad y los derechos de aquél.” Resalta el Juzgado.*

Y añadió:

*A juicio de la Corte, la subordinación laboral que gobierna el contrato de trabajo se encuentra sometida, desde el punto de vista constitucional, a las siguientes reglas: - Los poderes del empleador para exigir la subordinación del trabajador, tienen como límite obligado el respeto por la dignidad del trabajador y por sus derechos fundamentales. Estos, por consiguiente, constituyen esferas de protección que no pueden verse afectadas en forma alguna por la acción*

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección segunda. Subsección B. Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER. Bogotá, D. C., veintiséis (26) de octubre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 81001-23- 33- 000-2013-00003-01(1844-14)



de aquél, porque como lo anotó la Corte, los empleadores se encuentran sometidos a la Constitución, sumisión que "...no solo se origina y fundamenta en la Constitución, en cuanto los obligan a acatarla y le imponen como deberes respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, obrar conforme al principio de solidaridad social, defender los derechos humanos y propender al logro y mantenimiento de la paz, lo cual se logra con el establecimiento de relaciones laborales justas en todo sentido sino en el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores..." - Igualmente dichos poderes, se encuentran limitados por las normas contenidas en los convenios y tratados internacionales relativos a los derechos humanos en materia laboral, de conformidad con la Constitución, que prevalecen en el orden interno e integran, como lo observó la Corte, el bloque de constitucionalidad. En las circunstancias anotadas, es evidente que los referidos poderes no son absolutos y tienen como límites: i) la Constitución; ii) los convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos; iii) la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, los cuales "no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores"

Conforme lo anterior, se tiene que el elemento determinante y distintivo de una relación laboral lo constituye la **subordinación y dependencia continuada**, que faculta al empleador para exigir ciertas ritualidades al momento de ejecutar una labor, ello en virtud del poder directivo, disciplinario y reglamentario, que conduce a que los representantes de la Administración puedan generar órdenes relacionadas concretamente con el modo, la cantidad y calidad de trabajo, así como los horarios y la forma en que debe desarrollarse, **restándole independencia respecto de lo que el contratista en prestación de servicios atiende.**

### 3.4 De la prohibición de recibir más de una asignación proveniente del Estado

Sobre el asunto, encontramos que el Decreto 1042 de 1978, establecía:

*"Artículo 32º.- De la prohibición de recibir más de una asignación. De conformidad con el artículo 64 de la Constitución Nacional, ningún empleado público podrá recibir más de una asignación que provenga del tesoro, o de empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado, ya sea en razón de contrato, de comisión o de honorarios.*

*Se exceptúan de la prohibición contenida en el presente artículo las asignaciones que a continuación se determinan:*

- a) Las que provengan del desempeño de empleos de carácter docente en los establecimientos educativos oficiales, siempre que no se trate de profesorado de tiempo completo.*
- b) Las que provengan de servicios prestados por profesionales con título universitario hasta por dos cargos públicos, siempre que el horario normal de trabajo permita el ejercicio regular de tales cargos y que el valor conjunto de lo percibido en uno y otro no exceda la remuneración total de los ministros del despacho.*
- c) Las que provengan de pensión de jubilación y del ejercicio de los cargos de ministro del despacho, jefe de departamento administrativo, viceministro, subjefe de departamento administrativo, superintendente, secretario general de ministerio, departamento administrativo o superintendencia, director general de establecimiento público o de empresa industrial o comercial del Estado, secretario general de establecimiento público, miembro de misiones diplomáticas no comprendidas en la respectiva carrera y secretario privado de los despachos de los funcionarios de que trata este ordinal, siempre que el valor conjunto de la pensión y del sueldo percibido en el cargo no exceda la remuneración fijada por la ley para los ministros del despacho."*

Seguidamente, la **Constitución Política de 1991**, en su artículo 128 consagró la mentada prohibición, adicionando la de desempeñar más de un cargo público, así que se mantuvo el precepto y sólo excepcionalmente en circunstancias establecidas legalmente, se permitiría la concurrencia de más de un cargo público en una misma persona, así como la recepción de más de una asignación proveniente del tesoro público, recordemos entonces y para efectos ilustrativos, lo que prevé el artículo en mención:



*"Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.*

Entiéndase por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas." Destaca la instancia.

Con posterioridad y en desarrollo de la Norma Superior, concretamente respecto de los postulados de su artículo 128 y la necesidad de actualizar el Decreto 1042 de 1978, este mandato fue sustituido por el artículo 19 de la Ley 4 de 1992, señalando:

*"Artículo 19º.- Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado. Exceptúense las siguientes asignaciones:*

- a. Las que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la rama legislativa;*
- b. Las percibidas por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la Fuerza Pública;*
- c. Las percibidas por concepto de sustitución pensional;*
- d. Los honorarios percibidos por concepto de hora-cátedra;*
- e. Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de salud.*
- f. Los honorarios percibidos por los miembros de las juntas directivas, en razón de su asistencia a las mismas, siempre que no se trate de más de dos juntas.*
- g. Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente Ley benefician a los servidores oficiales docentes pensionados.*

*Parágrafo. No se podrán recibir honorarios que sumados correspondan a más de ocho (8) horas diarias de trabajo a varias entidades."*

Hasta aquí, la restricción en comentario imposibilita el recibir erogaciones monetarias del tesoro público, diferentes de su salario; no obstante, nótese que debe hacerse una precisión en este sentido, pues la erogación a la que se le alude, no sólo corresponde en estricto sentido al denominado salario, sino a cualquier asignación, entendida esta como:

*"...toda cantidad de dinero que se destina en el pago de prestaciones relacionadas con el servicio público oficial y que comprende todas las erogaciones provenientes del patrimonio público del Estado,- tesoro público - o de personas jurídicas en donde éste último tenga cuota accionaria mayoritaria y que son reconocidas o percibidas por los empleados públicos, independientemente del título a que sean pagadas, ya sea por concepto de mesadas pensionales, salarios, remuneración, honorarios o retribuciones afines."<sup>6</sup>*

A la postre, mediante sentencia C 133 de 1993, se estudió la exequibilidad del artículo 19 de la Ley 4 de 1992 transcrito, ultimó sobre el particular:

*"Si bien es cierto que en el artículo 128 C.P. se consagra una incompatibilidad, no lo es menos que ésta se encuentra en íntima relación de conexidad con la remuneración de los servidores estatales; basta ver que en ella se prohíbe la concurrencia de dos o más cargos públicos en una misma persona, tanto como recibir más de una asignación que provenga del erario público. El término "asignación" comprende toda clase de remuneración que emane del tesoro público, llámese sueldo, honorario, mesada pensional, etc." Resaltado fuera de texto.*

Entonces, se puede hablar de una incompatibilidad constitucional, cuando ambas retribuciones tienen como fuente el servicio público y son sufragadas por el tesoro común y no se encuentren dentro de

<sup>6</sup> Sala Plena Corte Suprema de Justicia 11 de diciembre de 1961.



los casos expresamente exceptuados por la ley<sup>9</sup>; situación que advirtió la Corte Suprema de Justicia en sentencia proferida por la Sección Primera de la Sala de Casación Laboral, el 27 de enero de 1995:

*"Siendo la moralidad pública el bien jurídicamente tutelado con la prohibición constitucional, encuentra que ésta solamente se tipifica cuando las asignaciones provengan de la misma fuente, es decir, del tesoro público."*

A continuación, la Sala en la Consulta 896 de 1997 sostuvo que *"...la prohibición de recibir más de una asignación del tesoro público, está estrechamente relacionada con el ejercicio de empleos en el sector oficial o con el pago de prestaciones provenientes del ejercicio de estos empleos (...) las asignaciones mencionadas en dichas normas comprenden los sueldos, prestaciones sociales y toda clase de remuneración que tenga como fundamento un vínculo o relación laboral con entidades del Estado<sup>2</sup>; así, bajo el vocablo asignación quedaría comprendida toda remuneración que se recibiera en forma periódica, mientras se desempeñaba una función.*

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en punto al tema de los contratistas del Estado, significó<sup>10</sup>:

*"La legislación en materia contractual corresponde a las exigencias de la dinámica propia del funcionamiento del Estado, ente que en todas sus actividades persigue lograr fines muy precisos - art. 2° de la C. P.-, dentro de un marco que garantice un orden económico y social justo, de lo cual se sigue que la decisión de contratar o de no hacerlo es esencialmente reglada y está supeditada a las necesidades del servicio, de manera que los contratos celebrados por la administración pública, no constituyen por sí mismos una finalidad, sino que representan un medio para servir a la comunidad y promover la prosperidad general.*

*El principio general que informa el sistema de contratación estatal respecto de los servidores públicos es que estos no pueden celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales - arts. 127 de la C. P. y 8°, literal f) de la ley 80 de 1993.*

**En cuanto al particular que contrata con entidades estatales y que no se encuentra dentro de las condiciones acabadas de señalar, no le es aplicable la incompatibilidad de que se trata, precisamente por cuanto no tiene vínculo laboral con la administración ni ejerce funciones públicas.** De esta manera, en lo atinente a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas "la ley determinará el régimen aplicable (...) y regulará su ejercicio" - art. 123 de la C. P., los demás no están, en principio, cobijados por la prohibición.

Por la similitud con la materia tratada, **la Sala hace especial referencia al contrato de prestación de servicios, que según el artículo 32 de la ley 80 de 1993, es el suscrito por los entes estatales con personas naturales, para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad que no puedan cumplirse con personal de planta o requieran conocimientos especializados;** en ningún caso generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebran por el término estrictamente indispensable.

*La vinculación jurídica derivada del contrato de prestación de servicios es diferente de la que emana de la relación laboral de origen contractual con los trabajadores oficiales. En efecto, el de prestación se refiere a actividades relacionadas con la administración y funcionamiento de la entidad; el contratista es autónomo para ejecutar el contrato; no se causan prestaciones*

<sup>9</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION B. Consejero ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ, treinta (30) de junio de dos mil once (2011), Radicación número: 11001-03-25-000-2004-00145-01(2701-04)

<sup>10</sup> C.E. 1344 de 2001, Consejero Ponente Dr. FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE, mayo diez (10) de dos mil uno (2001)



sociales y no responde disciplinariamente - Sentencia C -280-96-, mientras que el trabajador oficial, en su orden, labora en la construcción y sostenimiento de obras públicas o está vinculado a una empresa industrial o comercial del Estado; está, por esencia, subordinado a la administración; las prestaciones sociales le son consustanciales y responde disciplinariamente.

Es así como los trabajadores oficiales perciben por sus servicios un salario, que constituye asignación, la retribución de los contratistas de prestación de servicios son los honorarios, que no tienen tal carácter. Así, la fuente del reconocimiento es bien distinta: en el primero, la vinculación laboral administrativa y, en el segundo, el negocio jurídico, fundado en la autonomía de la voluntad.

De los presupuestos de la definición legal y de los elementos analizados, se concluye que particulares que colaboran con el Estado mediante un contrato de prestación de servicios o cualquier otro, tipificado en la ley 80 de 1993 o producto de la autonomía de la voluntad, no están subsumidos en el contexto de la función pública, ni son, por tanto, servidores públicos y, por lo mismo, no reciben "asignación" en los términos establecidos, lo que hace imposible aplicarles el régimen de estos. Subrayo y negrilla fuera del texto original.

Bajo este entendido, en su oportunidad la Sala consideró que los artículos 128 de la Constitución Política y 19 de la ley 4ª de 1992, no son aplicables al particular que celebra contratos con una entidad estatal, de modo que al asistirles responsabilidad por infringir la Constitución y la Ley, frente a ellos no se predica la prohibición que en el sentido estudiado es aplicable a los servidores públicos, concluyendo con la diferenciación entre la remuneración que percibe el contratista como particular ajeno a la administración quien funge como mero colaborador y la asignación que devenga quien ostenta la calidad de servidor, concluyendo que:

1. Para efectos de lo dispuesto en los artículos 128 de la Constitución Política y 19 de la ley 4ª de 1992, el vocablo "asignación" es un término genérico que comprende las sumas provenientes del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, percibidas por los servidores públicos - sin excepción, dado que la expresión "nadie" no excluye a ninguno de ellos -, por concepto de remuneración, consista ésta en salario o prestaciones, honorarios o cualquier otro emolumento o retribución, salvo aquellas exceptuadas de forma expresa por el legislador.

2. y 3. La prohibición contenida en las disposiciones aludidas se predica de toda persona que se llegue a encontrar ubicada en el contexto de la función pública, como servidor público. El particular no está sujeto a la prohibición y por tanto no le resulta incompatible celebrar más de un contrato estatal, salvo que ejerza temporalmente funciones públicas o administrativas. Destaca la instancia.

Se concluye entonces que al referirnos a una *asignación*, esta necesariamente comprende todas las obligaciones que se deban sufragar con recursos del Estado en cualquiera de sus niveles, incluyendo las referidas a salario, prestaciones, honorarios o cualquier tipo de emolumento de dicho origen; asimismo que frente a los contratistas del Estado, no existe norma que prohíba la celebración de múltiples contratos dado que en principio no ostentan la calidad de servidores públicos con las previsiones ya consignadas.

### 3.5 De la prescripción

El Despacho advierte que aunque no fue alegada por la parte demandada durante el traslado de la demanda, la excepción de prescripción sí puede ser declarada oficiosamente por el juzgador, de conformidad con el contenido del numeral 6º del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que señala que el Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, declarará probadas las excepciones previas que encuentre configuradas,



así como las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

Ahora bien, correspondiendo la excepción en comento, a una de naturaleza perentoria o de mérito, destinada a atacar el derecho sustancial alegado por el demandante, tal asunto debe debatirse y resolverse al momento de dictar sentencia, como en efecto se hará.

Luego entonces, en lo relacionado con las acciones que emanen de derechos laborales de los empleados públicos, destaca la instancia que el tema se encuentra establecido en los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969 (reglamentario), indicando que prescriben en tres años contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, así:

*«Artículo 41. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este decreto prescribirán en tres años contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.»*

*El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.»*

*«Artículo 102. Las acciones que emanen de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.»*

*El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.»*

En punto a la prescripción de los derechos que se estudian, se ha determinado que si bien los beneficios mínimos de un trabajador gozan de un carácter irrenunciable, se ha previsto la prescripción extintiva de los mismos a fin de atender el propósito de la seguridad jurídica, para impedir la permanencia en el tiempo de las reclamaciones de ésta índole y en ese sentido la C 072 de 1994, con ponencia del Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, se pronunció de manera que la misma Corporación en la C 916 de 2002, precisó en torno al tema:

*“(i) El núcleo esencial del derecho al trabajo no se desconoce, por el hecho de existir la prescripción de la acción laboral concreta.”*

*“(ii) La prescripción extintiva lo es de la acción, pero en momento alguno hace referencia al derecho protegido por el artículo 25 constitucional.”*

*“(iii) No se lesiona al trabajador por el hecho de que la ley fije términos para el ejercicio de la acción laboral. El derecho de los trabajadores se respeta, simplemente se limita el ejercicio de la acción, y se le da un término razonable para ello. El núcleo esencial del derecho al trabajo no sólo está incólume, sino protegido, ya que la prescripción de corto plazo, en estos eventos, busca mayor prontitud en el ejercicio de la acción, dada la supremacía del derecho fundamental, el cual comporta la exigencia de acción y protección oportunas. Así, pues, el legislador no hizo cosa distinta a hacer oportuna la acción; de ahí que lo que, en estricto sentido, prescribe es la viabilidad de una acción concreta derivada de la relación laboral, pero nunca el derecho-deber del trabajo.”*

*“(iv) La finalidad de la prescripción es adecuar a la realidad el sentido mismo de la oportunidad, con lo cual logra que no se desvanezca el principio de la inmediatez, que, obviamente, favorece al trabajador, por ser la parte más necesitada en la relación laboral.”*

*“(v) Es acertado el racionamiento del legislador ya que, por unanimidad doctrinal -y también por elementales principios de conveniencia- lo justo jamás puede ser inoportuno, puesto que al ser una perfección social, siempre será adecuado a las circunstancias determinadas por el tiempo, como factor en el que opera lo jurídico.”*



(vi) Las prescripciones de corto plazo buscan también la seguridad jurídica, que al ser de interés general, es prevalente (art. 1o. superior). Y hacen posible la vigencia de un orden justo (art. 2o. superior), el cual no puede ser jamás legitimador de lo que atente contra la seguridad jurídica, como sería el caso de no fijar pautas de oportunidad de la acción concreta derivada del derecho substancial.

(vii) Las normas acusadas, lejos de atentar contra la dignidad del trabajador, se caracterizan por establecer una seguridad jurídica, por razones de beneficio mutuo de los extremos de la relación laboral, que se ven en situación de inmediatez y prontitud, razón por la cual una prescripción de largo plazo dificultaría a patronos y a trabajadores la tenencia o conservación de pruebas que faciliten su demostración en el juicio. Es por ello que la prescripción de tres años de la acción laboral es proporcionada con las necesidades, y por tanto no es contraria a la igualdad, ya que ésta consiste en una equivalencia proporcional, y no en una homologación jurídica absoluta de materias diversas, lo cual sería, a todas luces, un absurdo.

(viii) Las normas acusadas son en beneficio directo del trabajador, pues buscan la seguridad en la vida jurídica. Se le brinda a aquel la oportunidad para reclamar el derecho que le ha sido concedido, pero ponen a dicha oportunidad un límite temporal, determinado por la inmediatez que emana de la relación laboral. Después de ese lapso, no hay un verdadero interés en el reclamo, puesto que no ha manifestado su pretensión dentro de un tiempo prudente para exteriorizar su razón jurídica."

Sobre el mismo tema, la Sección Segunda del Consejo de Estado tuvo la oportunidad de pronunciarse en **sentencia de unificación CE-SUJ2 5 de 25 de agosto de 2016**<sup>11</sup>, al referirse al reconocimiento de **una relación laboral encubierta** en un contrato de prestación de servicios, precisó sobre el particular las siguientes reglas:

«i) Quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, **deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual.**

ii) Sin embargo, **no aplica el fenómeno prescriptivo frente a los aportes para pensión**, en atención a la condición periódica del derecho pensional y en armonía con los derechos constitucionales a la igualdad e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales y los principios de in dubio pro operario, no regresividad y progresividad.

iii) Lo anterior, **no implica la imprescriptibilidad de la devolución de los dineros pagados** por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, pues esto sería un beneficio propiamente económico para él, que no influye en el derecho pensional como tal (que se busca garantizar), sino en relación con las cotizaciones adeudadas al sistema de seguridad social en pensiones, que podrían tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional.

iv) Las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están **exceptuadas de la caducidad del medio de control** (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA).

v) Tampoco resulta exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que al estar involucrados en este tipo de controversias (contrato realidad) derechos laborales irrenunciables (cotizaciones que repercuten en el derecho a obtener una pensión), que a su vez comportan el carácter de ciertos e indiscutibles, no son conciliables.

vi) **El estudio de la prescripción en cada caso concreto será objeto de la sentencia**, una vez abordada y comprobada la existencia de la relación laboral, pues el hecho de que esté concernido el derecho pensional de la persona (exactamente los aportes al sistema de seguridad social en pensiones), que por su naturaleza es imprescriptible,

<sup>11</sup> Expediente 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015), C. P. Carmelo Perdomo Cuéter.



*aquella no tiene la virtualidad de enervar la acción ni la pretensión principal (la nulidad del acto administrativo que negó la existencia del vínculo laboral).*

*vii) El juez contencioso-administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, una vez determinada la existencia del vínculo laboral entre el demandante y la agencia estatal accionada, sin que ello implique la adopción de una decisión extra petita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador.» (Resaltados y subrayados fuera del texto).*

Lo anterior permite dilucidar lo siguiente:

- La prescripción frente al reconocimiento de una relación laboral con el Estado, es de tres años, a partir de la terminación del vínculo contractual, so pena de extinguir el derecho a solicitar las prestaciones derivadas de dicha relación.
- Cuando se presenten interrupciones entre los contratos de prestación de servicios y en su ejecución, el factor prescripción se debe analizar frente a cada contrato, tomando como base la fecha de terminación, **puesto que habiéndose verificado la interrupción, este término debe excluirse del reconocimiento que se efectúe.**

### 3.6 Imprescriptibilidad de los aportes a pensión

Sobre el particular, encontramos que la **sentencia de unificación CE-SUJ2 5 de 25 de agosto de 2016**<sup>12</sup> fue muy clara en señalar que la prescripción de que se habla no puede aplicarse a los aportes que debía realizar el empleador, en el porcentaje que le correspondiera, de la misma forma, se clarificó que al tratarse de una prestación periódica, sobre ellas tampoco opera la caducidad de la acción y ello es así por cuanto de los aportes se alimenta el derecho a obtener una pensión por parte de quien ha servido al Estado, atendiendo a y los derechos y principios constitucionales de irrenunciabilidad de los beneficios mínimos laborales, *in dubio pro operario*, igualdad, no regresividad y progresividad.

Sobre el particular, el citado pronunciamiento aludió a lo siguiente:

*Acerca del tema, también resulta pertinente evocar la sentencia de 28 de mayo de 2015 de la Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Laboral), que explicó lo siguiente:*

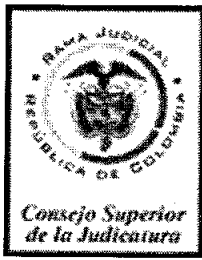
*“(...) estima pertinente la Sala recordar, que de conformidad con el art. 17 de la L. 100/1993, modificado por el art. 4 de la L. 797/2003, durante la vigencia de la relación laboral, es obligación del empleador afiliar a su trabajador y efectuar las cotizaciones al sistema general de pensiones, y es también el único responsable de realizar el pago de tales aportes -incluido el porcentaje que le corresponde al trabajador-, tal como lo prevé el art. 22 de la L. 100/1993.*

*Ello significa que si el empleador incumple las obligaciones que el Sistema de Seguridad Social le impone, debe soportar no sólo el pago de tales aportes, también las demás sanciones a que haya lugar, tal como lo precisa el art. 23 ibidem.*

*Lo anterior, también aplica a los eventos en los cuales el Juez declara la existencia de un contrato de trabajo, pues esa decisión judicial... indefectiblemente conlleva la obligación de realizar aportes al régimen pensional al cual pertenecía o estaba afiliado el demandante...sin que sea dable pensar siquiera, que el trabajador se vea obligado a iniciar*

<sup>12</sup> Expediente 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015), C. P. Carmelo Perdomo Cuéter.





*un nuevo proceso persiguiendo el pago de tales aportes, pues tal objetivo se cumple cuando la jurisdicción declara la existencia del contrato realidad" (se destaca).*

Y continúa recalcando que esa imprescriptibilidad no opera frente a la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, sino en relación con las cotizaciones adeudadas al sistema de seguridad social que podrían tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional, de manera que de llegarse a determinar si mes a mes existen diferencias entre los aportes efectuados y los que correspondían, la orden debe encaminarse a que se cotice al fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión en el porcentaje que corresponda al empleador.

#### 4. DEL CASO CONCRETO

Descendiendo al caso sub-examine, se insiste en que la demanda presentada por la parte accionante está encaminada a que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio de fecha 02 de noviembre de 2017 suscrito por el alcalde municipal de Garagoa, mediante el cual se niega el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales adeudadas por el tiempo en el que estuvo vinculado a la entidad mediante contratos de prestación de servicios, declarando adicionalmente que se configuró una relación laboral, entre el **24 de enero de 2014** y el **25 de julio de 2017**, que a título de restablecimiento del derecho, se condene al demandado a reconocer y pagar las sumas correspondientes a aportes a salud y pensión, cesantías, intereses de cesantías, vacaciones, prima de servicios, dotaciones y demás emolumentos dejados de percibir, inherentes a su cargo en igualdad de condiciones de los demás empleados públicos que prestan sus servicios al Municipio de Garagoa, con efectividad a la fecha de la sentencia, actualizando las sumas y condenando en costas.

Para el efecto, manifiesta que el acto acusado viola la Constitución y la Ley, pues a su juicio se está desconociendo el concepto de primacía de realidad sobre las formalidades y las garantías que éste lleva implícitas, afectando derechos del trabajador, encontrándose probada la relación que se aduce por espacio de casi cuatro años, cumpliendo horario que no podía ser inferior a 40 horas semanales, desempeñando funciones no a liberalidad el actor, teniendo vocación de permanencia, la cual se desdibujó usando la figura del contrato de prestación de servicios, en vez de crear el cargo; no obstante la existencia de jornada laboral, subordinación y salario que permiten configurar la existencia del contrato realidad.

Por su parte, existe oposición de la entidad territorial que alega que no se encuentran probados los elementos de la subordinación laboral pues la modalidad de contratación por prestación de servicios está amparada por la Ley en casos como el examinado, donde se requiera cumplir con funciones no permanentes que se ejecutaron con autonomía e independencia, lo que se soporta principalmente en el hecho que el demandante al obrar como Representante Legal de la Fundación Internacional de Emprendedores Comerciales FINECOM, suscribió varios contratos con diversas entidades, impidiendo la configuración de la prestación personal del servicio al percibir diferentes emolumentos provenientes del tesoro público, conduciendo a la denegación de las pretensiones.

En este punto de la controversia resulta importante precisar previo a analizar el asunto que en virtud de lo preceptuado en el art 176 del CGP: "**ARTÍCULO 176. APRECIACIÓN DE LAS PRUEBAS.** Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio



de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos... El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba...”.

Este despacho analizó de manera pormenorizada las pruebas que fueron decretadas y aportadas en legal forma al proceso, **debiéndose señalar de manera categórica**, que merecen para esta sede, total credibilidad, lo que se predica no sólo de la documental sino de la testimonial y del interrogatorio de parte vertidos en el plenario, en gracia a que fueron contundentes, coherentes, y veraces en lo que les constaba respecto al caso, además de explicativos y pertinentes, por tanto el Despacho les dará toda credibilidad y valor probatorio trascendente.

Así, las pruebas documentales y de las demás arrimadas al plenario, serán apreciadas en conjunto para el análisis central que está encaminado a establecer si existió irregularidad en la expedición del acto administrativo atacado en esta sede.

- **Lo probado**

\* En tales circunstancias, de las pruebas **documentales** arrimadas al plenario, se conocieron las siguientes situaciones sobre los hechos materia de reproche jurídico y respecto del actor:

- Suscribió contratos de prestación de servicios con el **MUNICIPIO DE GARAGOA** y únicamente en relación con el objeto de Apoyar a la administración municipal en el manejo y organización de archivo, fomento y estímulo de las actividades y programas de la biblioteca municipal y funcionamiento de la casa de la cultura “Tomás Villamil” y, Prestar con autonomía técnica y administrativa los servicios de apoyo a la gestión, en el manejo, organización de archivo, fomento y estímulo de las actividades y programas de la biblioteca municipal y funcionamiento cultural del municipio, así:

Nº contrato	Fecha	Término
035-2014	24 de enero de 2014	3 meses
042-2014	20 de junio de 2014	4 meses
020-2015	19 de enero de 2015	7 meses
064-2015	24 de agosto de 2015	128 días
009-2016	08 de febrero de 2016	6 meses
093-2016	11 de agosto de 2016	2 meses
127-2016	12 de octubre de 2016	80 días
027-2017	07 de febrero de 2017	315 días

- El último contrato en cita, fue terminado de manera anticipada el **26 de julio de 2017**, lo que indica que el vínculo efectivo tuvo lugar hasta el **25 de julio de 2017**.
- Durante los periodos relacionados recibió diferentes capacitaciones y distinciones por su labor en la Biblioteca Municipal “*Odilia Camacho Gómez*” de Garagoa.
- El pago por sus servicios se cancelaba a través de cheque generado a su nombre.
- Acreditó el pago de aportes a pensión, salud y riesgos profesionales.
- Dentro de la estructura orgánica del Municipio de Garagoa no existe el cargo de Bibliotecario Municipal, por ello sus funciones no se encuentran establecidas en el respectivo Manual.



- Se adelantó una actuación administrativa ante el presunto incumplimiento de las funciones por parte del contratista que determinó no había lugar a sanciones debido a la autonomía e independencia del mismo.
- Alegada la falta de garantías para la ejecución del contrato dadas las diferencias con el Alcalde Municipal, se decidió dar por terminado el vínculo de común acuerdo.
- Las prestaciones sociales a que tenían derecho los empleados del ente territorial para la época de los hechos, fueron: Bonificación por servicios prestando, prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, bonificación de recreación, prima de navidad, cesantía, intereses a las cesantías y dotaciones: calzado y vestido de labor.
- La administración y dirección de la Biblioteca Municipal "Odilia Camacho Gómez" y la Casa de la Cultura "Tomás Villamil", se encuentra a cargo del Secretario de Cultura.
- Celebró el contrato N° 003 como representante legal de la **FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES - FINECOM**, con el Municipio de Sáchica para el año 2008, el cual no comprende las fechas en las que se discute la existencia de una relación laboral.
- Para el año 2014, el **MUNICIPIO DE BUENA VISTA QUINDIO**, suscribió contrato con la señora **ALEXA FERNANDA GARCIA CASTAÑO**, como representante legal de la **FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES - FINECOM**.
- Adicionalmente, el actor en calidad de representante legal de la **FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES - FINECOM**, firmó los siguientes contratos a ejecutarse en el **MUNICIPIO DE GARAGOA**:

Nº contrato	Objeto	Contratante
CMG-003-2016	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTION PARA DESARROLLAR UNA ACTIVIDAD DE BIENESTAR SOCIAL Y CAPACITACIÓN PARA LOS INTEGRANTES DEL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE GARAGOA- BOYACÁ Y SU CUERPO ADMINISTRATIVO.	BOYACÁ - CONCEJO MUNICIPAL DE GARAGOA
INVITACION AMG-MC-059-2016	PRESTAR CON PLENA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA EL SERVICIO LOGISTICO PARA ORGANIZAR LOS JUEGOS INFANTILES SUPERATE DE LA PROVINCIA DE NEIRA A REALIZARSE EN EL MUNICIPIO DE GARAGOA-BOYACA.	BOYACÁ - ALCALDÍA MUNICIPAL DE GARAGOA
DIRECTA AMG-CD-083-2016	PRESTAR CON PLENA AUTONOMIA TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA LOS SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION PARA EL EVENTO DEPORTIVO DE LOS ESTUDIANTES CLASIFICADOS A LOS JUEGOS SUPERATE INTERPROVINCIALES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL MUNICIPIO DE GARAGOA A REALIZARSE EN EL MUNICIPIO DE JENESANO BOYACA.	BOYACÁ - ALCALDÍA MUNICIPAL DE GARAGOA
DIRECTA AMG-CD-076-2016	PRESTAR CON PLENA AUTONOMÍA TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA LOS SERVICIOS DE APOYO A LA ADMINISTRACION MUNICIPAL DE GARAGOA AL DESARROLLO DE LA ASAMBLEA GENERAL Y RENDICION DE CUENTAS DEL PROGRAMA MAS FAMILIAS EN ACCION, DEL DEPARTAMENTO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL	BOYACÁ - ALCALDÍA MUNICIPAL DE GARAGOA
AMG-CD-067-2016	PRESTAR CON PLENA AUTONOMÍA TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA LOS SERVICIOS DE APOYO A LA GESTION PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS, CULTURALES Y DEPORTIVAS DE VACACIONES DE MITAD DE AÑO EN EL MUNICIPIO DE GARAGOA.	BOYACÁ - ALCALDÍA MUNICIPAL DE GARAGOA
INVITACION AMG-MC-028-2016	PRESTAR CON PLENA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA EL SERVICIO LOGISTICO PARA LAS ACTIVIDADES DEPORTIVAS Y LÚDICO RECREATIVAS, A DESARROLLARSE EL DIA 29 DE ABRIL CON OCASIÓN DE LA CELEBRACIÓN DIA DEL NIÑO 2016, EN EL MUNICIPIO DE GARAGOA	BOYACÁ - ALCALDÍA MUNICIPAL DE GARAGOA
INVITACION AMG-MC-021-2016	PRESTAR CON PLENA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA EL SERVICIO LOGISTICO NECESARIO PARA LA CONMEMORACIÓN DIA DE LAS VICTIMAS QUE SE LLEVARA A CABO EL DIA 9 DE ABRIL DE 2016 EN EL MUNICIPIO DE GARAGOA	BOYACÁ - ALCALDÍA MUNICIPAL DE GARAGOA

- ✕- También se probó que en la misma condición de representante legal de la **FUNDACION**



**INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES - FINECOM**, suscribió durante la vigencia del vínculo contractual con el **MUNICIPIO DE GARAGOA**, adicionalmente lo siguiente:

Nº	Contratante	Objeto	Fecha
009	Municipio de Sáchica	Apoyo logístico para la celebración día del niño	09 de abril de 2015
001	Concejo Municipal de Oicatá	Prestación de servicios profesionales para la asesoría administrativa, contable y financiera y la formulación y ejecución del personal institucional de capacitaciones al Concejo Municipal	23 de noviembre de 2016
028	Municipio de Pachavita	Prestación de servicio de apoyo a la gestión para la realización con plena autonomía administrativa y técnica el servicio logístico de las actividades deportivas y lúdico recreativas a desarrollarse del 17 al 29 de abril del presente año, con ocasión a la celebración del mes del niño pachavitense	04 de abril de 2017

- Los Municipios de Sáchica, Oicatá y Buena Vista indicaron que no existió vínculo laboral entre el demandante y la entidad.
- A fecha 17 de octubre de 2018, fungía como representante legal de la **FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES - FINECOM**, el hoy demandante.

**De lo anterior, se advierten las siguientes situaciones:**

- No existe el cargo de bibliotecario municipal en la estructura orgánica del **MUNICIPIO DE GARAGOA**.
- El funcionamiento de la Biblioteca Municipal "Odilia Camacho Gómez" y la Casa de la Cultura "Tomás Villamil", se encuentra a cargo del Secretario de Cultura.
- El vínculo contractual entre el actor y la entidad territorial tuvo lugar entre el mes de enero de 2014 y el mes de julio de 2017, con el objeto de de Apoyar a la administración municipal en el manejo y organización de archivo, fomento y estímulo de las actividades y programas de la biblioteca municipal y funcionamiento de la casa de la cultura "Tomás Villamil" y, Prestar con autonomía técnica y administrativa los servicios de apoyo a la gestión, en el manejo, organización de archivo, fomento y estímulo de las actividades y programas de la biblioteca municipal y funcionamiento cultural del municipio.
- Adicionalmente el demandante, como representante legal de la **FUNDACION INTERNACIONAL DE EMPRENDEDORES COMERCIALES - FINECOM**, firmó contratos con el Concejo Municipal y Administración Municipal de Garagoa con objetos diferentes al enunciado y referidos de manera precisa a bienestar social, capacitación, recreación, cultura, deporte, actividad de Más familias en acción y conmemoración del día de las víctimas.
- Finalmente, el interesado también como representante legal de la mentada Fundación, ejecutó contratos con los Municipios de Sáchica y Pachavita para la celebración del día del niño y el relacionado con la asesoría y capacitación al Concejo Municipal de Oicatá, durante los años 2015 a 2017, es decir, de manera concomitante con los ya suscritos con la entidad territorial de la que reclama se declare una relación laboral, desarrollando entonces actividades alternas en otras partes del **DEPARTAMENTO DE BOYACA**.

\* Ahora bien, conteste con las pruebas documentales recopiladas, existe la **testimonial** y el **interrogatorio de parte**, recaudadas y trascritas al momento de referirnos a la compilación



probatoria; encontramos que dan cuenta de la historia de la Biblioteca Municipal y de la Casa de la Cultura del **MUNICIPIO DE GARAGOA**, además de establecer las condiciones en que tuvo lugar el desarrollo de los diferentes objetos contractuales en relación con lo reclamado en el escrito introductorio, encontrándose probado lo siguiente en lo atinente al señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY**:

- Estuvo vinculado desde el año 2014 y hasta mediados del 2017 en la Biblioteca Municipal "Odilia Camacho Gómez".
- Cumplía horario y apoyaba en diferentes actividades de índole cultural, deportiva y recreativa que adelantara la Administración Municipal.
- Se destacó por su importante gestión en beneficio de la comunidad Garagoense y especialmente de la Biblioteca Municipal.
- La Biblioteca se cerraba generalmente porque había actividades que se promovían externamente, no sólo en apoyo a la Administración sino en otros lugares, destacando la cárcel, los colegios, el ancianato, las veredas.
- Recibía órdenes del Señor Alcalde y del Secretario de Cultura.
- En ocasiones el horario establecido se extendía si había actividades de índole cultural, deportiva o recreativa que atender.
- En la época de vacaciones se atendía público, y se organizaban vacaciones recreativas.
- La jornada mínima de atención exigida en la Biblioteca Municipal correspondía a 40 horas semanales.
- Los contratos fueron interrumpidos, pero el servicio no, se prestaba de manera continua aun sin recibir pago.
- Creó una Fundación para contratar a favor del **MUNICIPIO DE GARAGOA**, con la misma también suscribió contratos con otras entidades.
- Para algunos de los objetos contractuales, si bien se firmaba no se ejecutaba por parte del demandante al no contar con los conocimientos para ello.
- Se alega persecución laboral como limitante de la ejecución del último contrato de prestación de servicios.
- No fungió como Director de la Casa de la Cultura pues ello correspondió en su momento al señor **CAMPO ELIAS TRIANA DAZA**, solamente fue integrante de la Junta Directiva y al ser bibliotecario era el secretario de dicha junta.
- La dirección de la Casa de la Cultura corría inicialmente por cuenta de la Secretaría de Gobierno y posteriormente de la Secretaría de turismo, deporte y cultura.

• *De lo peticionado*

Delimitado lo anterior, el Despacho se adentrará en determinar si en el caso sometido a análisis se configuran los elementos que den paso a una **relación laboral** y se deje de lado la idea de una relación



contractual, independientemente de la denominación que se le diera, conforme los elementos ya detallados, así:

1. **Actividad personal del trabajador:** El demandante realizaba las acciones encomendadas en cumplimiento del objeto contractual de forma directa, ello es así porque durante el tiempo en el que se alega la configuración de la relación laboral, fungió como persona encargada de entre otras cosas, atender la Biblioteca “*Odilia Camacho Gómez*”, sin que se probara que alguien diferente atendiera las actividades encomendadas; a este respecto. En este sentido se alega por la parte demandada que no se trataba de una actividad personal ya que el actor de manera concomitante desarrolló otros contratos no sólo con la misma Entidad Territorial sino con otros significativamente distantes de ella, criterio que no comparte del todo el Despacho pues se sustentó con claridad que el **MUNICIPIO DE GARAGOA** lo contrataba para otras actividades también en beneficio de la comunidad y que se trataba de roles que no tienen la virtud de desacreditar lo personal del servicio, ocupando un mínimo de su tiempo; es más se puede afirmar que se le adjudicaban otros tipo de contratos precisamente por ser una persona dinámica y conocedora que garantizaría el servicio a satisfacción. Lo mismo puede predicarse de los contratos suscritos con el Municipio de Sáchica, Pachavita y Oicatá, que por su naturaleza no le restan al marcado compromiso con el papel de encargado de la citada biblioteca, adicionalmente se lee del objeto que no ocupaba un gran espacio de tiempo y que se enfocaba a actividades cuya duración era precaria, pues nótese que se dirigían a actividades del día del niño, capacitaciones y que en los suscritos con el Concejo Municipal de Oicatá y el Municipio de Pachavita, debió destinar varios días para ejecutarlos, de lo que se infiere que para este lapso habría una interrupción del contrato principal suscrito con el **MUNICIPIO DE GARAGOA**.
2. **Continuada subordinación y dependencia del trabajador respecto del empleador:** Reflejada en el cumplimiento de órdenes, concretamente respecto a que el trabajo exigía permanencia en el desarrollo de la actividad y la presencia en las instalaciones de la Biblioteca; en este sentido se reitera que este aspecto no se ve desvirtuado por el hecho de haber suscrito contratos adicionales a los de *Apoyar a la administración municipal en el manejo y organización de archivo, fomento y estímulo de las actividades y programas de la biblioteca municipal y funcionamiento de la casa de la cultura “Tomás Villamil”* y *Prestar con autonomía técnica y administrativa los servicios de apoyo a la gestión, en el manejo, organización de archivo, fomento y estímulo de las actividades y programas de la biblioteca municipal y funcionamiento cultural del municipio*, en el entendido que la suscripción de otros contratos no comportan una prohibición por tratarse en principio de un particular y no de un servidor público.
3. **Salario como retribución del servicio:** En efecto se verificó la percepción de un emolumento en contraprestación a la actividad contractual pactada con la Administración Municipal; sin advertirse la regularidad con que la misma se recibía.

De lo anterior se extrae que respecto de los contratos que suscribió el actor con el **MUNICIPIO DE GARAGOA** con objetos diferentes al de atender las actividades relacionadas con la Biblioteca “*Odilia Camacho Gómez*”, el Despacho no efectuará ninguna diferenciación en tanto la entidad territorial fue beneficiada de manera directa de dicha contraprestación; destacando que en relación con los contratos con otras entidades territoriales, la duración del mismo se tendrá como interrupción del suscrito con el objeto de atender la Biblioteca Municipal de Garagoa, memorando el cuadro transcrito, así:



Nº	Contratante	Objeto	Fecha	Plazo
009	Municipio de Sáchica	Apoyo logístico para la celebración día del niño	09 de abril de 2015	5 días
001	Concejo Municipal de Oicatá	Prestación de servicios profesionales para la asesoría administrativa, contable y financiera y la formulación y ejecución del personal institucional de capacitaciones al Concejo Municipal	23 de noviembre de 2016	1 mes
028	Municipio de Pachavita	Prestación de servicio de apoyo a la gestión para la realización con plena autonomía administrativa y técnica el servicio logístico de las actividades deportivas y lúdico recreativas a desarrollarse del 17 al 29 de abril del presente año, con ocasión a la celebración del mes del niño pachavitense	04 de abril de 2017	13 días

Lo anterior traduciría que la actividad desarrollada por el actor, respecto del **MUNICIPIO DE GARAGOA**, se concretaría en los siguientes tiempos:

Nº contrato	Fecha	Término
035-2014	24 de enero de 2014	3 meses
042-2014	20 de junio de 2014	4 meses
020-2015	19 de enero de 2015	7 meses
<b>Interrupción</b>	<b>Del 09 de abril de 2015</b>	<b>Al 13 de abril de 2015 (5 días)</b>
064-2015	24 de agosto de 2015	128 días
009-2016	08 de febrero de 2016	6 meses
093-2016	11 de agosto de 2016	2 meses
127-2016	12 de octubre de 2016	80 días
<b>Interrupción</b>	<b>Del 23 de noviembre de 2016</b>	<b>Al 23 de diciembre de 2016 (1 mes)</b>
027-2017	07 de febrero de 2017	315 Días
<b>Interrupción</b>	<b>Del 04 de abril de 2017</b>	<b>Al 16 de abril de 2017 (13 días)</b>
<b>Terminación anticipada</b>	<b>26 de julio de 2017</b>	

Seguidamente, se dirá que se ha verificado la presencia de los elementos aludidos, existiendo un **contrato realidad**, lejos de la figura bajo la cual la misma acaeció, lo cual de manera grave lesionó los derechos salariales y prestacionales del hoy actor en tanto por espacio de varios años vio disminuida de manera considerable su entrada económica toda vez que bajo el artificio de estar vinculado como empleado *transitorio*, se dejaron de reconocer a su favor cierto tipo de reconocimientos que devengan los demás empleados adscritos a la Entidad Territorial **MUNICIPIO DE GARAGOA**, precisamente ante la variante del tipo de vinculación, entendiéndose por tales reconocimientos los certificados por la entidad y correspondientes a: *Bonificación por servicios prestados, prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, bonificación de recreación, prima de navidad, cesantía, intereses a las cesantías y dotaciones: calzado y vestido de labor*, para los casos aplicables.



Adicional a lo anterior, se encuentra plenamente probada la vocación de **permanencia** en el servicio del actor, pues se trató de un vínculo por cerca de 4 años con funciones repetitivas, desarrollándolas en beneficio de la comunidad Garagoense, concretamente en lo relacionado con el rol de bibliotecario, papel de gran trascendencia en la cotidianidad de sus obligaciones, sintetizándose en los diferentes criterios ya anunciados, a saber: el **criterio funcional**, entendido como aquella labor que usualmente debe desarrollar una entidad pública en este caso de prestación de servicios asociados con la atención al público de la Biblioteca Municipal; **criterio temporal o de la habitualidad**, al tratarse de funciones constantes, cotidianas, exigiendo el cumplimiento de un horario y la emisión de órdenes de trabajo sucesivas; **criterio de la excepcionalidad**, al no corresponder al giro anormal de los negocios de la entidad o que requiriera de conocimientos especializados pues se trataba de actividades rutinarias asignadas de manera periódica y persistente a una persona ajena a la entidad y a pesar de la obligatoriedad de crear este tipo de cargos, ello se omitió mientras duró la relación con el demandante y; **criterio de continuidad**, al haberse vinculado el personal mediante contratos sucesivos para desempeñar actividades de carácter permanente, desconociendo la prohibición de celebrar contratos para ejercerlas.

Nótese que no le asiste razón a la entidad demandada, cuando expone como argumento la *inexistencia de subordinación o dependencia continuada en la ejecución de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, inexistencia de jornada laboral como elemento de la subordinación, inexistencia de acervo probatorio que desvirtúe la presunción contenida en el inciso 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, frente a los contratos estatales y celebración de otros contratos con otras entidades públicas con el demandante Ramón Guillermo durante el mismo lapso de tiempo*, por el contrario, los elementos que dan cuenta de una relación contractual establecidos en la Ley 80 de 1993, no se hacen presentes, entre ellos los referidos a la **temporalidad** de las actividades inherentes al funcionamiento de la entidad; la **autonomía e independencia del contratista** contando con un amplio margen de discrecionalidad en su ejecución; duración de la labor por un tiempo **limitado e indispensable** para ejecutar el objeto contractual y la **excepcionalidad**, lo que conlleva a que se desentrañe la sujeción en una verdadera relación laboral y a que surja el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del trabajador, en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo, sin que ello otorgue la calidad de **empleado público** al demandante, pues se carece de los formalismos referidos a nombramiento o elección, así como la posesión, ello en concordancia con las exigencias del artículo 122 Superior, que en enseña en sus dos primeros incisos:

*“No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.*

*Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben(...)* (Remarca el despacho)

Entonces, al emerger claro lo anterior, resulta que el acto administrativo contenido en el oficio de fecha 02 de noviembre de 2017, expedido por el Alcalde Municipal de Garagoa, en virtud del cual se negó el reconocimiento y pago de haberes laborales a favor del señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY**, debe declararse nulo, específicamente por contravenir los postulados establecidos en la Ley 80 de 1993 y los artículos 25 y 53 de la Constitución Política. Lo anterior por cuanto **se probaron los requisitos para que la relación contractual dejara de serlo y en su lugar se diera paso a la laboral que evidenciaba los elementos que las normas y la jurisprudencia le han atribuido; es decir, se desvirtuó la presunción de legalidad que le asistía al acto cuestionado, consecuentemente debe**





declararse la existencia de un contrato realidad entre el demandante y el MUNICIPIO DE GARAGOA, por el periodo comprendido entre el 24 de enero de 2014 y el 25 de julio de 2017, con las interrupciones ya detalladas al haberse suscrito para dichos lapsos contratos con entidades territoriales diferentes a aquella, lo que torna imprósperas las excepciones denominadas *inexistencia de subordinación o dependencia continuada en la ejecución de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, inexistencia de jornada laboral como elemento de la subordinación, inexistencia de acervo probatorio que desvirtúe la presunción contenida en el inciso 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, frente a los contratos estatales y celebración de otros contratos con otras entidades públicas con el demandante Ramón Guillermo durante el mismo lapso de tiempo*, propuestas por la entidad demandada.

Lo anterior dará lugar a ordenar el reconocimiento y pago de las **prestaciones sociales** a favor del demandante, atendiendo a los factores salariales que percibía un empleado del **MUNICIPIO DE GARAGOA**, conforme a la certificación allegada como prueba y referidos a: *Bonificación por servicios prestados, prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, bonificación de recreación, prima de navidad*, al igual que las **cesantías, de manera proporcional a los periodos en los que tuvo lugar el referido vínculo**, y tomando como base el valor pactado como mensualidad y denominada honorarios para cada contrato, así:

Desde	Hasta
24 de enero de 2014	24 de abril de 2014
20 de junio de 2014	20 de octubre de 2014
19 de enero de 2015	08 de abril de 2015
14 de abril de 2015	19 de agosto de 2015
24 de agosto de 2015	31 de diciembre de 2015
08 de febrero de 2016	08 de agosto de 2016
11 de agosto de 2016	11 de octubre de 2016
12 de octubre de 2016	22 de noviembre de 2016
24 de diciembre de 2016	31 de diciembre de 2016
07 de febrero de 2017	04 de abril de 2017
17 de abril de 2017	25 de junio de 2017

- **De otras decisiones:**

Ahora bien, en lo atinente a las pretensiones de pago de **dotaciones**, ello no se despachará favorablemente por superarse los topes salariales para ser beneficiario de ellas, durante los años en que estuvo vinculado al servicio del **MUNICIPIO DE GARAGOA**.

En torno a lo relacionado con los **intereses sobre las cesantías**, el Despacho tampoco lo ordenará, en la medida que la generación de intereses peticionada entraría a darse desde la ejecutoria de la presente decisión, fecha que es desconocida y al momento del fallo aún no se causa el derecho a liquidar intereses sobre el valor de las cesantías.



Y finalmente en lo referente a la devolución de aportes a salud, esto no será posible pues se trata de una prestación en servicios que se causa mes a mes y se paga de manera anticipada, bajo el supuesto que el servicio ofrecido se recibe.

- **Imprescriptibilidad de los aportes a pensión**

A este respecto, se pudo verificar que el accionante efectuó el pago de las cotizaciones al sistema de seguridad social en pensión para el tiempo que estuvo vinculado con el **MUNICIPIO DE GARAGOA**, para los periodos establecidos, con las interrupciones ya detalladas, dada la existencia de otros contratos concomitantes, conforme al siguiente detalle:

Desde	Hasta
Del 09 de abril de 2015	Al 13 de abril de 2015 (5 días)
Del 23 de noviembre de 2016	Al 23 de diciembre de 2016 (1 mes)
Del 04 de abril de 2017	Al 16 de abril de 2017 (13 días)

Así las cosas, se advierte que la orden en relación con los aportes a pensión debe encaminarse a que el **MUNICIPIO DE GARAGOA**, tome como Ingreso Base de Liquidación, los honorarios mensuales o la denominación que se le haya dado a los pagos, o el valor del contrato dividido en el número de meses que percibió el señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY**, para los periodos señalados y con las interrupciones precisadas y determine si sobre ellos existe una diferencia entre los aportes que hiciera el demandante y los que se debieron cotizar al fondo de pensiones al cual se encontraba afiliado, aportando de ser el caso la suma faltante sólo en el porcentaje que le correspondía como empleador, de manera que la accionante debe acreditar, si no lo ha hecho y ante la Institución si realizó cotizaciones en el lapso ya precisado, y en caso que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, el **MUNICIPIO DE GARAGOA**, descontará de las sumas ordenadas en esta sentencia, según el caso, el porcentaje que le concernía al trabajador y lo trasladará al fondo pensional correspondiente, sin que haya lugar a devolución de los aportes que realizó la demandante a dicho Fondo, pues estas sumas hacen parte de los recursos con que cuenta al momento de cumplir los requisitos para acceder a su pensión.

Las sumas establecidas deberán ser actualizadas mes a mes, por ser de tracto sucesivo, de manera como lo determine el Fondo de Pensiones correspondiente (cálculo actuarial).

- **De la prescripción de las prestaciones**

Ahora bien, en este estado del debate resulta imprescindible puntualizar respecto a la configuración del fenómeno de la **prescripción**, declarable de manera oficiosa lo siguiente:



- La solicitud de reconocimiento y pago de acreencias derivadas de una relación laboral entre el demandante y el **MUNICIPIO DE GARAGOA**, se radicó el **13 de septiembre de 2017**. (fl. 47)
- Los contratos estatales gozan de formalidad, luego los periodos a reconocer equivaldrán al tiempo de duración de los contratos con las interrupciones detalladas, por considerarse separado de la vinculación que se reclama en los espacios que tuvieron lugar dichas interrupciones.
- Las vinculaciones derivadas de los diferentes contratos de prestación de servicios se interrumpieron, de modo que la prescripción debe contarse a partir de la finalización de cada uno de ellos, así:

Nº contrato	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Plazo para reclamar	Prescripción
035-2014	24 de enero de 2014	24 de abril de 2014	24 de abril de 2017	SI
042-2014	20 de junio de 2014	20 de octubre de 2014	20 de octubre de 2017	NO
020-2015	19 de enero de 2015	19 de agosto de 2015	19 de agosto de 2015	NO
064-2015	24 de agosto de 2015	31 de diciembre de 2015	31 de diciembre de 2015	NO
009-2016	08 de febrero de 2016	08 de agosto de 2016	08 de agosto de 2016	NO
093-2016	11 de agosto de 2016	11 de octubre de 2016	11 de octubre de 2016	NO
127-2016	12 de octubre de 2016	31 de diciembre de 2016	31 de diciembre de 2016	NO
027-2017	07 de febrero de 2017	26 de junio de 2017	26 de junio de 2017	NO

A pesar de la relación contractual derivada de lo incorporado al plenario, habría para decir, que con la sola reclamación se interrumpió la prescripción, así pues, los emolumentos prestacionales derivados de los contratos anteriores al **17 de septiembre de 2014**, no pueden ser reconocidos, al estar afectados por el fenómeno de la prescripción extintiva, por haber transcurrido más de tres (3) años, de modo que debe partirse de la fecha de reclamación que corresponde al **17 de septiembre de 2017** para efectos de detallar que en lo referente a la proporción relacionada con las prestaciones sociales relacionadas con la *Bonificación por servicios prestados, prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, bonificación de recreación, prima de navidad*, al igual que las **cesantías** causadas, deben liquidarse sólo para los periodos subsiguientes al 17 de septiembre de 2014, liquidados sobre la suma pactada como remuneración mensual en los términos ya indicados, debidamente indexadas.

Déjese claro una vez más que los aportes a pensión no se encuentran afectados por el fenómeno prescriptivo.

#### VIII. CONCLUSION

El Despacho declarará no prósperas las excepciones llamadas *inexistencia de subordinación o dependencia continuada en la ejecución de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, inexistencia de jornada laboral como elemento de la subordinación, inexistencia de acervo probatorio que desvirtúe la presunción contenida en el inciso 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, frente a los contratos estatales y celebración de otros contratos con otras entidades públicas con el demandante Ramón Guillermo durante el mismo lapso de tiempo*, propuestas por el **MUNICIPIO DE GARAGOA**. De



igual manera declarará probada de oficio y de manera parcial la excepción de *prescripción*, respecto de las prestaciones sociales derivadas de los contratos suscritos con anterioridad al **17 de septiembre de 2014**, por haber transcurrido más de tres años entre la finalización de cada uno de ellos y la reclamación radicada el **17 de septiembre de 2017**. Así las cosas, al resultar probada la existencia de una relación laboral en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formas, se declarará la nulidad del acto administrativo enjuiciado, en consecuencia se condenará a la entidad demandada **MUNICIPIO DE GARAGOA** al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales referidas a la *Bonificación por servicios prestados, prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, bonificación de recreación, prima de navidad*, al igual que las *cesantías* causadas por el tiempo en que estuvo vinculado a su servicio, durante los periodos detallados conforme a las interrupciones precisadas. Las sumas establecidas deberán ser actualizadas mes a mes, por ser de tracto sucesivo, atendiendo a la fórmula determinada por el Consejo de Estado. Adicionalmente el demandado deberá tomar como Ingreso Base de Liquidación, los honorarios o la denominación que se le haya dado a los pagos mensuales, o el valor del contrato dividido en el número de meses, que percibió el señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY**, para los periodos de duración de los contratos y con las interrupciones señaladas y determine si sobre ellos existe una diferencia entre los aportes que hiciera el demandante y los que se debieron cotizar al fondo de pensiones al cual se encontraba afiliado, aportando de ser el caso la suma faltante en el porcentaje que le correspondía como empleador, de manera que la accionante debe acreditar, si no lo ha hecho y ante la Institución si realizó cotizaciones en el lapso ya precisado, y en caso que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, el **MUNICIPIO DE GARAGOA**, descontará de las sumas ordenadas en esta sentencia, según el caso, el porcentaje que le concernía al trabajador y lo trasladará al fondo pensional correspondiente, sin que haya lugar a devolución de los aportes que realizó el demandante a dicho Fondo pues estas sumas hacen parte de los recursos con que cuenta al momento de cumplir los requisitos para acceder a su pensión, estos emolumentos deberán ser actualizadas mes a mes, por ser de tracto sucesivo, de manera como lo determine el Fondo de Pensiones correspondiente (cálculo actuarial). Se negarán las demás pretensiones de la acción.

- **COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO:**

Atendiendo lo contemplado en los artículos 188 del C.P.A.C.A, y 365 num. 5 del C.G.P., el despacho considera que en el presente asunto, al acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda, no hay lugar a imponer condenar en costas a la parte vencida,

#### VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

#### RESUELVE

**PRIMERO.- DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones denominadas *inexistencia de subordinación o dependencia continuada en la ejecución de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, inexistencia de jornada laboral como elemento de la subordinación, inexistencia de acervo probatorio que desvirtúe la presunción contenida en el inciso 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, frente a los contratos estatales y celebración de otros contratos con otras entidades públicas con*



el demandante Ramón Guillermo durante el mismo lapso de tiempo, alegadas por el **MUNICIPIO DE GARAGOA**, acorde a la parte considerativa de la decisión.

**SEGUNDO.- DECLARAR PROBADA PARCIALMENTE Y DE OFICIO** la excepción de prescripción, con anterioridad al **17 de septiembre de 2014**, conforme a la motivación de este proveído.

**TERCERO.- DECLARAR la NULIDAD** del acto administrativo contenido en el oficio de fecha 02 de noviembre de 2017, expedido por el Alcalde Municipal de Garagoa, en virtud del cual se negó el reconocimiento y pago de haberes laborales a favor del señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY**, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

**CUARTO.- DECLARAR** la existencia de un **contrato realidad** entre el demandante y el **MUNICIPIO DE GARAGOA**, por los siguientes periodos:

Desde	Hasta
24 de enero de 2014	24 de abril de 2014
20 de junio de 2014	20 de octubre de 2014
19 de enero de 2015	08 de abril de 2015
14 de abril de 2015	19 de agosto de 2015
24 de agosto de 2015	31 de diciembre de 2015
08 de febrero de 2016	08 de agosto de 2016
11 de agosto de 2016	11 de octubre de 2016
12 de octubre de 2016	22 de noviembre de 2016
24 de diciembre de 2016	31 de diciembre de 2016
07 de febrero de 2017	04 de abril de 2017
17 de abril de 2017	25 de junio de 2017

**QUINTO.-** Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** al **MUNICIPIO DE GARAGOA**, al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales referidas a *Bonificación por servicios prestados, prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, bonificación de recreación, prima de navidad*, al igual que las **cesantías** causadas por el tiempo en que estuvo vinculado a su servicio, durante los periodos detallados en el anterior numeral.

**SEXTO.-** Las sumas que resulten a favor de la parte demandante, se ajustarán tomando como base el índice de Precios al Consumidor, de conformidad con lo reglado en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, atendiendo para ello los parámetros señalados en la parte motiva de esta providencia y aplicando para ello la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

**SEPTIMO.-** Las sumas ordenadas, devengarán intereses moratorios, a partir de la ejecutoria de esta sentencia, conforme lo preceptuado en el artículo 192 del C.P.A.C.A.



**OCTAVO.-** También a título de restablecimiento del derecho, el **MUNICIPIO DE GARAGOA**, deberá tomar como Ingreso Base de Liquidación, los honorarios o la denominación que se le haya dado a los pagos mensuales, o el valor del contrato dividido en el número de meses, que percibió el señor **RAMON GUILLERMO FRANCO MONROY**, para los periodos de duración de los contratos y con las interrupciones señaladas y determine si sobre ellos existe una diferencia entre los aportes que hiciera el demandante y los que se debieron cotizar al fondo de pensiones al cual se encontraba afiliado, aportando de ser el caso la suma faltante en el porcentaje que le correspondía como empleador, de manera que la accionante debe acreditar, si no lo ha hecho y ante la Institución si realizó cotizaciones en el lapso ya precisado, y en caso que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, el **MUNICIPIO DE GARAGOA**, descontará de las sumas ordenadas en esta sentencia, según el caso, el porcentaje que le concernía al trabajador y lo trasladará al fondo pensional correspondiente, sin que haya lugar a devolución de los aportes que realizó el demandante a dicho Fondo pues estas sumas hacen parte de los recursos con que cuenta al momento de cumplir los requisitos para acceder a su pensión, estos emolumentos deberán ser actualizadas mes a mes, por ser de tracto sucesivo, de manera cómo lo determine el Fondo de Pensiones correspondiente (cálculo actuarial). Las interrupciones a que se hace referencia y donde no se causa la obligación del **MUNICIPIO DE GARAGOA** de pagar aportes para pensión en su calidad de empleador, corresponden a:

Desde	Hasta
Del 09 de abril de 2015	Al 13 de abril de 2015 (5 días)
Del 23 de noviembre de 2016	Al 23 de diciembre de 2016 (1 mes)
Del 04 de abril de 2017	Al 16 de abril de 2017 (13 días)

**NOVENO.-** NIEGUENSE las demás pretensiones de la demanda.

**DECIMO.-** Sin costas en esta instancia.

**ONCE.-** El **MUNICIPIO DE GARAGOA**, deberá dar cumplimiento a la presente sentencia dentro del término previsto en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

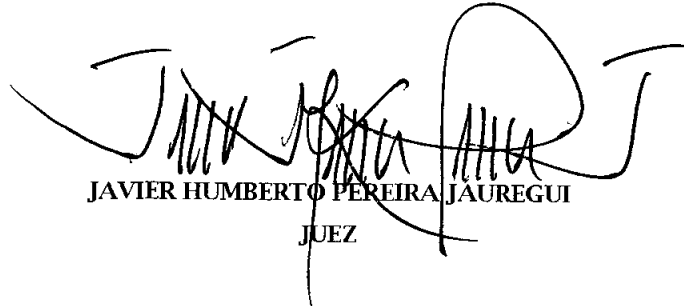
**DOCE.-** Notifíquese esta providencia en los términos del artículo 203 del C.P.A.C.A. en concordancia con lo dispuesto en el artículo 295 del Código General del Proceso.



Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Rad: 2018-00057  
Fallo de primera instancia

TRECE.- Una vez en firme esta providencia, por Secretaría, remítanse los oficios correspondientes de acuerdo al inciso final del artículo 192 del C.P.A.C.A.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE



JAVIER HUMBERTO PEREIRA JAUREGUI  
JUEZ

JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA
El fallo anterior se notificó por Estado N° <u>54</u> de HOY siendo las 8:00 A.M.
<b>13 DIC 2019</b>
SECRETARIA

