

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS – Puede ser desvirtuado / CONTRATO REALIDAD – Aplicación del principio de la realidad sobre las formalidades

El contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestre 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.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 53

CONTRATO LABORAL – Diferencia con el contrato de prestación de servicios / CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS- Diferencia con el contrato laboral

La prestación de servicios ha generado importantes debates judiciales, con el resultado de la definición de la diferencia entre el primero y el contrato y el de carácter laboral, que es la existencia de tres elementos: la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. Así lo precisó la Corte Constitucional. La comparación le permitió establecer que en el contrato de prestación de servicios se desarrolla una actividad independiente que puede provenir de una persona jurídica con respecto de la cual no existe el elemento de la subordinación laboral que se refleja en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada, es decir, quién celebra un contrato de prestación de servicios tiene la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales y quien celebra un contrato de trabajo tiene el derecho al pago de éstas.

RELACION LABORAL – Su existencia no implica la condición de empleado público

Vale la pena precisar que el reconocimiento de la existencia de una relación laboral como la mencionada no implica conferir al demandante la condición de empleado público, pues, según lo ha señalado el Consejo de Estado, dicha calidad no se confiere por el sólo hecho de trabajar para el Estado.

INDEMNIZACION EN EL CONTRATO REALIDAD – Pago de las prestaciones dejadas de pagar

En los casos en los cuales se desvirtúa el contrato de prestación de servicios por cuanto se logra demostrar la existencia de un contrato laboral, la persona que fue vinculada como contratista tiene derecho a recibir a título de reparación del daño, el pago de las prestaciones sociales dejadas de pagar.

COORDINACION DE ACTIVIDADES – No implica subordinación / ELEMENTO DE SUBORDINACION – No se da por coordinación de actividades

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, no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación. Es decir, que para acreditar la existencia de la relación laboral, es necesario probar que el supuesto contratista se desempeñó en las mismas condiciones que cualquier otro servidor público y que las actividades realizadas no eran indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales. Existía coordinación entre la entidad y el demandante

pero ello no implicó una relación laboral, pues, era necesario armonizar la actividad de la entidad con la cumplida por los demás integrantes del proyecto. Las orientaciones impartidas obedecen a la necesidad de que las acciones emprendidas por un conjunto humano sirvan a un propósito, en este caso la adecuada prestación del servicio, “Gerenciar” el proyecto para la conexión vial entre los Valles de Aburra y del Río Cauca. Ellas tuvieron como finalidad la satisfacción de los distintos objetos contractuales, y no de subordinar al contratista.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la coordinación de actividades en el contrato de prestación de servicios se cita sentencia de 18 de noviembre de 2003, Radicación IJ-0039, Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez

RELACION DE SUBORDINACION – No es indicio el cumplimiento de horario

Sin embargo, en relación a determinar si cumplía o no horario de trabajo el actor, no existe claridad sobre esto, pues algunos testigos afirmaron que no tenía un horario establecido, y otros que “pues lo cumplía”, sin encontrar otros elementos de juicio que permitan acreditarlo, no obstante, en el evento que lo haya cumplido, resulta claro que la existencia de una jornada de trabajo no implicó relación de subordinación sino que ella hacía parte de la coordinación y dirección que el contratista de prestación de servicios debía efectuar para que fueron fructíferas sus actividades, pues, se entiende, las mismas estaban relacionadas con la actividad cumplida por otros contratistas de prestación de servicios, vinculados de esa forma a la accionada, y con los empleados públicos de la misma. Si no se precisaban horarios para el despliegue de las actividades difícilmente podrían lograrse resultados exitosos en el cumplimiento del objeto contractual. El cumplimiento de un horario no puede, entonces, considerarse como un indicio necesario sobre la existencia de relación de subordinación, con mayor razón cuando es el propio contratista quien en forma voluntaria se impone uno con el fin de ordenar las acciones tendientes al cumplimiento de su obligación.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

Bogotá D.C., tres (3) de diciembre de dos mil nueve (2009).

Radicación número: 05001-23-31-000-2002-00293-01(2499-07)

Actor: LUIS FERNANDO MUÑOZ CORREA

Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

AUTORIDADES DEPARTAMENTALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el Demandante, contra la sentencia del 8 de agosto de 2007, por la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Séptima de Decisión, negó las súplicas de la demanda instaurada por LUIS FERNANDO MUÑOZ CORREA contra el Departamento de Antioquia.

LA DEMANDA

LUIS FERNANDO MUÑOZ CORREA, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitó al Tribunal Administrativo de Antioquia declarar la nulidad del siguiente acto:

Comunicación de 18 de septiembre de 2001, proferida por el Gobernador del Departamento de Antioquia, que negó el pago de los derechos salariales y prestacionales.

Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, solicitó condenar a la entidad accionada a:

- Reconocer y pagar la totalidad de los salarios y prestaciones sociales causadas durante su vinculación laboral hasta el momento en que el “reintegro se haga efectivo” (sic), así como el pago de los aportes al sistema de seguridad social.
- Reconocer y ordenar el pago de la indemnización moratoria, por concepto de cesantías al momento de la terminación de la vinculación laboral en la forma prevista por la Ley 244 de 1995.
- Reajustar el valor de las condenas según lo ordenado por el artículo 178 del C.C.A.
- Pagar las costas del proceso, de acuerdo a la conducta procesal asumida.

Sustentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

El Instituto Nacional de Vías INVIAS, el Departamento de Antioquia, el Municipio de Medellín, el Área Metropolitana del Valle del Aburrá y el Instituto para el Desarrollo de Antioquia IDEA, celebraron el Convenio Interadministrativo No. 0583 el 18 de octubre de 1996.

En desarrollo del anterior convenio, el 27 de mayo de 1999 el Gobernador del Departamento de Antioquia y el demandante suscribieron un contrato de prestación de servicios No. 99.SP 20-0135, posteriormente se celebró el No. 20000-SP -0041.

En el objeto del contrato el contratista se obligaba a prestar sus servicios profesionales para gerenciar el proyecto de comunicación vial entre los Valles de Aburra y el río Cauca, dirigiendo y coordinando todas las actividades necesarias para la construcción de las obras asociadas con el proyecto y todas las entidades y dependencias que intervengan con éste.

El término de duración del contrato se estableció en 12 meses, con una cláusula expresa de realizar la labor de manera personal, así como la imposibilidad de ceder los derechos contractuales.

En la labor desempeñada por el actor siempre estuvo presente la subordinación, pues continuamente tuvo que cumplir un horario, recibía ordenes de sus superiores, estaba sometido a reglamentos.

La vinculación fue terminada el 29 de mayo de 2001.

El demandante formuló reclamación de los derechos laborales, la cual fue absuelta de manera negativa mediante el acto administrativo que se ataca.

LAS NORMAS VIOLADAS Y SU CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Constitución Política, los artículos 1, 2, 25, 53, 93 y 94 y su preámbulo.

De la Ley 244 de 1995, el artículo 4°.

De la Ley 80 de 1993, el artículo 32.

Del Decreto 2400 de 1968, el artículo 2°.

El demandante considera que el acto acusado está viciado de nulidad, por las siguientes razones:

Con la expedición del acto acusado la entidad demandada desconoce el mandato del constituyente de dar una especial protección al trabajo.

Con la celebración de este tipo de contratos, se obliga al trabajador a la renuncia de los derechos ciertos e indiscutibles, como lo son las prestaciones sociales.

La relación laboral que existió entre las partes en este caso debe primar sobre cualquier formalidad.

No hay principio de estabilidad en esta relación, pues los contratos de prestación de servicios no lo garantizan.

La función del actor fue de carácter permanente, por lo tanto, no debieron celebrar el tipo de contrato que se realizó por expresa disposición del Decreto 2400 de 1968.

LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo del Antioquia, mediante sentencia del 8 de agosto de 2007, negó las súplicas de la demanda, con los siguientes argumentos (Fls. 344 a 361):

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. Lo cual involucra 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, no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación.

Consideró que lo manifestado por los testigos, carece de fundamentación fáctica, si se tiene en cuenta que la naturaleza misma del cargo que desempeñaba el actor Gerente del Proyecto, según las máximas de la experiencia, excluyen la idea de que éste tuviera un jefe inmediato del cual se encontrara subordinado, y de igual forma, dada la entidad del cargo que desempeñaba, resulta lógico que pudiera hacer un manejo razonable de su tiempo, y no estar sujeto a un horario de trabajo como lo pretenden hacer ver.

Cuando se suscribe un contrato de prestación de servicios de los reglamentados en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, la administración debe procurar por su buena ejecución, lo cual, comprende señalar las directrices que deberá seguir el contratista para el cumplimiento de lo pactado, lo cual no puede determinarse como una subordinación laboral, sino como una manifestación del poder o potestad de dirección y control del contrato, para lo cual la administración está revestida de una serie de facultades que le permite constatar si efectivamente el contratista está cumpliendo.

La relación contractual se dio con el fin único de gerenciar la ejecución de una obra perfectamente descrita en el objeto del contrato, por lo cual no existe duda de la temporalidad e independencia que le son propios a los contratos de prestación de servicios.

El demandante no probó la configuración de los elementos de un contrato de trabajo en este asunto, tampoco puede acogerse las súplicas sobre el reclamo de unas prestaciones laborales no generadas.

EL RECURSO DE APELACIÓN

El demandante sustentó el recurso de apelación contra la sentencia del a quo, con los siguientes argumentos (Fls. 372 y 373):

Varias entidades de derecho público se beneficiaron de la actividad personal desplegada por el actor, por lo tanto en virtud del fenómeno de la solidaridad, el acreedor tiene la posibilidad de reclamar indistintamente dichas obligaciones al deudor obligado.

En el presente caso se dan todos los supuestos para acceder a las pretensiones de la demanda, toda vez que, en la relación entre las partes existió una actividad personal, subordinación y una retribución, de acuerdo a lo entendido por la jurisprudencia especialmente la de Corte Constitucional, conforme al principio de la primacía de la realidad sobre las formas.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

El problema jurídico a resolver por esta Sala se contrae a establecer si entre el Departamento de Antioquia, y el demandante existió un vínculo laboral y si tiene derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones dejadas de percibir con ocasión de ese vínculo.

La Sala encuentra probado lo siguiente:

El 27 de mayo de 1999, el Departamento de Antioquia y el demandante celebraron el contrato de prestación de servicios No. 1999- SP- 20-0135, el primero como contratante y el segundo como contratista con el objeto la prestar servicios para la dirección y coordinación de todas las actividades inherentes a la construcción del proyecto de comunicación vial entre los Valles de Aburra y Río Cauca así : “en virtud del presente contrato, el contratista se obliga a prestar sus servicios profesionales para gerenciar el proyecto para la Conexión vial entre los Valles de Aburra y del Río Cauca, garantizando una administración integral que asegure los procesos de asesoría, interventoría, seguimiento y control en los campos técnicos financiero, contable, ambiental, de calidad, de costos y todos los demás inherentes a su ejecución, dirigiendo y coordinando todas las actividades necesarias para la construcción de las obras asociadas con el proyecto y la coordinación de todas las entidades y dependencias que hacen parte del Convenio No. 583 de 1996, para la ejecución del proyecto, como son: el Instituto Nacional de Vías, el Departamento de Antioquia, el Área Metropolitana del Valle de Aburra y el Municipio de Medellín”, con un plazo de 12 meses y por un valor de \$50.000.000.00 (fls. 24 a 26).

El Departamento de Antioquia y el demandante celebraron el contrato de prestación de servicios No. 2000- SP- 20-0041, el 29 de mayo de 2000, el primero como contratante y el segundo como contratista con el objeto la prestar servicios para gerenciar el proyecto de comunicación vial entre los Valles de Aburra y Río Cauca así : “en virtud del presente contrato, el contratista se obliga a prestar sus servicios profesionales para gerenciar el proyecto para la Conexión vial entre los Valles de Aburra y del Río Cauca, garantizando una administración integral que asegure los procesos de asesoría, interventoría, seguimiento y control en los campos técnicos financiero, contable, ambiental, de calidad, de costos y todos los demás inherentes a su ejecución, dirigiendo y coordinando todas las actividades necesarias para la construcción de las obras asociadas con el proyecto y la coordinación de todas las entidades y dependencias que hacen parte del Convenio

No. 583 de 1996, para la ejecución del proyecto, como son: el Instituto Nacional de Vías, el Departamento de Antioquia, el Área Metropolitana del Valle de Aburra y el Municipio de Medellín”, con un plazo de 12 meses y por un valor de \$50.000.000.00 (fls. 21 a 23).

El 13 de agosto de 2001 presentó escrito ante la Gobernador del Departamento de Antioquia solicitando el reintegro al cargo que tenía al momento de la desvinculación y el reconocimiento de la totalidad de salarios y prestaciones sociales legales y extralegales desde la fecha de desvinculación hasta el reintegro y el reconocimiento de la totalidad de las prestaciones sociales causadas durante todo el tiempo de la vinculación y el reconocimiento del valor correspondiente a los aportes al sistema de seguridad social. (fls. 2 a 4)

El Departamento de Antioquia, Secretaría de Obras Públicas, dio respuesta a la petición del 15 de agosto de 2001 donde expresó: “ durante la vigencia de los contratos de prestación de servicios, no se presentó por parte de la administración, abuso en su celebración y ejecución que lo desnaturalizara como para poder afirmar que se convirtieron en una relación de trabajo subordinado, donde prima la realidad sobre la forma y mucho menos que al contratista se le exigió cumplimiento de un horario de trabajo, por tanto, su solicitud es absolutamente inconsecuente e inaceptable para la Gobernación de Antioquia”. (fls. 5 a 7).

Análisis del caso

El demandante considera que la entidad accionada desconoció sus derechos originados en la prestación personal del servicio, pues, a su juicio, se trató de una relación de tipo laboral, cubierta por la apariencia del contrato de prestación de servicios.

Estima que en el caso demandado se configuraron los elementos esenciales del contrato de trabajo, (i) la subordinación al empleador, (ii) la prestación personal del servicio y (iii) el pago de una remuneración.

La relación de subordinación considera el actor se encuentra demostrada, entre otros elementos, porque tenía un superior, cumplía un horario de trabajo, según se deduce de la labor de Gerenciar Proyectos y Programas, y recibía a cambio una remuneración.

La Corte Constitucional, en sentencia C - 154 de 1.997, con ponencia del Dr. Hernando Herrera Vergara, estableció las diferencias entre el contrato de carácter laboral y el de prestación de servicios:

“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 demuestre 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.

El tema de la prestación de servicios ha generado importantes debates judiciales, con el resultado de la definición de la diferencia entre el primero y el de carácter laboral, que es la existencia de tres elementos: la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. Así lo precisó la Corte Constitucional.

La comparación le permitió establecer que en el contrato de prestación de servicios se desarrolla una actividad independiente que puede provenir de una persona jurídica con respecto de la cual no existe el elemento de la subordinación laboral que se refleja en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada, es decir, quién celebra un contrato de prestación de servicios tiene la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales y quien celebra un contrato de trabajo tiene el derecho al pago de éstas.

Vale la pena precisar que el reconocimiento de la existencia de una relación laboral como la mencionada no implica conferir al demandante la condición de empleado público, pues, según lo ha señalado el Consejo de Estado, dicha calidad no se confiere por el sólo hecho de trabajar para el Estado:

“Como ya lo ha expresado la Corporación, para acceder a un cargo público se deben cumplir todos y cada uno de los requisitos señalados en la Constitución y en la Ley. La circunstancia de trabajar para el Estado, no confiere la condición de empleado público.”

En los casos en los cuales se desvirtúa el contrato de prestación de servicios por cuanto se logra demostrar la existencia de un contrato laboral, la persona que fue vinculada como contratista tiene derecho a recibir a título de reparación del daño, el pago de las prestaciones sociales dejadas de pagar. El punto de vista del Consejo de Estado es el siguiente:

“(…) El fundamento según el cual el contratista que desvirtúa su situación no se convierte automáticamente en empleado público, no restringe la posibilidad de que precisamente luego de probar la subordinación se acceda a la reparación del daño, que desde luego no podrá consistir en un restablecimiento del derecho como el reintegro, ni el pago de los emolumentos dejados de percibir, pues evidentemente el cargo no existe en la planta de personal, pero sí el pago de la totalidad de las prestaciones sociales que nunca fueron sufragadas.

El artículo 53 de la Constitución que establece la prevalencia de la **primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, no puede ser escindido, si no concordado con la “irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales”, por lo que una vez declarada la situación irregular del contrato de prestación de servicios, la lógica jurídica y la interpretación gramatical de la norma superior no debe ser otra que reconocer las garantías establecidas en las normas jurídicas.**

Respecto a la liquidación de la condena, encuentra la Sala, que es razonable la posición que ha venido sosteniendo la Sección Segunda de ordenar la indemnización reparatoria con base en los honorarios pactados en el contrato, pues en razón a la inexistencia del cargo en la planta de personal dichos emolumentos son la única forma de tasar objetivamente la indemnización de perjuicios, ya que la otra forma sería asimilarlo a un empleado de condiciones parecidas presentándose una situación subjetiva de la Administración para definir esta identidad, implicando reabrir la discusión al momento

de ejecutar la sentencia.

(...)

En consecuencia, se revocará la sentencia impugnada, declarando la nulidad del Oficio 73.300 No. 862 de 18 de septiembre de 2000, proferido por el Director Jurídico de la Seccional del Seguro Social del Tolima, condenando a título de reparación del daño, al pago de las prestaciones sociales que devengue un empleado público en el mismo o similar cargo desempeñado por la actora, liquidada con base en los honorarios contractuales, pagando a título de indemnización las cotizaciones por concepto de Caja de Compensación.

(...)"

De acuerdo con lo anterior, 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.

En decisión de Sala Plena de esta Corporación, adoptada el 18 de noviembre de 2003, Radicación IJ-0039, Consejero Ponente Nicolás Pájaro Peñaranda, Actora: María Zulay Ramírez Orozco, se indicó que el trabajo desempeñado por determinados contratistas no se podría considerar como generador de una relación laboral por cuanto en el mismo se presentaban relaciones de coordinación, no de subordinación:

“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.**”

El presente caso es similar a los supuestos fácticos del decidido en Sala Plena, por lo que, siguiendo el precedente judicial, se aplicará la misma tesis que niega la existencia de relación de trabajo.

Ahora bien, en el caso resuelto en la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado, anteriormente mencionado, se hizo énfasis en la relación de coordinación entre contratante y contratista para el caso específico. A continuación y teniendo en cuenta que el presente cuenta con las mismas características, se harán las siguientes precisiones:

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, no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación.

Es decir, que para acreditar la existencia de la relación laboral, es necesario probar que el supuesto contratista se desempeñó en las mismas condiciones que cualquier otro servidor público y que las actividades realizadas no eran indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales.

En el presente caso se encuentra demostrado lo siguiente:

Obran en el expediente copias de los contratos de prestación de servicio suscritos entre el demandante y el Departamento de Antioquia, que, en opinión de la Sala, contienen únicamente instrucciones impartidas por la entidad accionada, con el fin de Gerenciar un proyecto (fls. 21 a 26).

Así se expresa en los mencionados contratos:

“... en virtud del presente contrato, el contratista se obliga a prestar sus servicios profesionales para gerenciar el proyecto para la Conexión vial entre los Valles de Aburra y del Río Cauca, garantizando una administración integral que asegure los procesos de asesoría, interventoría, seguimiento y control en los campos técnicos financiero, contable, ambiental, de calidad, de costos y todos los demás inherentes a su ejecución, dirigiendo y coordinando todas las actividades necesarias para la construcción de las obras asociadas con el proyecto y la coordinación de todas las entidades y dependencias que hacen parte del Convenio No. 583 de 1996, para la ejecución del proyecto, como son: el Instituto Nacional de Vías, el Departamento de Antioquia, el Área Metropolitana del Valle de Aburra y el Municipio de Medellín...”. (fls. 21 a 23).

Existía coordinación entre la entidad y el demandante pero ello no implicó una relación laboral, pues, era necesario armonizar la actividad de la entidad con la cumplida por los demás integrantes del proyecto. Las orientaciones impartidas obedecen a la necesidad de que las acciones emprendidas por un conjunto humano sirvan a un propósito, en este caso la adecuada prestación del servicio, “Gerenciar” el proyecto para la conexión vial entre los Valles de Aburra y del Río Cauca. Ellas tuvieron como finalidad la satisfacción de los distintos objetos contractuales, y no de subordinar al contratista.

En relación con el contrato de prestación celebrado por la demandada y el actor, se transcriben los siguientes testimonios de trabajadores del Proyecto Túnel de Occidente, conocedores del trabajo del actor recibidos en su oportunidad:

- Declaración de la señora SANDRA CRISTINA MURILLO CASTAÑO, visible de folios 320 a 322:

“...Preguntado: con base en la amplia trayectoria y la aceptada por usted idoneidad suficiente del demandante en el desempeño de cargos públicos y directivos indíquele al despacho si el demandante esta persona fácil de reemplazar en sus ocupaciones u oficios o al frente de tan delicada responsabilidad. Contesto. ...cualquier persona lo podía reemplazar, pero fácilmente se podría encontrar alguien que pudiera realizar este trabajo, esta demostrado que ya después de el (sic) ha (sic) habido tres Gerentes mas... preguntado: manifieste al despacho que talento humano, esto es, cuantas personas dependían en forma subordinada del excedente del Túnel de Occidente. Contesto. Éramos más o menos veinte personas. Preguntado: manifieste al despacho, según su sentir si para la administración de un personal sensiblemente significativo como las veinte personas se requiere tan delicada responsabilidad amerite igualmente confianza. Contesto.

Para el desarrollo de un tipo de contrato como este es necesario tanto el conocimiento como la confianza...”.

-Declaración rendida por la señora RUTH CECILIA SÚAREZ JARAMILLO, visible a folios 320 a 324:

“... Preguntado: sabe usted quien era el jefe inmediato del demandante. Contesto. Era el Departamento, él dependía más que todo de la Secretaria de Obras Públicas... Preguntado: sabe cuáles eran las funciones del demandante dentro de la entidad. Contesto. Exactamente no las se era como supervisor todo el proyecto administrarlo específicamente no me las se pero están estipuladas en el contrato... Preguntado: el demandante tenía personas a su cargo, subordinadas. Contesto. Si todos nosotros todos los empleados del Túnel... Preguntado sírvase indicar al despacho a quien pedía permiso el demandante para salir o llegar extemporáneamente a la oficina. Contesto. De esta parte no estoy enterada. Preguntado. Por este tiempo significativo de oficio de secretaria, indíquele al despacho si recuerda en alguna ocasión haberle observado pedir permiso para entrar o salir en forma extemporánea al Gerente Doctor Muñoz Correa. Contesto. No de esa parte no estoy enterada el podía llamar directamente. De todas formas si él iba a salir de la oficina informaba a mi como secretaria que iba a salir de la oficina y decía donde iba a ir, donde estaría, el siempre se reportaba. Preguntado: Díganos cuantas (sic) personas dependen con subordinación y mando del cargo de Gerente Túnel de occidente. Contesto. Unas quince personas. Preguntado. Según su sentir el cargo de gerente del Túnel de Occidente, lo puede ejercer cualquier persona. Contesto. si creo que tiene que ser una persona idónea con conocimiento básicamente ingeniero o arquitecto...”.

- Declaración del señor GERMAN ALEXANDER PEÑA visible de folios 325 a 326:

“...Preguntado: sabe si el demandante tenía que cumplir horario de trabajo. Contesto. Pues él lo cumplía era de ocho a doce y media y de una y media a cinco y media de lunes a viernes. Preguntado: sabe usted quién era el jefe inmediato del demandante. Contesto. Lo que pasa es que los dueños del proyecto son cuatro...preguntado. Sabe cuáles eran las funciones del demandante dentro de la entidad. Contesto. No conozco en si a fondo el contrato que tenía, el era simplemente el Gerente y nos manejaba a todos allá... preguntado. El demandante tenía personas a su cargo subordinadas. Contesto. Si éramos más o menos 20 personas. Una parte era por prestación de servicios que eran los asesores y la parte administrativa era o es todavía a través de una empresa temporal. Preguntado: usted dijo ahora que la junta estaba integrada por el Gerente de cada entidad cual era la participación del demandante en esta Junta. Contesto. Yo siempre iba a la junta como apoyo técnico y él era simplemente el administrador, las decisiones siempre las tomaba la junta, el simplemente informaba como iba la obra. Preguntado sabe usted si el podía enviar a un tercero a realizar sus funciones. Contesto. No, él no podía hacer eso. Preguntado:... le costa que el demandante tubo que pedir permiso para entrar o salir de su oficina extemporáneamente. Contesto. No, no estoy bien enterado de esto... ”.

- Declaración del señor Hernán Darío Ledesma Gil, visible de folios 329 a 331:

“... Contesto: gozaba de total independencia, no tenía subordinación ya que su vinculación como contratista debía cumplir con los compromisos adquiridos en el contrato mismo. Preguntado: diga si el demandante cumplía horario y nos dirá si tenía personal a cargo y en caso afirmativo cuantos dependan de él. Contesto. El demandante no tenía horario de trabajo como

gerente, tenía a su cargo personal a su vez contratado para laboral en la gerencia para laboral como grupo de apoyo de esté ; la cantidad de personal era mas o menos el orden de unas 17 personas... contesto. El doctor Muñoz Correa no recibía ordenes de parte de la Secretaría de Obras Públicas , ya que este (sic) debía rendir informes en cumplimiento de su contrato a la Junta Directiva del Proyecto y el vinculo de la Secretaría con el Gerente del proyecto es hacerle interventoría a los contratos de prestación de servicios con este celebrado y con los que lo han sucedido; ejerciendo una coordinación en representación de las entidades signatarias del convenio 583 de 1996...lo que si puedo observar es que estas altas personalidades que han sido designadas para contratar con ellas el servicio de gerentes de proyecto ha sido precisamente por su basta experiencia y conocimiento en temas relacionados con obras de esta magnitud, ósea son personas de confianza para aquellos que los han designado... Preguntado: sabe quien era el jefe inmediato del demandante. Contesto, El demandante no tenía jefe inmediato... ". (Subrayado fuera de texto).

- Declaración del señor CARLOS ALBERTO VILLEGAS LOPERA, Secretario de Infraestructura de Obras Públicas del departamento de Antioquia, visible de folios 332 a 333:

“...La función mía de la cual puedo dar respuesta es que fui designado interventor del contrato...por lo tanto revisaba el informe mensual escrito y esporádicamente en forma verbal sobre el avance del contrato del cual hacia (sic) Gerencia él. ... Contesto. De lo que si puedo estar seguro es que nunca cumplió horario de eso pueden dar fe las secretarias y la gente que me contestaba las llamadas esporádicamente y la respuesta era que le informarían al doctor cuando el venga o cuando lo veamos, además, por él ser contratista no se tenía que presentar ante el interventor ni ante nadie sino cumplir con las actividades que le exigía el contrato. Preguntado. Sabe cuales eran las funciones que debía desempeñar el demandante como gerente. Contesto Coordinar la gerencia, con el fin de llevar adelante la buena ejecución del convenio 583 de 1996, por medio del cual se unían 4 entidades para la construcción de la obra mencionada anteriormente.... Preguntado: sabe quien era el jefe inmediato del demandante. Contesto... no, no tenía jefe tenia interventor del contrato...”. (Subrayado fuera de texto).

Revisado el expediente, la Sala concuerda con la decisión del Tribunal por las siguientes razones:

Los testigos son coherentes en sus afirmaciones, pues las aseveraciones respaldan la condición de Gerente del actor, ejerciendo funciones de Dirección, Coordinación y control del proyecto “}}la Conexión vial entre los Valles de Aburra y del Río Cauca”, sin embargo, se hace necesario acudir a todo el acervo probatorio allegado al proceso para dilucidar las afirmaciones de los testigos.

Existe unanimidad entre los testimonios de los deponentes en afirmar que: (i) no conocían funciones diferentes a la gerenciar el proyecto por parte del actor, (ii) no establecieron con exactitud si el demandante tenia jefe inmediato, al cual, estuviera subordinado, salvo dos testigos que afirmaron no tenerlo (iii), la obligación en cabeza del demandante de rendir informes al competente de los avances y resultados de su gestión, y (iv) la inexistencia de otra persona que pudiera desarrollar las funciones desempeñadas por el actor.

Sin embargo, en relación a determinar si cumplía o no horario de trabajo el actor, no existe claridad sobre esto, pues algunos testigos afirmaron que no tenía un horario establecido, y otros que “pues lo cumplía”, sin encontrar otros elementos de juicio que permitan acreditarlo, no obstante, en el evento que lo haya cumplido, resulta claro que la existencia de una jornada de trabajo no implicó relación de subordinación sino que ella hacía parte de la coordinación y dirección que el contratista de prestación de servicios debía efectuar para que fueron fructíferas sus actividades, pues, se entiende, las mismas estaban relacionadas con la actividad cumplida por otros contratistas de prestación de servicios, vinculados de esa forma a la accionada, y con los empleados públicos de la misma. Si no se precisaban horarios para el despliegue de las actividades difícilmente podrían lograrse resultados exitosos en el cumplimiento del objeto contractual.

Asimismo, el cumplimiento de un horario no puede, entonces, considerarse como un indicio necesario sobre la existencia de relación de subordinación, con mayor razón cuando es el propio contratista quien en forma voluntaria se impone uno con el fin de ordenar las acciones tendientes al cumplimiento de su obligación.

En el caso de autos, la Sala encuentra que el actor gozaba de (i) autonomía e independencia para el desempeño de sus obligaciones emanadas del contrato, (ii) tenía personas subordinadas a su cargo, (iii) fue contratado en razón, de sus conocimientos en arquitectura y experiencia, para coordinar y dirigir el proyecto, (iv) el Secretario de Obras Públicas o la Junta Directiva del Proyecto, hacían un seguimiento de la obra e incluso impartían órdenes al contratista tendientes a desarrollar las actividades correspondientes a la labor pactada, para su efectiva prestación, es decir, interventoría, y (v) la actividad desempeñada por el actor no la ejercía otra persona de planta.

En relación a la rendición de informes ésta tiene como propósito hacer seguimiento constante a la labor contratada, pues, a determinados funcionarios, en el interior de las entidades, se les asigna la misión de supervisar el cumplimiento del objeto contractual de los contratos de prestación de servicios, con el fin de asegurar su cumplimiento. Por lo tanto, la rendición de tales informes debe considerarse como uno de los elementos de la relación de coordinación desplegada por el contratista con la entidad y como una manifestación del seguimiento al objeto contractual.

En este sentido la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral ha sostenido

:

“Puede agregarse a lo dicho, que la circunstancia de que el mandato encomendado signifique el control y la vigilancia del contratante sobre la manera en que se ejecutan las obligaciones contractuales o el deber de rendir informes periódicos sobre ellas, no constituye en sí misma prueba de una relación dependiente por cuanto todo contrato, como atrás se explicó, comporta una serie de compromisos, cuyo imperioso cumplimiento por parte del contratista no es signo de la continuada subordinación que requiere el vínculo laboral.”.

Bajo estos supuestos, no existe en tal evento una relación laboral porque si bien la actividad cumplida se ciñe a un objeto contractual determinado, ella se lleva a cabo por el contratista conforme a su propia dirección y orientación acerca de la manera en que cumplirá su actividad.

Por otro lado, es pertinente referir que le correspondía a la parte actora demostrar en forma

incontrovertible e inocultable que se configuraron en la ejecución de los contratos de prestación de servicios los elementos propios de una relación laboral, porque se desempeñó la labor en las mismas condiciones que la efectuaría un servidor público.

Así lo ha consignado la jurisprudencia de la Sala en varias oportunidades:

“A la parte actora en el ejercicio de la acción jurisdiccional, le corresponde acreditar los elementos de la relación laboral que se dejaron enunciados. Vale decir, que con las funciones plasmadas en el contrato de prestación de servicios se desplegaron actividades propias de los servidores públicos.

“Para lograr este objetivo, tendrá que revestir el proceso de pruebas documentales, testimoniales y los demás medios que sean pertinentes. A través de las documentales, tendrá que demostrar por ejemplo, que las actividades asignadas mediante contratos son similares o iguales a las cumplidas por el personal de planta; que al contratista se le brindaba el trato propio de un empleado público porque recibía órdenes y llamados de atención; que se le asignaban actividades que implicaban subordinación y dependencia; que recibía por concepto de honorarios unos ingresos aproximados a los devengados por el personal de planta (para efectos de desvirtuar indiciariamente el concepto de “honorarios”); que entregaba tareas e informes los cuales eran objeto de revisión o corrección, que los contratos se celebraban en intervalos próximos (para efectos de desvirtuar indiciariamente la temporalidad) o que el desarrollo de la función comprendía naturalmente elementos propios de la relación laboral.

“A través de las testimoniales, podrá demostrar la subordinación, la dependencia, el cumplimiento de horario y de órdenes. Es importante precisar, que la Sala ha venido restando valor probatorio a las declaraciones rendidas por personas que se encuentran en similares condiciones al demandante, vale decir, vinculados a su turno mediante contratos de prestación de servicios por considerar que son probanzas carentes de imparcialidad en tanto se trata de declarantes que ostentan interés en el proceso” **Subrayado fuera de texto.**

La parte actora no aportó elementos de juicio que pudieran dar certeza acerca de las directrices de carácter obligatorio que debía cumplir; sino por el contrario lo que se encontró fueron ordenes con el fin de realizar la efectiva coordinación y gerencia con fines de información de las resultas del proyecto, no se logró acreditar que en lugar de la facultad de supervisión que la contratante tiene sobre el contratista y que puede darse perfectamente en una orden de prestación de servicios se presentó una manifestación de la subordinación.

Resumiendo, no se acreditó que el demandante se le impartieran órdenes de perentorio cumplimiento; ni tampoco se probó que ejecutaba las mismas funciones que otros funcionarios de planta y no siendo suficientes los documentos aportados y las pruebas testimoniales atrás referenciados para demostrar la existencia de todos y cada uno de los elementos requeridos para la configurándola de una relación laboral a contrario de la contractual, por lo que, las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar debiéndose proceder a confirmar la sentencia apelada que negó las pretensiones de la demanda.

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

CONFIRMASE la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, de 8 de agosto de 2007, que negó las pretensiones de la demanda promovida por LUIS FERNANDO MUÑOZ CORREA, contra el Departamento de Antioquia.

RECONOCESE personería a la abogada Yolanda del Socorro Pastor de Puerta, identificada con cédula de ciudadanía No.43'059.031 de Medellín y tarjeta profesional No. 81.030 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada del Instituto Nacional de Vías INVÍAS, en los términos y para los efectos del poder conferido, visible a folio 380 del expediente.

Cópiese, notifíquese y devuélvase el expediente al tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia la estudió y aprobó la Sala en sesión de la fecha.-

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

GERARDO ARENAS MONSALVE

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Compilación Jurídica MINTIC

n.d.

Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)

