



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR  
Valledupar, diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

REF.: Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral  
- Apelación Sentencia  
Demandante: JUAN ALBERTO ARGOTE YEPES  
Demandado: Departamento del Cesar  
Radicación: 20-001-33-33-002-2016-00118-01

Magistrado Ponente: CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA

### I. ASUNTO

Procede la Sala a revolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Valledupar, el día 25 de septiembre de 2017, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda.

### II.- ANTECEDENTES

#### 2.1.- HECHOS.

El demandante indica que laboró en el ente territorial desde el 12 de julio de 2012, hasta el 30 de septiembre de 2014, como conductor asignado a la ambulancia OXV-173 adscrita al Centro CRUE de la Secretaría de Salud Departamental del Cesar, cumpliendo horario, bajo la subordinación del señor Javier Vega Murgas, con un salario mensual de \$2.132.000, en forma ininterrumpida, pese a las interrupciones del contrato entre año y año.

Sostiene que la relación laboral se llevó a cabo con base en los contratos de fecha 12 de julio de 2012, contrato No. 0562 de 19 de abril de 2013 y contrato No. 00148 de 16 de enero de 2014.

Dice que al terminar el contrato de trabajo, por virtud de despido injustificado, no le fueron canceladas las prestaciones sociales a que tiene derecho, tales como cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones, prima de servicios, indemnización por despido injusto, los valores de retención en a fuente descontadas, la seguridad social en salud, pensión y riesgos profesionales, impuestos a la gobernación, pólizas para los contratos de los años 2012-2014. Así como los perjuicios morales, y daños causados por daño emergente y lucro cesante.

#### 2.2.- PRETENSIONES.

El demandante solicita que se declare nulo el oficio de fecha 24 de noviembre de 2015, expedido por la Secretaría de Salud Departamental del Cesar, a través del Jefe Oficina Asesora de Asuntos Jurídicos, por medio del cual no se accede al reconocimiento de la existencia de la relación laboral, así como el reconocimiento, liquidación y pago de los derechos prestacionales e indemnizaciones a los que legalmente tiene derecho.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, pretende que se ordene a la entidad demandada, reconozca la existencia

de la relación laboral y que pague las sumas de dinero que se le adeudan durante el tiempo que laboró como conductor asignado a la ambulancia OXV-173 adscrita al centro CRUE de la Secretaría de Salud Departamental del Cesar, y que a la fecha no se hayan reclamado, por concepto de derechos prestacionales, aportes con destino al Sistema Nacional de Seguridad Social en Pensiones y girarlos a la entidad que corresponda, con la finalidad de acceder a la pensión de jubilación o vejez.

Que se ordene al Departamento del Cesar- Secretaría de Salud Departamental, reintegre los dineros que hubiesen sido descontados al salario por concepto de retención en la fuente.

Que se ordene que los valores que resulten a favor, sean cancelados con los intereses moratorios y actualizados teniendo en cuenta la corrección monetaria sobre cada uno de ellos.

Que se condene a la entidad demandada a reconocer, liquidar y pagar la indemnización consagrada en la Ley 244 de 1995, y los perjuicios morales equivalentes a 30 salarios mínimos legales vigentes.

Que se condene a costas y gastos procesales.

### III.- PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Valledupar, mediante sentencia de fecha 25 de septiembre de 2017, desestimó las pretensiones de la demanda, argumentando que de conformidad con las documentales obrantes en el plenario, no se evidencia que el presente caso el actor haya prestado sus servicios como conductor de ambulancia de manera subordinada a favor de la entidad territorial demandada, toda vez que los oficios suscritos por funcionario del CRUE- Centro Regulador de Urgencias y Emergencias- CESAR y allégados con la presentación de la demanda, dan cuenta de la existencia de una relación de coordinación a efectos de ejecutar a cabalidad el objeto de los contratos celebrados entre la entidad y el demandante, verbigracia el apoyo en la realización de eventos recreacionales, jornadas de salud y encuentros deportivos.

De otro lado, precisó que el ente territorial no se encarga de manera directa de la prestación de servicios de salud, toda vez que para efectos de la prestación de los servicios de salud de sus respectivos afiliados, las Entidades Promotoras de Salud del régimen subsidiado contratan obligatoria y efectivamente un mínimo porcentual del gasto en salud con las Empresas Sociales del Estado E.S.E., condición que no ostenta el Departamento del Cesar.

Concluye manifestando que la parte demandante no cumplió con la carga probatoria de demostrar el elemento de subordinación, por lo que no es posible inferir la configuración del contrato realidad.

### IV.- RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado del demandante, interpuso recurso de apelación contra la decisión anterior, con el objeto de que sea revocada en su integridad, y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda, manifestando que al proceso se arrimaron pruebas documentales que permiten vislumbrar que el señor JUAN ALBERTO ARGOTE YEPES desarrollaba actividades relacionadas con la

administración y funcionamiento de la entidad, de manera continua desde el 12 de julio de 2012 hasta el 30 de septiembre de 2014.

Indica que el *a quo* no tuvo en cuenta que en los alegatos de conclusión aparecen documentos que demuestran los extremos laborales, es decir el horario inicial y el horario final, los turnos de la prestación personal del servicio del demandante como conductor asignado a una ambulancia de la Secretaría Departamental de Salud.

Insiste que el demandante tenía el cargo de conductor de ambulancia, en forma permanente, no tenía autonomía como contratista, debía permanecer en sus sitios de trabajo a esperar un llamado por parte del jefe inmediato en este caso los coordinadores del CREU de la Secretaría Departamental de Salud, quienes le debían indicar donde se debería realizar ese servicio, que tenía que ser él, lo cual ratifica y convalida una situación laboral y la existencia de los tres elementos que configuran el contrato de trabajo.

Considera que el juez de primera instancia hizo una apreciación errónea de las pruebas documentales arrimadas al proceso y que además el fallo es incongruente y no tiene dualidad con lo argumentado en sus consideraciones en la audiencia pública cuando manifiesta textualmente las falencias de uno de los elementos que configura la existencia de un contrato de trabajo como era demostrar los extremos laboral es decir, el horario que cumplía el demandante.

#### V.- ALEGATOS

En esta oportunidad procesal, el apoderado del demandante repite los argumentos del recurso de apelación, por lo tanto no se mencionan.

#### VI.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador 47 Judicial Administrativo dice que respecto al contrato individual de trabajo suscrito por el señor JUAN ALBERTO ARGOTE YEPES y HUMANOS SIRVIENDO LTDA., por el término de realización o labor contratada, en misión ante el usuario Departamento del Cesar, el día 12 de julio de 2012, no se acredita en forma alguna, que se haya configurado una relación laboral con la entidad territorial demandada, por cuanto si bien sería una relación laboral de la que se derivaban todas las prestaciones legales para el trabajador, en todo caso, esto resulta exigible del contratante y no del Departamento del Cesar, quien solo fue un usuario de los servicios que presta aquella.

De otro lado y en relación a los contratos de prestación de servicios No. 2013 02 0562, con fecha de inicio 23 de abril de 2013, y 2014-02-0119 de 15 de enero de 2014, para la prestación del servicio de conductor encargado de la ambulancia asignada al CRUE, expone que si bien esta modalidad de contratación fue directamente con el Departamento del Cesar, en estos se establece entre las obligaciones del contratista, prestar el servicio dentro del horario establecido y cuando sea necesario por la atención pública, lo que no significa necesariamente el cumplimiento de un horario de trabajo en estricto sentido, pues de hecho, de acuerdo con los oficios o requerimientos dirigidos al demandante en calidad de contratista y conductor de la ambulancia, la prestación del servicio de conducción de la ambulancia a cargo del CRUE, se le requería de acuerdo con las necesidades esporádicas que se presentaban, de los eventos que eran apoyados por el Centro Regulador de Urgencias y Emergencias.

Agrega que durante el plazo del contrato se observan intervalos de tiempos donde el demandante no acreditó la prestación del servicio de conducción de ambulancia para el CRUE, de donde se infiere que no existió una prestación continuada e ininterrumpida.

Para el Agente del Ministerio Público las pruebas son indicativas del desarrollo de una actividad coordinada donde el CRUE- Emergencias y Desastres previamente informaba a su contratista las fechas y horas en que se requería de sus servicios, más no la exigencia de permanencia continua y subordinada disponibilidad a la entidad.

## VII. CONSIDERACIONES

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandante contra el fallo proferido el 25 de septiembre de 2017, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Valledupar, recurso que se fundamenta, en que, en el presente caso se encuentran demostrados los elementos necesarios para predicar la existencia de una relación laboral entre el actor y el Departamento del Cesar.

### 7.1. Jurisprudencia relacionada con el contrato de prestación de servicios.

La Corte Constitucional, en sentencia C-154 de 1997, con ponencia del Dr. Hernando Herrera Vergara, estableció las diferencias entre el contrato de carácter laboral y el de prestación de servicios, así:

*“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.”*

Lo anterior significa, que el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestra la subordinación o dependencia respecto del empleador, evento en el cual surgirá 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, artículo 53 de la Constitución Política.

De igual manera, el Consejo de Estado ha reiterado en diferentes fallos, la necesidad de que se acrediten fehacientemente los tres elementos propios de una relación de trabajo, pero en especial que se demuestre que la labor se prestó en forma subordinada y dependiente respecto del empleador<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN, "A". CONSEJERO PONENTE: Dr. LUÍS RAFAEL VERGARA QUINTERO. Bogotá D.C., 10 de febrero de 2011. EXPEDIENTE No. 15001-23-31-000-2001-00406-01(1186-07). ACTOR: CARLOS ALBERTO CAMARGO.

Así mismo, ha sostenido dicha Corporación que entre contratante y contratista puede existir una relación de coordinación en sus actividades, de manera que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de un horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados, pero ello no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación.

En desarrollo del anterior postulado, la Sección Segunda ha dicho:

“...

*Aunque a primera vista se puede pensar que el cumplimiento de un horario es de suyo elemento configurativo de la subordinación transformando una relación que ab initio se consideró como contractual en laboral, lo cierto es que en determinados casos el cumplimiento de un horario es sencillamente la manifestación de una concertación contractual entre las partes, administración y particular, para desarrollar el objeto del contrato en forma coordinada con los usos y condiciones generalmente aceptadas y necesarias para llevar a cabo el cumplimiento de la labor.*

...

*El sub lite se encuadra dentro de tal circunstancia, pues entre el libelista y la entidad accionada hubo una relación de coordinación, que no permite configurar la existencia de una subordinación, y por tanto, no hay lugar a deducir que en realidad se hubiera encubierto una relación laboral, aun cuando los otros dos (2) elementos, prestación personal del servicio y remuneración si se hallan suficientemente probados en el expediente.*

...” (Sentencia de la Subsección “B”, M.P. Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado, del 19 de febrero de 2004, Exp. No. 0099-03).

En conclusión, constituye requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo, que el interesado acredite en forma incontrovertible la subordinación y dependencia, y el hecho de que desplegó funciones públicas, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier otro servidor; siempre y cuando, de las circunstancias en que se desarrollaron tales actividades, no se deduzca que eran indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales.

## 7.2. Caso concreto.

En concordancia con la jurisprudencia trascrita anteriormente, se tiene que para la prosperidad de las pretensiones dentro de las acciones encaminadas a la declaratoria de un contrato realidad con la administración, se hace necesario que se encuentren configurados los tres elementos de la relación laboral, principalmente lo que hace referencia a la subordinación del supuesto contratista con la entidad demandada, presupuesto que según el Municipio demandado, en el presente caso no se cumplió.

Pues bien, en el presente caso, la parte demandante alega, precisamente, que ejecutada la labor de conductor de ambulancia adscrita al CRUE, la ejecutaba de manera personal, continua y subordinada al Departamento del Cesar, como quiera que cumplía un horario y debía permanecer en su sitio de trabajo a esperar el

llamado por parte de su jefe inmediato, quien le indicaba dónde debía realizar el servicio.

El Consejo de Estado<sup>2</sup> se ha pronunciado sobre la autonomía e independencia en la ejecución de la labor de conductor, y ha expresado de manera concreta que el artículo 1º de la Ley 769 de 2002, que define la acepción conductor, como: "*la persona habilitada y capacitada técnica y teóricamente para operar un vehículo*", no determina si la labor de conducción de vehículo implica *per se* el desarrollo de una actividad subordinada, por lo que, en cada caso particular y específico, habrá de examinarse el cumplimiento de este requisito para de esa manera, establecer la existencia o no de una relación laboral.

En cuanto a la prestación personal del servicio, en el expediente obran copias de los diferentes contratos suscritos entre el señor JUAN ALBERTO ARGOTE YEPES y el Departamento del Cesar, en los que consta el objeto de la prestación del servicio del actor, los determinados periodos de tiempo y valores, así:

- Contrato individual del trabajo de duración por la obra o labor contratada, en misión ante el usuario Departamento del Cesar, suscrito por el señor JUAN ALBERTO ARGOTE YEPES y la Representante Legal de HUMANOS SIRVIENDO LTDA, el 12 de julio de 2012, para prestar los servicios como Conductor (fls. 27-29).
- Contrato de prestación de servicios No. 2013 02 0562, suscrito por el señor JUAN ALBERTO ARGOTE YEPES y el Departamento del Cesar, el 19 de abril de 2013, para la "prestación de servicios de conductor que se encargue de la conducción de la ambulancia de placas OXV 173 asignada al Centro Regulador de Urgencias (CRUE) del Departamento del Cesar", por un plazo de 8 meses y quince (15) días, y por valor de \$17.595.000 (fls. 30-33).

Así mismo, se encuentran varias comunicaciones suscritas por el coordinador del CRUE- Cesar y/o Profesional Especializado CRUE, en las que le requieren al señor JUAN ARGOTE YEPEZ, la disponibilidad para la prestación del servicio contratado, indicándole la fecha y el lugar del mismo (fls. 35-54). También los certificados de aportes al Sistema de Seguridad Social realizados para el señor JUAN ARGOTE YEPEZ. (fls. 10-21).

Para Sala, acorde de lo considerado por el *a quo*, las citadas pruebas no son suficientes para brindar evidencias concretas a partir de las cuales se pueda colegir que en efecto se configuraron los elementos de subordinación y dependencia, pues si bien es cierto existen comunicaciones en las que se les requería al actor su apoyo y/o disponibilidad para la prestación del servicio de conductor de ambulancia para distintos eventos del CRUE. Estos no demuestran elemento distinto a la prestación personal del servicio, es decir, no se acreditó de manera inequívoca la subordinación y por ende, no es dable inferir que en realidad sí existió una relación laboral.

En efecto, la parte actora no aportó documento alguno a través del cual se le llamara la atención o se le impusiera cierta orden no susceptible de ser discutida;

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente: Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, seis (6) de octubre de dos mil dieciséis (2016). Rad. No.: 41001-23-33-000-2012-00041-00(3308-13). Actor: ANÍBAL SEFAIR GARCÍA, Demandado: E.S.E. MIGUEL BARRETO LÓPEZ DEL MUNICIPIO DE TELLO.

no se comprobó la obligación para el demandante de cumplir con ciertas metas u observar determinados métodos en la realización de sus labores; pues los documentos referenciados únicamente demuestran que la relación contractual entre el actor y el ente demandado, se vio rodeada de unas condiciones particulares para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, y la contraprestación de la misma, que permiten sostener que se trató de un vínculo meramente coordinado que incluye el cumplimiento de horario y el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, pero con plena autonomía del contratista, sin que existiera una relación dependiente o subordinada entre las partes.

Echa de menos la Sala la prueba idónea para demostrar que el actor no tenía la posibilidad de actuar con independencia, pues se repite no son suficientes los elementos de prueba para configurar en el presente caso la existencia de la relación de tipo laboral, ya que no se acreditó la configuración del elemento subordinación que caracteriza y distingue el contrato laboral del de prestación de servicios.

Aunado a lo anterior, que se avizora la duración limitada de la prestación del servicio, nótese que el tiempo por el cual se contrataba no superaba el término de un (1) año, lo que hace inferir que dichas vinculaciones se dieron por el término estrictamente necesario para el cumplimiento del objeto contratado, a más de las intermitencias que se evidencian y acertadamente explicadas por el agente del Ministerio Público el concepto emitido en el presente caso, descartando otras de las características de una relación laboral, como lo es la continuidad y permanencia.

Resumiendo, como no se acreditó que al señor JUAN ARGOTE YEPEZ, se le impartiera órdenes de perentorio cumplimiento; ni tampoco se probó que ejecutaba las mismas funciones que otros empleados del Departamento del Cesar, máxime cuando el ente territorial no se encarga de manera directa de la prestación de servicios de salud y no siendo suficiente el material probatorio atrás referenciado para demostrar la existencia de todos y cada uno de los elementos requeridos para la existencia de una relación laboral, las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar debiéndose confirmar la decisión de primera instancia.

No habrá condena en costas, por no haberse probado su causación.

Finalmente, el Magistrado integrante de esta Sala de Decisión doctor JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA, manifiesta su impedimento para conocer de este proceso, por estar incurso dentro de la causal establecida en el numeral 4 del artículo 130 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que su cónyuge funge como contratista de prestación de servicios profesionales con la Secretaría de Salud Departamental del Cesar, que es una dependencia de la entidad demandada en el presente asunto.

Al respecto, se tiene que el numeral 4 del artículo 130 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, norma en la cual se basa el impedimento, señala que los magistrados y jueces deberán declararse impedidos en los siguientes eventos: "...4. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la calidad de asesores o contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados vinculados al proceso, o tengan la condición de representantes legales o socios

*mayoritarios de una de las sociedades contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados."*

La Sala, con fundamento en la anterior disposición, aceptará el impedimento manifestado por el doctor JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA, pues dicha norma claramente establece como causal de impedimento cuando el cónyuge de los funcionarios judiciales tenga la calidad de contratista de alguna de las partes, y en este caso la cónyuge del mencionado Magistrado es contratista de la entidad demandada en este proceso.

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

**FALLA:**

**PRIMERO:** Declarar fundado el impedimento manifestado por el doctor JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA. En consecuencia, se le separa del conocimiento del presente asunto.

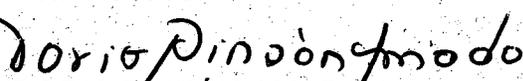
**SEGUNDO:** CONFIRMAR la sentencia apelada, proferida el día 25 de septiembre de 2017, por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, que negó las pretensiones de la demanda.

**TERCERO:** Sin condena en costas.

**CUARTO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha, según Acta No. 093.

  
DORIS PINZÓN AMADO  
Magistrada

  
CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA  
Magistrado

JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA  
Magistrado  
-Impedido