

COPIA



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



SIGCMA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, cinco (5) de marzo de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: ROSA ELVIRA ROMERO TURIZO Y OTROS

DEMANDADO: MUNICIPIO DE ASTREA- CESAR

RADICADO: 20-001-33-33-007-2017-00047-01

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA

I. ASUNTO.-

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, contra la sentencia de fecha diecisiete (17) de abril de 2018, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, por medio de la cual se negó las pretensiones de la demanda.

II.- ANTECEDENTES.-

2.1.- HECHOS.-

Se resumen de la siguiente manera:

Relató el apoderado de la señora ROSA ELVIRA ROMERO TURIZO, que ésta laboró con el Municipio de Astrea, mediante contrato de prestación de servicios desde el 15 de febrero de 2013 hasta el 31 de diciembre del 2015, desempeñando funciones como auxiliar de la Oficina de Sisben, administrando la base de datos del régimen subsidiado en salud y como auxiliar de la Comisaría de Familia de Astrea, de manera continua.

Narró, que inicialmente fue vinculada mediante contrato de prestación de servicios No. C1- 058 de 2013, para cumplir funciones como auxiliar de la Oficina de Sisben, atendiendo al público, realizando la digitación e ingreso de la información a la base de datos, además, organizaba y clasificaba la documentación que se manejaba en dicha oficina, cumpliendo así, funciones de una secretaria, en razón a que había poco personal, lo que según su dicho, la mantuvo bajo la subordinación del administrador, además precisó, que los equipos y herramientas que utilizaba eran de propiedad de la alcaldía de Astrea.

Aseveró, que al terminar el contrato y de manera ininterrumpida, la señora Rosa Elvira Romero Turizo celebró un nuevo contrato de prestación de servicios No.

012 de 2014 con el Municipio de Astrea, cuyo objeto era desempeñar funciones como administradora del régimen subsidiado en salud, funciones que considera se enmarcan dentro de una relación laboral, al ser desempeñadas en igualdad de condiciones a los demás trabajadores de planta de la alcaldía, cumpliendo horarios, reglamentos y órdenes.

Aseveró, que luego de haberse desempeñado como administradora del régimen subsidiado de salud, el cargo fue ingresado a la planta de personal de la alcaldía, como quiera que sus funciones son de un empleo público, motivo por el que considera que así la demandante hubiese ocupado dicho cargo mediante orden de servicio, se debe reconocer la relación judicial en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre la formalidad.

Expresó, que en el año 2015, la demandante, mediante contrato de prestación de servicios No. 008 adicionado mediante prórroga 001 del año 2015, se vinculó como Auxiliar de la Comisaría de Familia de Astrea-Cesar, integrando el equipo interdisciplinario de dicho organismo, ejecutando sus labores de manera continua, dependiendo su labor del desarrollo diario de la prestación del servicio de cada dependencia, de ahí que sus funciones eran de carácter permanente y se encontraba bajo las órdenes directas de los diferentes jefes inmediatos y del alcalde.

Indicó, que en virtud de lo anterior, presentó una reclamación administrativa ante el Alcalde Municipal de Astrea-Cesar, con la finalidad de que se reconociera la primacía del contrato realidad por los diferentes contratos de prestación de servicio suscritos con ese municipio desde el día 15 de febrero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2015, y con ello, se le cancelara todas las prestaciones sociales a las cuales considera tiene derecho, no obstante, mediante acto administrativo contenido en el oficio de fecha 26 de diciembre de 2016, el alcalde municipal de Astrea-Cesar respondió de manera desfavorable a sus pretensiones.

2.2.- PRETENSIONES.-

Se solicita en la demanda que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio de fecha 26 de diciembre de 2016, expedido por el Alcalde Municipal de Astrea- Cesar, donde se dio una respuesta negativa a la reclamación administrativa presentada por la actora.

Que se declare que entre el Municipio de Astrea - Cesar y la señora ROSA ELVIRA ROMERO TURIZO, existió un contrato de trabajo desde el día 15 de febrero de 2013 hasta el día 31 de diciembre de 2015.

Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se condene al Municipio de Astrea - Cesar, al pago de todas las prestaciones sociales y seguridad social, tales como prima de servicio, vacaciones, auxilio de cesantías, intereses sobre la cesantía, subsidio de transporte, devolución de aportes en salud y pensión a favor de la demandante, sumas debidamente indexadas.

Así mismo solicita, que se condene a pagar al Municipio de Astrea - Cesar a favor de la accionante, un día del último salario por cada día de retardo de conformidad con el artículo 65 del C.S.T.

Finalmente solicita, que se condene al pago de las costas y agencias en derecho.

III. TRÁMITE PROCESAL.-

3.1.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.-

El apoderado del Municipio de Astrea - Cesar al contestar la demanda, se opuso a las pretensiones, declaraciones y condenas de la misma.

Señaló, que en el caso objeto de litis no procedía la declaratoria de nulidad del acto administrativo contenido en el oficio de fecha del 26 de diciembre del 2016, en razón a que no se configuran los elementos necesarios de una relación laboral, pues la relación que se dio fue estrictamente contractual, regida por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Indicó, que entre el municipio y la actora, existió una relación coordinada para el desarrollo eficiente de una labor para apoyar a la gestión, y que por el hecho de recibir instrucciones o reportar informes sobre resultados, no significaba que existía la configuración de subordinación y mucho menos de una relación laboral.

Precisó, que el proceder de la institución era negar lo peticionado por la demandante y negar el reconocimiento y pago de los derechos exigidos, puesto que la actora no acreditó los requisitos para dicha condición.

Planteó como excepciones, *"prescripción de las acreencias laborales"*, *"inepta demanda"*, *"falta de elementos constitutivos de la relación laboral"*, *"inexistencia del elemento de permanencia"*, *"cobro de lo no debido"*, *"mala fe de la demandante"*.

IV.- PROVIDENCIA RECURRIDA

El Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, negó las pretensiones de la demanda, argumentando que de acuerdo a las pruebas testimoniales y documentales, la demandante prestó sus servicios en la Alcaldía Municipal de Astrea, como auxiliar de la Oficina del Sisben, para la administración de la base de datos del régimen subsidiado en salud y como auxiliar de la Comisaría de Astrea para apoyar diferentes funciones del Comisario de Familia, mediante contratos de prestación de servicios, desde el 15 de febrero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2015, pero de manera interrumpida.

Narró, que los contratos de prestación de servicios aportados, demostraron la existencia de 2 elementos de la relación laboral, el de la prestación personal del servicio y la remuneración por el trabajo cumplido, no obstante, en el proceso no existían pruebas que demostraran la subordinación, pues a pesar de que con la declaración de la actora se buscó poner en evidencia que existió una relación laboral, al analizar las pruebas en conjunto no se demostró que del vínculo contractual entre las partes surgiera una relación laboral.

En virtud de lo anterior, al no desvirtuarse la naturaleza de los contratos u órdenes de prestación de servicios, negó las suplicas de la demanda.

V.- RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la parte demandante presenta recurso de apelación persiguiendo que se revoque la sentencia de primera instancia, y en su lugar se concedan las pretensiones de la demanda.

Indica, que la sentencia es contraria a las reglas y principios sobre los cuales debe basarse el juez administrativo para determinar la existencia o no del contrato realidad, pues el a quo desestimó el acervo probatorio que demuestra la existencia de la relación laboral, bajo el entendido de que independientemente de que la labor ejecutada conlleve el elemento de la subordinación, si la actividad resultaba necesaria para para el desarrollo del objeto contractual, no se configuraba el contrato realidad.

Expresa, que el fallador no se pronunció respecto a si el objeto del contrato se podía ejecutar a través de un contrato de prestación de servicios, por lo que considera que el fallo está infundado y es inapropiado para la resolución del problema jurídico, comoquiera que se basó en un planteamiento que no observa la prueba, ni los hechos, considerando que si lo prevé el contrato de prestación de servicios, no hay lugar para la declaratoria de la existencia de un contrato realidad.

Manifiesta, que los contratos de prestación de servicios firmados entre la demandante y la entidad demandada, establecen que desempeñó sus funciones en un horario determinado en la sede de la entidad, demostrando así un aspecto sustancial de la subordinación continuada pero por la naturaleza del cargo que desempeñaba como auxiliar de la oficina del Sisben, cumplía funciones que se enmarcaron dentro de la misión de la entidad, tal como lo confirmó la demandada al contestar la demanda.

Agrega, que no comparte el análisis probatorio realizado por el a quo, en el sentido que no tuvo en cuenta los contextos como el sitio de trabajo, el horario, la atención al público, el acceso a la base de datos, la participación de la actora en las reuniones programadas por el alcalde, así como la dependencia y subordinación con los jefes de cada dependencia.

Finalmente, concluye que es necesario que se profiera un nuevo fallo que verdaderamente sea acorde a la ley, en donde se analice en forma conjunta las pruebas y los hechos que reposan en el libelo introductorio, así como la contestación de la demanda, la práctica de pruebas y los alegatos que no fueron tenidos en cuenta por el fallador de primera instancia.

VI.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

La parte demandada presenta sus alegatos de conclusión manifestando que no procede la revocabilidad de la sentencia de primera instancia, en razón a que ésta es razonable y ajustada a la ley y a las posturas jurisprudenciales sentadas sobre el contrato realidad para empleados públicos y que la decisión adoptada por el a quo, es acorde a los principios probatorios y a la sana crítica que correspondía al análisis del caso.

Señala, que la parte demandante no logró probar que realmente existían los caracteres propios de una relación laboral, pues debió comprobar la subordinación y la contraprestación económica por el servicio prestado, como también la permanencia en la entidad, por lo cual, alega que la parte accionante no probó la existencia de dichos elementos. Por otro lado, manifiesta que la actora sí prestó sus servicios al Municipio de Astrea mediante contratos de prestación de servicios, sin embargo, ellos no correspondían a actividades de carácter permanente pues no eran propias de las establecidas en el manual de funciones de la entidad y que no debían ser desempeñadas por un funcionario.

Por su parte, el apoderado de la parte demandante presenta sus alegaciones, reiterando lo manifestado en el transcurrir del litigio, es decir, que en el proceso existen pruebas como la testimonial, que demuestra que la actora con las funciones que realizaba, le exigía estar presente en su sitio de trabajo, con lo que se colige la falta de independencia que exige esos contratos, además, que los materiales y elementos eran suministrados por la entidad, pruebas suficientes para demostrar la subordinación en la que se encontraba.

Agrega, que los testimonios demostraron que la demandante posteriormente ingresó a la planta de personal de la alcaldía de Astrea, con lo que se demostró la naturaleza permanente de la labor contratada, además del mismo objeto del contrato se evidencia, que al poseer la calidad de administradora del régimen subsidiado de salud, revestía el cumplimiento de funciones públicas.

Sostiene, que el mismo apoderado de la parte demandada admite que las funciones que ejercía la actora eran complementarias, es decir que debía estar supeditada a cada uno de los jefes en cada dependencia para la cual laboraba, además el apoderado mencionó que la demandante ejercía sus funciones con elementos que eran suministrados por el ente municipal, lo que según su parecer indica que era tratada como a los demás trabajadores de la alcaldía municipal de Astrea.

Finalmente señala, que no comparte la lectura que realizó el juzgador de primera instancia que lo llevó a fallar aplicando una especie de tarifa legal en donde si el contrato de prestación de servicios lo prevé o si la actividad resultara necesaria para el desarrollo del objeto del contrato, de sumo no puede predicarse una relación laboral, pues de la prueba documental se puede desprender el contrato realidad si se prueba la existencia de los 3 elementos del contrato de trabajo.

VII.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.-

El Procurador 47 Judicial Para Asuntos Administrativos, no presentó concepto de fondo.

VIII.- CONSIDERACIONES.-

8.1.- COMPETENCIA.-

Procederá la Sala a dictar la sentencia que en derecho corresponda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA.

8.2.- PROBLEMA JURÍDICO.-

El presente asunto se contrae a determinar, si entre la señora ROSA ELVIRA ROMERO TURIZO y el MUNICIPIO DE ASTREA - CESAR, existió una relación laboral durante el período comprendido del 15 de febrero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2015, y, si como consecuencia de ello, tiene derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y demás emolumentos laborales solicitados en la demanda.

Para tales efectos, se deberá decidir si se ajusta o no a la legalidad, el acto administrativo acusado, por medio del cual se negó el reconocimiento de la relación laboral y el consecuente pago de las prestaciones económicas solicitadas por la actora.

8.3.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y JURISPRUDENCIALES

De la variación jurisprudencial en materia de contratos de prestación de servicios.

En lo que se refiere a la posibilidad de demandar ante esta jurisdicción la existencia de una relación laboral, disfrazada mediante la figura del contrato de prestación de servicios, han sido múltiples las posiciones asumidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado, las cuales han ido evolucionando desde una posición restrictiva, en la cual era posible para las entidades públicas realizar dichas contrataciones sin que diera lugar a una relación laboral, hasta una tesis más garantista con base en los postulados constitucionales.

Dicho tránsito ha sido analizado por el Consejo de Estado¹ de la siguiente manera.

“El tema del contrato realidad ha generado importantes debates judiciales. Uno de ellos se dio con ocasión del examen de exequibilidad que realizó la Corte Constitucional al numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que establece la posibilidad de celebrar contratos de prestación de servicios con las entidades del sector público. Después de realizar precisiones constitucionales en materia de contratación estatal, de definir las características del contrato de prestación de servicios y de establecer las diferencias con el contrato de trabajo, la Corte estableció que el ejercicio de tal potestad es ajustada a la Carta Política, siempre y cuando la Administración no la utilice para esconder la existencia de una verdadera relación laboral personal subordinada y dependiente².

Esta Corporación en fallos como el del 23 de junio de 2005 proferido dentro del expediente No. 0245 C.P. Jesús María Lemos Bustamante, ha reiterado la necesidad de que se acrediten fehacientemente los tres elementos propios de una relación de trabajo, como son la prestación personal del servicio, la remuneración y en especial la subordinación y dependencia del trabajador respecto del empleador.

Tal consideración se contrapone a la Jurisprudencia anterior, en la que se sostuvo que entre contratante y contratista podía existir una relación coordinada en sus actividades para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de horario, el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores o reportar informes sobre sus resultados, sin que ello signifique necesariamente la configuración del elemento de subordinación³.

Así las cosas, se concluye que para acreditar la existencia de una relación laboral, es necesario probar los tres elementos referidos, pero especialmente, que el supuesto contratista desempeñó una función pública en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público, constatando de ésta manera, que las actividades realizadas no son de aquellas indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales.

¹ Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección A. Consejero ponente: Dr. GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, diez (10) de febrero de dos mil once (2011) Expediente: 1618-09.

² Corte Constitucional. Sentencia C-154-97 M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

³ Sala Plena del Consejo de Estado. Sentencia del 18 de noviembre de 2003, Rad. IJ-0039 M.P. Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.

Por el contrario, existirá una relación contractual regida por la Ley 80 de 1993, cuando: a) se pacte la prestación de servicios relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad pública, b) el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada, c) se le paguen honorarios por los servicios prestados y d) la labor contratada no pueda realizarse con personal de planta o se requieran conocimientos especializados. Sobre esta última condición para suscribir contratos de prestación de servicios, vale la pena señalar que debe ser entendida a aquellos casos en los que la entidad pública contratante requiere adelantar labores ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional, pues se desdibujaría la relación contractual cuando se contratan por prestación de servicios a personas que deben desempeñar exactamente las mismas funciones que, de manera permanente, se asignan a los empleados públicos.

Cuando se logra desvirtuar el contrato de prestación de servicios, inexorablemente conduce al reconocimiento de las prestaciones sociales causadas por el periodo realmente laborado, atendiendo a la causa jurídica que sustenta verdaderamente dicho restablecimiento, que no es otra que la relación laboral encubierta bajo un contrato estatal, en aplicación de los principios de igualdad y de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral consagrados en los artículos 13 y 53 de la Carta Política respectivamente, superándose de ésta manera la prolongada tesis que prohijaba la figura indemnizatoria como resarcimiento de los derechos laborales conculcados⁴. (Sic).

En concordancia con la jurisprudencia transcrita 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.

Adicionalmente el Consejo de Estado ha señalado, que al analizar la existencia de una posible relación laboral derivada de la celebración de los contratos de prestación de servicios, se debe estudiar lo concerniente a la posible prescripción de los salarios y prestaciones sociales reclamados, así ha dicho esa Corporación:

“aunque a simple vista se pueda concluir que no es posible ordenar el pago de algunos derechos salariales y prestacionales porque estos se encuentran prescritos al no reclamarse oportunamente; el juez de conocimiento debe estudiar la procedencia o no de la declaratoria de la relación laboral, toda vez que de esta se deriva la existencia de derechos pensionales que son imprescriptibles”⁵. (Sic).

En este mismo sentido ha indicado, que otro de los temas que se deben estudiar al abordar el análisis de la figura del contrato realidad, es la existencia o no de la solución de continuidad en la ejecución de los contratos de prestación de servicio, así:

“No sucede lo mismo con los contratos 070 de 2005, 020 de 2006 y 029 de 2007, por cuanto entre la finalización de este último (8 de enero de 2008) y la

⁴ Consejo de Estado. Sección Segunda-Subsección “A”. Sentencia 17 de abril de 2008. Rad. No. 2776-05. C.P. Dr. Jaime Moreno García; Sentencia del 17 de abril de 2008. Rad. No. 1694-07. C. P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; sentencia del 31 de Julio de 2008. C. P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencia del 14 de agosto de 2008. C. P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁵ Sección Segunda, Subsección “b”, providencia de 4 de febrero de 2016, C.P. Dr. GERARDO ARENAS MONSALVE, Expediente No. 27001-23-31-000-2013-00334-01, Actor: JOSÉ ABAD CAICEDO TORRES.

celebración del siguiente, identificado con el No. 25 de 2008 (1 de febrero de 2008), hubo solución de continuidad por presentarse una interrupción del servicio superior a 15 días hábiles, circunstancia que implicaba que el actor dentro del término de prescripción trienal (hasta el 8 de enero de 2011) debía agotar la vía gubernativa para efectos de reclamar el reconocimiento de los derechos prestacionales generados de los contratos previamente citados y así evitar la prescripción trienal del derecho". (Sic).

En ese orden de ideas, procede la Corporación a pronunciarse, teniendo en cuenta el material probatorio recaudado en el proceso, así:

- Oficio de fecha 26 de diciembre de 2016, emitido por el Alcalde Municipal de Astrea – Cesar, por medio del cual se da respuesta a la reclamación administrativa incoada por la actora a través de la cual solicitaba el pago de prestaciones sociales por su vinculación con el ente municipal a través de los contratos de prestación de servicios suscritos. (Folios 2 y 3)
- Contratos de prestación de servicios suscritos entre la señora ROSA ELVIRA ROMERO TURIZO y el Municipio de Astrea - Cesar, de acuerdo a los documentos obrantes a folios 5 a 18 del expediente:

No. DE CONTRATO	FECHA	DURACIÓN	OBJETO
C1-058 de 2013	15 de febrero de 2013.	10 meses y 15 días	Prestación de servicios como auxiliar de la oficina del Sisben, debiendo efectuar organización y clasificación de la documentación que se encuentra en la dependencia conformando las carpetas respectivas de acuerdo a las clases de documentos que se manejen, de conformidad con el estudio previo.
012 de 2014	8 de enero de 2014	8 meses	Prestación de servicio para la administración de la base de datos del régimen subsidiado en salud, que incluye alimentación del software de gestión de novedades, actualización de la base de datos del régimen subsidiado en

			salud, reporte de novedades al Ministerio de la Salud y la Protección Social, a través de sus aplicativos web en los tiempos y estructuras establecidos en la normatividad vigente.
008 de 2015	7 de enero de 2015	10 meses	Prestación del servicio de la contratista como auxiliar de la Comisaría de Familia de Astrea para apoyar las diferentes funciones del Comisario de Familia.
Adicional y prórroga No. 001 al contrato No. 008 de 2015	29 de octubre de 2015	1 mes y 27 días	

- Manual de funciones y competencias laborales de la Alcaldía Municipal de Astrea – Cesar. (Folios 19 a 22)
- Cd que contiene los antecedentes administrativos. (Folio 87)
- Declaración rendida por la señora MARTHA LORENA BRAVO GUERRERO, en la audiencia de pruebas llevada a cabo en el juzgado de instancia el día 12 de marzo de 2018. (Folio 136A)

8.4.- CASO CONCRETO.-

Así las cosas, respecto a la configuración de los tres elementos de la relación laboral en el presente asunto, se observa en primer lugar, que en cuanto a la prestación personal del servicio, se encuentra demostrado, que entre la señora ROSA ELVIRA ROMERO TURIZO y el Municipio de Astrea - Cesar, se celebraron tres contratos de prestación de servicios, los cuales se ejecutaron de manera interrumpida entre el 15 de febrero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2015, cuyo objeto quedó descrito en el cuadro arriba relacionado.

Ahora bien, respecto a la existencia del salario, se debe indicar que éste depende exclusivamente del fallo de fondo, pues de declararse la configuración de la relación laboral, los valores cancelados a título de honorarios se considerarían como salario por el trabajo encomendado.

En consecuencia, procede la Sala a determinar si dentro del presente caso puede dilucidarse la presencia de subordinación de la señora ROSA ELVIRA ROMERO TURIZO, hacia la entidad para la cual prestaba sus servicios.

Lo primero que debe traerse a colación, es la reciente sentencia de unificación del Consejo de Estado del 25 de agosto de 2016, expediente 0088- 16- SUJ2 No.005/16 con ponencia del magistrado Carmelo Perdomo Cuéter, en donde se señaló que 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»*. (Sic)

Es decir, que no basta con que sólo se demuestre que el trabajador ejecutaba las funciones en la propia dependencia y con los elementos de trabajo de la entidad, como pretende la parte actora, sino que es imprescindible que aparezca demostrado en el litigio, la sujeción del trabajador a órdenes y otras actividades que desborden la autonomía del mismo, pues si ello no se demuestra, es posible que estemos ante una coordinación de actividades que no tiene la connotación para desnaturalizar el contrato de trabajo.

Se precisa entonces, que es deber del juez valorar la presencia de otros medios de prueba que permitan determinar la existencia del elemento de la subordinación, como son los indicios derivados de las funciones realizadas por el supuesto contratista en desarrollo del objeto contractual, así lo establece el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al considerar:

“(...) Si bien es cierto que dentro del plenario no existen pruebas documentales ni testimoniales que demuestren claramente el elemento de subordinación, Vr.gr., llamados de atención, memorandos, sanciones, felicitaciones, investigaciones disciplinarias etcétera, que permitan afirmar que dependía del superior jerárquico recibiendo órdenes continuas y realmente subordinadas, también lo es, que tal elemento debe ser apreciado con el conjunto de las pruebas obrantes como uno de los indicios que contribuyen a la convicción del Juez sobre la situación fáctica materia de conocimiento. (...)”⁶. (Sic para lo transcrito).

En efecto, en los contratos de prestación de servicios suscritos por la demandante y el Municipio de Astrea, se verifica que el objeto contractual de los tres contratos celebrados era prácticamente el mismo, brindar apoyo organizacional en las dependencias en las cuales se desempeñó, sea en la oficina del Sisben, en lo concerniente a la base de datos del régimen subsidiado, como en la Comisaría de Familia, en donde sus funciones eran colaborar en la actualización de la base de datos de las dependencias, brindar la atención a usuarios cuando era necesario, y en general, brindar colaboración en la organización de las carpetas e ingresos al sistema en cada sector.

Ahora bien, aduce el apoderado de la parte actora en su escrito de apelación, que de la simple lectura de las obligaciones se atisba la supuesta subordinación a la que estaba sometida la demandante, no obstante, al analizar cada una de las obligaciones que ésta debía cumplir, en cada uno de los contratos de prestación de servicios arriba señalados, la Sala observa, en primer lugar, que no aparece acreditado que las funciones y/o actividades que desarrollara aquella, hubiesen sido igual o semejante a las realizadas por cualquier otro funcionario, que para la época de la celebración de los contratos de prestación de servicio demandados, laborara de planta, pues si bien fue allegado el manual de funciones de la Alcaldía

⁶ Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección “B” Consejera ponente: Dra. BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PAEZ, tres (3) de junio de dos mil diez (2010), Expediente: 2384-07.

Municipal de Astrea – Cesar (folios 19 a 22), de manera incompleta, éste no nos da la certeza del elemento subordinación en los contratos suscritos por la actora, encontrando similitud únicamente con el cargo técnico operativo en donde se consignó dentro de sus funciones que debía registrar la información concerniente a la actualización de la base de datos del sisben, la atención al público y la organización de los documentos que debían tramitarse en la oficina, obligaciones que también cumplía la demandante, no obstante se atisba, que de las 19 funciones que este empleado de planta debía cumplir, la actora únicamente desempeñaba 3 de ellas, lo que le permite visualizar a la Sala que sus funciones eran más de colaboración y coordinación con la entidad, a que en realidad se hubiese querido disfrazar la dependencia laboral que tenía.

Ahora, advierte la Sala, que efectivamente tal como señala el apoderado de la parte actora, el manual de funciones no puede ser desechado de plano tal como hizo el a quo, como quiera que si bien este documento no contiene fecha de suscripción ni la firma de quien lo elabora, también lo es que de conformidad con lo establecido en el artículo 244 del Código General del Proceso, el documento se presume auténtico al no haber sido tachado de falso por la entidad demandada, razón por la cual era procedente su valoración probatoria, sin embargo como se señaló, en esta oportunidad ese manual de funciones no le arroja al Tribunal certeza de la desnaturalización pretendida.

En segundo lugar, tampoco se acreditó que las funciones ejercidas por la actora, estuvieran bajo una continua subordinación, por el contrario, lo que se denota de la lectura de las mismas, es que su labor siempre estuvo relacionada con la actualización de la base de datos, organización de documentos en las dependencias donde laboró, lo que se traduce más en una función de coordinación con el giro ordinario de las actividades de las dependencias y si bien debía presentar informes o reportes, ello hacía parte de las funciones para las cuales fue contratada.

Ahora bien, atisba este Tribunal que en el expediente se recibió la declaración de la señora MARTHA LORENA BRAVO GUERRERO, quien fue compañera de trabajo de la demandante, y señaló que la actora laboró en la oficina del sisben, en la secretaría de salud y en la comisaría de familia, indicando las funciones que ejercía, el horario que al parecer cumplía, quienes eran sus presuntos jefes inmediatos, además recalcó que dentro de sus labores estaba además de organizar, recepcionar documentos, actualizar la base de datos, debía atender usuarios, señalando que le parecía⁷ que recibía órdenes, sin embargo, tal como indicó el a quo, su dicho corrobora las funciones que estaban consignadas al interior de cada contrato de prestación de servicios, sin que pueda generar certeza en el fallador de la comprobación del elemento de la subordinación, más aún cuando no existe ningún otro soporte probatorio que respalde sus afirmaciones y así darle certeza a la Sala de la supuesta desnaturalización del contrato de trabajo que predica.

En efecto, en el expediente brillan por su ausencia, oficios, memorandos, permisos, felicitaciones, sanciones, investigación disciplinaria u otro documento que podrían dar lugar a corroborar la verdadera subordinación y con ello la existencia de la relación laboral que señala.

En ese orden de ideas, para esta Corporación el elemento de subordinación no fue acreditado al interior del plenario, siendo éste indispensable para desnaturalizar los contratos de prestación de servicios celebrados y de los cuales

⁷ Es decir, no está segura de su afirmación.

pretende la cancelación de las prestaciones sociales señaladas en el libelo demandatorio.

Desde este punto de vista, una vez valoradas las pruebas anexas al expediente las cuales fueron relacionadas en párrafos precedentes, encuentra esta Colegiatura, que no existen los medios probatorios suficientes que permitan señalar con certeza absoluta, la configuración de la totalidad de los elementos requeridos para la existencia de una relación laboral entre las partes, toda vez, que lo que se evidencia son vinculaciones bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, en los cuales, lo que se consolida es una relación de coordinación a la que se encontraba sujeta la contratista, relación, que no fue desvirtuada con medios escritos idóneos, mediante los cuales se pudiera inferir la presencia de la subordinación aludida por la parte demandante.

En consecuencia, no es posible determinar la existencia de una relación laboral entre la señora ROSA ELVIRA ROMERO TURIZO y el Municipio de Astrea - Cesar, pues se itera, en el proceso no se avizora medio probatorio alguno, que permita a este Tribunal evidenciar la total sujeción de ésta al supuesto jefe inmediato o algún otro funcionario directivo del ente demandado.

En consecuencia, resulta oportuno traer a colación lo sostenido por la Sala Plena del Consejo de Estado, en decisión adoptada el 18 de noviembre de 2003, radicación IJ-0039, Consejero Ponente, Nicolás Pájaro Peñaranda, Actora María Zulay Ramírez Orozco, cuando manifestó:

"6. Es inaceptable el criterio según el cual la labor que se cumple en casos como aquel a que se contrae la litis, consistente en la prestación de servicios bajo la forma contractual, está subordinada al cumplimiento de los reglamentos propios del servicio público por no haber diferencia entre los efectos que se derivan del vínculo contractual con la actividad desplegada por empleados públicos, dado que laboran en la misma entidad, desarrollan la misma actividad, cumplen ordenes, horario y servicio que se presta de manera permanente, personal y subordinada.

Y lo es, en primer término, porque por mandato legal, tal convención no tiene otro propósito que el desarrollo de labores "relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad"; lo que significa que la circunstancia de lugar en que se apoya la pretendida identidad de la relación jurídica derivada del contrato (sitio donde se prestó el servicio) con la situación legal y reglamentaria, carece de fundamento válido. Son las necesidades de la administración las que imponen la celebración de contratos de prestación de servicios con personas naturales cuando se presente una de dos razones: a.) que la actividad no pueda llevarse a cabo con personal de planta; b.) que requiera de conocimientos especializados la labor (art. 32 L. 80/93).

Es inaceptable, además, porque si bien es cierto que la actividad del contratista puede ser igual a la de empleados de planta, no es menos evidente que ello puede deberse a que este personal no alcance para colmar la aspiración del servicio público; situación que hace imperiosa la contratación de personas ajenas a la entidad.

Y si ello es así, resulta obvio que deben someterse a las pautas de ésta y a la forma como en ella se encuentran coordinadas las distintas actividades. Sería absurdo que contratistas encargados del aseo, que deben requerirse con urgencia durante la jornada ordinaria de trabajo de los empleados, laboren como ruedas sueltas y a horas en que no se les necesita. Y lo propio puede afirmarse respecto del servicio de cafetería, cuya prestación no puede adelantarse sino cuando se encuentra presente el personal de planta.

En vez de una subordinación lo que surge es una actividad coordinada con el quehacer diario de la entidad, basada en las cláusulas contractuales". (Subrayado fuera de texto).

Dicha posición, ha sido reiterada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante providencia de fecha 19 de febrero de 2009, Consejo Ponente, Bertha Lucía Ramírez de Páez, en los siguientes términos:

"De acuerdo con lo anterior, en un plano teórico y general, cuando existe un contrato de prestación de servicios entre una persona y una entidad pública y se demuestra la existencia de los tres elementos propios de toda relación de trabajo, esto es, subordinación, prestación personal y remuneración, surge el derecho a que sea reconocida una relación de trabajo que, en consecuencia, confiere al trabajador las prerrogativas de orden prestacional.

(...)

De acuerdo con las pruebas que obran en el proceso, la demandante estuvo vinculada mediante contratos de prestación de servicios u órdenes de servicios durante los periodos que se encuentran señalados en el acápite de hechos probados.

La Sala reconocerá la existencia de una relación laboral por la existencia de una relación de subordinación entre la entidad contratante y la contratista, según se desprende de las cláusulas que a continuación se transcriben, además del ejercicio por parte de ésta de labores propias de un funcionario público:

(...)

Las estipulaciones anteriores permiten concluir que cuando la demandante desarrolló su actividad bajo la figura de contratos u órdenes de prestación de servicios lo hizo para cumplir una relación de tipo laboral, pues el cumplimiento de labores encomendadas se llevó a efecto en desarrollo de instrucciones impartidas por sus superiores y debía reportar a estos el desarrollo de la actividad..."

Ahora bien, es necesario aclarar que la relación de coordinación de actividades entre contratante y contratista, implica 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, sin que signifique necesariamente la configuración de un elemento de subordinación". (Subrayado fuera de texto).

Así las cosas, tratándose de unos contratos de prestación de servicios, sólo es dable inferir la realización de una actividad de coordinación, mediante la cual una de las partes se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de horarios, instrucciones, reportes, informes, etc., sin que ello sea considerado como una subordinación, pues resulta ilógico inferir, que los contratistas puedan ejecutar la labor encomendada sin ninguna directriz, bajo su propia cuenta.

Por todo lo anterior, como quiera que el apoderado de la parte demandante no logró desvirtuar lo señalado tanto en la demanda como en el recurso de apelación impetrado, y al no encontrar esta Sala de decisión el elemento de subordinación que debe de acreditarse cuando se trata de demandar la prevalencia de la

realidad sobre la forma en la celebración de contratos de prestación de servicios, sino, la necesaria coordinación en desarrollo del objeto del contrato de parte de la señora ROSA ELVIRA ROMERO TURIZO para con el ente demandado, se hace necesario, confirmar la sentencia recurrida, por las razones indicadas a lo largo de esta providencia.

8.5.- CONDENA EN COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO, ARTÍCULO 188 DEL CPACA.-

En esta instancia no habrá condena en costas, como quiera que no se observa una conducta dilatoria o de mala fe que hiciera procedente la misma.

DECISIÓN.-

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Valledupar, de fecha 17 de abril de 2018, por medio de la cual, negó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

TERCERO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

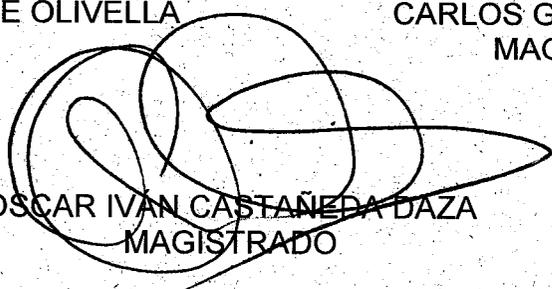
Esta providencia fue discutida y aprobada en reunión de Sala de Decisión No. 017, efectuada en la fecha.



JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA
PRESIDENTE



CARLOS GUECHÁ MEDINA
MAGISTRADO



OSCAR IVAN CASTAÑEDA DAZA
MAGISTRADO