

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – Prestaciones sociales / PRESTACIONES SOCIALE
Reconocimiento procedente como indemnización

El problema jurídico consiste en decidir si debe reconocerse el "contrato realidad" y, como consecuencia de ello, accederse al pago de las prestaciones sociales derivadas del mismo en el marco de la vinculación demandante, MARCO ANTONIO BUITRAGO FORERO, con el municipio de Ventaquemada, Boyacá. 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 en favor del contratista, en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo, (art. 53 C.P.). Vale la pena precisar que el reconocimiento de la existencia de una relación laboral como la mencionada no implica conferir al actor de que se trate la condición de empleado público por lo que, según lo ha señalado el Consejo de Estado, dicha calidad no se confiere por el solo hecho de trabajar para el Estado. 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 prerrogativas de orden prestacional, las que, sin embargo, deben pagarse a título de indemnización por lo que no se puede adquirir la condición de empleado público si no se accede al cargo en los términos de ley.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCIÓN "B"

Consejero ponente: JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE

Bogotá D.C., diez (10) de noviembre de dos mil cinco (2005).-

Radicación número: 15001-23-31-000-1999-00240-01(2035-05)

Actor: MARCO ANTONIO BUITRAGO FORERO

Demandado: MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA (BOYACA)

AUTORIDADES MUNICIPALES

Decide la Sala la apelación interpuesta por la entidad demandada contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 11 de agosto de 2004, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda formulada por Marco Antonio Buitrago Forero contra el Municipio de Ventaquemada, Boyacá

1. La demanda

Marco Antonio Buitrago Forero, mediante apoderado, presentó ante el Tribunal Administrativo de Boyacá el 15 de febrero de 1999, demanda encaminada a obtener la nulidad del Oficio del 30 de septiembre de 1999 mediante el cual el alcalde del municipio de Ventaquemada dio respuesta negativa a su solicitud de reconocimiento y pago de prestaciones sociales y demás derechos laborales (Fls. 23 a 35).

Solicitó declarar que entre la administración municipal de Ventaquemada y el actor existió una relación laboral subordinada y, a título de restablecimiento del derecho, ordenar al municipio de Ventaquemada que le reconozca y pague las primas, bonificaciones, horas extras, dominicales y festivos, vacaciones, cesantías y demás prestaciones sociales, junto con los incrementos legales, así como la sanción establecida en los artículos 22 y 23 de la Ley 100 de 1993 por no haberlo afiliado a los fondos de pensiones y salud.

sanción establecida en el artículo 99 de la Ley 50 de 1999 respecto de los valores correspondientes a cesantías y su consignación en el fondo respectivo; pidió igualmente se le ordene expedir el bono pensión a que tiene derecho, declarar que no hubo solución de continuidad en la prestación del servicio y cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.

El libelista basó su petitum en los siguientes hechos y omisiones:

El actor, mediante contrato de prestación de servicios No. 015 del 9 de julio de 1997, ingresó a laborar en el servicio del Municipio de Ventaquemada como conductor de la ambulancia del centro de salud; posteriormente, suscribió los contratos Nos. 004 del 1 de febrero de 1998 y 007 del 15 de abril de 1998.

El servicio prestado por el demandante se cumplió en forma continua, permanente e ininterrumpida desde el 9 de julio de 1997 hasta el 4 de agosto de 1998 cuando la administración dio por terminado en forma unilateral el contrato, mediante la Resolución No. 1274 de 1998.

En la cláusula primera de los contratos se establecieron catorce actividades que constituyen verdaderas funciones, que desarrolló el demandante en forma permanente y ordinaria.

El contrato, en su cláusula primera, numeral 13, estableció que el contratista se obliga a observar el régimen jurídico de los servidores

públicos y el estatuto anticorrupción, de donde se puede inferir que el actor tenía una relación laboral de derecho público con la entidad.

En la cláusula 5 se establecieron las obligaciones del contratista quien se obligó a prestar sus servicios en forma eficiente y oportuna cuando fueran requeridos por el municipio, durante el tiempo acordado, para lo cual el contratista deberá tener disponibilidad permanente, manifestación que autorizaba en forma expresa la prestación del servicio en horas extras, dominicales y festivos.

El actor inició sus labores como conductor de una ambulancia marca Ford Modelo 1989, de placas OEO con disponibilidad permanente, desde el 9 de julio de 1997 hasta el 15 de abril de 1998, laborando en horas extras, dominicales y festivos.

A partir del 15 de abril de 1998 el municipio de Ventaquemada adquirió otra ambulancia y contrató como conductor al señor Omar Florentino Castro Aldana. A partir de ese día se distribuyeron turnos entre los conductores, una semana uno de noche y el otro en el día de 7:00 a.m a 7:00 p.m y de 7:00 p.m a 7:00 a.m; turnos que se cumplían en las instalaciones del centro de salud, y lo mismo los fines de semana garantizando prestar el servicio las 24 horas.

Los jefes inmediatos del demandante durante su tiempo de prestación del servicio fueron el Alcalde y el director del Fondo Local de Salud, funcionarios a los que les obedecía órdenes para los diferentes desplazamientos, para el mantenimiento de los vehículos y, en general, para la ejecución de sus funciones las cuales realizó en forma personal.

El Municipio de Ventaquemada pagó en forma oportuna y por cuenta de cobro las cantidades establecidas en los contratos. A pesar de que el contrato No. 0015 se pactó hasta el 8 de noviembre de 1997, lo cierto es que el actor laboró ininterrumpidamente hasta el 31 de enero de 1998.

Al demandante no se lo afilió al fondo de pensiones, no le fueron pagadas las cesantías ni se hicieron los giros correspondientes a los fondos que para tal efecto se constituyeron y él por cuenta propia se afilió al Seguro Social.

Durante el tiempo en que prestó sus servicios al municipio no recibió por parte de sus jefes llamada de atención ni se le adelantó proceso disciplinario ni se recibieron quejas de los usuarios por el servicio prestado, por el contrario, se caracterizó por ser colaborador y respetuoso.

El 25 de septiembre de 1998 solicitó a la administración municipal el reconocimiento y pago de

prestaciones sociales y de los demás derechos laborales, por el tiempo en que estuvo al servicio del municipio. La administración municipal le contestó la petición, mediante escrito del 30 de septiembre de 1998, manifestándole que no tiene derecho a las prestaciones sociales y mucho menos a los intereses moratorios.

2. Normas violadas

De la Constitución Política, el Preámbulo y los artículos 1, 2, 25, 48 y 53.

Del Decreto 1950 de 1973, el artículo 8.

Del Decreto 1042 de 1978, los artículos 33 y siguientes.

Del Código Contencioso Administrativo, el artículo 84.

3. La sentencia impugnada

El a quo accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en providencia del 11 de agosto de 2002, bajo los siguientes lineamientos (Fls. 172 a 191):

No están llamadas a prosperar las excepciones propuestas por la entidad demandada por las siguientes razones:

No se dá la falta de competencia alegada por la entidad demandada porque, según el artículo 82 del C.C.A., a la jurisdicción contenciosa le corresponde juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y en el presente proceso el acto que se demanda fue proferido por autoridad municipal, lo cual es suficiente para que esta jurisdicción sea competente para definir el caso.

La de caducidad de la acción es infundada, teniendo en cuenta que la notificación no se surtió el 4 de agosto de 1998, como lo afirma la entidad demandada, sino el 13 de octubre de 1998, y la presentación de la demanda se realizó el 15 de febrero de 1999, primer día hábil siguiente a aquel en que vencía el término.

La de falta de agotamiento de la vía gubernativa no prospera porque el recurso de reposición no es obligatorio sino facultativo, según el artículo 51, inciso 5, del C.C.A.

La de inconstitucionalidad, propuesta para que el juez inaplique una ley en sentido material o en sentido administrativo, carece de todo sustento respecto de las pretensiones de la demanda.

Alega la parte demandada que se incurrió en error al escoger la acción, lo cual no es cierto ya que el Consejo de Estado en innumerables pronunciamientos ha considerado que la vía procesal adecuada para reclamar la existencia de una relación laboral, como consecuencia de la suscripción de un contrato de prestación de servicios que se desnaturaliza, es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral.

El actor solicitó a la administración que le certificara el tiempo de servicio prestado al Municipio y con base en ello le liquidara y pagara las prestaciones sociales que hasta el momento le adeudaba. De lo anterior colige la falta de agotamiento de la vía gubernativa y la carencia de competencia para que el Juez Contencioso Administrativo se pronuncie por el período no pedido a la administración, ya que el actor en su petición no dio oportunidad a la administración de pronunciarse sobre el período anterior al 15 de abril de 1998, por lo que al formular la demanda no podía incluir en sus pretensiones declaraciones diferentes a las pedidas en la vía gubernativa. Por lo anterior el Tribunal se declaró inhibido para decidir sobre el período comprendido entre el 9 de julio de 1997 y el 14 de abril de 1998 y sólo estudió el período comprendido entre el 15 de abril y el 4 de agosto de 1998.

Con base en las pruebas documentales y testimoniales que obran en el proceso, el Tribunal concluyó que las pretensiones de la demanda están llamadas a prosperar.

No corresponde a la naturaleza del contrato de prestación de servicios el desarrollo de labores en forma continua, lo cual nos permite concluir que se trataba de una labor que de manera permanente requiere entidad, máxime cuando el servicio esencial

de salud requiere funcionamiento ininterrumpido, siendo las labores que desempeñó el actor constitutivas inherentes al servicio.

El contrato le exigió al actor tener disponibilidad permanente, lo cual se opone a las contrataciones administrativas en las que prima la independencia en el desarrollo de la labor contratada; la labor desempeñada por el demandante estuvo sujeta a subordinación del Director del Fondo Local de Salud y el alcalde del municipio, sujeta a órdenes de movilización, manejo de pacientes y suministros. Por lo anterior está claro que se desfiguraron los elementos del contrato administrativo de prestación de servicios y, por el contrario, se probaron la subordinación y la dependencia, características propias de la relación laboral.

En el municipio existía el cargo de conductor, con lo que queda sin fundamento el argumento de la entidad demandada relativo a que se trató de cubrir necesidades temporales por cuanto no se contaba con personal de planta, además de que no se probó que se tratara de situaciones excepcionales del servicio.

De otro lado se probó que el demandante laboraba en igualdad de condiciones con otros empleados municipales, igualdad que se predica no desde lo formal sino desde lo real, es decir, si bien el actor no era formalmente un servidor público, realmente desempeñaba su labor en iguales condiciones que los servidores públicos.

El contrato de prestación de servicios suscrito entre las partes pretendió esconder una vinculación al derecho laboral público, lo cual no genera la condición de empleado público y, por lo tanto, no se puede conceder a favor del demandante las prestaciones sociales propiamente dichas pues ellas nacen a favor de quienes tengan dicha calidad.

Por lo anterior, la actuación adelantada por la administración quebrantó el derecho a la igualdad y, con ello ocasionó unos perjuicios que deben ser resarcidos, para lo cual resulta procedente reconocer, a favor del demandante, a título de indemnización, el equivalente a las prestaciones sociales que percibían los empleados públicos del municipio de Ventaquemada, con base en el valor pactado en el contrato de indemnización que se ordenará por el periodo comprendido entre el 15 de abril de 1998 y 4 de agosto de 1998, tiempo durante el cual el actor demostró haber laborado subordinadamente para el municipio.

4. El recurso de apelación

El municipio de Ventaquemada, mediante memorial presentado en el Tribunal Administrativo de Boyacá el 27 de agosto de 2004, interpuso recurso de apelación contra la sentencia, con base en las siguientes razones (Fls. 194 a 197):

El Tribunal incurrió en indebida interpretación de la norma sustancial al otorgarle alcances que no tiene, basado en el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, al igual que en la valoración de la prueba sin observar el principio de libertad de contratación de las personas.

La igualdad ante la ley no puede predicarse sino respecto de quienes se encuentren en la misma situación jurídica y fáctica, lo cual no se da en el presente caso por cuanto en la planta de personal sólo existía un cargo y al no existir otro para la conducción de la ambulancia se hizo necesaria, en forma temporal y por término expreso, la contratación del demandante.

Contrariamente a lo afirmado por el Tribunal, el hecho de que sólo existía en la nómina un funcionario conductor fue precisamente el motivo que llevó a la administración a celebrar los contratos de prestación de servicios con el demandante, ante la imposibilidad de que ese único funcionario supliera todas las necesidades del municipio.

La subordinación alegada por el demandante no puede predicarse en sentido amplio ya que quienes

contratados por prestación de servicios están sometidos en algún grado a subordinación, en el entendido que el jefe puede controlar la ejecución correcta y cumplida del objeto contractual.

El objeto contratado era la conducción de la ambulancia, lo cual implica una disponibilidad, que no es absoluta, ni implica permanecer exclusivamente en el lugar de trabajo ni, mucho menos, realizar labores la noche o fines de semana y festivos, como lo quiere hacer ver el actor.

5. Consideraciones de la Sala

5.1. El problema jurídico

Consiste en decidir si debe reconocerse el "contrato realidad" y, como consecuencia de ello, acceder al pago de las prestaciones sociales derivadas del mismo en el marco de la vinculación del demandante MARCO ANTONIO BUITRAGO FORERO, con el municipio de Ventaquemada, Boyacá.

Para ello deberá pronunciarse la Sala sobre la legalidad del oficio del 30 de septiembre de 1998, expedido por el alcalde municipal de Ventaquemada, que negó los derechos pretendidos en la presente causa (Fls. 19 y 22).

5.2. Los medios de prueba

Reposan en el expediente órdenes de prestación de servicio suscritas entre el municipio de Ventaquemada y el demandante, por los siguientes periodos:

Contrato No.015 del 9 de julio de 1997 al 8 de noviembre de 1997 (Fls. 7 a 10).

Contrato No.007 del 2 de enero de 1998 al 31 de los mismos mes y año (Fl.5).

Contrato No.004 del 1 de febrero de 1998 al 31 de diciembre del mismo año (Fls.11 a 14).

Contrato No.007 del 15 de mayo de 1998 al 31 de diciembre de 1998 (Fls. 15 a 18).

El demandante, mediante derecho de petición del 25 de septiembre de 1998, solicitó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y los intereses moratorios sobre el valor de las pretensiones que se adeuden desde la fecha de retiro del funcionario hasta aquella en la que se efectúe el pago (Fls. 19 y 20).

El municipio de Ventaquemada negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales solicitadas y los intereses respectivos. (Fls. 21 y 22).

JOSE MIGUEL GARAY BARRERA, director del Fondo Local de Salud de Ventaquemada, jefe inmediato del actor, manifestó lo siguiente en relación con el demandante: lo conoce desde cuando ingresó a laborar en el Centro de Salud pero no sabe en qué condiciones se estipularon los contratos correspondientes; era conductor de las ambulancias del centro de salud y hacía mantenimiento a las mismas; laboraba jornadas de veinticuatro (24) horas, alternando con el señor Omar Castro; prestó el servicio en forma eficiente; recibía órdenes del alcalde y, además, del director del Fondo Local de Salud, que es el declarante; tenía un vínculo laboral porque cumplía horario, tenía jefe inmediato y recibía una asignación mensual (Fls. 136 a 141).

HERNANDO DE LOS REYES HUERTAS GUERRERO, auxiliar de información en salud del centro de salud de Ventaquemada, expresó lo siguiente sobre el actor: lo conoce por haber laborado en el centro de salud desde que ingresó a laborar en 1997, desconociendo las condiciones bajo las cuales estuvo vinculado; trabajaba los sábados, domingos y en horas de la noche. (Fl. 143).

OMAR ANTONIO MORENO VARGAS, empleado del Fondo Local de Salud, como auxiliar de estadística, se pronunció sobre el demandante: lo conoce desde hace más de diez (10) años; sus jefes inmediatos eran JOSE MIGUEL GARAY y el alcalde del municipio (Fls. 143 a 146).

5.3 Análisis de la Sala

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 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 realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.

Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios."

Lo anterior significa que el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestra la subordinación o dependencia respecto del empleador, evento en el cual surgirá el derecho al pago de prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo, (art. 53 C.P.).

Vale la pena precisar que el reconocimiento de la existencia de una relación laboral como la mencionada implica conferir al actor de que se trate la condición de empleado público pues, según lo ha señalado el Consejo de Estado, dicha calidad no se confiere por el solo 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 la misma sentencia se indicó que 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 una indemnización por las prestaciones sociales dejadas de pagar. El punto de vista del Consejo de Estado es el siguiente :

" Respecto del reconocimiento de las prestaciones sociales, una de las consecuencias del vínculo laboral es el derecho a que ellas se reconozcan, de conformidad con el régimen aplicable previsto para el servicio público, como se establece de lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución que consagra el principio de irrenunciabilidad a los beneficios mínimos consagrados en las normas laborales"

"Los supuestos contratos u órdenes de prestación de servicios a que ha hecho referencia, pretendieron esconder una vinculación de derecho laboral público; sin embargo, como ya se dijo, la actora no puede ser considerada empleada pública docente."

"Se debe, por consiguiente, entender que el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades en desarrollo de lo previsto en el artículo 53 de la Carta Fundamental, no puede ampliarse hasta otorgar en favor de la demandante unas prestaciones sociales, propiamente dichas, pues ellas nacen a favor de quien por cumplir todas las formalidades sustanciales de derecho público, para el acceso al servicio público alcanza la condición de servidor. Pero como quedó ya explicado, la administración desconoció el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución y en consecuencia ocasionó unos perjuicios que deben ser resarcidos en los términos del artículo 85 del C.C.A.. La base para la liquidación de la indemnización que se reconoce será el valor pactado en cada contrato u orden de prestación de servicios."

"Así las cosas, resulta viable reconocer a favor de la actora, a título de indemnización, el equivalente a las prestaciones sociales que perciben los empleados públicos docentes del municipio a partir de (...)"

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 pro

afirmado en las distintas declaraciones arrojadas al proceso sino porque ello se deriva de los contrasentados acompañados con la demanda, en los que se fijó un precio por los servicios del actor y de los cuales puede inferirse con claridad que la prestación del mismo fue de carácter personal.

En relación con un caso análogo, relativo también a un conductor de ambulancia, la Sala reconoció la existencia de una relación de trabajo pero negó las pretensiones de la demanda por prescripción de derechos. La decisión se tomó en la sentencia de 7 de abril de 2005, cuya ponencia correspondió al presidente del Despacho, actor Juan Morales Castro, expediente con No. Interno 1199-2004. Dicho precedente reitera la conclusión a la que arribó la Sala en el presente caso.

Por las razones señaladas, se confirmará la sentencia del Tribunal que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

6. Decisión

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

FALLA

CONFIRMASE la sentencia del Tribunal Administrativo de Boyacá del 11 de agosto de 2004, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda promovida por MARCO ANTONIO BUITRAGO FORERO identificado con la cédula de ciudadanía No.4'292.588 de Ventaquemada, Boyacá, contra el Municipio de Ventaquemada, Boyacá.

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

Para constancia, la presente providencia se discutió en Sala de la fecha.

TARSICIO CACERES TORO ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO

JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE

ENEIDA WADNIPAR RAMOS

Secretaria

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
n.d.
Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

