



Juzgado Décimo Administrativo Circuito Judicial de Ibagué

Ibagué, diecinueve (19) de diciembre del dos mil veintidós (2022)

Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado: 73001 33 33 010 2019 00166 00
Demandante: LORENA AMAYA ÁLVAREZ
Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL
Tema: Contrato realidad.
Asunto: Sentencia

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y no encontrándose causal de nulidad que invalide lo actuado y cumplidos los presupuestos y las ritualidades procesales, se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió la señora **LORENA AMAYA ÁLVAREZ** en contra de la **NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL** procediendo el despacho a emitir los argumentos que soportan dicha decisión.

1. PRETENSIONES

1.1 Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio No. **S 2018-JETAF – GRUAD 1.110** del **22 de octubre de 2018**, expedido por la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional - Jefe Área Sanidad - Tolima, mediante la cual se negaron las peticiones solicitadas por la señora **Lorena Amaya Álvarez**.

1.2 como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho se declare que, entre la señora **Lorena Amaya Álvarez** y la **Nación-Ministerio de defensa-Policía nacional** existió una relación laboral de derecho público o contrato realidad, entre el **nueve (9) de febrero del 2012** y el **treinta y uno (31) de julio de 2018**, sin solución de continuidad, disfrazado bajo la figura de contrato de prestación de servicios, con base en el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades.

1.3 Declarar que la terminación del contrato se produjo de manera injustificada y unilateral por la accionada.

1.4 Se condene a la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, al pago de las acreencias laborales dejadas de percibir por mi mandante como los salarios, prestaciones sociales, emolumentos y demás remuneraciones y prestaciones tales como cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones, prima de vacaciones, bonificaciones, prima de servicios, prima de navidad, prima de actividad, prima de alimentación, subsidio familiar conforme lo dispone el Decreto 1214 de 1990, aportes que le correspondía pagar por concepto de pensión y cajas de compensación, indemnización por mora en el pago de las cesantías, equivalente a un día de salario por cada día de retardo de conformidad con el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, Ley 244 de 1995 y 1071 de 2006 y demás derechos dejados de pagar a la accionante.

1.5 El tiempo laborado por la demandante, suscrito bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, se compute para efectos pensionales, según reiteradas sentencias de Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

1.6 Que se reconozca y pague a la accionante a título de indemnización, las cotizaciones de caja de compensación durante el periodo acreditado en que prestó sus servicios.

1.7 Se ordene el pago efectivo e indexado de los dineros que resulten de la reliquidación solicitada y las sumas efectivamente canceladas por concepto de prestaciones sociales y demás emolumentos salariales, desde el 9 de febrero de 2012 hasta el 31 de julio de 2018.

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los siguientes hechos susceptibles de sintetizar así:

2.1 Que la señora **Lorena Amaya Álvarez** estuvo vinculada mediante contratos de prestación de servicios al área de sanidad-Policía nacional DETOL entre 9 de febrero de 2012 hasta el 31 de julio de 2018, prestando sus servicios profesionales como psicóloga.

2.2 Entre la Policía nacional-área de sanidad y la accionante se suscribieron los siguientes contratos de prestación de servicios profesionales:

Contrato No.	Duración	Desde el:	Hasta el:
40 7 20006 2012	6 meses	9 de febrero de 2012	08 de agosto de 2012
40 7 20108 2012	9 meses y 5 días	27 de agosto de 2012	31 de mayo de 2013
40 7 20111 2013	11 meses y 14 días	17 de junio del 2013	31 de mayo de 2014
40 7 20122 2014	6 meses y 15 días	4 de junio de 2014	18 de diciembre de 2014
0 7 20234 2014	8 meses y 13 días	19 de diciembre de 2014	31 de agosto de 2015
870 7 20195 2015	10 meses y 25 días	16 de septiembre de 2015	10 de agosto de 2016
87 7 20139 2016	10 meses y 3 días	29 de agosto de 2016	30 de junio de 2017
87 7 20141 2017	8 meses y 15 días	17 de julio de 2017	31 de marzo de 2018
Adición y prorroga 001. 87 7 20141 2017	4 meses	Marzo de 2018	31 de julio del 2018

2.3 La Oficina de Talento Humano del Área de Sanidad Tolima del Departamento de Policía del Tolima, justificó la contratación de la accionante, expidiendo certificación de inexistencia en la planta, de personal para satisfacer la totalidad de los requerimientos necesarios, para cumplir con la prestación del servicio.

2.4 Que, entre la fecha de terminación de un contrato y la suscripción del siguiente, se presentaron vacíos, es decir, lapsos que no fueron cubiertos por los respectivos contratos, sin recibir pago alguno

2.5 Las labores desempeñadas tenían carácter exclusivo, pues la dedicación y jornada no le permitían a mi poderdante desempeñar otro contrato.

2.6 Las funciones siempre las desempeñó bajo estrictas instrucciones, sin que existiera autonomía, si no total subordinación y dependencia.

2.7 Los cargos que desempeñó son de aquellos clasificados dentro del giro ordinario y permanente de la entidad, por lo que su desempeño no podía estar a cargo de un contratista.

2.8 La realidad contractual indica, que cumplió funciones como si se tratara de un empleado público de hecho, por lo que deben ser reconocidas sus garantías laborales en igualdad de condiciones a un empleado público de planta.

2.9 La señora **Amaya Álvarez** con derecho de petición radicado No **004453 del 5 de octubre del 2018** solicitó a la accionada se, reconociera la existencia de una relación legal y reglamentaría entre el Departamento de Policía Tolima y la accionante, en virtud de los contratos de prestación de servicios celebrados.

2.10 Solicitó además, el pago de las acreencias laborales dejadas de percibir tales como: cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones, primas de vacaciones, bonificación por recreación, primas de servicios, prima de navidad, bonificación por servicios prestados, auxilio de transporte, subsidio familiar, los aportes correspondientes a pensión y caja de compensación, indemnización por mora en el pago de las cesantías, dominicales y festivos, descansos, dotación y demás derechos dejados de pagar.

2.11 El jefe área de sanidad DETOL mediante oficio **S-2018 / JEFAT – GRUAD – 1.10 del 22 de octubre del 2018** negó la petición, informando que, de acuerdo con los presupuestos del numeral 1 literal D artículo 24 ley 80 de 1993 los contratos de prestación de servicios celebrados es un contrato estatal que no genera relación laboral, ni prestaciones sociales y se celebran por el término estrictamente indispensable

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Dentro del término legal y por intermedio de apoderado judicial la entidad territorial accionada contesto la demanda¹ y se opuso a todas y cada una de las pretensiones y condenas solicitadas en el escrito de la demanda, por carecer de fundamento legal y de respaldo probatorio, pues el actor solicita a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la nulidad del acto administrativo oficio No.S-2018-JAFAT-GRUAD1.110 de fecha 22-10-2018 mediante el cual se negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, en atención a los contratos de prestación de servicios, que firmo la demandante con sanidad del Departamento de Policía Tolima.

Las pretensiones objeto de la demanda no tiene prosperidad jurídica, en el entendido que carecen de fundamentación fáctica y jurídica, debiendo en todo caso su Señoría absolver a mi poderdante de ellas, toda vez que el acto administrativo antes mencionado, fue expedido por autoridad competente, esta ajustado a la Constitución y la Ley, por lo cual la carga de la prueba de la ilegalidad la tiene la parte actora, situación que no ha demostrado ni demostrara en el proceso.

Indicó que no es cierto que la accionante tenía dependencia y subordinación como dice el texto de los hechos de la demanda, ello no es verdad, dado que no puede pretenderse que las coordinaciones para poder darse la ejecución del objeto contractual se tratan de relaciones patronales, dado que es apenas lógico que se llegue a concertaciones, previa determinación del contratista, quien en ultimas dispone la manera en la que a su conveniencia puede cumplir con la actividad, para la cual fue contratada.

Agregó que ello se prueba con los anexos de la contestación de la demanda, allegando las macro agendas que la misma demandante presentaba a la policía nacional, haciendo saber cómo, cuando y de qué manera ejecutaría el objeto contratado, aspectos que serán ampliados por los jefes de sanidad, de incorporación y jefes de sanidad de la escuela Gabriel González en el Espinal Tolima, citados a declarar.

Se opone a la manifestación de que se tenía un margen de años trabajando, pues las pruebas indican cosa contraria y no obra prueba de que se le impusieran horarios, juez, ya que se harán comparecer testigos que podrán manifestar si las horas en que la ahora

¹ Archivo 10 expediente digital

demandante asistía a cumplir con lo pactado eran impuesto o si eran producto de la coordinación y concertación para coadyuvar en la prestación de un servicio tan delicado con el de la salud, que implica unas complejas maneras de atenderse no por mera liberalidad o capricho de las partes contractuales, sino del requerimiento de los usuarios.

Respecto de la exclusividad y o posibilidad de otro contrato, se desvirtuaría con las macro agendas como ya se dijo y además con el testimonio del personal policial que fungió como supervisor del contrato, en el que se sabe que, incluso sus horarios obedecían a necesidades de cuidado de su menor hija, según lo hizo saber.

Indicó que la señora LORENA AMAYA ALVAREZ, prestó sus servicios como psicóloga a favor de sanidad de la Policía en el Tolima, en desarrollo del objeto contractual de los contratos de prestación de servicios suscritos, al amparo del artículo 32 de la Ley 80 de 1.993 define los contratos así: "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: (...) 3o. **Contrato de prestación de servicios:** Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable"

Cada uno de los contratos tiene un término de duración y vigencia expresamente establecido, por lo que mal haría la parte actora en pretender extender una vigencia a la pactada dentro del contrato, para poder acceder a sus pretensiones, más aún si se tiene en cuenta que las vigencias de los contratos de prestación suscritos, fueron conocidas por la accionante con antelación a la firma del mismo contrato.

Aseveró que durante la relación que mantuvo la Policía Nacional con la parte actora, pagó todas las sumas de dinero que se causaron con ocasión del vínculo contractual de Prestación de Servicios, por lo tanto, no se le adeuda nada por la terminación de los contratos.

Advierte que el acto administrativo atacado, fue expedido por funcionario competente y su contenido está ajustado plenamente al ordenamiento Constitucional y Legal vigente. esta presunción invierte la carga de la prueba y deja en cabeza del demandante la obligación de desvirtuarla.

Por lo anteriormente expuesto, habiéndose expedido el acto administrativo acusado por funcionario competente, en forma regular y en ejercicio de las atribuciones legales, comedidamente me permito solicitar al Honorable Juez abstenerse de declarar la nulidad del acto acusado, por lo expuesto en este escrito y como consecuencia de ellas, sean negadas las súplicas de la demanda.

Propuso las excepciones de: *1. Acto ajustado a la Constitución y a la Ley. 2. Cobro de lo no debido. 3. Imposibilidad de condena en costas. 4. Genérica*

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

4.1. Parte demandante

El apoderado judicial en el escrito de alegaciones finales² expone que de los testimonios se extrae que se debía cumplir las metas asignadas por la Policía Nacional manejando

² Archivo 32 expediente digital

unas macro agendas de 173 horas que debían realizarse, lo que significaba que en ocasiones debía laborarse los fines de semana, debido al requerimiento del servicio y que por órdenes del jefe de incorporación, la señora Lorena Amaya debía desplazarse a los municipios del sur del Tolima como Planadas, San Antonio, a Chaparral, al lado de Cunday, Carmen de Apicalá, Coello, para todo el tema de incorporaciones, presenciando dichas órdenes dadas e incluso, realizando el desplazamiento de dichos profesionales entre Girardot y Espinal.

Señaló que de estos testimonios es viable concluir que pese a los sucesivos contratos de prestación de servicios lo que en realidad existió entre las partes fue una vinculación legal y reglamentaria, resaltándose la subordinación en cuanto a la facultad de exigir el cumplimiento de un horario, sin que pudiera disponer con libertad y forma para ejecutar la actividad contratada, adicional a que este se ejecutó por un amplio periodo de tiempo, así como la entrega de los elementos de trabajo por parte de la Policía Nacional para desempeñar la labor y la realización de diversas capacitaciones e inducciones, las cuales, escapan de la esfera de la contratación administrativa.

De igual forma, de manera reiterada, la Subsección “A” de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso del Consejo de Estado, retomó su posición, la cual resume que, de existir una prestación personal de un servicio, una remuneración y la subordinación o dependencia, existe una verdadera relación de trabajo, por lo que da prevalencia a los principios constitucionales ya mencionados.

Indicó que la actual posición del Consejo de Estado, privilegia la aplicación de las normas constitucionales sobre protección al trabajo, el trabajador y los derechos irrenunciables de éste, garantía dentro de la cual se encuentra la de la prevalencia de la realidad sobre la forma.

Señaló que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado³ en sentencia de unificación respecto a la subordinación precisó:

“De igual manera, en reciente decisión la Subsección B de esta sección segunda recordó que (i) la subordinación o dependencia es la situación en la que se exige del servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y se le imponen reglamentos, la cual debe mantenerse durante el vínculo; (ii) le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor sea inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral y puedan reconocerse derechos económicos laborales a quien fue vinculado bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios que ocultó una verdadera relación laboral, no se le puede otorgar la calidad de empleado público, dado que para ello es indispensable que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión.

Respecto del reconocimiento y liquidación de las prestaciones sociales con base en el valor de los honorarios pactados en el contrato de prestación de servicios y la improcedencia del reconocimiento de diferencias salariales con el personal de planta de una entidad pública, la máxima autoridad de esta Jurisdicción ha establecido:

“Se precisa que el pago de prestaciones sociales a que tiene derecho el accionante es consecuencia de la nulidad del acto acusado (oficio 31548 de 24 de octubre de 2013, de la secretaria de educación y de la directora administrativa de prestación del servicio y administración de plazas docentes), como se determinó en la referida sentencia de unificación de 25 de agosto de 2016, de la sección segunda de esta Corporación, a título de restablecimiento del derecho; pero ello no conlleva reconocerle el estatus de empleado público, ya que tal

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, Bogotá, D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 23001-23-000-2013-00260-01 (0088-2015).

condición presupone la existencia de un acto administrativo que disponga el nombramiento, de la posesión del cargo y de la disponibilidad presupuestal; por esta misma razón, tampoco le asiste el derecho al reconocimiento de las diferencias salariales que podrían existir entre los servidores de planta que prestaban el servicio de vigilancia y lo por él devengado (cualquiera que haya sido su vinculación, esto es, prestación de servicios con el ente demandado o contrato laboral con Servitemporales SA), comoquiera que las prestaciones sociales reconocidas en esta sentencia se liquidan con base en el valor pactado como honorarios, porque, de lo contrario, se itera, sería otorgarle al demandante la calidad de empleado público, de la cual carece y, por ende, no es beneficiario de todas las condiciones salariales a las que tendría derecho un servidor de planta”.

4.2. Parte demandada.

El apoderado de la Policía Nacional allegó memorial contentivo de los alegatos de conclusión⁴ y solicitó al despacho, se tenga en consideración que la decisión adoptada por la administración en el acto atacado se ajusta a los preceptos legales contenidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 y los profusos pronunciamientos de la máxima corporación de lo Contencioso Administrativo.

Ruega considerar igualmente, que el servicio prestado por la demandante fue la psicología, que, por las condiciones especiales del servicio, lógico resulta que la administración deba coordinar las prestaciones de los servicios, por su especial condición de permanente y continuo y lógico resulta que el servicio fuera prestado en forma personal por la actora, ya que la contratación recaía entre otras por su condición como psicóloga, objeto contractual que debía desarrollar intuitu personae.

Agregó que la señora LORENA AMAYA ALVAREZ, presto sus servicios como psicóloga a favor de sanidad de la Policía en el Tolima, en desarrollo del objeto contractual de los contratos de prestación de servicios suscritos, porque así se estipuló en los contratos suscritos entre las partes, que era de prestación de servicios, regulados por la Ley 80 de 1.993, como se advierte del título de las minutas de los contratos, condición que es reiterada y clarificada extensamente en el contenido de las minutas que adjunta el actor en el libelo demandatorio.

Es imperioso precisar que en la Policía Nacional el régimen de contratación de personal civil se rige por lo establecido en el Decreto 1214 de 1.990, por medio del cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, el artículo 3 del mencionado Decreto clasifica el personal civil de la POLICIA NACIONAL en empleados públicos y trabajadores oficiales.

Ahora bien, del estudio de la anterior normatividad, se desprende la manera legal por medio de la cual la Policía Nacional, puede vincular a un particular en su planta de personal y también la forma de contratar labores específicas que se requieran **por no existir el cargo en la planta autorizada por ley**, lo cual se hace en virtud de lo señalado en la ley 80 de 1.993, como es el contrato de prestación de servicios; se advierte de las minutas de los contratos suscritos por el actor y la Policía Nacional, que el objetivo de la contratación fue para garantizar el servicio de salud como se evidencia, en todas las minutas adjuntas por la parte actora.

Al suscribir estos contratos, la demandante era concedora de la normatividad por medio de la cual se regía su vinculación contractual con la Policía Nacional, el tratamiento que se le daba, era el de un contratista, no el de un empleado.

Mas que por la denominación, sin mayores elucubraciones puede diáfananamente determinarse que en desarrollo del contrato de prestación de servicio suscrito entre las

⁴ Archivo 33 expediente digital

partes, no se desvirtuó las características propias de un contrato de prestación de servicios y corolario de ello no puede pretenderse la configuración de un contrato realidad.

Menos aun con la orfandad probatoria aportada por la parte demandante, pues no prueba con medios idóneos aceptados por la ley o la jurisprudencia cuyo mayor desarrollo ha tenido el tema que nos ocupa, que se hayan estructurado los elementos que constituyan un vínculo laboral, a los que me referiré en más detalle, especialmente la de la subordinación, por lo que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar.

4.3 Ministerio Público

El señor agente del ministerio público realizó un recuento normativo aplicable a los contratos de prestación de servicios, señalando las diferencias existentes entre estos y los contratos de trabajo, además, lo señalado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado respecto de la teoría de la primacía de la realidad sobre las formas.

Con fundamento en lo anterior, de acuerdo al acervo probatorio que reposa en el expediente y luego de hacer un recuento Constitucional. Legal y Jurisprudencial en especial lo consagrado en los arts. 25, 122, 125 de nuestra carta magna, 13, 23, 53 del Código Sustantivo del Trabajo y las Sentencias T-388/20, SU -040/18, T-104/17, T-029/16, T-345/15, T-490/10, T-903/10, C-614/09, T-335/04, C-154/97 entre otras.

El Agente del Ministerio Público considera que le asiste razón a la accionante para que se accedan a las pretensiones al considerar que se encuentran acreditados los tres elementos propios de una relación laboral y por ende se debe condenar a la parte demandada a reconocer y pagar las respectivas prestaciones sociales a que tenga derecho, aplicando la prescripción si hubiese a lugar y deduciendo los descuentos de Ley.

4. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO.

4.1. Tesis de las partes

4.1.1 Parte accionante.

Se debe acceder a las pretensiones de la demanda declarándose la nulidad del acto administrativo que negó las peticiones, teniendo en cuenta que, en aras de hacer triunfar la relación laboral sobre las formas que pretendan ocultarla, es dable acudir a los principios constitucionales del artículo 53 de la C.P. que contempla la primacía de la realidad sobre las formalidades, establecidas por los sujetos de las relaciones laborales y la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas, con la finalidad de exigir la especial protección en igualdad de condiciones a quienes realizan la misma función pero en calidad de provisional.

La entidad demandada viola desde todo punto de vista esta normatividad, al no pagar las acreencias laborales a la accionante, sin justa causa, desconociendo y haciendo caso omiso al principio de progresividad laboral, que encierra la norma superior.

4.1.2 Parte accionada.

Deben negarse las pretensiones pues el acto administrativo atacado fue expedido por la autoridad administrativa competente, en forma regular, en ejercicio de las atribuciones conferidas en apego a la Constitución y la ley y la demandante asistía a cumplir con lo pactado producto de la coordinación y concertación para coadyuvar en la prestación de un servicio tan delicado con el de la salud, que implica unas complejas maneras de atenderse

no por mera liberalidad o capricho de las partes contractuales, sino del requerimiento de los usuarios y el horario no le fue impuesto e incluso sus horarios obedecían a necesidades de cuidado de su menor hija, según lo hizo saber.

5. Problema Jurídico

Procede el despacho a determinar si, ¿ debe declararse la existencia de una relación laboral entre la señora **Lorena Amaya Álvarez** y la **Policía Nacional**, por el periodo comprendido entre el 9 de febrero del 2012 y el 31 de julio del 2018, y como consecuencia ordenar a la entidad accionada el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y los aportes a la seguridad social que se hayan causado durante dicho término o declarar que el acto administrativo demandado se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico?

6.1 Tesis del despacho

Se negarán las pretensiones de la demanda, como quiera que, en desarrollo del presente proceso, no se demostró que en los contratos suscritos entre la señora psicóloga Lorena Amaya Álvarez y la Policía Nacional-área de sanidad, la accionante hubiese ejecutado las actividades con total subordinación, con un horario plenamente establecido y bajo estrictas ordenes emanadas del contratante

7. Marco legal y jurisprudencial

7.1 Contrato de prestación de servicios

En primer lugar, ha de señalarse que el principio de la primacía de la realidad sobre las formas, previsto en el artículo 53 de nuestra Carta Política, tiene plena operancia en aquellos eventos en que se haya celebrado contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral.

Así las cosas, configurada la relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación del vínculo desde el punto de vista formal, haciéndose valer la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla⁵.

Pues en efecto, el artículo 25 de la Constitución Política señala que el trabajo es un derecho fundamental que goza de especial protección del Estado, de ahí que debe proteger a todas las personas de vinculaciones diferentes a un contrato laboral, en donde efectivamente se cumplan funciones y se desarrollen actividades en las mismas condiciones que otros empleados vinculados a las mismas entidades, a fin de garantizar todas las prestaciones de seguridad social a que tengan derecho.

De modo que la Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, al definir el contrato estatal señaló que el mismo corresponde a un acto jurídico generador de obligaciones celebrado por entidades públicas en ejercicio de la autonomía de la voluntad, y que, entre otros, puede celebrarse con el objeto de obtenerse la prestación de servicios personales particulares, en tal sentido consagró la norma:

“ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.

(...)

3o. Contrato de Prestación de Servicios.

⁵ sentencia de 22 de noviembre de 2012. sección segunda. subsección b. expediente: 25000-23-25-000-2008-00822-02. referencia 2254-2011. actor: José Luis Buriticá Bohórquez. demandado: E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento en liquidación.

*Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. **Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.***

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.” (Negrilla fuera de texto)

Al respecto, es su estudio de exequibilidad de la norma, la Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997⁶, con ponencia del Magistrado Hernando Herrera Vergara, señaló en cuanto al contrato de prestación de servicios, que estos solo pueden ser celebrados por el Estado, en aquellos eventos en que las funciones no sean desarrolladas por personal vinculado a la entidad o cuando se requiere conocimientos especializados.

En tal orden, definió el Tribunal Constitucional como características del mismo, **i)** que el **objeto contractual** hace relación a la ejecución temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad, en cabeza de una persona con experiencia y formación profesional en una materia determinada, **ii)** asimismo, que goza el contratista de **autonomía e independencia** desde el punto de vista técnico y científico, disponiendo de un amplio margen de discrecionalidad para la ejecución del objeto contractual dentro del plazo y bajo las condiciones acordadas, **iii)** y que, su vigencia es **temporal**, pues se da solo por el plazo indispensable para ejecutar el objeto contractual.

En efecto manifestó el máximo órgano constitucional, que, si bien por regla general la función pública es prestada por el personal perteneciente a la entidad oficial, solo en los eventos en que las actividades de la administración no puedan ser realizadas por los empleados adscritos a la planta o se requieren de conocimientos especializados, podrán ser ejercidas bajo el contrato de prestación de servicios.

De manera que su duración se encuentra limitada al tiempo requerido para el cumplimiento del objeto contractual, pues en la medida en que dichas actividades se tornen permanentes e indefinidas, se desvirtúa su carácter excepcional, y lo que antes era una labor temporal se hace necesaria, obligando a la adopción de medidas que los incluyan en la respectiva planta, en cumplimiento del mandato constitucional⁷.

Por lo que el carácter excepcional de la función solicitada por la administración, es lo que justifica la celebración del contrato de prestación de servicios por la entidad estatal, en tanto que la autorización dada por la Ley 80 de 1993 corresponde precisamente a la necesidad de suplir la ausencia de personal que se ocupe de tareas no contempladas dentro de la planta o frente a las que se requiere conocimientos especialísimos:

Conforme a ello, la prestación de servicios de personal ajeno a la entidad, solamente opera a fin de no interrumpir la función pública cuando no se cuenta con empleados que posean el conocimiento profesional, técnico o científico solicitado para una labor específica, que no siendo de aquellas que contemple el manual de funciones, es necesaria para cumplir con sus actividades, sin dejar de ser temporal.

8. Principio de la primacía de la realidad sobre las formas

Ahora bien, ha reconocido la jurisprudencia que en efecto el contrato de prestación de servicios se distingue del contrato laboral, porque quien es contratado dispone de un amplio margen de discrecionalidad para la ejecución del objeto contractual, y su vigencia se limita al tiempo indispensable para su cumplimiento; pues, por el contrario, es propio de la relación laboral el desarrollo de una actividad personal subordinada y dependiente.

⁶ sentencia C-154 de 1997 mmagistrado Hernando Herrera Vergara

⁷ “Art. 122.- No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.”

Al respecto, la Corte Constitucional ⁸ expuso:

“Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.”

Así indicó el órgano de cierre constitucional que dicha autorización dada por la ley 80 de 1993 para contratar bajo la modalidad de prestación de servicios, personas naturales con conocimientos específicos necesarios para cumplir con una actividad temporal dentro de la administración, es válida, siempre y cuando la administración no la utilice para ocultar la existencia de una verdadera relación laboral personal subordinada y dependiente.

Con relación a ello, el Consejo de Estado⁹ precisó que demostrada la existencia de los tres elementos propios de la relación laboral, como son la prestación personal del servicio, la presencia de una remuneración a cambio, pero, sobre todo, la subordinación y dependencia del trabajador al empleador; dicha presunción legal de que goza el contrato de prestación de servicios dada por la ley 80 de 1993 se desdibuja, al haber nacido en realidad un contrato laboral.

Entonces, aun cuando la Ley 80 de 1993 estableció de forma enfática la negativa de una relación laboral entre el contratista y la entidad en virtud del contrato de prestación de servicios, dicha presunción admite prueba en contrario, pudiendo el afectado demandar el reconocimiento de la existencia del vínculo laboral y por ende el pago de las prestaciones sociales a que haya lugar.

Acreditada la existencia de una actividad subordinada a partir de la imposición de horarios a quien presta el servicio, así como la fijación de órdenes o directrices con respecto a la ejecución de la labor contratada, se tipifica el contrato de trabajo, aun cuando en su formalidad sea distinto a la realidad jurídica, es decir que se le haya dado denominación distinta; pues no estando facultada la entidad para exigir dependencia, no puede requerir algo distinto al cumplimiento de la actividad contratada en los términos pactados.

En efecto, en sentencia del 29 de enero de 2015 con ponencia de la doctora. Sandra Lisset Ibarra Vélez, la sección segunda subsección B del Consejo de Estado, en proceso con radicación 25000-23-25-000-2008-00782-02 (4149-13) indicó:

“Así las cosas, se concluye que, para acreditar la existencia de una relación laboral, es necesario probar los tres elementos referidos, pero especialmente, que el supuesto contratista desempeñó una función en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público, constatando de esta manera, que las actividades realizadas no son de aquellas indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales.” (Negrilla fuera de texto)

De modo que bastará con probarse los tres elementos de una relación de trabajo, en especial la subordinación en las actividades propias de un funcionario público, para declarar la existencia del contrato realidad, y en consecuencia el reconocimiento de las prestaciones sociales causadas durante el periodo servido, 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, como resarcimiento de los derechos laborales conculcados.¹⁰

⁸ Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997

⁹ Sentencia del 23 de junio de 2005, C.P. Jesús María Lemos Bustamante. Expediente No. 0245

¹⁰ Sentencia del 17 de abril de 2008. Consejo de Estado - Sección Segunda – Subsección A. C.P Jaime Moreno García.

9. Elementos de la relación laboral

Son elementos de la relación de trabajo, la subordinación, la prestación personal del servicio y la remuneración por el trabajo realizado; no obstante, lo anterior, el reconocimiento de una relación laboral en estas condiciones no implica conferir la condición de empleado público, según lo expresado por el Consejo de Estado en sentencia de 25 de enero de 2001, expediente No. 1654-2000, M. P. Nicolás Pájaro Peñaranda.

Respecto de los elementos constitutivos de la relación laboral el honorable Consejo de Estado ha señalado que deberán demostrarse los elementos esenciales de aquella, indicando:

“Para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que el actor pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es, que su actividad en la entidad haya sido personal y que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público 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 vínculo.

Además de las exigencias legales citadas, le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir que la labor sea inherente a la entidad y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia,¹¹ para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral. Todo ello con el propósito de realizar efectivamente el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral”.¹²

Además, para que se pueda desvirtuar que se presentó un contrato de prestación de servicios debe demostrarse que el cargo desempeñado era de aquellos que se encontraban enlistados o creados en la planta de personal de la entidad accionada, para así poder afirmar y concluir que no se está dando aplicación real al principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades.

En cuanto al reconocimiento de lo adeudado en casos de contrato realidad, nuestro máximo órgano de cierre en sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016 señaló:

“Frente al anterior panorama jurisprudencial, resulta imperioso unificar el precedente con el fin último de acoger el criterio que sea más favorable a los ciudadanos que acuden ante la justicia contencioso administrativa en busca de obtener el reconocimiento de los derechos que eran inherentes a una relación laboral pero que la Administración disfrazó con la suscripción de un contrato estatal, para lo cual ha de advertirse que el restablecimiento del derecho es una consecuencia lógica de la nulidad que se decreta, ya que una vez ejecutoriada la sentencia que así lo declara, el acto administrativo desaparece del mundo jurídico, por lo que los derechos y situaciones afectados deben volver a su estado inicial (...) Por consiguiente, no resulta procedente condenar a la agencia estatal demandada al pago de las prestaciones a las que tenía derecho el contratista-trabajador a título de reparación integral de perjuicios, dado que estas se reconocen como efecto de la anulación del acto que las negó, pese a su derecho a ser tratado en igualdad de condiciones que a los demás empleados públicos vinculados a través de una relación legal y reglamentaria, esto es, a pesar de tener una remuneración constituida por los honorarios pactados, le fue cercenado su derecho a recibir las prestaciones que le hubiere correspondido si la Administración no hubiese usado la modalidad de contratación estatal para esconder en la práctica una relación de trabajo”¹³

Dentro del Estado Social de Derecho, el trabajo goza de plena protección en su triple dimensión como valor, deber y derecho, por lo que se debe declarar la existencia de la relación laboral si durante la ejecución contractual se configuran sus elementos

¹¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia de 29 de septiembre de 2005, radicación No. 68001-23-15-000-1998-01445-01, referencia Nro. 02990-05, actor: Mónica María Herrera Vega, demandado: Municipio de Floridablanca, C.P.: Dr. Tarsicio Cáceres Toro.

¹² Sentencia Consejo de Estado - Sección Segunda, de 16 de febrero de 2012, Consejero ponente doctor GERARDO ARENAS MONSALVE, Referencia Exp. 1187-11

¹³ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 25 de agosto de 2016. Radicación 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16. C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

esenciales, es decir, prestación personal, remuneración y subordinación. Lo anterior, significa que en el evento de demostrarse alguno de los elementos del contrato de trabajo, surgirá el derecho al pago de prestaciones sociales en favor del contratista, aplicando el principio del artículo 53 constitucional, ya referido.

Ahora bien, acorde con la evolución jurisprudencial, se destaca la sentencia proferida el 29 de enero de 2015 por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", dentro del proceso con Rad. Interno No. 4149-13, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, en el que se precisó lo siguiente:

*"El tema del contrato realidad ha generado importantes debates judiciales. Uno de ellos se dio con ocasión del examen de exequibilidad que realizó la Corte Constitucional al numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que establece la posibilidad de celebrar contratos de prestación de servicios con las entidades del sector público. Después de realizar precisiones constitucionales en materia de contratación estatal, de definir las características del contrato de prestación de servicios y de establecer las diferencias con el contrato de trabajo, la Corte estableció que el ejercicio de tal potestad es ajustado a la Carta Política, **siempre y cuando la administración no la utilice para ocultar la existencia de una verdadera relación laboral personal subordinada y dependiente.***

Esta Corporación en fallos como el del 23 de junio de 2005, proferido dentro del expediente No. 0245, C.P. Dr. Jesús María Lemos Bustamante, ha reiterado la necesidad de que se acrediten fehacientemente los tres elementos propios de una relación de trabajo, como son la prestación personal del servicio, la remuneración y en especial la subordinación y dependencia del trabajador respecto del empleador.

Así las cosas, se concluye que para acreditar la existencia de una relación laboral, es necesario probar los tres elementos referidos, pero especialmente, que el supuesto contratista desempeñó una función 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. (...)" (Negrita fuera del texto original).

La misma Subsección "A", con ponencia del Consejero Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, dentro del proceso con Rad. Interno No. 3160-13, en sentencia del 19 de enero de 2015, dijo:

*(...)
Por su parte, esta Corporación en varias decisiones ha reiterado la necesidad de que cuando se trata de una relación laboral, se acrediten fehacientemente los tres elementos que le son propios, a saber: la prestación personal del servicio, la remuneración y en especial, la subordinación y dependencia del trabajador respecto del empleador.*

Tal posición se opone a la expuesta en anterior jurisprudencia de esta Sección, en la que se sostuvo, que entre contratante y contratista podía existir una relación coordinada para el desarrollo eficiente de la labor encomendada, que incluía el cumplimiento de un horario y el hecho de recibir instrucciones de los superiores o reportar informes sobre resultados, sin que ello significara necesariamente la configuración del elemento subordinación.

En la actualidad se tiene, que para acreditar la existencia de una relación laboral es necesario probar los tres elementos referidos; especialmente, que el supuesto contratista desempeñó una función en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público.

A contrario, se constituye una relación contractual, que se rige por la Ley 80 de 1993 cuando: se pacta la prestación de servicios relacionados con la administración o funcionamiento de la entidad pública; el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada; se le pagan honorarios por los servicios prestados; y, la labor convenida no puede realizarse con personal de planta o requiere conocimientos especializados.

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

Entonces, cuando se logra desvirtuar el contrato de prestación de servicios, inexorablemente se impone el reconocimiento de las prestaciones sociales generadas, atendiendo a la causa jurídica que sustenta verdaderamente dicho restablecimiento, que no es otra, que esa relación laboral que se ocultó bajo el manto solapado de un contrato estatal; ello, en aplicación de los principios de igualdad y de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral, consagrados respectivamente en los artículos 13 y 53 de la Carta Fundamental. Con lo que se superó esa prolongada tesis que prohijaba la figura indemnizatoria como resarcimiento de los derechos laborales conculcados.

(...)

Teniendo en cuenta el tratamiento jurisprudencial que se ha dado a los contratos realidad, se concluye en cuanto a su configuración, que constituye requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo, que el interesado acredite en forma incontrovertible los tres elementos de la relación laboral, esto es, la prestación personal del servicio, la remuneración respectiva, y en particular, la subordinación y dependencia en el desarrollo de una función pública, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier otro servidor público, siempre y cuando la subordinación que se alega, no se enmarque simplemente en una relación de coordinación entre las partes para el desarrollo del contrato, en virtud de las particularidades de la actividad para la cual fue suscrito." (Destaca el Tribunal).

Una de las características de este vínculo laboral, es que el servicio contratado sea inherente a la entidad y de carácter permanente. Para establecer lo anterior, es posible acudir a los siguientes criterios¹⁴:

a. Criterio funcional: Hace referencia a que la función contratada está relacionada con las que se deben adelantar en la entidad pública, en los términos señalados en el reglamento, la ley y la Constitución.

b. Criterio de igualdad: Si las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en la planta de personal de la entidad.

c. Criterio temporal: Está relacionado con que las funciones contratadas son cotidianas y conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, "...o sea que si se suscriben órdenes de trabajo sucesivas, que muestra el indiscutible ánimo de la administración por emplear de modo permanente y continuo los servicios de una misma persona, y no se trata de una relación o vínculo de tipo ocasional o esporádico, es lógico concluir que nos referimos a una verdadera relación laboral.

d. Criterio de excepcionalidad: Si la tarea acordada corresponde a actividades nuevas y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades transitorias, corresponde a un contrato de prestación de servicios.

e. Criterio de continuidad: Hace referencia a si la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios, pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración.

Advertirá la Sala que los anteriores son parámetros que permiten determinar las características del vínculo, pueden presentarse uno o varios, pero no es necesaria la concurrencia de todos.

Además de lo anterior, las decisiones del Máximo Órgano de Cierre en materia Constitucional y de lo Contencioso Administrativo, han sido consistentes en destacar que **la subordinación** es uno de los elementos más importantes para desentrañar de un contrato estatal una relación de índole laboral, pues precisamente ésta se refleja en la potestad del empleador de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada, ejercer poderes disciplinarios o exigir la realización de ciertas actividades, más allá de la simple coordinación de las mismas."

10. Caso concreto

Teniendo en cuenta lo anterior, procede el despacho a determinar si en el caso objeto de análisis, existió una relación legal y reglamentaria.

10.1 hechos probados jurídicamente relevantes

Hechos probados	Medio probatorio
1. Que la señora Lorena Amaya Álvarez y el Departamento de Policía Tolima suscribieron contratos de prestación de servicios, como psicóloga del área de sanidad Departamento de Policía Tolima y donde las necesidades del servicio así lo determinen:	Documental. Copia de los contratos. (Fl. 11-106 archivo 04. anexos expediente digital)

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009. M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Contrato No.	Duración	Desde el:	Hasta el:
40 7 20006 2012	6 meses	09/02/2012	08/08/2012
40 7 20108 2012	9 meses y 5 días	27/08/2012	31/05/2013
40 7 20111 2013	11 meses y 14 días	17/06/2013	31/05/2014
40 7 20122 2014	6 meses y 15 días	4/06/2014	18/12/2014
0 7 20234 2014	8 meses y 13 días	19/12/2014	31/08/2015
870 7 20195 2015	10 meses y 25 días	16/09/2015	10/08/2016
87 7 20139 2016	10 meses y 3 días	29/08/2016	30/06/2017
87 7 20141 2017	8 meses y 15 días	17/07/2017	31/06/2018
Adición y prorroga 001. 87 7 20141 2017	4 meses	Marzo de 2018	31/07/2018

2. La señora Amaya solicitó a la accionada se reconociera que entre enero del 2012 y julio del 2018 surgió una vinculación legal y reglamentaria en virtud de los contratos de prestación de servicios celebrados entre el Departamento de Policía Tolima y la accionante y el pago de las acreencias laborales dejadas de percibir	Documental. Copia de derecho de petición radicado No 004453 del 5 de octubre del 2018 (folios 1-4 archivo 04 Anexos del E.D.)
3. la petición fue negada por el Jefe de área de sanidad DETOL, el cual señaló que, de acuerdo con los presupuestos del numeral 1 literal D artículo 24 ley 80 de 1993 los contratos de prestación de servicios celebrados, es un contrato estatal que no genera relación laboral, ni prestaciones sociales y se celebran por el término estrictamente indispensable	Documental. Copia oficio No S-2018 / JEFAT – GRUAD – 1.10 del 22 de octubre del 2018 (folios 5-10 archivo 04 Anexos del E.D.)

Respecto de lo anterior y verificadas las pruebas obrantes en el proceso se tiene que la accionante y el jefe de la Dirección de sanidad Policía Nacional departamento del Tolima suscribieron diferentes contratos para “prestar sus servicios profesionales como psicóloga en el área de sanidad Departamento de Policía Tolima y donde las necesidades del servicio así lo determinen” así:

- Contrato de prestación de servicios No 40 7 20006 2012 por 6 meses
- Contrato de prestación de servicios No 40 7 20108 2012 por 9 meses y 5 días
- Contrato de prestación de servicios No 40 7 20111 2013 por 11 meses y 14 días
- Contrato de prestación de servicios No 40 7 20122 2014 por 6 meses y 15 días
- Contrato de prestación de servicios No 40 7 20234 2014 por 8 meses y 13 días
- Contrato de prestación de servicios No 870 7 20195 2015 por 10 meses y 25 días
- Contrato de prestación de servicios No 87 7 20139 2016 por 10 meses y 3 días
- Contrato de prestación de servicios No 87 7 20141 2017 por 8 meses y 15 días
- Adición 001 y prórroga del contrato de prestación de servicios No 87 7 20141 2017 por 4 meses

De las pruebas allegadas se evidencia que las actividades desarrolladas por la accionante en ejecución de los diferentes contratos de prestación de servicios se ejecutaban debido a la necesidad de personal con conocimientos específicos.

Es diáfano e indiscutible que la actividad de la demandante era necesaria, teniendo en cuenta que dentro de la institución policial existe un ciclo permanente de sus miembros: ingreso - desarrollo de funciones policiales - retiro y aunque las funciones desempeñadas por la accionante deban considerarse momentáneas o esporádicas, también es cierto que las mismas hacen parte del trasegar de la institución, valorando a los aspirantes y seleccionando a los más idóneos y mentalmente capaces, que en el futuro próximo harán respetar la ley y protegerán a la comunidad.

El despacho desconoce las razones – y no son motivo de estudio en el presente litigio- por las cuales el grupo de incorporación Policía Nacional Tolima, no contaba para el periodo de tiempo comprendido entre el año 2012 y el año 2018, con una psicóloga en la planta de personal, que hubiese hecho innecesaria la contratación bajo la modalidad de prestación de servicios de la señora Amaya Álvarez.

Es necesario señalar que el apoderado yerra al señalar en el libelo de la demanda que, la accionante ejecutó actividades en el área de sanidad de la policía, teniendo en cuenta que los testigos señalaron que las actividades de valoración, calificación y selección se realizaron a personas que aspiraban a ingresar a la institución policial, labor asignada a la dirección de incorporación.

La testigo **Leydy Magnolia Ortiz Puentes** Jefe de la regional 2 de incorporación Tolima, aseveró que el área de sanidad no contaba con la cantidad de psicólogos necesaria para cumplir con las necesidades del servicio, tal como lo certifica el área de talento humano inmersa en los contratos, de lo cual se desprende que, en **el grupo de incorporación** no existía personal de planta que desempeñara el cargo de psicólogo y desarrollara sus especialísimas funciones de valoración mental de los aspirantes a integrar los cuadros de Policía, razón por la cual, se hizo imperativo para la institución policial, contratar a una persona con estudios en psicología para realizar las valoraciones y posterior selección del personal aspirante, no fue un capricho ni tampoco uso del libre albedrío de los jefes de incorporación y de sanidad.

La señora odontóloga Claudia Rodríguez, compañera de actividades de la hoy demandante, declaró que las actividades para la incorporación de personal eran supervisadas, acción absolutamente lógica, si tenemos en cuenta que, los contratos suscritos por las entidades públicas obedecen a dar cumplimiento con el objeto misional y que la ley, solo le permite contratar con particulares, para desarrollar objetivos específicos y por ende, los representantes de las instituciones deben velar porque esos objetivos se cumplan, so pena de ser sancionados, lo que implica una coordinación con el contratista y la administración.

De igual manera la testigo Claudia Rodríguez (excompañera de actividades de la hoy accionante), ante la pregunta del señor Agente del ministerio público, fue enfática en afirmar que, existían controles de pacientes, mas no controles de entrada y salida y la Jefe de la regional 2 de incorporación manifestó, la accionante no necesitaba pedir permiso para retirarse puesto que “digamos que obedecía a lo que ella ya programaba” y en respuesta a pregunta similar el Jefe de área de sanidad respondió: *“tenía que concertarla con el supervisor del contrato y obviamente tendría que cambiar la macro agenda y decir cambio estas horas de este día por el cumplimiento de horas en otro día y tendrían que agendar a los pacientes, a los aspirantes, ese día que el contratista tuviera que asistir”*, esto no es nada diferente, en el desarrollo de las labores de incorporación, la coordinación para el desarrollo de las actividades de la señora Amaya obedecía a la macroagenda (cronograma) presentado por la hoy accionante.

En tal sentido la testigo **Claudia Patricia Rodríguez Rivera** manifestó al momento de absolver el cuestionario:

“¿sírvese informar al despacho si usted conoce que es una macro agenda?”

Macro agenda sí, es un documento donde se anexa las horas laborales para después entregarlas a jefatura y manifestar cuantas horas se van a trabajar en el mes, en ese entonces manejábamos 173 horas, nosotros manejábamos nuestra propia macro agenda

(...)

¿Es decir, el cumplimiento de esas horas y de ese horario era concertado entre ustedes como contratistas y la Policía nacional como contratante?

Rta./ Si señor, si porque, de todas maneras, inicialmente digamos hay 400 aspirantes, hay que valorarlos para unas fechas y de pronto nosotros entregábamos la macro agenda y ahí doctora lo que pasa es que este fin de semana que usted pidió de descanso que usted no va a laborar casualmente tenemos, o sino no vamos a alcanzar a tiempo, le va a tocar venir, cosas así, entonces tocaba hacerle el cambio a la macro agenda

¿Ustedes tenían autonomía para cumplir esas labores o recibían una instrucción puntual?

Rta./ No nosotros siempre estábamos supervisados porque de todas maneras tú sabes que nosotros estábamos manejando una documentación pública.

Perdón porque de pronto no me hice entender con la pregunta ¿alguien de la Policía le decía como tenía que desarrollar sus labores? Rta/. **A no, no, no, cada uno en su profesión sabe lo que tenía que hacer para desarrollar las funciones de cada uno**

Es decir, por parte de la Policía les daban autonomía para la toma de decisiones y ustedes simplemente *A nosotros nos dieron una capacitación y nos hicieron unas inducciones y nos entregaron una documentación donde **nosotros teníamos que ceñirnos a ese protocolo que da la policía para la incorporación de personal, cada uno tenía sus funciones, apegados a un lineamiento que daba directamente la Policía.***”

Circunstancia corroborada por la testigo **Leydi Magali Ortiz Puentes**

“... ¿Qué labores presentaba la señora Lorena Amaya en esa actividad?”

Ella realizaba valoraciones a aspirantes para incorporarlos a la institución de la Policía

(...)

Cuéntenos como era que ella desarrollaba esa actividad, a través de un contrato de prestación de servicios, ya nos dijo, ¿pero ¿cómo lo ejecutaba?

Se hacían citas de aspirantes y ella entrevistaba y aplicaba unas pruebas, psicotécnicas a los aspirantes, su señoría.

¿Señora Leydi, quien establecía las horas en que ella prestaba el servicio?

Ella misma diseñaba un cronograma y lo presentaba como un calendario, su señoría

¿Ella era quien presentaba el cronograma de actividades o se tenía que someter a lo que dijera la Policía?

No señor, ella presentaba la propuesta por escrito, era como una planilla, lo recuerdo”

Respecto de la terminación injustificada del contrato, se desvirtúa con la declaración de la señora odontóloga, compañera de actividades de la hoy accionante, en el sentido de que la accionante no quería más renovación del contrato, que no continuaba, aduciendo que se sentía presionada por una posible auditoría a sus labores, que el jefe del área de sanidad manifestó desconocer aunado a que la jefe de incorporación no recordó haber hecho alguna observación a la labor desempeñada, es claro que no se acreditó ningún tipo de presión por parte del personal de la contratante, en tal sentido manifestó la testigo Claudia Rodríguez ¿Ella no quiso volver a trabajar con la Policía? Rta/. *No ella decía, ella terminó su contrato, pero Ella dijo que no quería renovación más de contratación que ella no continuaba ¿Eso fue lo que ella le comentó? Eso fue lo que ella me comentó, igual no estuve el día que hubo la auditoría y ella me dijo que se sintió como presionada, no sé, se sintió muy mal, porque ella decía que pensaban que no estaban conformes con el trabajo de ella.*

El apoderado de la parte actora insistió en preguntarle a los testigos, si la señora Lorena Amaya desarrollar las labores desde su residencia, con el fin de llevar al despacho la duda sobre la obligación de presentarse en un lugar determinado por la contratante, al respecto,

debemos tener en cuenta que, técnica y legalmente la documental diligenciada para la valoración del estado mental de una persona o valoración psicológica es en sí misma y tiene la connotación de historia clínica, la cual es objeto de especial cuidado y protección por las personas encargadas de su manejo y mal podría la Policía Nacional autorizar su retiro de las instalaciones habilitadas para las pruebas psicotécnicas, sin autorización personal de los encuestados o por una orden de autoridad judicial competente, poniendo en riesgo su contenido, sujeto a reserva legal, como la manifestaron los testigos.

Asimismo, es evidente que la accionante, antes de la suscripción de cada contrato, tenía pleno conocimiento de las funciones especializadas a desarrollar, a quienes y el lugar asignado para ello. Al respecto, en todos y cada uno de los contratos tanto en la entidades públicas como en las empresas privadas, es obligatorio señalar dentro de las especificaciones del contrato o en los anexos que forman parte del mismo: i) cuales son las actividades a desarrollar por el contratista, ii) el tiempo en que deben ejecutarse las actividades, llámese horas, días semanas, meses o años, iii) el lugar en donde se ejecutaran, iv) la cuantía y forma de pago como retribución de la actividad ejecutada, y, v) la persona responsable de la supervisión de la ejecución.

De esta manera, con fundamento en las pruebas allegadas al proceso, son insuficientes para respaldar la afirmación hecha en la demanda, toda vez que corresponde a la parte demandante probar los supuestos de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que persigue, con el fin de demostrar la existencia de una supuesta subordinación derivada de los contratos de prestación de servicios celebrados son suficientes para demostrar una presunta relación laboral entre la accionante y la entidad demandada.

Adicional a lo anterior, el despacho advierte la falta de actividad probatoria que imposibilita la verificación del cumplimiento del requisito de subordinación para declarar la existencia de una relación laboral, en cuanto no se adjuntó al plenario a manera de ejemplo, órdenes e instrucciones por parte de sus superiores, llamados de atención y memorandos, funciones a efectuar que correspondían a la de los empleados de planta, reglamentos y programación interna a seguir, y/o el horario de trabajo cumplido y señalado por la entidad, circunstancias que en un momento dado permitirían demostrar que los servicios no se prestaron de manera independiente y autónoma, como corresponde a una relación de carácter contractual soportada en la autonomía de la voluntad, sino que la labor asignada se cumplió bajo los condicionamientos fijados por la misma entidad, de acuerdo con las necesidades del servicio, presupuestos no demostrados en el presente caso.

Por tanto, es ilógico pensar que la institución policial no designase a una persona, uniformada o civil, para que supervisara la labor de la señora Lorena Amaya, desde el punto de vista del tiempo requerido para cada actividad y del cumplimiento en la ejecución de los objetivos contractuales, siendo su responsabilidad, sin que esa obligación legal se constituya en el elemento denominado subordinación y en ese orden de ideas, se negaran las pretensiones de la demanda.

11. Recapitulación

Se negarán las pretensiones de la demanda, como quiera que, en desarrollo del presente proceso, no se demostró que en los contratos suscritos entre la señora psicóloga Lorena Amaya Álvarez y la Policía Nacional-área de sanidad, la accionante hubiese ejecutado las actividades con total subordinación, con un horario plenamente establecido y bajo estrictas ordenes emanadas del contratante.

12. Condena en costas.

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del C. G. P dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso se observa que las pretensiones de la demanda fueron despachadas favorablemente, razón por la cual de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto del 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la parte accionada en la suma equivalente al cuatro por ciento (4%) de las pretensiones de la demanda, como agencias en derecho

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NIÉGUENSE las pretensiones de la demanda

SEGUNDO: CONDÉNESE en costas a la parte accionante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del C.P.A.C.A. y 365 del C.G.P., para lo cual se fija la suma equivalente al cuatro por ciento (4%) de las pretensiones de la demanda, como agencias en derecho.

TERCERO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme el artículo 203 del C.P.A.C.A.

CUARTO: En firme la presente providencia, archívese el expediente, previa anotación en el sistema informático "Justicia Siglo XXI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUIS MANUEL GUZMÁN

Juez

Firmado Por:

Luis Manuel Guzman

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

10

Ibague - Tolima

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **2098ef0a9ba0820ec6f7d604886d7983bcbb04851a775894cd872c4692ed5a6c**

Documento generado en 19/12/2022 10:42:01 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>