



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

Villavicencio, veintiuno (21) de febrero de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACCIONANTE:	SANDRA CRISTINA PALACIOS TOVAR
ACCIONADO:	EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO – EAAV
EXPEDIENTE:	500013333002-2014-00482-00

Procede el Despacho a proferir sentencia en el presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

## I. ANTECEDENTES

### 1. SÍNTESIS DE LA DEMANDA

#### 1.1. Medio de control

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, impetró demanda SANDRA CRISTINA PALACIOS TOVAR, contra la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO– EAAV E.S.P., cuya pretensión es que se declare la nulidad del oficio No. 20141300028811 del 28 de julio de 2014 suscrito por el Gerente de la entidad demandada. A título de restablecimiento del derecho se declare que entre las partes existió un contrato de trabajo entre el 17 de febrero de 2009 y el 30 de diciembre de 2011, y se ordene en consecuencia el reconocimiento y pago de todas las prestaciones derivadas de dicha relación laboral.

#### 1.2. Sustento fáctico

La fijación del litigio fue establecida en la audiencia inicial de fecha 28 de junio de 2016, tal como consta en los folios 157 a 161, fase procesal que quedó en firme y sobre la cual no hay mérito para declaratoria de nulidad ni sanear situación anormal.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

Grosso modo, se indicó lo siguiente:

SANDRA CRISTINA PALACIOS TOVAR prestó sus servicios a la EAAV como Supervisora de Obras, a partir del 17 de febrero de 2009, a través de contratos de prestación de servicios, que se extendieron sin solución de continuidad hasta el 30 de diciembre de 2011, cuando la entidad decidió dar por terminada la vinculación.

La demandante ejecutó de manera personal, continua e ininterrumpida el objeto de los contratos de prestación de servicios suscritos con la entidad, y durante todo el tiempo de prestación de servicios tuvo una dependencia total con la EAAV.

Cumplía un horario de trabajo establecido por la entidad, que comprendía de 8:00 a.m. a 12:00 m y de 2:00 pm a 6:00 pm, de lunes a sábado, igualmente, por órdenes de la EAAV.

Para el desarrollo de sus funciones, la demandante siempre utilizó la papelería, instrumentos y materias primas necesarias que le suministraba la entidad y que eran de propiedad de esta última.

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio le cancelaba un salario encubierto como unos honorarios, y el último que devengó fue de \$3.560.780, sin que se le hubiera cancelado nunca prestaciones sociales. De igual forma, la demandante cancelaba de manera directa y personal los aportes a salud, pensión y riesgos profesionales.

Durante su vinculación con la EAAV, la demandante siempre estuvo subordinada de manera directa a la Subgerencia Comercial o en su defecto al Gerente, de quienes recibía órdenes laborales.

Mediante petición radicada el 8 de julio de 2014, la demandante solicitó a la entidad demandada, a través de apoderado, el reconocimiento de derechos



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

laborales, en aplicación del derecho a la igualdad con respecto a los demás empleados de igual categoría.

La anterior petición fue despachada desfavorablemente, mediante el oficio No. 20141300028811 del 28 de julio de 2014.

### 3. ALEGACIONES DE LAS PARTES

Durante el término del traslado para alegar de conclusión, las partes se pronunciaron de la siguiente manera:

**3.1. PARTE DEMANDANTE**, reiteró los fundamentos de la demanda, y añadió que del material probatorio recaudado, y concretamente de los testimonios, se puede evidenciar que existió una relación laboral entre la demandante y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio, pues se cumplieron los elementos para dicha figuración, como lo son, la prestación personal del servicio, una remuneración y la subordinación.

Añadió que las actividades que para la fecha de desvinculación desempeñaba la señora Sandra Cristina, son las mismas que cumplía el Arquitecto de Control de Pérdidas, empleo que dentro de la clasificación de personal se ubica dentro de los de carrera administrativa. (fol. 197 a 200)

**3.2. EMPRESA DE ACUEDUCO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO**, realizó un recuento de los hechos de la demanda, así como un análisis del material probatorio recaudado, para concluir que, de acuerdo con la Ley 142 de 1994, *“el cargo desempeñado por la Arquitecta Sandra, no es de manejo ni confianza, es de supervisora, por lo que correspondería a los cargos asignados a la clasificación de TRABAJADORES OFICIALES, no obstante, este cargo no se encuentra fijado en la planta de personal, por que (sic) se trato (sic) de una labor temporal”*.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

Añadió que la demandante fue contrata mediante una relación contractual, por lo tanto no adquirió la calidad de empleada o servidora pública, ya que para tal efecto se requieren ciertos requisitos, previstos en la Ley 909 de 2004, que en este asunto no se cumplieron. (fol. 201 a 205)

**3.4. MINISTERIO PÚBLICO**, no conceptuó.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto en estudio se contrae en establecer si entre la señora SANDRA CRISTINA PALACIOS TOVAR y la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO existió una relación laboral encubierta bajo la suscripción de contratos de prestación de servicios, y de ser así, determinar si, en aplicación del principio de primacía de realidad sobre las formalidades, le asiste el derecho al pago de los salarios, prestaciones y demás emolumentos dejados de percibir.

### 2. ANÁLISIS JURÍDICO

En el sub examine se estudia la existencia de una relación legal y reglamentaria, presuntamente encubierta en contratos de prestación de servicios, que según la demanda, desconocieron una verdadera relación de servicio, en consecuencia se debe establecer la realidad de las labores desarrolladas por la demandante, para luego definir si estas participaban de los elementos de una relación legal y reglamentaria, de trabajo oficial, o eran propias de una contrato de prestación de servicios.

El análisis se fundamentará en el principio constitucional *de - primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por lo sujetos de las relaciones laborales -* consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política. De acuerdo a



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

este, la actividad desplegada por los individuos en las relaciones de trabajo, debe regirse por las premisas jurídicas y legales que regulan la materia, las cuales priman sobre las formalidades establecidas por quienes intervienen en la relación laboral, en este orden empleador y empleado no pueden so pretexto de una formalidad desconocer los lineamientos que la ley dispone sobre la materia, máxime cuando aquellas formalidades van en detrimento del trabajador.

Respecto de este principio, la Corte Constitucional expuso en la sentencia C - 665 de 1998, al ocuparse del estudio de exequibilidad del inciso 2 del artículo 2 de la Ley 50 de 1990, señaló:

“Y si la realidad demuestra que quien ejerce una profesión liberal o desarrolla un contrato aparentemente civil o comercial, lo hace bajo el sometimiento de una subordinación o dependencia con respecto a la persona natural o jurídica hacia la cual se presta el servicio, se configura la existencia de una evidente relación laboral, resultando por consiguiente inequitativo y discriminatorio que quien ante dicha situación ostente la calidad de trabajador, tenga que ser este quien deba demostrar la subordinación jurídica.”

Nuestro máximo órgano de cierre en lo Contencioso Administrativo no es ajeno al tema, y su evolución jurisprudencial al respecto fue expuesta en el siguiente pronunciamiento <sup>1</sup>

*“Al respecto, esta Corporación en fallos como el del 23 de junio de 2005 proferido dentro del expediente No. 0245 por el Dr. Jesús María Lemos Bustamante, ha reiterado 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 (...)*

*(...) Tal tesis, se contrapone a la Jurisprudencia anterior en la que se sostuvo que entre contratante y contratista podía existir una relación de coordinación en sus actividades, de manera que concurra un sometimiento a las condiciones necesarias*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, M. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, sentencia del cuatro (4) de marzo de dos mil diez (2010), expediente número 85001-23-31-000-2003-00015-01.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

*para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de horario, el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores o de tener que reportar informes sobre sus resultados, sin que ello signifique necesariamente la configuración del elemento de subordinación. Así se estipuló en sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado del 18 de noviembre de 2003, Rad. IJ-0039 M. P. Nicolás Pájaro Peñaranda (...)*

*(...) El razonamiento transcrito fue replanteado por la Sección Segunda, que en fallos como el inicialmente citado del 23 de junio de 2005, volvió a la tesis primigenia que había sido trazada ya desde la sentencia del 18 de marzo de 1999, con ponencia del Magistrado Flavio Rodríguez Arce (Exp. 11722 – 1198/98).*

*De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se recoge, que para acreditar la existencia de una relación laboral, es necesario probar los tres elementos inicialmente referidos, pero especialmente, que el supuesto contratista desempeñó una función pública en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público, constatando de ésta manera, que las actividades realizadas no son de aquellas indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales.*

*La Sala ha hecho prevalecer entonces, la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formas, cuyos supuestos fácticos deben ser materia de prueba.*

*Así, cuando se logra desvirtuar el contrato de prestación de servicios, se ha concluido el necesario reconocimiento de las prestaciones sociales causadas por el periodo realmente laborado, atendiendo a la causa jurídica que sustenta verdaderamente dicho restablecimiento, que no es otra que la relación laboral encubierta bajo un contrato estatal, en aplicación de los principios de igualdad y de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral consagrados en los artículos 13 y 53 de la Carta Política respectivamente, superándose de ésta manera la prolongada tesis que prohijaba la figura indemnizatoria como resarcimiento de los derechos laborales conculcados. (...)*

Y en pronunciamiento más reciente indicó que<sup>22</sup>:

---

<sup>22</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION SEGUNDA - SUBSECCION A - Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ - Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil dieciséis (2016) - Radicación número: 66001-23-31-000-2012-00241-01(2525-14) - Actor: JAIRO GIRALDO VALENCIA - Demandado: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

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

Entonces, en observancia del principio de primacía de la realidad consagrado en el artículo 53 de la constitución, no es la forma de vinculación al servicio público la que determina la relación existente sino la manera como fue desarrollada la labor; así, para que se desnaturalice el contrato de prestación de servicios y adquiera calidad de relación laboral, en este caso, que participa de los elementos de una relación legal y reglamentaria, es necesario demostrar la existencia de los tres elementos básicos de toda relación laboral, i) prestación personal del servicio, ii) subordinación y iii) remuneración como contraprestación por los servicios prestados.

Frente a los elementos de la relación laboral, es importante resaltar que la subordinación es el elemento que representa más importancia al momento de analizar el contrato realidad, porque da cuenta de la dependencia en el desarrollo de la función pública y desvirtúa de tajo la autonomía que reviste el contrato de prestación de servicios; sobre la subordinación en el reconocimiento de la relación laboral la H. Corte Constitucional<sup>3</sup> señala lo siguiente:

*“(...) el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud*

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-154 de 19 de marzo de 1997



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

*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.”*

Así las cosas, la declaración de la relación laboral con fundamento en el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, depende fundamentalmente de la actividad probatoria de la parte demandante, dirigida a desvirtuar la naturaleza contractual de la relación suscrita y la presencia real dentro de la actividad desplegada de los elementos de la relación, especialmente el de subordinación, que es el que descubre la existencia de una relación de servicio encubierta.

Dicho lo anterior se hace necesario el análisis del material probatorio arrojado al plenario, en aras de establecer las condiciones reales en que SANDRA CRISTINA PALACIOS TOVAR prestó sus servicios en la entidad demandada.

### **3. DE LO PROBADO EN EL PROCESO.**

En el sub examine las pretensiones tienen su fundamento en la prestación de un servicio personal de carácter laboral, según dice la demanda, mediante contratos de prestación de servicios, que se cumplieron entre el 17 de febrero de 2009 y el 31 de diciembre de 2011.

Analizado el material probatorio se tiene que la realidad de la prestación del servicio se conoce por medio de los distintos documentos y testimonios obrantes en el plenario, de la siguiente manera:

1. La demandante prestó sus servicios para la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO E.S.P., a través de contratos de prestación de servicios, desempeñando funciones de Supervisora, así:



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

- ✓ Contrato N° 047 del 17 de febrero de 2009, iniciado el 24 del mismo mes y año y finalizado el 23 de diciembre de 2009 (fols. 6 a 13 Anexo 1 – Contestación de demanda).
- ✓ Contrato N° 005 del 4 de enero de 2010, iniciado el 18 del mismo mes y año y finalizado el 17 de julio de 2010 (fols. 6 a 18 Anexo 2 – Contestación de demanda).
- ✓ Contrato N° 114 del 19 de julio de 2010, iniciado el 27 del mismo mes y año y finalizado el 26 de enero de 2011 (fols. 6 a 19 Anexo 3 – Contestación de demanda).
- ✓ Contrato N° 031 del 4 de febrero de 2011, iniciado en la misma fecha y finalizado el 3 de mayo de 2011 (fols. 7 a 15 Anexo 4 – Contestación de demanda).
- ✓ Contrato N° 112 del 13 de mayo de 2011, iniciado el 23 del mismo mes y año y finalizado el 30 de diciembre de 2011 (fols. 7 a 14 Anexo 5 – Contestación de demanda).

2. Se observa en los respectivos anexos los comprobantes de Orden de Pago Presupuestal de Gastos, en los que consta los pagos que recibió la señora SANDRA CRISTINA PALACIOS TOVAR por la ejecución de las funciones encomendadas mediante los contratos antes señalados.

3. En relación con la prestación personal del servicio, esta se desprende del objeto de los contratos suscritos (*“Prestar los servicios profesionales para desarrollar la supervisión de servicio de uso temporal otorgado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio E.S.P.”*), por cuanto así se desprende de las obligaciones contenidas en los contratos, y es sabido por los usos comunes que el servicio de supervisión debe prestarse de manera personal.

Acreditados los elementos de prestación personal del servicio y la remuneración, es del caso analizar si se cumplió el último elemento necesario para que se configure la relación laboral, es decir, LA SUBORDINACIÓN, de lo cual se destaca en la prueba testimonial e interrogatorio lo siguiente:



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

- La demandante al rendir el interrogatorio de parte solicitado por la entidad, indicó que para prestar algunos de los servicios a la EAAV, concretamente realizar las visitas operativas, usaba su vehículo personal en unas ocasiones, pero en otras era programada con los de la Unidad de Control de Pérdidas de Agua de la empresa. Que su horario era de 7:00 am a 12:00 m y de 2:00 pm a 6:00 pm., y cuando tenía que estar “en campo” debía reportarse vía telefónica con su superior inmediato. Que su puesto de trabajo se encontraba en la Oficina de Facturación de la empresa, en donde tenía un escritorio, un computador, usaba papelería de la empresa, y debía permanecer allí cuando no estaba “en campo”, sin que le fuera dable ausentarse. Que se sentaba a planificar las labores a ejecutar con su “jefe inmediata”, quien tenía la última palabra para decidir cuál debía realizar, al indagarse por el nombre y cargo, indicó que era la Subgerente Comercial Sandra Milena Villalobos y en ocasiones también recibía órdenes de la Gerente en ese momento. Que las funciones que ejecutaba las cumplían también personas de la planta de personal adscritas a la Unidad de Control de Pérdidas de Agua.
- El señor FRANKLIN LEONARDO RAMÍREZ BERNAL, por su parte, indicó que conoció a la demandante desde que ella comenzó a prestar sus servicios en la EAAV, puesto que él ya se encontraba vinculado a través de Cooperativa y era el Coordinador de Archivo del Área Comercial. Añadió que las funciones que desempeñó la señora Sandra Cristina antes eran desempeñadas por personal de planta de la entidad, que el horario que cumplía era de 7:00 am a 12:00 m y de 2:00 pm a 6:00 pm., que no podía ausentarse de su lugar de trabajo, y en ocasiones fue objeto de llamados de atención. Que incluso en ocasiones debía ejercer labores que estaban por fuera del objeto de los contratos, verbigracia, cuando hubo una ruptura en la bocatoma o racionamiento y debieron movilizarse con carrotanques para abastecer agua en la ciudad. Que en su puesto de trabajo tenía un escritorio, un computador y los elementos como papelería que usaba eran suministrados por la empresa. Cuando debía desplazarse a otro lugar,



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

usaba su vehículo personal en unas ocasiones, pero en la mayoría, el vehículo oficial de la empresa. Puntualizó que todo lo indicado en cuanto a la situación de la demandante en la empresa, se extendió durante todo el tiempo que estuvo vinculada, y que siempre hubo una continuidad sin importar las fechas de celebración y ejecución de los contratos.

- La señora AVELINA ESPITIA MÉNDEZ informó que también fue compañera de la demandante en la EAAV, habiendo laborado entre el año 2006 y 2011 como Analista de Facturación. Que antes de que la señora Sandra Cristina fuera contratada por la entidad, otra persona de la planta de personal, adscrita a la Unidad de Pérdidas de Agua de la Subgerencia Comercial, cumplía las funciones que luego pasó a ejecutar ella, las cuales eran asignadas por la Subgerente Comercial. Que contaba con un puesto de trabajo dentro de la empresa y todos los elementos con los cuales cumplía sus labores eran suministrados por la entidad, igualmente, que el horario que cumplía era de 7:00 am a 12:00 m y de 2:00 pm a 6:00 pm, y no se podía ausentar del lugar de trabajo durante dicho horario, so pena de recibir un llamado de atención por parte de la Subgerente Comercial o de la Gerente.

De lo narrado por los testigos se puede concluir que concuerdan en que la señora Sandra Cristina Palacios Tovar cumplía funciones de supervisión de obras, debía cumplir un horario para ejecutar sus labores de 7:00 am a 12:00 m y de 2:00 pm a 6:00 pm, que no se podía ausentar de su lugar de trabajo durante dicho horario, igualmente recibía llamados de atención por parte de su superior, la Subgerente Comercial, y sobre todo, que existe en la entidad personal de planta que cumple las mismas funciones por ella ejecutadas.

Por otro lado es necesario establecer conforme a la realidad descrita, si la actividad realizada se rige bajo los parámetros de un contrato estatal de prestación de servicios personales como lo dispone el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, o si en cambio, participa de los presupuestos de un régimen legal y reglamentario aplicable a los empleados públicos.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

Valorados los testimonios recaudados, se concluye que las funciones desempeñadas por la demandante, se encuadran dentro del ejercicio de un cargo de carrera, toda vez que la actividad que para la época desempeñaba como Supervisora de Obras no correspondía a funciones de dirección, y su actividad tampoco se relacionaba con las labores de los trabajadores oficiales.

Entonces, la actividad que para la fecha de desvinculación desempeñaba la demandante eran las mismas que cumplían empleados de planta de la entidad adscritos a la Subgerencia Comercial, por lo mismo, la vinculación para ejercer sus mismas funciones mediante contrato de prestación de servicios no es procedente y si bien es cierto el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, autoriza la celebración de contratos de prestación de servicios para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, también lo es, que la misma disposición hace la salvedad en el sentido de que se debe contratar, cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta, o requieran conocimientos especializados y segundo, que se contraten por un término estrictamente indispensable.

En el caso concreto no se percibe que los servicios personales cumplidos por la señora Sandra Cristina, sean de aquellos que no pueda realizar el personal de planta, en cuanto su duración, dice la ley, será - - *por el término estrictamente indispensable* -, lo que conlleva a que la utilización de la figura contractual sea extraordinaria, y opere sólo para salvar situaciones especiales de la administración pero no para convertir el contrato de prestación de servicios en una relación permanente, continua y estable, porque soslaya el principio de la primacía de la realidad, desvirtuando la relación legal y reglamentaria señalada para los empleados públicos.

Conforme a las pruebas documentales allegadas al plenario, se observa que existió una vinculación permanente con pequeños lapsos de interrupción, circunstancia que desvirtúa el carácter temporal, característica propia de los contratos de prestación de servicios.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

Considera el Despacho que en el caso bajo análisis no se configura un contrato de prestación de servicios, empero se materializa una relación laboral que si bien no confiere la calidad de empleado público, da lugar a declarar que las labores prestadas por la demandante participaban de los elementos de una relación legal y reglamentaria, toda vez que no sólo es la vulneración a la ley la que se materializa, sino la trasgresión a un principio de fundamento constitucional, el que resulta quebrantado con el actuar de la administración.

Si los servicios inicialmente contratados por la entidad se tornaron necesarios e imprescindibles para el desarrollo de actividades relacionadas con el funcionamiento de la entidad, la demandada no podía, abusando de la facultad de contratación atribuida por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, mantener una relación laboral oculta bajo órdenes de prestación de servicios, y luego contratos de prestación de servicios, en detrimento de los derechos del trabajador.

Conforme al principio de primacía de la realidad, existió una relación de servicio de facto, la cual tiene que ser amparada bajo el mandato del artículo 53 superior, garantizando así, los derechos del trabajador, (prestaciones y emolumentos laborales no pagados bajo el contrato estatal), que laboró bajo las mismas condiciones de un empleado de planta, pero sin gozar de los derechos y atributos de esa clase de vinculación, en consecuencia deberá el Juez declarar la existencia de la relación laboral entre la entidad y la demandante, pues no es permisible que la administración vulnere los derechos de los trabajadores, quienes sucumben ante la posición patronal que aquella ejerce, apartándose de los principios de la función pública y de la Constitución Política.

En virtud de lo expuesto la Administración debe asumir la protección y el restablecimiento de los derechos desconocidos, toda vez que dentro del plenario se encuentra probada la relación de servicio con la entidad demandada y la naturaleza de la labores ejecutadas por la actora, también se acreditó la omisión por parte de la entidad en el pago de las prestaciones sociales durante el periodo en que la demandante laboró al servicio de la Subgerencia Comercial de la



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio, y una vez concluyó su labor, razones suficientes para que proceda la anulación del acto acusado y en su lugar se declare y reconozca la existencia de una relación laboral con las consecuencias prestacionales que corresponden a la labor desarrollada por la demandante.

Corolario de lo anterior, habrá de declararse la nulidad 20141300028811 de fecha 28 de julio de 2014, suscrito por el Gerente de la entidad demandada, mediante el cual se negó el reconocimiento y pago de prestaciones sociales a la demandante.

#### **4. DEL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Con base en el principio de primacía de la realidad – Art. 53 C. P –, habrá de declararse que entre SANDRA CRISTINA PALACIOS TOVAR y la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO E.S.P. existió una relación laboral que participó de los elementos de una relación de servicio legal y reglamentaria, la cual estuvo vigente entre el 24 de febrero de 2009 (fecha en que inició su primer contrato) y el 30 de diciembre de 2011.

Sin embargo, la pretensión relativa a ordenar el reintegro de las sumas descontadas por concepto de retención en la fuente, toda vez que dichos descuentos obedecieron a sumas de dinero devengadas por la demandante en su momento, por concepto de contratos de prestación de servicios, con lo cual estuvo de acuerdo la demandante al suscribirlos. Diferente es, que la entidad hubiera desdibujado la naturaleza de dichos actos jurídicos para convertirlos en una relación laboral, la cual será declarada con la presente providencia, como ya se anunció.

Aunado a lo anterior, en virtud del principio de solidaridad, no es viable ordenar el reintegro de sumas de dinero que tenían como objeto el pago de un impuesto legalmente establecido, es decir, la entidad accionada las descontó actuando como mero agente retenedor designado por el Estado Colombiano.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

En cuanto al ingreso base de liquidación para efectos del reconocimiento de las prestaciones sociales, sobre este punto es dable destacar lo reiterado en diversos pronunciamientos de la Sección Segunda del Consejo de Estado, referente al reconocimiento a título de indemnización reparatoria de las prestaciones sociales dejadas de percibir, en los cuales ha indicado que cuando no es posible establecer el cargo de planta dentro de la entidad y sus emolumentos como referente para el restablecimiento del derecho, es dable tomar como base los honorarios devengados en los contratos suscritos, debidamente indexados. En efecto el alto tribunal ha indicado:

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

*Respecto a la liquidación de la condena, encuentra la Sala, que es razonable la posición que ha venido sosteniendo la Sección Segunda al ordenar a título de reparación del daño, el pago de las prestaciones sociales, 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 los 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”<sup>4</sup>.*

Así las cosas se ordenará el reconocimiento de todos las prestaciones laborales que devenga el personal de planta de la entidad que ejecuta o ejecutaba labores

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda, Sent. del 19 de febrero de 2009. Rad. 3074-05. C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

de supervisión de obras, tomando como base el monto debidamente indexado, que devengó por concepto de honorarios la demandante.

En cuanto a las prestaciones compartidas (vr. gr. pensión y salud), se ordenará a la demandada el pago a favor de la actora de los porcentajes de cotización que le correspondían de conformidad con la Ley 100 de 1993, pagos que en virtud de los Contratos de Prestación de Servicios, debieron ser asumidos totalmente por el presunto contratista. No obstante, en caso de que los respectivos aportes no se hayan efectuado por parte de la demandante, con fundamento en el artículo 282 de la Ley 100 de 1993, la Entidad deberá efectuar las cotizaciones respectivas a los dos Sistemas, descontando de las sumas que se adeudan a la demandante el porcentaje que a ésta corresponda.

De mismo modo y en consideración a que los derechos y obligaciones laborales para la entidad demandada, nacen con ocasión a la presente sentencia, es que no hay lugar a ordenar la aplicación del contenido de la Ley 244 de 1995 pues la morosidad (sobre las cesantías reconocidas) empieza a contarse a partir de la ejecutoria de esta sentencia, como tampoco se aplicará la sanción por el no pago oportuno de aportes a seguridad social establecida en los artículos 22 y 23 de la Ley 100 de 1993.

También se deja en claro de que no opera para el presente caso la prescripción de las obligaciones reclamadas ante la jurisdicción, toda vez que el último vínculo contractual se finiquitó el 30 de diciembre de 2011, y la reclamación fue hecha ante la accionada el 8 de julio de 2014, como se observa en el sello plasmado de recibido de la EAAV (fol. 11), es decir que no pasaron los tres años para reclamarlas<sup>5</sup>.

## 5. DE LA ACTUALIZACIÓN DE LA CONDENA

---

<sup>5</sup> SENTENCIA DE 9 DE ABRIL DE 2014, EXP. 20001-23-31-000-2011-00142-01(0131-13), M.P. LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO. ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO) Boletín 148 del 31 de julio de 2014.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

La entidad condenada actualizará los valores así: de la suma, debidamente indexada, equivalente a la que se debió pagar hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, restará la suma, debidamente indexada, correspondiente a lo pagado, con la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es el valor de la base pensional actualizada con la inclusión de los reajustes de ley por el guarismo que resulta al dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice inicial vigente a la fecha en que se le empezó a pagar la pensión a la parte demandante.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente, para cada mesada pensional, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de causación de cada una.

Así mismo, estos valores devengarán intereses de mora en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A.

## 6. COSTAS.

Teniendo en cuenta la nueva postura esbozada por la Sección Segunda del Consejo de Estado respecto al tema de la condena en costas<sup>6</sup>, según la cual, se deben valorar aspectos objetivos relacionados con su causación, tal como lo

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, Consejero Ponente William Hernández Gómez, Radicado 1300123330000130002201 (12912014), Sentencia del 7 de abril de 2016.  
Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección B, Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter, Radicado 54001-23-33-000-2012-00180-01(1706-15), Sentencia del 19 de enero de 2017.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

establece el Código General del Proceso; pues consideró el alto tribunal que una de las variaciones que introdujo el CPACA fue cambiar del criterio subjetivo que predicaba el CCA, al objetivo, y en ese entendido, en toda sentencia se debe disponer sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

Considerando que en el presente caso se decidió un asunto de carácter laboral, cuya controversia no causó expensas que justifiquen la imposición de costas, el Despacho se abstendrá de condenar en este sentido.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad del Oficio No. 20141300028811 de fecha 28 de julio de 2014, suscrito por el Gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio ESP, que negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a la demandante.

**SEGUNDO: DECLARAR** que entre SANDRA CRISTINA PALACIOS TOVAR y la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO ESP existió una relación laboral que participó de los elementos de una relación de servicio legal y reglamentaria, entre el veinticuatro (24) de febrero de dos mil nueve (2009) y el treinta (30) de diciembre de dos mil once (2011), por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO: ORDENAR** a la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO ESP como restablecimiento del derecho, reconocer y pagar a favor de SANDRA CRISTINA PALACIOS TOVAR, las prestaciones sociales inherentes al cargo que desempeña funciones de supervisión de obras en la



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO

entidad, tomando como base el monto devengado por concepto de honorarios en los contratos suscritos, debidamente indexado, así como el reconocimiento y pago de los aportes a salud, pensión y riesgos profesional (ahora ARL) conforme se indicó en la parte motiva de esta sentencia, correspondientes al periodo comprendido entre el veinticuatro (24) de febrero de dos mil nueve (2009) y el treinta (30) de diciembre de dos mil once (2011), sumas que se reconocerán y ajustarán de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**CUARTO:** Negar las demás pretensiones de la demanda.

**QUINTO:** Sin condena en costas.

**SEXTO:** Una vez ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría y a costa de la parte interesada, expídanse copias que sean solicitadas del presente fallo indicando cuál presta mérito ejecutivo y devuélvase el remanente de la suma que se ordenó consignar por concepto de gastos del proceso, si a ello hubiere lugar, dejando constancia de dicha entrega y archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**LICETH ANGÉLICA RICAURTE MORA**

**Juez**