

140



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE DESCONGESTION CC J SEDE EN BOGOTÀ

SALA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: CORINA DUQUE AYALA

Bogotá, diecinueve (19) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

REFERENCIA: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO
DEMANDANTE: GERMÁN ANDRÉS CHÁVEZ RODRÍGUEZ
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL
DEL VALLE DEL CAUCA CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: CONTRATO REALIDAD

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.

La suscrita Magistrada Ponente perteneciente a la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo con Sede en Bogotá, avoca el conocimiento del presente proceso, en virtud del Acuerdo PSAA16-10535 del 27 de junio de 2016 artículo segundo (2º) *"Por medio del cual se adoptan unas medidas de descongestión para la Jurisdicción Contencioso Administrativa"*, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Debidamente agotadas las etapas del procedimiento de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, consagrada en el artículo 85 del Cuarto del Código Contencioso Administrativo, decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del veinticinco (25) de noviembre de 2013 proferida por el Juzgado Noveno (9º) Administrativo de Descongestión del Circuito Cali mediante la cual negó las pretensiones de la demanda instaurada por el señor **Germán Andrés Chávez Rodríguez** contra de la **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC**.

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

ANTECEDENTES PROCESALES

1. La demanda

En demanda presentada el 09 de mayo de 2012, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 85 del C.C.A., el señor **Germán Andrés Chávez Rodríguez** solicitó se pronuncien las siguientes declaraciones y condenas¹:

"1. Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio No.0721-6068230-068231-2011, de fecha 17 de noviembre de 2011 y que me fuese notificado el día 22 de noviembre del mismo año, suscrito por el Director Regional Comisionado de la Dirección Ambiental Regional Suroriente de la CVC, en el que se niega el reconocimiento y pago total de mis acreencias laborales.

"2. Que a título de restablecimiento del derecho, se ordene Como consecuencia de la nulidad del referido acto, declarar la existencia de una relación laboral desde el momento de mi vinculación el día 01 de febrero del año al 31 de diciembre del año de 2010, sin solución de continuidad, con igualdad de derechos salariales, prestacionales y convencionales, con lo que cuentan los empleados de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, en su condición de entidad de orden nacional.

"3. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se condene a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, al reconocimiento y pago de cesantías, intereses a las cesantías, prima ordinaria, prima de navidad, vacaciones proporcionales, bono pensional, a favor o a quien represente mis derechos, derivadas del propósito de disfrazar una verdadera relación laboral, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios No.66 de 2010, para evadir el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales.

*"4. Que se condene a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, en su condición de entidad de orden nacional, al reconocimiento y pago del auxilio educativo de mi menor hija **NICOLE DANIELA CHAVEZ ALZATE**, quien para la fecha de mi vinculación año 2010, cursaba cuarto grado de básica primaria, en la institución educativa san Vicente de Palmira Valle, esto en los términos de los acuerdos C.D. 44bis de diciembre 6 de 2004, C.D., 011 de marzo 30 de 2005 y C.D., 040 de junio 16 de 2008, que establecieron el beneficio educativo para los hijos de los empleados de la corporación, el cual asciende a la suma de tres salarios mínimos legales mensuales vigentes, artículo 1 del acuerdo C.D. 040 de 2008, los cuales se dejaron de cancelar durante mis once meses de vinculación, derivado del propósito de disfrazar una verdadera relación laboral, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios No. 66 de 2010.*

"5. Que se condene a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, a reintegrar a mi favor, los dineros que a título de retención en la fuente, impuestos otra imposición se me retuvieron de mi asignación básica mensual que ascendía a la suma de un millón quinientos treinta y tres mil pesos (\$1.533.000), los cuales se me dejaron de cancelar durante mis once meses de vinculación, derivado del propósito de disfrazar una verdadera relación laboral, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios No.66 de 2010.

¹ Ver folio 31-34, c.1.

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

"6. Que se condene a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, a afiliarme a mi fondo de pensiones PROTECCIÓN y pagar las correspondientes sumas de reserva pensional por todo el tiempo de la relación laboral, que es entre el 01 de febrero y el 31 de diciembre de 2010, con sus respectivos intereses de ley o en su defecto pagar a título de indemnización las sumas que dejó de reservar a mi favor, los cuales se me dejaron de cancelar durante mis once meses de vinculación, derivado del propósito de disfrazar una verdadera relación laboral, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios No. 66 de 2010.

"7. Que se condene a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, a afiliarme a mi empresa prestadora de servicio de salud SANITAS EPS, y pagar las correspondientes sumas de reserva a la seguridad social por todo el tiempo de la relación laboral, que es entre el 01 de febrero y el 31 de diciembre de 2010, con sus respectivos intereses de ley o en su defecto pagar a título de indemnización las sumas que dejó de reservar a mi favor, los cuales se me dejaron de cancelar durante mis once meses de vinculación, derivado del propósito de disfrazar una verdadera relación laboral, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios No. 66 de 2010.

"8. Que se condene a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, a afiliarme a una administradora de riesgos profesionales y pagar las correspondientes sumas de reserva pensional por todo el tiempo de la relación laboral, que es entre el 01 de febrero y el 31 de diciembre de 2010, con sus respectivos intereses de ley o en su defecto pagar a título de indemnización las sumas que dejó de reservar a mi favor, los cuales se me dejaron de cancelar durante mis once meses de vinculación, derivado del propósito de disfrazar una verdadera relación laboral, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios No. 66 de 2010.

"9. Que se condene a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, a reconocer y pago las sumas mensuales que por concepto de subsidio familiar de mis hijos menores **NICOLE DANIELA CHAVEZ ALZATE Y JOSÉ ALEJANDRO CHAVEZ ALZATE**, quienes a la fecha contaban con 9 y 1 año de edad, respectivamente, los cuales se me dejaron de cancelar durante mis once meses de vinculación, derivado del propósito de disfrazar una verdadera relación laboral, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios No. 66 de 2010.

"10. Que se condene a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, a reconocer y pagar mi dotación, la cual no fue entregada como producto del propósito de disfrazar una verdadera relación laboral, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios No. 66 de 2010.

"11. Que se condene a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, a reconocer y pagar las horas extras causadas desde el 15 de agosto de 2010, en el horario de 9 am a 10 pm, cuando preste mi servicio para la Corporación, por fuera del horario normal de labores, en la atención del stand, que la entidad dispuso para la feria de la agricultura de Palmira, que se me ordenó mediante memorando interno No.0720-56783-2010 del día 9 de agosto de 2010, suscrito por el Director Territorial de la Dar Suroriente de Palmira, al igual que los viáticos que se me causaron dicho día, confirme al artículo 4 del acuerdo de mejoramiento de la condiciones laborales de la CVC Resolución No.0100-0582 de octubre 28 de 2010, las cuales no fueron pagadas como producto del propósito de disfrazar una verdadera relación laboral, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios No. 66 de 2010.

"12. Que se condene a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, a reintegrar los dineros que cancelé a título de póliza de cumplimiento del contrato No. 66 de 2010.

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

"13. Que las condenas respectivas se liquiden con el valor pactado como asignación básica mensual de un millón quinientos treinta y tres mil pesos (\$1.533.000) y que deben ser actualizadas de conformidad con lo previsto en el artículo 78 del C.C.A., aplicando los ajustes de valor (indexación) desde la fecha de la desvinculación hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que le ponga fin al proceso.

"14. Que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, debe dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 176 del C.C.A.

"14. Que si la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, no efectúa el pago de las sumas a que resulte condenado, en forma oportuna, la entidad liquidará los intereses comerciales y moratorios como lo ordena el artículo 177 del C.C.A.

2. Hechos de la demanda²

El apoderado de la parte actora afirmó que el señor **Germán Andrés Chávez Rodríguez** celebró Contrato de Prestación de Servicios No.066 de 2010 con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC.

Los valores acordados como monto total del contrato fueron \$16.863.000, pagaderos en sumas mensuales de un millón quinientos treinta y tres mil pesos (\$1.533.000.00). El término del contrato fue 11 meses, iniciados el 1 de febrero y terminado el 31 de diciembre 2010.

Agregó, que el objeto del contrato era: **"...EL MANEJO DE LA VENTANILLA ÚNICA CONSISTENTE EN RECIBIR LA CORRESPONDENCIA EXTERNA QUE INGRESA A LA DIRECCIÓN AMBIENTAL REGIONAL SURORIENTE – CVC-SEDE PALMIRA POR LA VENTANILLA ÚNICA REGISTRAR EL REMITENTE Y EL DESTINATARIO EN EL APLICATIVO DOCUNET GENERANDO ASÍ EL CORRESPONDIENTE CONSECUTIVO", el cual al momento de la ejecución real del contrato mutuo en una clara relación laboral de carácter legal, dada las condiciones de prestación del servicio.**

Así mismo, mantuvo que cumplía un horario como todo empleado de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, de 8 am a 5 pm. Bajo subordinación a la persona del Director Regional con Sede en Palmita, recibiendo ordenes de éste y de la Secretaria de la Dirección, quien fungía como interventora del contrato.

Por último, trajo a colación que el 4 de noviembre de 2011, presentó derecho de petición con destino a la Directora General de la Corporación, Dra. María Jazmín

² Ver folio 34—37, c.1.

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

Osorio Sánchez, solicitando se ordenara la liquidación y el pago de sus acreencias laborales respecto del contrato No.66, lo cual fue negado, y es el acto que hoy se demanda.

3. Normas violadas y concepto de violación³

Constitución Política: Artículos 1, 2, 5, 6, 13, 15, 21, 25, 42, 48, 53 y 90.

Código Contencioso Administrativo, artículo 86.

Código Sustantivo del Trabajo, artículos 22, 23, 24, 37, 38, 43, 44, 45, 47, 55, 56, 64 y 65.

Código Civil, artículos 1613, 1614, 1615 y 1617.

Ley 80 de 1983, artículos 32 No.3 y ley 909 de 2004.

Como concepto de violación afirmó, que la parte demandada desconoció la igualdad en cuanto a los derechos laborales y salariales, convencionales y prestacionales, al no reconocer la existencia de una relación laboral.

4. Actuación procesal en primera instancia

El 09 de mayo de 2012 se radicó la demanda en la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Cali, correspondiendo por reparto al Juzgado 10 Administrativo, quien por auto del 18 de mayo de 2012 admitió la demanda contra la **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca "CVC"**, ordenando la notificación personal a la demandada y al Ministerio Público, respectivamente⁴, a lo cual se le dio cumplimiento a folio 48-53 c.1. Notificada en debida forma la demandada procedió a dar contestación a la demanda, en los siguientes términos:

4.1. Contestación de la demanda por parte de Corporación Autónoma Regional Valle del Cauca, CVC⁵

La Corporación en su escrito de contestación, argumentó que de la normatividad expuesta por la parte actora no se puede inferir que existió una relación laboral con el señor **Germán Andrés Chávez Rodríguez**, teniendo en

³ Ver folio 37 del cuaderno No.1

⁴ Ver folio 41 reverso, 42-44, c.1.

⁵ Ver folios 59-68, c.1.

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

cuenta que éste por ser abogado era conocedor del contrato que estaba celebrando con la **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC.**, sin que generara relación laboral, pues no existía subordinación.

El actor, no aportó pruebas que demostraran las metas que según él debía cumplir.

Por último, solicita se declaren prósperas las excepciones de: (i) inexistencia de la relación laboral; ii) petición de lo no debido y, iii) genérica.

Por auto del 8 de marzo de 2013, se abrió el término probatorio, dando valor a las pruebas allegas por las partes y decretando las solicitadas⁶; y el 25 de junio de 2013 corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Agente del Ministerio Público para que rinda su concepto, respectivamente⁷.

5. Alegatos de conclusión de primera instancia.

5.1. Alegatos de conclusión parte actora⁸:

El señor **Germán Andrés Chávez Rodríguez** reitera en su escrito de alegatos que se debe declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio No.0721-6068230-068231-2011, de fecha 17 de noviembre de 2011 y que me fue notificado el día 22 de noviembre del mismo año, pues en realidad se ve la existencia de un "contrato realidad", ya que se acordó un monto, existía subordinación y dependencia y un horario, con un objeto del contrato: "...EL MANEJO DE LA VENTANILLA ÚNICA CONSISTENTE EN RECIBIR LA CORRESPONDENCIA EXTERNA QUE INGRESA A LA DIRECCIÓN AMBIENTAL REGIONAL SURORIENTE – CVC- SEDE PALMIRA POR LA VENTANILLA ÚNICA REGISTRAR EL REMITENTE Y EL DESTINATARIO EN EL APLICATIVO DOCUNET GENERANDO ASÍ EL CORRESPONDIENTE CONSECUTIVO",

5.2. Alegatos de conclusión Corporación Autónoma Regional Valle del Cauca, CVC⁹

La Corporación en su escrito de alegatos, insiste en que el señor **Germán Andrés Chávez Rodríguez** no aportó ninguna prueba que desvirtúe que entre el actor y la **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC.**, existiera

⁶ Ver folio 70, c.1.

⁷ Ver folio 84 c.1.

⁸ Ver folio 85-91, c.1.

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

una relación laboral. No hay prueba de la subordinación, ni el cumplimiento de metas.

El Ministerio público, guardó silencio.

En cumplimiento del Acuerdo No.072 del 30 de septiembre de 2013 del Consejo Seccional de la Judicatura del Valle del Cauca- Sala Administrativa, hizo la redistribución de los procesos correspondiendo al Juzgado Noveno (9º), quien por auto del 23 de octubre de 2013, avocó el conocimiento de la presente acción¹⁰.

4. Síntesis de la sentencia de primera instancia¹¹

El veinticinco (25) de noviembre de 2013 el Juzgado Noveno (9º) Administrativo de Descongestión del Circuito Cali, emitió sentencia en la que resolvió: i) de **DECLARAR** no probadas las excepciones de **INEXISTENCIA DE RELACIÓN LABORAL, PETICIÓN DE LO NO DEBIDO, INEXISTENCIA DEL DERECHO y GENÉRICA E INNOMINADA**, incoadas por el extremo pasivo de la Litis y, ii) negó las pretensiones de la demanda

Dicho órgano, dispuso en la parte motiva:

*“...Sobre los medios de defensa denominados **INEXISTENCIA DE RELACIÓN LABORAL, PETICIÓN DE LO NO DEBIDO, INEXISTENCIA DEL DERECHO y GENÉRICA E INNOMINADA**, expuestos por el apoderado judicial de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca “CVC”, debe este juzgador señalar que los mismos no constituyen verdaderas excepciones teniendo en cuenta que lo que con ellas se alega corresponde resolverlo en el fondo del asunto, razón por la cual no se hará un pronunciamiento especial al respecto de las mismas.*

“(...)”.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que cuando exista un contrato de prestación de servicios entre una persona natural y una entidad estatal, y se considere que dicho negocio jurídico fue desdibujado por la ocurrencia de relaciones laborales, legales o reglamentarias, para obtener el reconocimiento de la relación laboral se debe demostrar en el curso del proceso la existencia de la misma y sus

⁹ Ver folios 92-96, c.1.
¹⁰ Ver folio 98-102.
¹¹ Ver folio 103-118, c.1.

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

elementos, esto es, que la actividad ejecutada en la entidad haya sido personal y que por dicha labor se haya recibido una contra prestación económica, la respectiva subordinación o dependencia en relación con el empleados y, finalmente la permanencia, es decir que la labor sea inherente a la entidad o similitud con los demás empleos de planta.

Ahora bien, con el fin de demostrar la existencia de la vinculación laboral, se allegaron al expediente las siguientes pruebas:

1.- En primer lugar encontramos a folios 1 a 13 del C.A.A., todos los documentos que llevaron a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca "CVC", a dar lugar a la celebración del Contrato de mínima cuantía No.66 con la finalidad de vincular a una persona que se encargara del manejo de la ventanilla única de la Entidad por un lapso de 11 meses, entre los que se encuentran: el acto administrativo de justificación a la contratación directa, así como también el estudio previo para llevar a cabo dicha contratación; y la certificación de que no existía personal de planta que pudiera desarrollar la labor a ser contratada.

2.- A folio 14 y 15 del C.A.A, encontramos la propuesta presentada por el demandante a la "C.V.C", con la finalidad de lograr que le fuera otorgado el contrato de mínima cuantía No.066 del 15 de enero de 2010 y en la que manifestó lo siguiente: "...b) Que conozco las especificaciones para la presentación de la propuesta como aspirante a la contratación y acepto todos los requisitos y condiciones en ellas expresadas".

3.- La anterior propuesta fue evaluada en el "ACTA DE EVALUACION CONTRATACIÓN DIRECTA MÍNIMA CUANTÍA CVC No.20 DE 2010" suscrita por la Asesora Jurídica DAR Suroriente el 14 de enero de 2010 donde se consideró "... la propuesta del señor Germán Andrés Chávez Rodríguez, fue la única presentada para ser analizada y que la misma cumple con los requisitos exigidos en las especificaciones dadas por la CVC, ...se recomienda adelantar la celebración del contrato de Menor Cuantía con el señor **GERMÁN ANDRÉS CHÁVEZ RODRÍGUEZ** para que de apoyo técnico y administrativo en el manejo de la Gestión Documental para la organización, actualización y disposición final de archivos, expedientes y documentos, internos y externos en la Dirección Ambiental Regional Suroriente por ser la persona idónea y por contar con la experiencia para el tipo de servicio requerido por la CVC". (Fls.47 y 48 del C.A.A.).

4.- Acto seguido encontramos el Contrato de mínima cuantía No.066 del 15 de enero de 2010 para la prestación de servicios profesionales o apoyo a la gestión

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

celebrado entre el señor **GERMÁN ANDRÉS CHÁVEZ RODRÍGUEZ** y la Secretaria General de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca "CVC", cuyo objeto era "el manejo de la ventanilla única consistente en Recibir la correspondencia externa que ingresa a la Dirección Ambiental Regional Suroriente – CVC, sede Palmira por la ventanilla única, registrar el remitente y el destinatario en el aplicativo docunet (sic) generando así el correspondiente consecutivo" y de determinaron como obligaciones que "el contratista se compromete a entregar la totalidad del objeto del presente contrato el cual será recibido a entera satisfacción por parte del interventor de la CVC, dentro de los términos y tiempo establecido por parte de la CVC". (Fls. 7 y 8 del C.1. y del 51 y 52 del C.A.A.).

5.- El cumplimiento del contrato de mínima cuantía No.066 fue soportado por el demandante con la respectiva garantía única de cumplimiento en la póliza No, 03 GU041705 del 26 de enero de 2010 (Fls.25 del C.1 y 54 del C.A.A.).

6.- Acta de inicio del contrato de mínima cuantía CVC No.066 de 2010, en la que se determinó que dicho contrato tenía el valor de \$16.863.000 y cuya duración sería de once meses contados a partir del 01 de febrero y hasta el 31 de diciembre de 2010, la que fue suscrita por la Interventora del Contrato y por el contratista **GERMÁN ANDRÉS CHÁVEZ RODRÍGUEZ** (Fls.9 del C.1, y 59 del C.A.A.).

De las pruebas relacionadas en los numerales 4, 5 y 6 solamente se puede establecer el objeto del contrato, su forma de ejecución y la contraprestación que recibiría el demandante por dicha labor; no se observa que la entidad demandada haya estipulado un horario para la prestación del servicio o la imposición de un reglamento para con el demandante.

7.- Una vez suscrito el contrato de mínima cuantía No.066 por ambas partes, el demandante procedió a realizar una serie de informes en los que ponía en conocimiento de la C.V.C., el desarrollo y cumplimiento del objeto contractual, los que se traen a colación de la siguiente manera:

"(...)"

8.- La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca "CVC", cada vez que se presentaba un informe por parte del contratista con el que acreditare el cumplimiento del objeto del contrato procedía expedir la correspondiente acta de entrega y recibo parcial, las que según se observa a folios 62, 63, 69, 70, 76, 77, 82, 83, 89, 90, 96, 97, 101, 102, 107, 108, 112, 113, 115 y 116 del C.A.A., contenían los pagos a éste realizados durante los meses de Febrero, Marzo, Abril, Mayo, Junio,

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

Julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2010 cada uno por un valor de \$1.533.000; y una vez vencido el plazo del contrato de mínima cuantía No.066, se expidió la correspondiente Acta de entrega y recibo final – Folios 119 y 120 del C.A.A.- la que fue suscrita por la interventora del contrato y el contratista el 03 de enero de 2011.

De la relación del material probatorio arriba señalado se puede apreciar únicamente la disponibilidad presupuestal que la C.V.C manejaba el cual finalmente fue trasladado al señor GERMÁN ANDRÉS CHÁVEZ RODRÍGUEZ con el fin de hacer efectivo el pago de sus servicios.

9.- Posteriormente a folios 123 a 127 del C.A.A., encontramos el Acta de Liquidación del contrato de mínima cuantía No.066, en la que se determinó que el contratista había cumplido a satisfacción el objeto contractual, la que fue suscrita por la interventora del contrato, por el Director Territorial Suroriente de la C.V.C., y por la Abogada DAR Suroriente de la C.V.C., más no por el contratista, situación que de acuerdo con lo referido en el informe de interventoría del 2 de Mayo de 2011- Folio 128 del C.A.A., - conllevó a que ésta fuera conminado a comparecer a la Entidad para suscribir la referida acta¹², siendo infructuoso los esfuerzos por encontrarse el demandante en desacuerdo con el referido documento.

10.- En razón de la negativa del actor de suscribir el acta de liquidación del contrato de mínima cuantía No.066, se expidió por la Entidad la Resolución No.0720-00308-2011 del 13 de junio de 2011 – folios 131 a 133 del C.A.A., - con la que se dio por terminado unilateralmente el referido contrato.

11.- Finalmente encontramos a folio 13 del C.1, el memorando No.0720-56783-2010 suscrito por el Director Ambiental de la Regional Suroriente de la C.V.C., en el que se le informó a varios funcionarios de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca "C.V.C" que debía a cubrir le Feria Nacional de Agricultura celebrada en la ciudad de Palmira entre el 12 y 16 de agosto de 2010, dentro de los cuales se encontraba el demandante, a quien le correspondió la atención del stand de la Entidad el 15 de agosto de 2010.

Ahora bien, de las pruebas recaudadas en el curso del proceso podemos determinar que el señor GERMÁN ANDRÉS CHÁVEZ RODRÍGUEZ prestó sus servicios de manera personal a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca "CVC", mediante la modalidad de contrato de prestación de servicios de

¹² Así fue acreditado con el Oficio No.0721-04811-2011 del 2 de Mayo de 2011, obrante a folio 129 del C.A.A.

195

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

mínima cuantía por un lapso de once meses contados a partir del 01 de febrero y hasta el 31 de diciembre de 2010, con el fin de cumplir las siguientes funciones: recibir la correspondencia a través de la ventanilla única de la Entidad, realizar el posterior registro de los datos de dicha correspondencia en una planilla sistematizada y la resolución de las peticiones incoadas por los ciudadanos; como contraprestación económica por sus servidores recibió once pagos mensuales por un valor de \$1.533.000 cada uno (correspondientes a los meses de febrero a diciembre de 2010, tal y como fue pactado en el contrato en mención).

En cuanto a la subordinación o dependencia en relación con el empleador, tenemos que este es el principal elemento para diferenciar el contrato laboral de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales, situación que no se configura en el caso de marras, pues luego de la revisión del expediente se concluye que no fueron allegados medios de prueba con los que se logre acreditar la materialización de la referida subordinación, lo que a título de ejemplo habría tenido lugar de haberse demostrado que el actor debía cumplir un horario estricto para el ejercicio de sus funciones o también que le eran impartidas órdenes por parte de un Superior Jerárquico cuyo acatamiento era improrrogable, entre otras.

Contrario a ello a folios 14 y 15 del C.A.A., se observa que el actor al momento de presentar su propuesta con la finalidad de ser contratado por la Entidad demandada, manifestó expresamente que "...conozco las especificaciones para la presentación de la propuesta como aspirante a la contratación y acepto todos los requisitos y condiciones en ellas expresadas", es decir que de entrada el señor GERMÁN ANDRÉS CHÁVEZ RODRÍGUEZ tenía plena claridad y conocimiento que el tipo de vinculación que se desarrollaría entre él y la Entidad demandada era netamente contractual y en manera alguna desembolsaría en una posible relación laboral y así lo aceptó cuando plasmó su rúbrica en el Contrato de mínima cuantía No.066 del 15 de enero de 2010¹³.

Como podemos ver, no se encuentra acreditada la existencia de una relación laboral entre el actor y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca "CVC", entre el 01 de febrero y el 31 de diciembre de 2010, pues la Administración desde el momento mismo en que observó la necesidad de emplear a una persona que se encargara del manejo de la ventanilla única de la Entidad por un lapso determinado – once meses-, en todo momento lo hizo bajo la modalidad del contrato

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

de prestación de servicios – tal y como quedó acreditado en los documentos obrantes a folios 1 a 13 del C.A.A. - así mismo fue conocido por el actor, quien siguiendo tal parámetro y habiendo aceptado el ofrecimiento procedió a postular su hoja de vida con la finalidad de lograr su vinculación a la Entidad demandada por la vía del contrato estatal.

"(...)"

De lo anterior se evidencia que la entidad contratante cumplió con los supuestos descritos en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 para llevar a cabo el contrato de prestación de servicios puesto que el objeto principal de la C.V.C., era prestar un servicio relacionado con el funcionamiento de la entidad y se celebró con persona natural porque no se contaba con el personal de planta suficiente para desarrollar dicha labor¹³, circunstancia que no desvirtuó en este proceso la parte demandante.

Ahora bien, para el Despacho es claro que lo surgido entre el señor GERMÁN ANDRÉS CHÁVEZ RODRÍGUEZ y la C.V.C. es una relación de coordinación de actividades entre contratante y contratista, lo que implicaba que el demandante se sometía a las condiciones de la administración para que de esta manera se pudieran desarrollar eficientemente las actividades encomendadas, lo cual incluía el cumplimiento de unas funciones, recibir instrucciones del contratante o tener que reportar informes sobre su gestión, lo cual no hace que se configure la dependencia o subordinación alegada por el actor.

"(...)"

Se puede concluir entonces que en el presente asunto no fue acreditada la existencia de una relación laboral entre el señor GERMÁN ANDRÉS CHÁVEZ RODRÍGUEZ y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA "CVC", toda vez que si bien el actor prestó sus servicios de manera excepcional y por dicha labor recibió una contraprestación económica, no logró demostrar la continuada subordinación o dependencia que éste habría tenido en relación con su Jefe Inmediato, ni tampoco pudo constatar que la función por éste desarrollada tenía el carácter de permanente, pues contrario a ello la temporalidad de la misma y la inexistencia de personal de planta que pudiera desarrollarla, no fue desvirtuada a lo largo del proceso, argumentos todos estos que impedirían la aplicación en el sub lite del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas para los sujetos de las relaciones laborales, previstas en

¹³ Folios 51 y 52 del C.C.A.

¹⁴ Artículo 32 Ley 80 de 1993..."

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
 DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
 EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
 ASUNTO: Contrato Realidad

el artículo 53 constitucional¹⁵, ya que el contrato de prestación de servicios celebrado entre febrero y diciembre de 2010 entre el señor GERMÁN ANDRÉS CHÁVEZ RODRÍGUEZ y la CVC, no demuestran una verdadera relación laboral.

"(...)".

B. Actuación en la Segunda Instancia.

1. Recurso de Apelación parte actora.

Inconforme el actor con la decisión interpuso recurso de apelación (folios 119 - 121 C.1), para que se revoque la decisión de instancia, por ser contraria al orden justo y la sana crítica, pues se aportaron al proceso las evidencias, que permiten establecer la existencia de elementos propios de una relación laboral.

2. Trámite procesal en segunda instancia

El tres (03) de febrero de 2014 el Juzgado Noveno (9º) Administrativo de Descongestión de Santiago de Cali – Valle del Cauca, concedió en efecto suspensivo y ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, el recurso de apelación (folio 129 c.1).

El 11 de marzo de 2014 fue admitido el recurso de apelación por parte del Tribunal Contencioso Administrativo Valle del Cauca (fl.128 C.1); y el 01 de diciembre de 2014 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Agente del Ministerio Público, para que rinda concepto, respectivamente (fl.130 C.1).

3. Alegatos de conclusión en segunda instancia¹⁶

3.1. La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA "CVC", en su escrito de alegatos, trae a colación los mismos argumentos de primera instancia y el recurso de apelación, al solicitarse revoque la decisión de instancia, por ser contraria al orden justo y la sana crítica, pues se aportaron al proceso las evidencias, que permiten establecer la existencia de elementos propios de una relación laboral.

¹⁵ "ARTÍCULO 53 (...)"

¹⁶ Ver folio 132 C.1

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

CONSIDERACIONES:

Cumplidos los trámites propios del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 85 del Cuarto del Código Contencioso Administrativo, procede la Sala a resolver el asunto sometido a su consideración, a través del siguiente esquema: 1) presupuestos procesales; 2) competencia; 3) elementos de prueba válidos y relevantes allegados al proceso; 4) facultades del Ad- Quem al desatar el recurso de apelación; 5) problema jurídico; 6) del caso concreto-Análisis de la Sala y, 7) condena en costas.

1. Presupuestos procesales

Revisada la actuación cumplida, no se observa impedimento alguno para proferir decisión de mérito, pues la demanda reúne los requisitos legales; su trámite se cumplió con sujeción al rito del proceso ordinario contencioso administrativo; la competencia por razón a la naturaleza del asunto no admite reparo y está acreditada la capacidad para ser parte y para comparecer al proceso tanto en los demandantes como en la entidad demandada.

2. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto y debidamente sustentado por la parte demandante, en un proceso iniciado en ejercicio de nulidad y restablecimiento del derecho, con vocación de segunda instancia ante esta Corporación.

3. Elementos de prueba válidos y relevantes allegados al proceso

En el transcurso del proceso fueron allegadas las siguientes pruebas, a las cuales se les confiere mérito probatorio conforme a la ley, sin embargo se observa algunas de las pruebas documentales que reposa en el expediente fue aportada en copia simple y esa circunstancia, en principio, impediría otorgarle mérito probatorio, porque no satisface las exigencias que rigen la disciplina probatoria, conforme a lo dispuesto por los artículos 253 y 254 del Código de Procedimiento Civil¹⁷; no obstante, en esta

¹⁷ "ARTÍCULO 253. Los documentos se aportarán al proceso original o en copia. Esta podrá consistir en transcripción o reproducción mecánica del documento.

"ARTÍCULO 254. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, en los siguientes casos:

"1. Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada.

197

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

oportunidad la Sala la valorará y, por ende, la tendrá en cuenta para elaborar los juicios de valor encaminados a decidir la controversia sometida a su consideración, pues la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante sentencia del 28 de agosto de 2013¹⁸, unificó su jurisprudencia en torno al tema y estimó procedente dar valor probatorio a las copias simples, cuando éstas no hayan sido cuestionadas en su veracidad por la parte contra quien se aducen o no hayan sido tachadas de falsas¹⁹.

3.1. Cuaderno No. 1

- Derecho de petición solicitando reconocimiento contrato realidad y respuesta Derecho de petición, radicado 0721-6068230-068231-2011 del 17 de noviembre de 2011, no accediendo al reconocimiento del contrato realidad y niega reconocimiento a pago prestaciones sociales y otros (fl.1-5).

- Contrato de Mínima Cuantía NO, 066 del 15 de enero de 2010, Acta de inicio contrato y copia de la experiencia e idoneidad (fl. 6-10).

- Firma Acta de liquidación del contrato (fl.11).

- Complementación respuesta Derecho de Petición (fl.12).

- Memorando 0720-56783-2010 (13)

- Derecho de petición del 9 de mayo de 2011 cancelación cuenta y respuesta de mayo 12 de 2011 (fl.14-15).

- Acuerdos CD No.44, 011, 040 (fls.17-24).

- Póliza de seguros (fl.26).

- Audiencia de conciliación ante la Procuraduría (fl.26-29)

- Certificado escolaridad Chávez Álzate Nicole Daniela (fl.30).

3.2. Cuaderno No.2

Recepción de testimonio de **EDILBERTO PERALTA BORJA**, quien en síntesis, afirmó que él para la época de los hechos 2010, era e Representante Legal de la Veeduría Ciudadana "No más corrupción en la Candelaria", y formulaba derechos de petición, los hacía de manera escrita, radicándolos en la oficina de la CVC de Palmira, donde se encontraba el señor Germán Chávez, quien me los recibía y los radica (trajo prueba de una radicación recibida por el señor Germán). Expuso que visitaba frecuentemente la CVC, dos o tres veces por semana en horas hábiles de 8 am a 12 p y de 2 pm a 6 pm, realizando la atención en ventanilla únicamente el señor Germán Chávez. (Fl.2).

"2. Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se le presente.

"3. Cuando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa".

¹⁸ Exp. 25.022.

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

- Derechos de petición Veeduría ciudadana- licencia ambiental (fl.4-11).

3.3. Cuaderno No.3

- Expediente contentivo del contrato del señor German Andrés y su hoja de vida.

4. Facultades del Ad- Quem al desatar el recurso de apelación.

Previo a ahondar en el caso que nos ocupa, es importante precisar que las facultades del Ad- Quem al desatar la alzada, están establecidas en el artículo 357 del C.P.C., el cual señala:

“La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto, el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.”

En el presente asunto, es claro que apelaron ambos extremos, por lo que el análisis a efectuar por la Sala se hará sin limitaciones.

5. Problema jurídico.

En este contexto, el problema jurídico que hoy ocupa la atención de la Sala, estriba en determinar si se debe o no revocar la sentencia de primera instancia del veinticinco (25) de noviembre de 2013 proferida el Juzgado Noveno (9º) Administrativo de Descongestión del Círculo Cali, en la que resolvió: i) de **DECLARAR** no probadas las excepciones de **INEXISTENCIA DE RELACIÓN LABORAL, PETICIÓN DE LO NO DEBIDO, INEXISTENCIA DEL DERECHO y GENÉRICA E INNOMINADA**, incoadas por el extremo pasivo de la Litis y, ii) negó las pretensiones de la demanda, según el apelante por ser contraria al orden justo y la sana crítica, pues se aportaron al proceso las evidencias, que permiten establecer la existencia de elementos propios de una relación laboral.

¹⁹ Criterio mayoritario que el ponente de esta decisión no comparte, pero que acoge.

148

DEMANDANTE: Germán Andrés Cáravez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

6. Del caso concreto.

Para resolver la cuestión planteada, la Sala abordará, en primer lugar, el marco normativo y jurisprudencial en punto al tema; en segundo lugar la Sala hará un análisis de la sentencia de primera instancia y, por último, atendiendo el recurso de apelación, entrará a analizar si le asiste o no razón al apelante, para que en su lugar se accedan a las pretensiones:

6.1.- Marco normativo y jurisprudencial.

Para resolver el presente asunto, la Sala tendrá como base el pronunciamiento efectuado dentro del fallo proferido el 25 de agosto de 2011, por la Sección Segunda del Consejo de Estado, Consejero Ponente Dr. VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA, expediente No. 25000-23-25-000-2008-00246-01(0023-11), ACTOR: ANA ETELVINA MALAVER GARZÓN.

De los elementos que configuran la relación laboral.

Para que exista un contrato de trabajo se requieren tres elementos esenciales que son:

- i) La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;
- ii) 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;
- iii) Un salario como retribución del servicio.

Reunidos esos elementos 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 agreguen²⁰.

De otro lado, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 regula el contrato de prestación de servicios en los siguientes términos:

²⁰ Ver artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, en el que se especifican los elementos de la relación laboral.

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
 DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
 EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
 ASUNTO: Contrato Realidad

"ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

(...)

30. 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 indispensable²¹."

En este sentido, como lo ha señalado el Consejo de Estado, para que se configure una relación laboral con la administración deben concurrir los elementos previamente relacionados y, en consecuencia, 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 las prestaciones sociales a favor del contratista, en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo, conforme lo dispone el artículo 53 de la Constitución²².

En efecto, en toda prestación de servicios, como por ejemplo el mandato, la prestación de servicios profesionales y la relación laboral, existen dos elementos visibles: el servicio y su remuneración. No obstante, por las características especiales de la relación laboral, la jurisprudencia y en general la doctrina jurídica han buscado establecer el elemento determinante que permita distinguirla de las demás prestaciones de servicios y ha encontrado que no puede ser otro que la subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, la cual es definida por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

"La subordinación del trabajador al empleador como elemento distintivo y definidor del contrato de trabajo ha sido entendida, según la concepción más aceptable por la doctrina y la jurisprudencia, como un poder jurídico permanente de que es titular el empleador para dirigir la actividad laboral del trabajador, a través de la expedición de órdenes e instrucciones y la imposición de reglamentos, en lo relativo a la manera como éste debe realizar las funciones y cumplir con las obligaciones que le son propias, con miras al cumplimiento de los objetivos de la empresa, los cuales son generalmente económicos.

²¹ Los apartes subrayados fueron declarados condicionalmente exequibles por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-154 de 1997, Magistrado Ponente: Dr. Hernando Herrera Vergara.

²² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 25 de marzo de 2010. Expediente N° 0817-2009. C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

149

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
 DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
 EXPEDIENTE: 76-01-1-33-31-709-2012-00114-01
 ASUNTO: Contrato Realidad

Se destaca dentro del elemento subordinación, no solamente el poder de dirección, que condiciona la actividad laboral del trabajador, sino el poder disciplinario que el empleador ejerce sobre éste para asegurar un comportamiento y una disciplina acordes con los propósitos de la organización empresarial y el respeto por la dignidad y los derechos de aquél".²³

Ahora bien, en lo que respecta al contrato realidad como antecedente Jurisprudencial y el tema de la prestación de servicios, la Corte Constitucional, en sentencia C-154 de 1997 con ponencia del doctor Hernando Herrera Vergara, analizó la diferencia entre dicho contrato y el de carácter laboral así:

"Como es bien sabido, el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.

Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales -contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disimiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.

En síntesis, el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación (de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto, en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sitio la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente."

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

²³ Sentencia C-386 de 2000, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
 DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
 EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
 ASUNTO: Contrato Realidad

De otro lado, como lo ha sostenido el Consejo de Estado²⁴, el reconocimiento de la existencia de una relación laboral no implica conferir a la demandante la condición de empleada pública, pues dicha calidad no se confiere por el sólo hecho de trabajar para el Estado.

El Consejo de Estado ha reiterado en fallos como el del 23 de junio de 2005, proferido dentro del expediente 0245 C.P. JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE, la necesidad de que se acrediten fehacientemente los tres elementos propios de una relación de trabajo, pero en especial que se demuestre que la labor se prestó en forma subordinada y dependiente respecto del empleador. En tal fallo, se pronunció de la siguiente manera:

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

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

Esta tesis, se contrapone a jurisprudencia anterior de nuestro más alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en la que como afirmó el *a quo*, en sentencia de Sala Plena de fecha 18 de noviembre de 2003, Rad. IJ- 0039 C.P. NICOLÁS PÁJARO PEÑARANDA, se sostuvo que entre contratante y contratista puede existir una relación de coordinación en sus actividades, de manera que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados, pero ello no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación. En el fallo referido se concluyó lo siguiente:

"...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 alcanza 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 deber) someterse a las pautas de ésta y a la forma como en ella se encuentran

²⁴ Consejo De Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 25 de enero de 2001, expediente No. 1654-2000. M.P. Nicolás Pájaro Peñaranda. "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."

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
 DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
 EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
 ASUNTO: Contrato Realidad

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) puede adelantarse sino cuando se encuentra presente el personal de planta. En vez de una subordinación la que surge es una actividad coordinada con el quehacer diario de la entidad, basada en las cláusulas contractuales." (Se destaca).

Este razonamiento fue replanteado por la Sección Segunda del Consejo de Estado, que en fallos como el del 23 de julio de 2005, volvió a la tesis primigenia que había sido trazada por tal Sección en sentencia del 18 de marzo de 1999, con ponencia del C.P. Dr. FLAVIO RODRÍGUEZ ARCE (Exp. 111722 – 1198/98). Bajo esta perspectiva, evidencia la Sala que el Consejo de Estado ha hecho prevalecer, entonces, la aplicación del principio de la realidad sobre las formas, cuyos supuestos fácticos deben ser materia de prueba.

De otro lado, en los casos en los cuales se desvirtúa la existencia de un 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 percibir²⁵.

En este orden de ideas, es requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo, que el interesado acredite en forma incontrovertible la subordinación y dependencia y el hecho de que desplegó funciones públicas, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier otro servidor, siempre y cuando de las circunstancias en que se desarrollaron tales actividades, no se deduzca que eran indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales.

²⁵ Así lo consideró el Consejo de Estado en sentencia del 19 de febrero de 2009, expediente No.3074-2005, actora: Ana Reinalda Triana Viuchi., M.P Bertha Lucía Ramírez de Páez cuando expresó: [...] **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 [...]"

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

6.2. Recuento jurisprudencial. Prescripción de derechos laborales en el contrato realidad²⁶

En primer lugar es necesario mencionar la sentencia proferida el **18 de noviembre de 2003²⁷** por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, pues en esta decisión se indicó que solo se puede predicar la existencia de un contrato realidad de aquellos contratos de prestación de servicios que tienen por objeto la construcción y mantenimiento de obras públicas, y por tanto que no se configura cuando se celebra un contrato de prestación de servicios entre un particular y una entidad estatal.

Asimismo, en dicha decisión se indicó que bajo la excusa de la aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de relaciones laborales, no se puede omitir el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales previstos para acceder a la función pública, como son el nombramiento y la posesión en el cargo, los que a su vez se derivan de la existencia de un régimen legal y reglamentario, una planta de personal, así como de la disponibilidad presupuestal para efectuar el nombramiento.

Con posterioridad, mediante sentencia del **19 de febrero de 2009²⁸**, la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado consideró que el contrato de prestación de servicios se puede desvirtuar cuando se demuestra la existencia de los tres elementos que constituyen las relaciones de trabajo, como son la subordinación o dependencia respecto del empleador; la prestación personal del servicio y la remuneración del trabajo cumplido, evento en el cual surge el 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, sin que ello implique que se confiera la condición de empleado público.

²⁶ Marco jurisprudencial expuesto en la Sentencia de Tutela de 11 de noviembre de 2015, Radicado No. 11001-03-15-000-2015-02772-00, proferida por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, M.P. Gerardo Arenas Monsalve. Actor: Constanza Nieves Rodríguez y ratificado en sentencia del cuatro (4) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 27001-23-31-000-2013-00334-01(3275-14) proferida por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

²⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 18 de noviembre de 2003. N.I. 0039 (IJ). M.P. Nicolás Pájaro Peñaranda. Actor: María Zulay Ramírez Orozco.

²⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 19 de febrero de 2009. N.I: 3074-2005. M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez. Actor: Ana Reinalda Triana Viuchi.

DEMANDANTE: Germán Ancrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato de Realidad

Igualmente, la Sección Segunda del Consejo de Estado afirmó en la sentencia indicada que en el evento en que se logre desvirtuar el contrato de prestación de servicios, y se acepte la existencia de una verdadera relación laboral, se genera, entre otros efectos, que el tiempo laborado sea útil para el reconocimiento de la pensión de jubilación.

También se señaló en esa decisión, que es a partir de la sentencia que desestima los elementos de un contrato de prestación de servicios que se hace exigible la reclamación de derechos laborales (salariales y prestacionales), ya que se trata de una providencia constitutiva, lo que implica que el derecho surge a partir de que esta se profiere y la morosidad empieza a contarse a partir de su ejecutoria, es decir, que la existencia de la obligación emanada de la relación laboral y los derechos no son exigibles al momento de la presentación del reclamo ante la entidad, sino solo a partir de la ejecutoria de la sentencia.

Teniendo en cuenta la anterior decisión, en la que se estableció que el fallo es constitutivo del derecho, se presentó un número elevado de demandas a través de las cuales se pretendía que se declarara la existencia de una relación laboral y el consecuente reconocimiento de derechos salariales y prestacionales, indistintamente del momento de terminación del contrato, por lo que se presentaron reclamaciones por relaciones que habían finalizado incluso hace más de 10 años.

Con el fin de poner un límite válido a la anterior situación, mediante sentencia del 9 de abril de 2014²⁹, proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado precisó que aunque la tesis aplicada hasta ese momento sostenía que el derecho a reclamar las prestaciones que se derivan de la existencia de una verdadera relación laboral se hace exigible a partir de la sentencia que declara la misma; debe tenerse en cuenta por el particular que reclama de la administración y del juez el reconocimiento de su relación laboral, que la reclamación debe presentarse dentro de un término prudencial, que no exceda la prescripción de los derechos que reclama.

Quiere decir entonces, que una vez finalice la mencionada relación contractual de la cual se pretende derivar el vínculo laboral, el interesado debe presentar reclamación en un término no mayor de 3 años, con el fin de evitar que se configure el fenómeno jurídico de la prescripción de los derechos.

²⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 9 de abril de 2014. N.I: 0131-2013. M.P. Luis Rafael Vergara Quintero. Actor: Rosalba Jiménez Pérez y otros.

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

Ahora bien, considera la Sala que en relación con este tema deben tenerse en cuenta dos aspectos como son: I) la declaratoria de la existencia de la relación laboral; y II) los efectos que se pueden derivar de dicha declaratoria.

En relación con la declaratoria de la existencia de la relación laboral, la Sala ha mantenido la posición adoptada en los últimos años, según la cual se deben acreditar los tres elementos propios de este tipo de vínculo (prestación personal del servicio, subordinación y contraprestación directa por el servicio prestado), sin que ello implique que se está otorgando la calidad de servidor público.

En cuanto a los efectos que se derivan de dicha declaratoria, esta Sección en repetidas oportunidades se ha pronunciado con el fin de señalar que se trata de una sentencia constitutiva del derecho, por lo que en principio no habría lugar a sancionar al beneficiario con la prescripción del derecho que se reclama. Sin embargo, tampoco puede pasarse por alto que dicha solicitud debe realizarse por el interesado dentro de un término prudencial que no puede exceder el de la prescripción de los derechos prestacionales y salariales, es decir, tres (3) años contados desde que finaliza la relación contractual, so pena de que prescriban los derechos salariales y prestacionales que se puedan derivar de la relación laboral.

A juicio de la Sala, para resolver cualquier controversia que se pueda suscitar sobre este asunto, debe establecerse en primer lugar si se configuraron los elementos propios de una relación laboral con el fin de dar aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades previsto en el artículo 53 de la Constitución Política.

Una vez resuelto el anterior interrogante y establecida la existencia de la relación laboral, es cuando el juez debe proceder a resolver sobre el reconocimiento de los derechos salariales y prestacionales que se puedan derivar de aquella, así como sobre la configuración o no del fenómeno jurídico de la prescripción, frente a los derechos que tengan el carácter de prescriptibles, y dejando a salvo los derechos pensionales, que no tienen dicha naturaleza.

En otras palabras, quiere decir lo expuesto que aunque a simple vista se pueda concluir que no es posible ordenar el pago de algunos derechos salariales y prestacionales porque estos se encuentran prescritos al no reclamarse

152

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

oportunamente; el juez de conocimiento debe estudiar la procedencia o no de la declaratoria de la relación laboral, toda vez que de esta se deriva la existencia de derechos pensionales que son imprescriptibles.

Visto lo señalado por la jurisprudencia de la Máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo respecto de los requisitos que se deben cumplir a efectos del reconocimiento del contrato realidad, se procederá en seguida al estudio del caso del señor Germán Andrés Chávez Rodríguez para establecer si se presentan los tres elementos contenidos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, esto es, la actividad personal del trabajador, la subordinación y dependencia continuada del trabajador con relación a su empleador y la retribución del trabajo, es decir, la remuneración, y, si es el caso, se estudiará sobre el pago de los derechos laborales pretendidos y la prescripción, que constituyen el asunto a resolver.

7. Análisis de la Sala en el caso concreto.

A juicio del A quo, en el caso concreto no se lograron acreditar los elementos que configuran la relación laboral, particularmente el de la subordinación o dependencia.

Distinta es la opinión del demandante, quien en el recurso de apelación afirma que del material probatorio recaudado, se desprende claramente los elementos que configuran la relación laboral de él con la CVC, la cual no fue contractual sino de índole laboral, porque su actividad fue personal, remunerada y subordinada.

Para determinar si le asiste razón a la parte actora, procede la Sala a analizar las pruebas legal y oportunamente allegadas al proceso:

- En efecto, obran en el expediente en el cuaderno de antecedentes administrativos folios 1 a 13 del C.A.A., la documental para la contratación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca "CVC", de una persona que se encargara del manejo de la ventanilla única de la Entidad por un lapso de 11 meses. Modalidad del contrato de mínima cuantía.

- A folio seguido, se observa la propuesta presentada por el demandante a la "C.V.C", de la que se extrae: *"...De conformidad con la invitación, la suscrita **GERMÁN ANDRÉS CHÁVEZ RODRÍGUEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No.6.645.385 de Palmira, someto a su consideración y estudio la propuesta presentada para el manejo de la ventanilla única consistente en: Recibir*

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

la correspondencia externa que ingresa a la Dirección Ambiental Regional Suroriente –CVC, sede Palmira por la ventanilla única, registrar el remitente y el destinatario en el aplicativo docunet generando así el correspondiente consecutivo”.

-. Posteriormente, de ser evaluada la propuesta del aquí accionante se celebró el Contrato de mínima cuantía No.066 del 15 de enero de 2010 con él por cumplir con los requisitos exigidos. (Fl. 47-53)

-. Se extrae del contrato:

OBJETO: *manejo de la ventanilla única consistente en: Recibir la correspondencia externa que ingresa a la Dirección Ambiental Regional Suroriente – CVC, sede Palmira por la ventanilla única, registrar el remitente y el destinatario en el aplicativo docunet (sic) generando así el correspondiente consecutivo.*

OBLIGACIONES: *el contratista se compromete a entregar la totalidad del objeto del presente contrato el cual será recibido a entera satisfacción por parte del interventor de la CVC, dentro de los términos y tiempo establecido por parte de la CVC”.*

TERMINO DE DURACIÓN: *A partir de la firma del acta de iniciación hasta el 31 de diciembre de 2010.*

FORMA DE PAGO: *Once (11) pagos mensuales vencidos por valor de \$1.533.000.000 “(...)”.*

-. Continuando con la lectura del contrato, se prueba que fue soportado por el demandante con la respectiva garantía única de cumplimiento en la póliza No, 03 GU041705 del 26 de enero de 2010 (Fls 54 del C.A.A.).

-. Para iniciar el objeto contractual se suscribió Acta de inicio del contrato de mínima cuantía CVC No.066 de 2010, en la que se determinó que dicho contrato tenía el valor de \$16.863.000 y cuya duración sería de once meses contados a partir del 01 de febrero y hasta el 31 de diciembre de 2010, la que fue suscrita por la Interventora del Contrato y por el contratista **GERMÁN ANDRÉS CHÁVEZ RODRÍGUEZ** (Fls.59 del C.A.A.).

-. Así mismo para soportar las labores realizadas por el ya contratado señor Chávez Rodríguez, se suscribieron entre éste y la Interventora varios informes en los que ponía en conocimiento de la C.V.C., el desarrollo y cumplimiento del objeto contractual (fls.60-111).

-. Una vez entregados los informes, La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca “CVC”, expedía la correspondiente acta de entrega y recibo parcial, para los pagos y, por último el Acta de entrega y recibo final (ver folios 112-122).

153

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

-. Finalmente, se desprende del Acta de Liquidación del contrato de mínima cuantía No.066, que el contratista había cumplido a satisfacción el objeto contractual, la que fue suscrita por la interventora del contrato, por el Director Territorial Suroriente de la C.V.C., y por la Abogada DAR Suroriente de la C.V.C., más no por el contratista, por no estar de acuerdo y, lo que conllevó a la C.V.C., a expedir la Resolución No.0720-00308-2011 del 13 de junio de 2011 – folios 131 a 133 del C.A.A., - con la que se dio por terminado unilateralmente el referido contrato.

Ahora bien. De la valoración conjunta del acervo probatorio reseñado hasta aquí, la Sala concluye que en este caso existió una relación laboral pues están acreditados suficientemente los elementos que la constituyen, particularmente el de la subordinación o dependencia.

En efecto, la prueba documental recaudada da cuenta de que la demandante se vinculó con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca "CVC", en calidad de contratista, se reitera para el manejo de la ventanilla única de la Entidad por un lapso de 11 meses. Modalidad del contrato de mínima cuantía, por valor de \$16.863.000 y cuya duración sería de once meses contados a partir del 01 de febrero y hasta el 31 de diciembre de 2010.

Igualmente, existe la prueba testimonial rendida por el señor **EDILBERTO PERALTA BORJA**, quien afirmó que él visitaba frecuentemente la CVC, dos o tres veces por semana en horas hábiles de 8 am a 12 p y de 2 pm a 6 pm, siendo atendido por el actor en ventanilla únicamente el señor Germán Chávez. (Fl.2 C.2), dicho testimonio lleva a esta Sala al convencimiento de que en efecto él cumplía un determinado horario. En dicho testimonio se lee:

"PREGUNTADO: Manifiéstele al despacho para el año 2010 que actividad realizaba usted que le permitiera conocer los hechos y pretensiones que aquí se discuten. CONTESTO. Para esa época era representante legal de la veeduría ciudadana, no más corrupción en Candelaria, esa era la actividad que yo estaba desarrollando en esa época que me permitió tener un contacto con la CVC. PREGUNTADO. Manifiéstele al despacho ese contacto directo con la CVC en qué términos se dio. CONTESTO. En varias oportunidades formulé derechos de petición solicitando información sobre algunos temas ambientales e igualmente recibí respuesta de la misma entidad. PREGUNTADO,. Manifiéstele al despacho al momento de realizar dichas peticiones de qué manera lo hacía y qué funcionario era el que lo atendía. CONTESTO. Lo hacía de manera escrita radicándolos en las oficinas ubicadas en la CVC Palmira en la Oficina de radicación que se encontraba en la entrada de la CVC, se encontraba el señor GERMAN CHAVES quien directamente recibía los documentos y los radicaba, prueba de ello acá tengo una carta de agosto 20 de 2010 que aporta a la diligencia en 2 folios. Igualmente unos oficios que recibí en su momento de la CVC y que eran objeto de mis peticiones. Resolvían mis peticiones en 5 folios. PREGUNTADO. Manifieste al despacho los

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
 DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
 EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
 ASUNTO: Contrato Realidad

documentos que acaba de aportar presentan el recibo de la CVC y una firma de recibido, a quien pertenece dicha firma. CONTESTO. Al funcionario que en su momento me recibió el oficio, que era el señor GERMAN CHAVEZ. PREGUNTADO. Manifieste al despacho con qué frecuencia visitaba usted las instalaciones de la CVC Palmira, CONTESTO. Mis visitas a la CVC eran muy frecuentes, una vez por semana, o dos veces por semana, tuve oportunidad de reunirme con los directores de la CVC en su momento el Dr. JOSE OLMER, quien igualmente el que lo reemplazó en su momento, también reuniones con el Departamento Jurídico, y en varias oportunidades me encontré con personalidades, como el señor DIEGO DOMINGUEZ, en la entrada de la CVC eran muy frecuentes mis visitas allí. PREGUNTADO: Manifieste al despacho en qué horarios frecuentaba usted instalaciones de la CVC CONTESTO. En horarios hábiles o sea de 8 a 12 y de 2 a 6, era el horario que utilizaba para visitar ese tipo de dependencias y entendiéndolo que después de ese horario no se atiende público. PREGUNTADO. Manifieste al despacho si en esas visitas, en esos horarios, qué persona atendía la ventanilla única de correspondencia. CONTESTO. La atención de la ventanilla única la realizaba el señor GERMAN CHAVES. PREGUNTADO. Manifieste al despacho si en alguna de estas visitas realizadas, notó usted ausencia de la ventanilla única por parte del señor GERMAN CHAVES. CONTESTO. En las oportunidades que tuve que radicar documentos allí siempre encontré al señor GERMAN CHAVES (...)"

Además, el actor probó que tenía un correo institucional, cuya cancelación se realizó el 11 de mayo de 2011 (fl 15, c.1).

Así mismo, en folio 13 del C.1, se destaca el memorando No.0720-56783-2010 suscrito por el Director Ambiental de la Regional Suroriente de la C.V.C., en el que se le informó a varios funcionarios de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca "C.V.C" que debía a cubrir la Feria Nacional de Agricultura celebrada en la ciudad de Palmira entre el 12 y 16 de agosto de 2010, dentro de los cuales se encontraba el demandante, a quien le correspondió la atención del stand de la Entidad el 15 de agosto de 2010, lo cual constituye en sí un factor de subordinación, pues el hecho de que le hubiera tocado cumplir con la obligación de participar y atender la feria que se llevaría a cabo en el Municipio de Palmira, implica automáticamente que se le esté sometiendo, elemento indispensable para que se pueda hablar de subordinación, por cuanto en la misma tuvo que cumplir un horario de 9 a.m. a 10 pm. en el Coliseo de Ferias.

El anterior recuento probatorio permite afirmar a la Sala que la situación del actor se enmarca en una relación laboral y no de prestación de servicios, por cuanto se evidenciaron dentro de las obligaciones previstas en el contrato de prestación de servicios, el memorando No.0720-56783-2010 suscrito por el Director Ambiental de la Regional Suroriente de la C.V.C. y en el testimonio rendido dentro del curso del proceso, los elementos constitutivos de la relación laboral, dado que además aparece demostrado que existieron funcionarios de la entidad que, en calidad de superiores, le impartieron órdenes en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, vale decir, el elemento subordinación, requisito necesario para establecer si bajo la

154

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

aparición de contratos de prestación de servicios se ocultó una relación laboral entre las partes, de modo que no quedara duda acerca del desempeño del actor en las mismas condiciones que lo efectuaría un empleado de planta de la CVC.

Concluye la Sala que el actor se encontraba bajo dependencia y subordinación respecto del cumplimiento de horario y de órdenes, la labor no fue desempeñada con independencia y autonomía como lo exige el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Así, las cosas, los servicios que el señor Germán Andrés Chávez Rodríguez prestó de manera personal, permanente y subordinada, desvirtúan la existencia del contrato de prestación de servicios. Lo anterior, en aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, previsto en el artículo 53 Constitucional.

En consecuencia, se revocará la decisión del veinticinco (25) de noviembre de 2013 proferida por el Juzgado Noveno (9º) Administrativo de Descongestión del Círculo Cali, por medio de la cual se negó las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad del Oficio No.0721-6068230-068231-2011, de fecha 17 de noviembre de 2011, suscrito por el Director Regional Comisionado de la Dirección Ambiental Regional Suroriente de la CVC, en el que se niega el reconocimiento y pago total de las acreencias laborales.

En este orden de ideas hay lugar a declarar la existencia de una relación laboral entre las partes, concluye la Sala que la Administración utilizó de manera indebida la figura contractual para ocultar la naturaleza real de la labor desempeñada, por lo que se configura en este caso el contrato realidad, en tanto la demandante prestó el servicio de ventanilla en la CVC en las mismas condiciones que los demás empleados públicos de sus mismas calidades al interior de la entidad.

En atención a las consideraciones antes expuestas, es preciso aclarar que la parte actora pretende que le sean reconocidos los salarios y prestaciones sociales desde el 01 de febrero al 31 de diciembre del año de 2010, liquidación que se hará con base en lo pactado en el contrato de prestación de servicios, quedando plenamente demostrado dentro del expediente que se materializó una relación laboral que si bien no confiere la calidad de empleado público, da lugar a declarar que las labores desempeñadas por el demandante participaban de los elementos de una relación laboral, que si bien, no puede tener la connotación de servidores

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

vinculados mediante una relación legal y reglamentaria; también los es que este tipo de personas laboran en forma similar al empleado público y por ello hay lugar al reconocimiento antes referido.

No obstante lo anterior, la declaratoria de configuración del contrato realidad no da lugar al reintegro ni al pago de emolumentos dejados de percibir, como lo son las horas extras y auxilio educativo, solicitados en el libelo demandatorio. Sin embargo, el hecho de que el contratista que desvirtúa su situación no se convierta automáticamente en empleado público, no impide que se le pague, a título de indemnización, la totalidad de las prestaciones sociales a las que tiene derecho los servidores públicos, en razón a que se trata "*beneficios mínimos establecidos en normas laborales*" que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política son irrenunciables.

Las prestaciones sociales han sido clasificadas, en general, dependiendo a cargo de quien está en la obligación de efectuar el aporte, así: unas son a cargo del empleador (vr.gr. prestaciones comunes u ordinarias como primas, cesantías, riesgos profesionales, caja de compensación etc) y otras compartidas con el trabajador (vr.gr. cotizaciones a pensión y salud). Las vacaciones en cambio, no tienen la connotación de prestación salarial porque son un descanso remunerado que tiene el trabajador por cada año de servicios.

En lo relativo a las prestaciones sociales comunes u ordinarias, la Sala no advierte dificultad para su condena y liquidación, pues están establecidas en las normas especiales que rigen dicha situación y su pago está a cargo del empleador; sin embargo, tratándose de las prestaciones compartidas y aquellas que cumplen un fin social, la situación debe ser analizada con otros criterios dependiendo del sujeto activo que efectúa la cotización.

En efecto, en nuestro ordenamiento jurídico las prestaciones sociales referentes a pensión y salud son cubiertas por las partes que integran la relación laboral. Por tanto, la reparación del daño en el presente caso no podrá ser la totalidad de dichos montos, sino la cuota parte que la entidad demandada dejó de trasladar a las entidades de seguridad social a las cuales cotizaba el actor.

En virtud de lo anterior, esta Sala ordenará a título de restablecimiento del derecho el pago a favor del actor de la totalidad de prestaciones sociales causadas con base en el valor pactado dentro del contrato de prestación de servicios y por el tiempo acá determinado, así como los porcentajes de cotización correspondientes a salud y a pensiones que la entidad debió trasladar a las entidades

155

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

correspondientes, puesto que dichos pagos son consecuencia del vínculo laboral que existió entre las partes, tal y como se planteó en sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Sub Sección B el 22 de julio de 2010³⁰, en la que se precisó:

"... En reciente sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, se modificó la tesis que se venía acogiendo respecto del reconocimiento a título de indemnización de las prestaciones ordinarias que devenga el empleado público en igual de condiciones, cuando se demuestra la existencia del contrato realidad. En dicha providencia se indicó que si bien el contratista que desvirtúa su situación no se convierte automáticamente en empleado público, esto 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 si el pago de la totalidad de las prestaciones sociales que nunca fueron sufragadas, en virtud del artículo 53 de la Constitución Nacional, dejando a salvo la liquidación de la condena con base en los honorarios pactados en el contrato..." (Se subraya).

En cuanto a las prestaciones compartidas (vb. gr. pensión y salud), se ordenará a la demandada el pago a favor del demandante de los porcentajes de cotización que le correspondían de conformidad con la Ley 100 de 1993, pagos que en virtud de las ordenes de prestación de servicios debieron ser asumidos totalmente por el presunto contratista (artículos 15 y 157 ibidem). No obstante, en caso de que éstos no se hayan efectuado en razón de lo dispuesto en el artículo 282 de la citada Ley 100 de 1993 atendiendo a la suscripción mensual de los contratos, el demandado deberá efectuar las cotizaciones respectivas a los dos Sistemas, descontando de las sumas que se adeudan al demandante el porcentaje que a éste corresponde. En todo caso, el tiempo efectivamente laborado se computará para efectos pensionales.

De acuerdo a lo anterior, las sumas que resulten serán ajustadas de conformidad con el artículo 178 del C.C.A. y con la siguiente fórmula:

$$R = Rh \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

El valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es el que corresponde a la prestación social, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia) por el índice inicial (vigente en la fecha en que debería efectuarse el pago). Los intereses serán reconocidos en la forma señalada en el último inciso del artículo 177 del C.C.A., adicionado por el artículo 60 de la Ley 446

³⁰ Expediente No.05001-23-31-000-1998-03894-01 (0161-10) M.P. Dra. Bertha Lucía

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

de 1998. Por tratarse de pagos de tracto sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes.

8. De la Prescripción

Las normas aplicables en asuntos de prestaciones sociales, han previsto la prescripción de los derechos en el término de tres años contados a partir de la fecha en que se hace exigible el mismo, así lo dispuso el legislador en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 *"Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales"*³¹; en el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 *"Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968"*³²; e incluso en el artículo 151 del Código de Procedimiento Laboral³³.

Pues bien, realizado el análisis normativo y jurisprudencial en precedencia acerca de la prescripción del derecho a reclamar las prestaciones sociales que se deriven de una relación laboral, la Sala entra al estudio del caso del demandante para establecer si ocurrió o no el fenómeno jurídico estudiado anteriormente, esto es, la prescripción.

La prueba documental allegada al proceso informa que el señor CÉSAR ANDRÉS CHÁVEZ RODRÍGUEZ suscribió un contrato de prestación de servicios con la CVC, el cual culminó el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil diez (2010), y como quiera que el mismo mediante derecho de petición radicado el 4 de noviembre de 2011, en la la CVC solicitó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales que se originaron en la celebración de los contratos de prestación de servicios y para el efecto señaló que se trataba de un contrato realidad dado la ocurrencia de los 3 elementos que configuran la relación laboral: prestación personal del servicio, continuada subordinación y la remuneración (fl. 3 a 5 c.1.), es decir se hizo dentro del término establecido en la Ley.

Ramírez de Páez.

³¹ **ARTICULO 41.** 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.

³² **ARTICULO 102. PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES.** 1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible. 2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual.

³³ **Artículo 15.** Prescripción. Las acciones que emanen de las leyes sociales, prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El

136

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

De acuerdo con lo anterior, se establece que en el presente caso el demandante acudió en tiempo a la entidad para reclamar los derechos prestacionales causados, por tanto, no se generó el fenómeno jurídico de la prescripción.

Finalmente, respecto a la solicitud de devolución del pago de pólizas, retención en la fuente y demás gastos asumidos por el actor derivados del contrato de prestación de servicios, encuentra la Sala que las mismas no son procedentes por cuanto dichos pagos efectuados se debieron en razón de la misma actividad contractual realizada con el Estado, independientemente de que la presente acción hubiese prosperado, pues para ese momento eran requisitos sine qua non para que se pudiera perfeccionar dichos contratos, razón que conlleva a negar dichas pretensiones.

Sea del caso aclarar, que para que resulte dicho reconocimiento se hace necesario declarar la nulidad³⁴ de los contratos de prestación de servicios que se celebraron ilegalmente entre las partes para ocultar la existencia de una relación laboral, pretensiones que son del objeto de una acción contractual que nada tiene que ver con lo aquí debatido.

9. Costas Procesales

El artículo 171 del Código Contencioso Administrativo establece: "En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil."

La condena en costas procede cuando se advierte una actuación temeraria o de mala fe en la parte vencida en el proceso. No obstante, en la presente actuación se observa que no se encuentra mérito para proferir condena en costas a ninguna de las partes.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo Itinerante de Descongestión con sede en Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el patrono, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción, pero solo por un lapso igual.

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del veinticinco (25) de noviembre de 2013 proferida por el Juzgado Noveno (9º) Administrativo de Descongestión del Círculo Cali, por lo dispuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO. DECLARAR la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio No.0721-6068230-068231-2011, de fecha 17 de noviembre de 2011, suscrito por el Director Regional Comisionado de la Dirección Ambiental Regional Suroriente de la CVC, en el cual se atendió el derecho de petición y se negó el reconocimiento laboral solicitado por el actor.

TERCERO. Como consecuencia de las declaraciones anteriores y a título de restablecimiento del derecho, se **CONDENA** a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - CVC**, a reconocer y pagar al demandante **GERMÁN ANDRÉS CHÁVEZ RODRÍGUEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 6.645.385 de Palmira, todas y cada una de las prestaciones sociales dejadas de percibir, con base en el valor pactado dentro del contrato de prestación de servicios y por el periodo en que fue contratado, es decir entre 01 de febrero al 31 de diciembre del 2010, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta decisión.

El tiempo laborado, se debe computar para los efectos pensionales, para lo cual la entidad deberá hacer las correspondientes cotizaciones.

El pago de las prestaciones que resulten a favor del demandante **GERMÁN ANDRÉS CHÁVEZ RODRÍGUEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 6.645.385 de Palmira, se ajustarán en su valor, de conformidad con el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el demandante **GERMÁN ANDRÉS CHÁVEZ RODRÍGUEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 6.645.385 de Palmira, desde la fecha en que se causen cada una de las prestaciones, por el guarismo que

³⁴ Consejo de Estado. Sección tercera. Sentencia del 26 de junio de 2014. Exp. 28.236 M.P. Danilo Rojas Betancourth.

158

DEMANDANTE: Germán Andrés Chávez Rodríguez
DEMANDADO: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC
EXPEDIENTE: 76-001-33-31-709-2012-00114-01
ASUNTO: Contrato Realidad

resulta de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago, según se dispuso en la parte motiva de la sentencia).

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada prestacional y para los demás emolumentos teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

CUARTO. NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO. Sin condena en costas.

SEXTO. Por secretaría liquidense los gastos del proceso y en caso de remanentes devuélvase a la parte actora, pasado dos años sin que estos sean reclamados, se declarará la prescripción de los mismos a favor del Tesoro Nacional.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en Sala de decisión de la fecha, según Acta No.

Corina Duque Ayala
CORINA DUQUE AYALA
Magistrada Ponente

Beatriz Teresa Galvis Bustos
BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS
Magistrada

Leonardo Galeano Guevara
LEONARDO GALEANO GUEVARA
Magistrado.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE

RECIBIDO DEL CORREO

11 OCT 2016

FIRMA

Duque

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
SECRETARÍA

Santiago de Cali, ~~11~~ 13 OCT 2016

PROCESO N° 2012-00114-01

MAGISTRADA PONENTE DRA.: LUZ STELLA ALVARADO OROZCO

SECRETARIA: A Despacho de la Magistrada Ponente el presente proceso, proveniente del Tribunal Administrativo Sala de Descongestión Sede Bogotá.

El expediente pasa a Despacho constante de 3 cuadernos con 159-77 folios.
Y 198

Para proveer.

LUZ DARY GONZALEZ
Secretaria
Dar

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veintisiete (27) de enero de dos mil diecisiete (2017)

Proceso No : 2012-00114-01

Magistrada Ponente: LUZ STELLA ALVARADO OROZCO

Objeto de la providencia: Avoca conocimiento y dispone notificación.

En virtud de lo dispuesto por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el proceso de la referencia, el cual se encontraba a Despacho para fallo, fue objeto de remisión por Descongestión a uno de los Tribunales del País que fueron asignados para tal medida.

De igual forma, en la reglamentación estipulada para la medida de descongestión se indicó que, una vez proferido el fallo respectivo, los procesos deben ser devueltos al Despacho de origen para la notificación de la decisión y demás actuaciones subsiguientes.

Así, se encuentra que resulta necesario avocar el conocimiento del proceso y disponer que se proceda a la actuación subsiguiente, es decir, a la notificación de la sentencia.

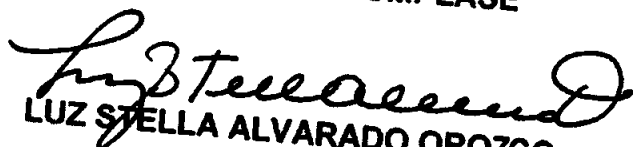
Por lo expuesto, la suscrita Magistrada,

DISPONE:

1. **AVOCAR** el conocimiento del proceso correspondiente al radicado en referencia.

a la Secretaría de la Corporación que proceda a la notificación de la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia y adelante las actuaciones subsiguientes del caso.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE


LUZ STELLA ALVARADO OROZCO
Magistrada

30 FNE 2017

Recibido de
Despacho.

NOTIFICACIÓN:

En la fecha notifico la providencia que antecede al señor(a) procurador(a) Judicial No. 160
Call, 14 MAR 2017

NOTIFICADO(A) _____

SECRETARIO(A) _____

NOTIFICACIÓN POR EDICTO
El auto anterior se notifica por

Auto No. 043
14 MAR 2017

Luz Dary González
Secretaria

CERTIFICO: Para notificar a las partes la anterior providencia, se fijo EDICTO en lugar publico de la Secretaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo por el termino de tres dias hábiles, hoy 14 MAR 2017 a las ocho de la mañana.

Luz Dary González
El Secretario (a) _____
Sección Segunda Secretaria