



Función Pública

Sentencia 1837 de 2007 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCION "A"

CONSEJERO PONENTE: DR. JAIME MORENO GARCÍA

Bogotá D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil siete (2007)

REF: EXP. No. 47001-23-31-000-1999-00248-01

No. Interno: 1837-04

AUTORIDADES MUNICIPALES

ACTOR: LILIA EMPERATRIZ CODINA SENIOR

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 31 de octubre de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, dentro del proceso instaurado contra el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA.

ANTECEDENTES

Lilia Emperatriz Codina Senior, por medio de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita que se declare la existencia de una relación legal y reglamentaria laboral subordinada con el SENA.

A título de restablecimiento pide que se condene a la entidad demandada a reconocerle y pagarle todas las prestaciones sociales, desde el 17 de junio de 1988 hasta el 30 de diciembre de 1994, sus respectivos intereses moratorios por no haber consignado oportunamente dichas prestaciones y un día de salario por cada día de retarde en el pago de la cesantía hasta que se haga efectivo el pago de la misma.

1. Expresa como hechos de la demanda que el 17 de junio de 1988, inició una relación laboral subordinada con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA - ejerciendo funciones de "Coordinadora Urbana" para apoyar actividades relacionadas con el ICBF, en horarios que iban de 8:00am a 12:00m y de 2:00pm a 6:00pm.

Afirma que la entidad demandada dio por terminada la relación laboral el 30 de diciembre de 1994, lo que ocasionó un reclamo administrativo de su parte, con el fin de que se le reconociera las prestaciones sociales e indemnizaciones a que podría tener derecho. Destaca que la respuesta a su solicitud fue despachada negativamente.

2. En su oportunidad, la entidad demandada se opuso a las pretensiones de la demanda. Estimó que no ha violado ninguna de las disposiciones constitucionales y legales invocadas por el actor, máxime si se tiene en cuenta que los actos expedidos por el SENA, se encontraban sustentados en claras e inequívocas normas, como la Ley 80 de 1993.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Magdalena declaró la nulidad de la Resolución 009 del 15 de enero de 1999, por medio de la cual se denegó el reconocimiento y en consecuencia, accedió a las súplicas de la demanda (fls. 186a 193cdno. Ppal.).

Luego de hacer un análisis de los contratos allegados al plenario y del testimonio rendido por un testigo, consideró que la actora prestó sus servicios al ente demandado "(...) de manera discontinua pero permanente, cumpliendo un horario de trabajo, estando siempre bajo supervisión directa de otros funcionarios de la entidad y acatando directrices u órdenes impartidas por estos en igual forma que otras personas vinculadas a la entidad dentro de la planta de personal." (fl. 190)

EL RECURSO

El ente demandado en la oportunidad procesal apela el fallo del Tribunal (fls. 216-220 cdno. Ppal.) afirmando que para la época en que ocurrieron los hechos se encontraba vigente el estatuto de contratación oficial (Decreto Ley 222 de 1983) regula lo pertinente al contrato de prestación de servicios.

Destaca que atendiendo la definición que respecto al mencionado contrato consagra el artículo 163 de dicho estatuto, es forzoso concluir que la relación en que fueron protagonistas demandante y demandado, encuadra dentro de la tipicidad consignada en el referido artículo.

Por último, trajo a colación la sentencia IJ-0039 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 18 de noviembre de 2003, por considerar que el caso particular es similar al expuesto en la mencionada sentencia

Se procede a decidir, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

Se demandan en el sub lite el acto administrativo contenido en la Resolución 009 de enero 15 de 1999, (fl. 6 y 7 cdno. Ppal.) mediante el cual el Director Regional del SENA- Magdalena- denegó la solicitud elevada por la actora de reconocimiento y pago de sus derechos laborales, en virtud de la prestación de servicios como Promotora Urbana para asuntos relacionados con el ICBF, entre el 17 de junio de 1988 al 30 de diciembre de 1994.

Pues bien, sobre el tema de la prestación de servicios la Corte Constitucional, en sentencia de C- 154 de 1.997 con ponencia del doctor Hernando Herrera Vergara, analizó la diferencia entre dicho contrato y el de carácter laboral así:

"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 contrarío 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." (resalta la Sala).

Lo anterior significa que el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestra la subordinación o dependencia respecto del empleador, y en ese evento 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, (art. 53C.P.)

Esta Corporación ha reiterado en fallos como los del 23 de junio del año en curso, exps. 0245 y 2161, M.P. dr. Jesús María Lemos Bustamante, 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:

"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, numeral 4.

"(Exp. 0245/03, Demandado: Servicio Nacional de Aprendizaje SENA)

Así mismo, se ha sostenido 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 efecto, de conformidad con la sentencia de la Sala Plena del

Consejo de estado del 18 de noviembre de 2003, Rad. IJ-0039, M.-P. Nicolás Pájaro Peñaranda:

"...sí 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." (Se resalta)

En desarrollo del anterior postulado expuesto por la Sala Plena, 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. Alejandro Ordóñez Maldonado, del 19 de febrero de 2004, Exp. No. 0099-03

"...

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 a 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.

Se arriman como pruebas de la subordinación dos declaraciones cuyo análisis pasará a efectuar la Sala.

Estas declaraciones no resultan concluyentes sobre la existencia de un vínculo de subordinación entre la accionada y el actor, pues de un lado, no se precisa bajo las órdenes de qué funcionario se encontraba el demandante como quiera que se duda por los declarantes acerca de quién cumplía dicho papel entre los coordinadores, el jefe de personal, la enfermera jefe, etc., como eventuales superiores del mismo; y de otro lado, se indica que el actor respondía a "cualquier persona de cualquier dependencia que lo llamara a mantenimiento", afirmación que introduce aún mayor duda porque se estaría confundiendo la existencia de una relación de subordinación con la solicitud de que sus servicios hiciera cualquier empleado de la entidad. Esto debilita la tesis sobre la existencia de un vínculo de sujeción del demandante con la entidad..."

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que no son suficientes los elementos de prueba para configurar en el presente caso la existencia de una relación de tipo laboral por cuanto el demandante cumplió su oficio sin recibir instrucciones sobre el mismo; en efecto, la actividad consistió en aplicar sus habilidades de manera independiente y autónoma para el servicio de la entidad. La circunstancia de que laborara un número determinado de horas no constituye elemento para afirmar que existiera una relación de sujeción" (sentencia 2161/04, Demandado: Hospital San Martín, Municipio de Astrea Cesar)

Entonces, 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.

Obran a folios 11,13-14,15-16, 66, 75, 87-88,89-90,106-107, 108, 134-136 y 150-152 del cdno. Ppal., las distintas órdenes de prestación de servicios suscritas entre el demandante y el SENA, en las cuales se le contrató para ejecutar labores como Promotor Profesional Urbano.

Así mismo, obra a folio 29 del expediente la certificación expedida por el Secretario Regional del SENA, donde consta que la actora prestó sus servicios mediante órdenes de prestación de servicios de manera discontinúa.

De igual forma reposan en el plenario los testimonios rendidos por la actora, por el señor Pablo López Sequeda y Alvaro Cevallos Angarita, pero por lo demás, el plenario se aprecia desértico en cuanto a probanzas que pudieran demostrar otros elementos distintos a la prestación personal del servicio y la remuneración, es decir, no se acreditó de manera inequívoca la subordinación y por ende, no es dable inferir que en realidad si 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; no se comprobó la obligación para el demandante de cumplir con ciertas metas u observar determinados métodos en la realización de sus labores; mucho menos se insinuó si quiera como indicio si tenía que cumplir horario o no.

Entonces, no se logró desvirtuar la simple facultad de supervisión que la contratante tiene sobre el contratista y que puede darse perfectamente dentro de una orden de prestación de servicios.

Para la Sala, no fueron suficientes los elementos de prueba (contratos allegados y los testimonios recepcionados) para configurar en el presente caso la existencia de la relación de tipo laboral, ya que no se acreditó que al demandante se le impartieran órdenes de perentorio cumplimiento; por el contrario, lo que se evidencia es una cierta autonomía para cumplir con las obligaciones propias del contrato, como lo eran las de apoyar actividades relacionadas con los hogares comunitarios, según se desprende del contrato 046 de 1991; o la de ejercer funciones de asesoría y asistencia técnica municipal para la gerencia de los planes de desarrollo institucional, en virtud del contrato 049 de 1988; o apoyar y desarrollar acciones relacionadas con el plan de lucha contra la pobreza absoluta, según lo obligaba el contrato 426 de 1990.

Ahora, esta Sala disiente de la posición acogida por el Tribunal en cuanto acogió el testimonio rendido por el señor Alvaro Cevallos Angarita para demostrar que entre el actor y el ente demandado existía una relación de dependencia, cuando lo que en verdad se evidencia de él, mas bien, es una relación de coordinación entre las partes, que no permite, como ya se vio, configurar la existencia de una subordinación. Además, de la declaración rendida por el señor Cevallos Angarita, se observa que la actora no cumplía un horario de trabajo para el ejercicio de sus labores. Para el efecto se transcribirá lo pertinente.

"El contrato de prestación de servicios que se laboraba no contemplaba horario de trabajo sino acciones a desarrollar con las comunidades y entidades previamente coordinadas para el desarrollo de capacitaciones..." (fl. 190)

Así las cosas, no siendo suficientes los elementos de prueba atrás referenciados para demostrar todos y cada uno de los elementos requeridos para la existencia de una relación laboral a contrario de la contractual, las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar, debiéndose proceder a revocar el fallo apelado, para en su lugar denegar las pretensiones de la demanda.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

REVOCASE la sentencia del Tribunal Administrativo del Magdalena, proferida el 31 de octubre del 2003, dentro del proceso promovido por LILIA EMPERATRIZ CODINA SÉNIOR. En su lugar se dispone:

DENIEGANSE las pretensiones de la demanda.

Una vez ejecutoriada la presente providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

ALBERTO ARANGO MANTILLA
Ausente

ANA MARGARITA OLAYA FORERO
JAIME MORENO GARCIA

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 15:06:46