



Función Pública

Sentencia 00018 de 2017 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCION B

CONSEJERA PONENTE: DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., 2 de marzo de 2017.

Expediente No.	63001233300020130001801(2211-2014)
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante:	Rubiel Arias Bermúdez
Demandado:	Municipio de Quimbaya
Trámite:	Ley 1437 de 2011.
Asunto:	Contrato realidad – en los casos donde se discute la existencia de una verdadera relación laboral derivada de la ejecución de un contrato de prestación de servicios, es necesario que se demuestre en forma incontrovertible los tres elementos de la relación laboral.
Decisión:	Se confirma sentencia apelada.

Segunda instancia – apelación de sentencia.

La Sala decide el recurso de apelación que la parte demandante presentó contra la sentencia de fecha 14 de marzo de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío por medio de la cual, negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda.

El señor Rubiel Arias Bermúdez, a través de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, presentó demanda contra el municipio de Quimbaya, con la finalidad que en la sentencia se acceda a la declaratoria de nulidad del oficio de fecha 28 de junio de 2012, mediante el cual, se negó el reconocimiento de la existencia de la relación laboral entre dicho ente territorial y el actor.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó se declare la existencia de la relación laboral entre el municipio de Quimbaya y el accionante, en virtud del principio de primacía de la realidad contemplado en el artículo 53 de la Constitución Política, toda vez que, existió una prestación

personal, permanente y subordinada.

De igual forma, solicitó se condene a la entidad demandada al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales tales como cesantías, sanción moratoria, intereses a la cesantías, vacaciones, primas, auxilios de transporte, vacaciones, horas extras, indemnización por despido injusto y ordene el reintegro de la retención en la fuente que le fue realizado por parte del municipio demandando.

Las anteriores pretensiones fueron sustentadas en los siguientes:

HECHOS

Manifestó haber sido contratado por el municipio de Quimbaya a partir del 1 de julio de 2001, para prestar el servicio de supervisión de entrega de lotes, revisión de invasiones y demás asignadas por el jefe inmediato.

Que para las vigencias 2002 y 2003, suscribió órdenes con el municipio demandado para realizar labores de inspección y vigilancia a los lotes de propiedad del Fondo de Vivienda de Interés Social ubicados en la zona de alto riesgo, debiendo someterse a directrices que para tales efectos impartiera el interventor del contrato.

De la misma forma, para el año 2004 fue contratado mediante orden de prestación de servicio con el municipio de Quimbaya, cuyo objeto era la consolidación, seguimiento y control de las zonas de alto riesgo.

Posteriormente, para el año 2007 fue nuevamente contratado por el ente territorial en mención, para prestar los servicios de celador diurno y/o nocturno en el proyecto de vivienda Villa Sonia.

De la misma forma, durante los años 2008, 2009, 2010 y 2011, suscribió contratos de prestación de servicios con el municipio en comento, cuyo objeto consistió en apoyar a la Secretaría de Planeación como controlador urbano en lo relacionado con las licencias de construcción y ordenamiento urbano.

Alegó que, conforme la línea jurisprudencial trazada por esta corporación, se encuentra demostrado los tres elementos de la relación laboral, toda vez que, si se tiene en cuenta los periodos en los que el actor prestó los servicios de tipo personal al municipio de Quimbaya, recibiendo como contraprestación el correspondiente pago, se establece de manera palpable la configuración de la verdadera relación laboral.

NORMAS VIOLADA Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Como normas presuntamente quebrantadas con el acto acusado, se invocaron los artículos 1, 2, 13, 25, 29, 53 y 209 de la Constitución Política. Como normas legales transgredidas se citó el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 1 de la Ley 50 de 1990.

De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Constitucional, indicó que se encuentran cumplidos los tres elementos para que se configure el contrato realidad, estos es, teniendo en cuenta los periodos en los que el demandante prestó sus servicios al municipio de Quimbaya, recibiendo como contraprestación el pago, encontrándose satisfechos dos de los tres elementos.

Arguye que se produjo una desnaturalización del contrato de prestación de servicios, sin precisar de manera específica las razones de ello, limitándose en afirmar que, con el proceder de la entidad demandada se vulneró el principio constitucional consagrado en el artículo 53 de la Carta Superior.

2. OPOSICIÓN A LA DEMANDA

La entidad accionada se opuso a las pretensiones de la demanda para lo cual, sostuvo que los servicios contratados por el municipio se dieron en forma discontinua y a término definido.

Que el demandante no recibía órdenes ni su labor la desarrollaba de manera subordinada, pues solo existía una mera coordinación para el desarrollo del contrato.

Sostuvo que en los contratos celebrados se estipulaba de manera expresa que los mismos no generaban relación laboral con el contratante ni con quien emplee para el cumplimiento del acuerdo contractual suscrito y en consecuencia, no procedía el pago de las prestaciones sociales ni ningún otro emolumento diferente al valor de los honorarios pactados.

3. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

El Tribunal Administrativo del Quindío, negó las pretensiones de la demanda al considerar que de las pruebas allegadas al proceso, resulta evidente que el accionante tuvo una vinculación con el municipio de Quimbaya en múltiples oportunidades que datan desde el año 2001, desempeñando diferentes tareas según el objeto del respectivo contrato.

En ese sentido, sostuvo que el servicio prestado por el actor para con el municipio variaba dependiendo del objeto del contrato celebrado, pues, en algunos consistía en la supervisión de la entrega de lotes y revisar invasiones; en otros, inspección y vigilancia de lotes del Fondo de Vivienda de Interés Social; en otros, controlador urbano.

Así mismo, consideró que el material probatoria allegado no es suficiente para demostrar la afluencia de los tres elementos para declarar la existencia de una relación laboral. Resaltó la existencia de una interrupción en la relación contractual entre el demandante y el municipio accionado, aproximadamente de tres años, como quiera que el actor laboró conforme al contrato 199 hasta el día 31 de julio de 2004, y de ahí no se vislumbra celebración de vínculo contractual alguno con el ente territorial sino hasta el 24 de mayo de 2007, conforme al contrato 274 que milita a folio 148 del expediente, por lo que no se podría hablar de la existente continuidad desde el año 2001 como lo pretende el demandante.

Por último, referente al elemento subordinación, estimó no encontrar dentro del expediente elemento probatorio que acredite la dependencia o subordinación en el desarrollo del servicio, por lo que no se puede probar en forma incontrovertible los tres elementos de la relación laboral.

4. EL RECURSO DE APELACIÓN.

Arguyó la parte demandante haber prestado sus servicios durante todo el tiempo de mandato del alcalde electo, toda vez que, en la prueba de interrogatorio de parte realizada, afirmó que los contratos celebrados con el municipio fueron fruto de la labor política ejecutada en la campaña del elegido burgomaestre.

De igual forma, alegó prestar sus servicios de manera continua, en la misma actividad contractual, desarrollando funciones de servidor público sin formación profesional alguna, interviniendo en todos los procesos de ejecución realizados por los particulares y actividades públicas de construcción como controlador urbano bajo el respaldo de la secretaría de planeación municipal.

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

La parte demandante manifestó haber probado que el suscriptor en todos los contratos por parte del ente contratante fue el alcalde municipal de Quimbaya. Que dichos contratos le fueron ofrecidos en cumplimiento de un compromiso para la elección del mandatario de la época.

Así mismo, aseveró haber probado que las actuaciones administrativas determinadas en el objeto de los contratos eran propias del Clopad, ya que tenía que hacer seguimiento a zonas de alto riesgo e invasiones urbanas.

Aduce haber demostrado que los recursos utilizados para el pago de los contratos celebrados provenían del presupuesto del municipio de Quimbaya.

Por su parte, la entidad accionada no hizo uso de esta oportunidad procesal.

6. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público emitió concepto en esta oportunidad solicitando se revoque la sentencia apelada, al considerar que la labor de controlador urbano desempeñada por el actor tiene que ver con los procesos tanto de carácter administrativos como operativos del municipio demandado.

De igual forma, manifiesta que estuvo bajo la coordinación del jefe de planeación, Secretario de Gobierno y del Secretario de Desarrollo Económico a quienes debía rendirle los informes de las actividades cumplidas.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Atendiendo a los argumentos expuestos por la parte demandante en su escrito de apelación y el material probatorio obrante en el expediente, la Sala decidirá el asunto sometido a su consideración, fijando para ello el siguiente:

Problema jurídico

En el presente asunto y partiendo de los motivos de inconformidad alegados por la parte demandante, corresponde a la Sala determinar si para el caso del actor, demostró el cumplimiento de los tres elementos constitutivos o configurativos de una relación laboral, es decir, si el señor Rubiel Arias Bermúdez acreditó la ejecución personal de la labor para la cual fue contratado por el municipio de Quimbaya, que dicha labor la haya ejecutó bajo la subordinación del ente territorial y que a cambio de ello, recibió una remuneración.

A fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará el estudio de los elementos necesarios para que se configure una relación de carácter laboral. Posteriormente, se decidirá el caso en concreto.

i. De los elementos necesarios para que se configure una relación de carácter laboral.

El artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo consagra los elementos esenciales de un contrato de trabajo. En ese sentido, la norma prescribe que:

“Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurran estos tres¹ 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.”

En los casos en que se discute la existencia de una verdadera relación laboral derivada de la ejecución de un contrato de prestación de servicios, es necesario que se demuestre en forma incontrovertible los tres elementos de la relación laboral, esto es: i. La prestación personal del servicio, la cual debe darse de manera permanente; ii. La remuneración respectiva y especialmente, iii. La subordinación y dependencia en el desarrollo de una función pública, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier otro servidor público, siempre y cuando la subordinación que se alega no se enmarque simplemente en una relación de coordinación entre las partes para el desarrollo del contrato, en virtud de las particularidades de la actividad para la cual fue suscrito.

En este orden de ideas, la viabilidad de las pretensiones encaminadas a la declaración de una relación laboral debe encontrar un sustento claro y preciso en la actividad probatoria que la parte demandante lleva a cabo a fin de desvirtuar la naturaleza contractual de la relación establecida y la presencia real dentro de la actividad desplegada de los elementos anteriormente señalados, especialmente el de subordinación, que como se mencionó, es el que desentraña fundamentalmente la existencia de una relación laboral encubierta.

Esta Corporación en varias decisiones² ha reiterado la necesidad de que cuando se trata de una relación laboral, se acrediten de manera irrefutable los tres elementos que le son propios, a saber: i) la prestación personal del servicio, ii) la remuneración y en especial, iii) la subordinación y dependencia del trabajador respecto del empleador.

Contrario sensu, se constituye una relación contractual, regida por la Ley 80 de 1993³ cuando se pacta la prestación de servicios relacionados con la administración o funcionamiento de la entidad pública; el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada; se le pagan honorarios por los servicios prestados; y, la labor convenida no puede realizarse con personal de planta o requiere conocimientos especializados.

Sobre esta última condición para suscribir contratos de prestación de servicios, vale la pena señalar, que se debe restringir a aquellos casos en los que la entidad pública requiere adelantar labores ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional, porque, si contrata por prestación de servicios personas que deben desempeñar exactamente las mismas funciones que de manera permanente se asignan a los demás servidores públicos, se desdibuja dicha relación contractual.

Del caso en concreto.

La parte demandante manifiesta como inconformidad contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, haber prestado sus servicios de manera continua, en la misma actividad contractual, desarrollando funciones de servidor público sin formación profesional alguna, interviniendo en todos los procesos de ejecución realizados por los particulares y actividades públicas de construcción como controlador urbano bajo el respaldo de la Secretaría de Planeación municipal.

Al valorar la Sala el acervo probatorio obrante en el proceso, se evidencia a folio 34 al 80 del cuaderno principal, las copias de los contratos de prestación de servicios celebrados entre el señor Rubiel Arias Bermúdez y el municipio de Quimbaya así:

Numero de contrato	Fecha de inicio	Fecha finalización	Objeto del contrato	folio
28 de 2001	4 de julio de 2001	29 de diciembre de 2001	Supervisar la entrega de lotes y revisar invasiones	34
38 de 2002	1 de abril de 2002	30 de junio de 2002	Inspección y vigilancia a los lotes de propiedad del Fondo de Vivienda de Interés Social ubicados en zonas de alto riesgo.	35
61 de 2002	2 de julio de 2002	30 de septiembre de 2002	Ibídem	36
94 de 2002	1 de octubre de 2002	31 de diciembre de 2002	Ibídem	37
07 de 2003	2 de enero de 2003	31 de marzo de 2003	Ibídem	38
60 de 2003	1 de julio de 2003	30 de septiembre de 2003	Ibídem	39
97 de 2003	1 de octubre de 2003	31 de diciembre de 2003	Ibídem	40
06 de 2004	5 de enero de 2004	31 de marzo de 2004	Seguimiento y control de las zonas de alto riesgo	41
199 de 2004	1 de abril de 2004	31 de julio de 2004	Ibídem	42
274 de 2007	24 de mayo de 2007	23 de julio de 2007	Celador en el proyecto de vivienda Villa Sonia	43- 46
122 de 2008	15 de enero de 2008	14 de abril de 2008	Apoyo a la Secretaria de Planeación como controlador urbano en lo relacionado con licencias de construcción y ordenamiento urbano.	47- 48
250 de 2008	16 de abril de 2008	15 de julio de 2008	Ibídem	49- 50
385 de 2008	16 de julio de 2008	15 de diciembre de 2008	Ibídem	51-53
07 de 2009	2 de enero de 2009	1 de julio de 2009	Ibídem	54- 56
271 de 2009	23 de julio de 2009	23 de diciembre de 2009	Ibídem	57- 59
05 de 2010	4 de enero de 2010	03 de julio de 2010	Ibídem	60- 62
205 de 2010	15 de julio de 2010	14 de septiembre de 2010	Ibídem	63-65
291 de 2010	12 de octubre de 2010	11 de diciembre de 2010	Ibídem	66-68
050 de 2011	7 de enero de 2011	6 de abril de 2011	Ibídem	70-72
243 de 2011	14 de junio de 2011	30 de octubre de 2011	Ibídem	73-76
390 - 2011	21 nov 2011	31 dic. 2011	Ibídem	77-80

En primer lugar, observa la Sala que el actor celebró dos ciclos de contratación con el municipio de Quimbaya. Un primer período que comprende el tiempo transcurrido del 4 de julio de 2001 al 31 de julio de 2004, lapso en el cual, ejecutó como objeto contractual la supervisión en la entrega de lotes, revisión de invasiones e inspección y vigilancia a los lotes de propiedad del Fondo de Vivienda de Interés Social ubicados en zonas de alto riesgo.

Posteriormente, obtuvo nueva vinculación a partir del 24 de mayo de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2011, interregno durante el cual, desarrolló como objeto contractual la labor de controlador urbano en lo relacionado con licencias de construcción y ordenamiento urbano.

En ese sentido, es evidente que entre el contrato 199 de abril 1 de 2004 y el 274 de mayo 24 de 2007, transcurrió un lapso superior a 3 años, por lo que, no resulta dable admitir que existió continuidad en la relación contractual y por ende, en la prestación del servicio a cargo del demandante, al haberse presentado dicha interrupción en la vinculación contractual entre las partes.

Así las cosas, de acuerdo con lo anterior, se tiene que el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968⁴, prevé el fenómeno de la prescripción del derecho, de tal suerte que, transcurrido el término de 3 años contados a partir de la última relación contractual que sostuvo el contratista con la administración sin haber elevado reclamación alguna ante la administración tendiente al reconocimiento de la relación laboral pretendida, opera el fenómeno prescriptivo.

Pues bien, para el caso bajo estudio, es evidente que entre la fecha del último contrato celebrado por el demandante con la administración municipal de Quimbaya correspondiente al primer ciclo contractual - contrato 199 de abril 1 de 2004 que culminó el 31 de julio de 2004 - y la fecha de reclamación ante el ente territorial tendiente al reconocimiento de la relación laboral - 20 de junio de 2012- , transcurrió un período superior a los 3 años que la norma precitada establece, operando para tal periodo el fenómeno prescriptivo, tal como se ilustrará con la siguiente gráfica, motivo por el cual, será relegado del estudio encaminado a determinar si durante dicho lapso se configuró una verdadera relación laboral entre las partes.



Ahora bien, respecto del segundo ciclo contractual que mantuvo el señor Rubiel Arias Bermúdez con el municipio de Quimbaya, procederá la Sala a estudiar si se configuraron los tres elementos necesarios para que exista una verdadera relación laboral.

En primer lugar, debemos recurrir al artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual, en su numeral 3º define el contrato estatal de prestación de servicios en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.

(...)

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.”

De acuerdo con la normatividad citada, el contrato de prestación de servicios es aquel por el cual la administración vincula contractualmente y de manera excepcional a una persona natural con el propósito de suplir actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, o para desarrollar labores especializadas que no puede asumir el personal de planta y que no admite el elemento de subordinación por parte del contratista, toda vez que debe actuar como sujeto autónomo e independiente bajo los términos del contrato y de la ley contractual.

En ese orden, se tiene que el inciso 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, no crea una presunción legal que permita considerar como laboral toda relación contractual estatal en la modalidad de prestación de servicio. Antes por el contrario, la disposición en cita de manera expresa estableció que en ningún caso se generaría una relación de trabajo, por lo que, si el contratista recurre a la jurisdicción, está en la obligación de desvirtuar la naturaleza del contrato estatal, como quiera que es él quien está llamado a demostrar los elementos esenciales o configurativos de una verdadera relación laboral.

Entonces, de acuerdo al componente normativo antes señalado, el contrato de prestación de servicios es posible que se desvirtúe en la medida que se comprueban los tres elementos constitutivos de una relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración y la continuada subordinación laboral, de lo que surge el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas en las relaciones laborales, consagrado en el artículo 53 de la Constitución

Política, con el que se propende por la garantía de los derechos mínimos de las personas preceptuados en normas respecto de la materia.

Descendiendo al caso bajo estudio, se obtiene de la prueba documental aportada al proceso que el demandante sostuvo vinculación con el municipio de Quimbaya desde el 15 de enero de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2011, desarrollando como objeto de tales contratos la labor de controlador urbano en lo relacionado con licencias de construcción y ordenamiento urbano.

Como obligaciones a cargo del accionante en desarrollo del objeto contractual, aparecen las siguientes: «Realizar la supervisión de los predios baldíos y lotes remanentes propiedad del municipio. Supervisar que las construcciones y actuaciones urbanísticas se encuentren bajo los parámetros fijados y levantar una bitácora de las situaciones encontradas que afecten el ordenamiento territorial. Presentar informe si llegare a presentarse ocupación de hecho en alguno de los predios».

De conformidad con las obligaciones pactadas por las partes, no se desprende de manera directa que la labor desarrollada por el demandante debía ser ejecutada de manera subordinada. Nótese que la obligación contractual ejercida por el actor no era otra que la supervisión de los predios baldíos y lotes de propiedad del ente territorial, de tal manera que, para el cumplimiento de la misma no se requería el acatamiento de horario, ni que el contratista utilizara bienes de la entidad, mucho menos que el trabajo o actividad estuviere precedida de órdenes o instrucciones permanentes o continuas por parte del contratante, máxime, cuando en el proceso no reposa prueba alguna que acredite lo contrario, es decir, que el accionante haya probado por algún medio legal la impartición de órdenes relacionadas con el objeto de los contratos.

La relación de coordinación de actividades entre contratante y contratista que implica que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual, para el caso bajo estudio se limitó a la entrega o relación de predios del municipio sobre los cuales el actor llevaría a cabo la supervisión o tener que reportar informes sobre sus resultados, no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación.

En ese orden, no fue probado por el demandante que el contrato de prestación de servicio se haya desnaturalizado, como quiera que no se acreditó el elemento subordinación como presupuesto necesario para que se configure una relación laboral, razón por la cual, habrá de confirmarse la sentencia apelada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia de fecha 14 de marzo de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío por medio de la cual, negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Por la Secretaría de la Sección Segunda devuélvase el proceso al Tribunal de origen y déjense las constancias de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior decisión fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

CARMELO PERDOMO CUÉTER

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-686 de 2000, bajo los condicionamientos señalados en el numeral 2.4 de la parte motiva de esta sentencia.

2 Entre otros, sentencia de 23 de junio de 2005 proferida en el expediente No. 245 con ponencia del Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

3 Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

4 Artículo 41º.- 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

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 09:54:12