



Juzgado Décimo Administrativo Circuito Judicial de Ibagué

Ibagué, primero (1) de junio del dos mil veinte (2020)

Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: MARTHA LUCIA ARTEAGA QUIROGA
Demandado: NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DAPRE, la AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN SOCIAL y ECONOMICA DE PERSONAS y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS y la SOCIEDAD FIDUCIARIA de DESARROLLO AGROPECUARIO FIDUAGRARIA en representación del PATRIMONIO AUTONOMO CERLALC (Centro regional para el fomento del libro en América latina y el caribe)
Radicado: 73001-33-33-751-2015-00218-00
Tema: contrato realidad
Sentencia: 00037

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 179 y 187 del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió la señora **MARTHA LUCIA ARTEAGA QUIROGA** en contra de la **NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DAPRE**, la **AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN SOCIAL y ECONÓMICA DE PERSONAS y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS ACR** (hoy Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)) y **FIDUAGRARIA** en representación del patrimonio autónomo **CERLALC (Centro regional para el fomento del libro en América Latina y el caribe)**

1. PRETENSIONES

1.1 Que se declare la ocurrencia del silencio administrativo negativo por parte de la **Agencia Colombiana para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas ACR** al no haber dado respuesta de fondo a la petición elevada por la señora **Martha Lucia Arteaga Quiroga**, el 15 de enero del 2014 (fl 91-100)

El apoderado de la demandante reformó la demanda el 12 de julio del 2016, incluyendo una pretensión en el numeral 1 del acápite de la demanda, en los términos siguientes:

1.1.1 Que se declare la nulidad del acto administrativo presunto derivado del silencio administrativo negativo por parte de la **Agencia Colombiana para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas ACR**, al no haber dado respuesta de fondo a la petición del 15 de enero del 2014 (fl 467)

1.2 Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la comunicación **No OFI 14 - 00010158/JMSC 52040** del 10 de febrero del 2014, expedida por el departamento administrativo de la presidencia, mediante el cual se dio respuesta a la petición del 21 de enero de 2014. (Fl. 104 – 107)

1.3 Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la comunicación No. **VJSG – 2014 – 15000 - 0212** del 5 de febrero del 2014 suscrita por la directora de asuntos litigiosos de Fiduagraria S.A, mediante el cual se dio respuesta a la petición del 15 de enero del 2014 (fl 108 - 109)

1.4 Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la comunicación No. **OFI 14 - 001358 / JMSC 5202023** del 30 de enero de 2014 expedido por el secretario general de la Agencia colombiana para la reintegración de personas y grupos alzados en armas ACR (fl 110)

1.5 Que se declare la nulidad del acto administrativos contenidos en la comunicación No **OFI 14 - 003369 / JMSC 5202023** del 21 de febrero del 2014 expedido por el secretario general de la Agencia colombiana para la reintegración de personas y grupos alzados en armas ACR (fl 111)

1.6 Que se declare la nulidad de la **Resolución No. 1220 del 19 de marzo de 2014** mediante la cual el Departamento Administrativo de la Presidencia resolvió el recurso de reposición interpuesto, confirmó la decisión anterior y no concedió el recurso de apelación por improcedente. (fl 116)

1.7 Que se declare la existencia de una relación laboral entre la señora **Martha Lucia Arteaga Quiroga** y el **Patrimonio Autónomo CERLALC**, cuya vocera es **Fiduagraria**, en el periodo comprendido entre el 4 de agosto de 2008 y el 28 de febrero de 2009.

1.8 Que se declare la existencia de una relación laboral entre la señora **Martha Lucia Arteaga Quiroga** y el **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas ACR** entre el 2 de marzo de 2009 y el 31 de diciembre de 2011.

1.9 Que se declare la existencia de una relación laboral entre la señora **Martha Lucia Arteaga Quiroga** y la **Agencia Colombiana para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas ACR**, entre el 23 de enero del 2012 y el 19 de marzo de 2012.

1.10 Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho se ordene el reintegro de la señora **Martha Lucia Arteaga Quiroga** al cargo de profesional especializado código 2028 grado 21, en la **Agencia Colombiana para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas ACR** que desempeñó en provisionalidad.

1.11. Que, con el fin de resarcir los perjuicios derivados de la violación al derecho a la igualdad, solicitó, se condene a las accionadas a pagar a la señora **Arteaga Quiroga**:

- La diferencia salarial entre la remuneración que percibió la accionante y el salario que ha debido percibir si hubiese estado vinculada como empleada pública, **en un cargo que ha debido ser creado para dichos efectos** durante el periodo comprendido entre el 4 de agosto de 2008 y el 29 de diciembre de 2011 teniendo en cuenta que desempeñó las funciones de un **profesional especializado código 2028 grado 23**,

además, el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales por el mismo periodo de tiempo y de los aportes al sistema de seguridad social .

- La diferencia salarial entre la remuneración que recibió la accionante y el salario correspondiente al cargo de profesional especializado código 2028 grado 23 funciones que desempeñó entre el 30 de diciembre de 2011 - fecha de creación de la planta de personal de la ACR - y el 19 de marzo de 2012 además el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales por el mismo periodo de tiempo y de los aportes al sistema de seguridad social.

Pretensiones subsidiarias

1.12 Que, con el fin de resarcir los perjuicios derivados de la violación al derecho a la igualdad, solicitó, se condene a las accionadas a pagar a la señora **Arteaga Quiroga**

- La diferencia salarial entre la remuneración que percibió la accionante y el salario que ha debido percibir si hubiese estado vinculada como empleada pública, **en un cargo que ha debido ser creado para dichos efectos** durante el periodo comprendido entre el 4 de agosto de 2008 y el 29 de diciembre de 2011 teniendo en cuenta que desempeñó las funciones de un **profesional especializado código 2028 grado 21**, además, el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales por el mismo periodo de tiempo y de los aportes al sistema de seguridad social .
- La diferencia salarial entre la remuneración que recibió la accionante y el salario correspondiente al cargo de profesional especializado código 2028 **grado 21** funciones que desempeñó entre el 30 de diciembre de 2011 - fecha de creación de la planta de personal de la ACR - y el 19 de marzo de 2012 además el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales por el mismo periodo de tiempo y de los aportes al sistema de seguridad social.

1.13 Que las peticiones anteriores se fundamentan en los siguientes:

- **daño emergente** corresponde al valor de los salarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social dejados de percibir durante el tiempo de la contratación hasta **su nombramiento en el cargo creado para que desempeñe las funciones que venía desempeñando.**
- **Daño moral:** a consecuencia de su desvinculación en forma irregular del cargo que desempeñaba a la accionante se le produjeron perjuicios morales representados en el **dolor, angustia y rabia** que le generó el haberse quedado sin trabajo y poder solventar sus necesidades básicas.

1.1.4 Los valores resultantes de las condenas se actualicen acorde con el índice de precios al consumidor.

2. HECHOS

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

2.1 Que la señora **Martha Lucia Arteaga Quiroga** y el patrimonio autónomo CERLALC administrado por Fiduagraria, suscribieron contrato de prestación de servicios No 1548 del

2008 por el periodo comprendido del **4 de agosto de 2008 hasta el 28 de febrero de 2009** con el objeto de "Coordinar y hacer seguimiento a las estrategias, metas y actividades establecidas por la ACR que permitían cumplir con la Política de Reintegración diseñada para el área de influencia del Centro de Servicio de Ibagué".

2.2 Que la accionante y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República DAPRE- Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de personas y grupos alzados en armas¹ suscribieron contratos de prestación de servicios No **671 de 2009, 1493 de 2009, 619 de 2010 y 378 de 2011** por el periodo comprendido del **2 de marzo del 2009 al 31 de diciembre de 2011** con el objeto de "liderar y/o coadyuvar en la implementación de las estrategias de reintegración" en "el centro de servicios principal/o los satélites que le sean asignados por el supervisor y coordinar en la zona respectiva la ejecución de la estrategia de atención y cobertura a los participantes del proceso de reintegración"

2.3 La Agencia Colombiana para la Reintegración social y económica de personas y grupos alzados en armas ACR² fue creada mediante el **Decreto 4138 de 2011 del 3 de noviembre de 2011** señalando que los contratos vigentes celebrados por el DAPRE, cuyo objeto corresponda a las funciones y actividades propias de la Alta Consejería presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, se entendían subrogados a la ACR, la cual continuarían en los mismos términos y condiciones y por ministerio de la ley, se entienden transferidos todos los bienes, derechos y obligaciones del DAPRE³

2.4 Que la accionante y la ACR suscribieron contratos de prestación de servicios No 106 por el periodo comprendido del 20 de enero del 2012 hasta el 30 de marzo del 2012 con el objeto de "Coadyuvar en la implementación de las estrategias de reintegración en el centro de servicio y /o los satélites" en Bogotá

1 Decreto 4844 de 2007 (diciembre 17) por el cual se modifica la planta de personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (...) Artículo 2°. Créanse en la planta de personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, los siguientes empleos: altas consejerías y consejerías presidenciales

Número de cargos.	Denominación del empleo	Código	Grado
Uno (1)	Técnico	4410	06

2 Decreto 4138 del 3 de noviembre del 2011. "por el cual se crea la Agencia Colombiana para la Reintegración de personas y Grupos Alzados en Armas y se establecen sus objetivos y estructura" (...)

Artículo 1°. Creación y denominación. Créase una unidad administrativa especial, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio, denominada Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

3 Artículo 21. Transferencia de bienes, derechos y obligaciones. A partir de la fecha de entrada en funcionamiento de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas se entienden transferidos a título gratuito por ministerio de la ley, todos los bienes, derechos y obligaciones del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a la Agencia, que tengan relación con las funciones establecidas para esta en las normas legales y en el presente decreto. Los bienes estarán identificados en las actas que para el efecto suscriban los representantes del Departamento y de la Agencia o sus delegados, las cuales serán registradas en la respectiva oficina de registro cuando a ello hubiere lugar.

Los gastos requeridos para la atención de las personas que se presenten al proceso de desarme y desmovilización, y que se causen hasta el momento de hacer efectivos los beneficios socioeconómicos a que haya lugar por parte de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas podrán realizarse con cargo al Fondo de Programas Especiales para la Paz en los términos señalados en las leyes 368 de 1997 y 434 de 1998.

Artículo 23. *Contratos Vigentes.* Los contratos y convenios actualmente vigentes celebrados por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, cuyo objeto corresponda a las funciones y actividades propias de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, se entienden subrogados a la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, la cual continuará con su ejecución en los mismos términos y condiciones.

2.5 Que el 19 de marzo de 2012 la ACR termina de forma anticipada el contrato de prestación de servicios 106 de 2012.

2.6 Que a la terminación del contrato la entidad demandada adeudaría a la accionante la diferencia salarial entre la remuneración que recibió como contratista y el salario que debería haber recibido, si hubiese estado vinculada en el cargo de profesional especializado código 2028 grado 23 y el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales que debería haber recibido por la mismas razón y por el mismo periodo de tiempo y el pago de los aportes al sistema de seguridad social.

2.7 Las labores para las que fue contratada la accionante, fueron realizadas en forma personal y durante su vinculación ejercía las funciones con dedicación de tiempo completo, recibiendo indicaciones y órdenes por parte de sus superiores sobre la forma de realizarlas, bajo continúa subordinación y dependencia, recibiendo una remuneración mensual funciones propias de un empleado público permanente y no de carácter temporal de un contratista.

2.8 Que mediante **Resolución 0063 de 5 de marzo de 2012**, la ACR nombra en provisionalidad a la señora Arteaga Quiroga en el cargo de **profesional especializado código 2028 grado 21** planta global, para desempeñar las mismas funciones que venía ejecutando en calidad de contratista, a partir del 20 de marzo de 2012

2.9 Que mediante **Decreto 2413 del 27 de noviembre de 2012 artículo 1⁴**, el gobierno nacional suprimió 23 cargos de la planta global de la ACR - *9 cargos de profesionales especializados grado 23 y 14 cargos de profesionales especializados grado 21* - incluyendo el desempeñado por la señora **Martha Lucia Arteaga Quiroga**, siendo notificada el 5 de diciembre de 2012.

2.10 Que la accionante radicó petición solicitando que las demandadas declararan la existencia de una relación laboral entre la accionante con el CERLALC, la ACR y el DAPRE en virtud de la primacía de la realidad sobre las formas y como consecuencia ordenaran el reintegro al cargo de profesional especializado grado 21 y al pago de diferencias salariales, el pago de prestaciones sociales y pago de aportes a la seguridad social.

2.11 Con oficio No **OFL13-002639/JMSC 5202023** del 5 de marzo del 2013 la ACR responde la petición informando que el cargo de profesional especializado grado 21 fue suprimido con la expedición del decreto 2413 del 2012

2.12 El 13 de marzo del 2013 la accionante interpone recurso de apelación solicitando se revoque la decisión anterior

2.14 Mediante oficio No **OFL13-003596/JMSC 5202023** del 22 de marzo del 2013 la ACR señala que con el oficio **2639** se atendió la petición del 21 de marzo y contra el mismo no procede recurso alguno, pues no crea, modifica, ni extingue situaciones jurídicas

4 Decreto 2413 del 27 de noviembre de 2012 "por el cual se modifica la planta de personal de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. artículo 1: Suprímense de la planta de personal de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, los cargos que a continuación se describen:

2.15 La apoderada de la accionante el 19 de marzo del 2013 solicitó a la ACR se le informara la razón por la cual no se vinculó a la señora Arteaga Quiroga en la provisión de cargos ordenada mediante decreto 2413 del 2012.

2.16 Mediante oficio No **OFL13-003689** / JMSC 5202023 del 1 de abril del 2013 la ACR señaló que para los funcionarios que ocupen cargos de carrera administrativa en provisionalidad no existe un fuero de estabilidad.

2.17 El 18 de septiembre del 2013 el Procurador 11 judicial II para asuntos administrativos de Bogotá declaró fallida la audiencia de conciliación prejudicial convocada por la accionante

2.18 Que el 15 de enero del 2014 la demandante radicó derechos de petición No **DPG 14-0000955** y **DPG 14-000 1518** solicitando que las demandadas declararan la existencia de una relación laboral entre la accionante con el CERLALC, la ACR y el DAPRE y como consecuencia ordenaran el pago de diferencias salariales, el pago de prestaciones sociales y pago de aportes a seguridad social.

2.19 Con oficio No **OFL14-00010158/JMSC 52040** del 10 de febrero del 2014 el **DAPRE** rechazó el reconocimiento de una relación laboral y declaró la inexistencia de pago de prestaciones sociales

2.20 La accionante interpuso recurso reposición y en subsidio apelación en contra de la anterior decisión.

2.21 A través de oficio No **VJSG-226** del 5 de febrero del 2014 Fiduararia se abstiene de pronunciarse sobre la petición por carecer de competencia para reconocer derechos y obligaciones a cargo de otras entidades

2.22 Mediante oficio No **OFL14-0001358** del 30 de enero del 2014 la **ACR** niega la solicitud e informa que el 21 de febrero del 2013, se le dio respuesta a la misma petición, se resolvió el recurso de apelación y se agotó la etapa de conciliación

2.23 Con oficio No **OFL14-0003369** / 5202023 del 21 de febrero del 2014 la ACR responde nuevamente a la accionante declarando que desde la primera comunicación se dio respuesta de fondo a la petición

2.24 Mediante la Resolución No **1220** del 19 de marzo del 2014 el jefe de talento humano la Presidencia de la República resolvió el recurso de reposición confirmando la decisión contenida en el oficio **OFL14-00010158** / JMSC 52040 del 10 de febrero del 2014 y declarando improcedente el recurso de apelación

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1 Agencia Colombiana para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas ACR (Fl. 291 -341) y (Fl. 371 – 425)

Dentro del término legal y por intermedio de apoderado judicial la entidad accionada contestó la demanda y expuso que no se pronunciaría sobre los hechos 1 al 16 señalados, pues los mismos corresponden a contratos de prestación de servicios con el

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de personas y grupos alzados en armas, en los cuales la ACR no intervino en ninguna fase de la relación contractual.

Añadió que se opone a todas y cada una de las pretensiones principales y subsidiarias planteadas por la parte actora, por ser evidente su incongruencia y la carencia de fundamento legal y fáctico al pedir la declaratoria de un presunto silencio administrativo negativo frente a la petición del 15 de enero del 2014 y al mismo tiempo pide, la declaratoria de nulidad de los oficios mediante los cuales se le dio respuesta a la misma petición, lo que hace improcedente el examen jurídico en debida forma.

Señala que el 5 de marzo del 2013 la apoderada que actúa en el presente litigio solicitó a la ACR que declarara la existencia de una relación laboral con la accionante, se ordenara el reintegro de la ex servidora y se le reconocieran los emolumentos salariales.

A la peticionaria se le dio respuesta mediante comunicación oficial No **OF13-002639** de fecha 21 de febrero del 2013 indicando no ser posible acceder a su petición de expedir actos administrativos de existencia de una relación laboral, el reintegro y reconocimiento de derechos laborales presuntamente conculcados, en razón a ser aspectos que solo puede ser ventilados ante autoridad judicial competente.

Expresó que acorde con lo anterior en el presente caso no se configuró el silencio administrativo negativo pues a la apoderada se le dio respuesta a sus peticiones, lo que ocurrió fue que la administración no respondió en los términos que formaban parte de sus expectativas sin que ello configure silencio administrativo, no guardando silencio alguno la entidad y resolviendo las solicitudes dentro de los términos legales establecidos.

Respecto a la solicitud de reintegro señala que ante el hipotético evento de que se acojan las súplicas de la demanda que declare posible existencia de una relación laboral y se reconozcan derechos económicos laborales de un contrato de prestación de servicios, el reintegro a un cargo equivalente al de las obligaciones pactadas no procedería en razón a que la accionante no ostenta la calidad de empleado público, con los requisitos de nombramiento y posesión.

Que la cuantificación de daños materiales señalados como daño emergente y lucro cesante no son de recibo, por cuanto estos solo tendrían origen en el incumplimiento del de las obligaciones contraídas en el contrato 106 del 2012, situación que no ocurrió pues el mismo se terminó de común acuerdo entre las partes sin incurrir en incumplimiento que sería la fuente de reclamación indemnizatoria

Añade que igual ocurre con el mencionado daño moral ya que no es cierto que la contratista haya padecido de un dolor intrínseco o su buen nombre y reputación hayan quedado expuestos por la mera circunstancia de terminar un contrato de común acuerdo.

Propuso las excepciones de: *1. Caducidad. 2. Indebida acumulación de pretensiones*

3.2 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (fl 342 – 370)

Mediante apoderada la entidad estatal contestó la demanda oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, tanto principales como subsidiarias, en razón a

que: i) los artículos 122 y 125 constitucionales que regulan la vinculación de los servidores públicos legal y reglamentaria, se formaliza con la expedición del acto administrativo de vinculación y con la correspondiente acta de posesión, hechos que no sucedieron en el caso presente, ii) no existió entre la Presidencia de la República y la accionante relación laboral alguna, iii) la existencia de contratos de prestación de servicios no habilitan la presunción de existencia de contratos de trabajo fictos a plazo definido o indefinido, iv) no hay lugar a reclamar indemnización por salarios y prestaciones sociales referidos pues sobre ellos cobro vigencia la prescripción del derecho y la caducidad de la acción y v) no es factible derivar la existencia de un contrato de trabajo de la declaración de nulidad de unos oficios de comunicación que de ninguna manera modificaron alguna situación particular y concreta de la accionante.

Que el código sustantivo del trabajo en el artículo 22 señala por contrato de trabajo se entiende: "aquel que una persona natural se obliga a prestar un servicio a otra persona natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda mediante remuneración y para que se constituya el empleo público debe cumplirse con lo establecido en el artículo 122 constitucional: existencia previa de funciones asignadas al cargo, que existencia del mismo en la planta de personal, que los emolumentos se encuentren previstos en el presupuesto, que se legalice la vinculación mediante acto administrativo de nombramiento y la toma de posesión de la persona nombrada, lo que presupone un determinado régimen legal y reglamentario.

Que no puede predicarse que el DAPRE este en capacidad para comparecer al presente asunto para responder por las pretensiones indemnizatorias que funda la actora en algunos contratos de prestación de servicios que suscribió con el patrimonio autónomo CERLALC y la ACR sin que en su formalización, suscripción, ejecución y finiquito de esas relaciones contractuales la presidencia no intervino, no participó, no autorizó, ni asumió por sustitución, cesión o subrogación alguna de las obligaciones de los mencionados empleadores.

Revisado el expediente se evidencia que el 27 de junio del 2013 la apoderada de la accionante convocó a la ACR y al DAPRE a comparecer el 18 de septiembre del 2013 a las 11 a. m, a la Procuraduría once para asuntos administrativos de Bogotá con el fin de llevar a cabo diligencia de conciliación prejudicial, declarada fallida.

Sin embargo, el 9 de abril del 2014 se radicó ante la entidad una nueva solicitud de conciliación, convocando a otras autoridades e invocando unas pretensiones un poco más amplias de los relacionados en la conciliación anterior, la misma fue declarada fallida el 3 de junio del 2014 por la Procuraduría 136 judicial II para asuntos administrativos, no sin antes advertir lo alegado por la ACR, en cuanto al hecho que ya se había agotado el respectivo trámite.

Que los actos de comunicación como son los oficios expedidos por el Departamento Administrativo de la Presidencia no son susceptibles de control de legalidad por que no son actos administrativos definitivos a voces de la Corte Constitucional que en su jurisprudencia ha señalado: "que los actos administrativos de carácter definitivo son aquellos que incluyen la manifestación de la voluntad de la administración tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos de los

administrados o en contra de estos” y solicitó respetuosamente al despacho se desestimen las pretensiones de la demanda y se condene en costas a la parte actora.

Propuso las excepciones de: 1. *Caducidad de la acción y prescripción de los presuntos derechos laborales reclamados.* 2. *Falta de legitimación en la causa de la Presidencia de la República respecto de las relaciones contractuales que la actora tuvo de manera independiente y autónoma con otras entidades.* 3. *Indebida representación de la Nación.*

3.3 Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S. A. (fl 428 – 466)

Expone la apoderada judicial expone que el 30 de mayo del 2007 Fiduagraria y el Centro Regional para el Fomento del Libro en América latina y el Caribe CERLALC, suscribieron el contrato de fiducia mercantil No 046 del 2007 constituyendo un Patrimonio autónomo denominado P. A CERLALC, hasta el 30 de mayo del 2011 fecha de terminación y liquidación del contrato de fiducia mercantil y señalando que Fiduagraria actuó exclusivamente de vocera y administradora del Patrimonio autónomo CERLALC.

La entidad accionada se opone a todas y cada una de las pretensiones formuladas por la demandante en el presente acápite por carecer de fundamento factico y legal, dado que no existe vinculo legal que pueda devenir de situaciones de hecho, legales y/o laborales entre la demandante y Fiduagraria, por lo explicado de la naturaleza jurídica de la fiduciaria.

Que el único nexo existente para el caso subjudice, se encuentra enmarcado por un contrato de prestación de servicios profesionales desarrollado por la contratista, con plena autonomía técnica, administrativa y profesional, sin que existiera ningún grado de subordinación con el patrimonio autónomo y su vocera Fiduagraria, e indicando además, que en el mismo se causaron, liquidaron y pagaron los honorarios profesionales pactados contractualmente, como se evidencia en la certificaciones y liquidación de la orden de prestación de servicios por cumplimiento del término del contrato.

Agrega que Fiduagraria carece de la competencia legal para fijar con cargo a otras entidades el reconocimiento de derechos u obligaciones derivadas de las relaciones económicas realizadas por ellos.

Recuerda la prohibición legal existente para que una fiduciaria responda con recursos propios de las obligaciones a cargo de los fideicomisos que administra y en ese sentido el código del comercio articulo 1233 indica que los bienes fideicomitados se encuentran separados de los bienes propios de la sociedad fiduciaria.

Por lo expuesto, solicitó se desvincule a Fiduagraria del presente proceso, en el entendido que no está capacitada, ni legitimada para pronunciarse de fondo en el debate jurídico legal planteado, pues solo actuó en nombre y representación del patrimonio autónomo CERLALC

Propuso las excepciones de: 1. *Falta de legitimación en la causa por pasiva.* 2. *Prescripción extintiva.* 3. *Inepta demanda.* 4. *Inexistencia del acto administrativo demandado.* 5. *Innominada*

3.1 CONTESTACION A LA REFORMA A LA DEMANDA

3.1.1 Agencia Colombiana para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (Fl. 490 – 491)

La apoderada judicial en su escrito señala que no se realizó lo que en derecho corresponde a una reforma a la demanda y que no surgen elementos nuevos sobre los cuales se pueda efectuar un pronunciamiento, se atiene a la contestación de la demanda, insistiendo que no se cumplen los requisitos que permitan estructurar el silencio administrativo porque la entidad dio respuesta dentro del marco de su competencia y dentro de las facultades que la ley le otorga, por cuanto la declaración de existencia de una relación laboral y el pago de las presuntas acreencias laborales que considera tiene derecho dentro de un contrato de prestación de servicios, solo puede ser decidido por la autoridad judicial competente.

De igual manera argumenta que si el presente proceso tiene la finalidad de la declaratoria de nulidad de un acto mediante el cual se dio respuesta a una petición no podrá pretender bajo ninguna modalidad se declare la existencia del silencio administrativo, teniendo en cuenta que la parte accionante reconoce que se dio respuesta a su solicitud.

3.1.2 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Fl. 486)

Respecto a la reforma a la demanda, la apoderada judicial se ratificó en el memorial de contestación de la demanda radicado por la entidad el 22 de junio del 2016 oponiéndose a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones de la demanda, tanto principales como subsidiarias, que se invocan.

3.1.3 Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S. A.

Examinado el expediente se evidenció que Fiduagraria guardó silencio respecto a la reforma a la demanda.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

4.1. Parte demandante (fl 679 – 684)

El apoderado judicial en el escrito de alegaciones finales expone que las funciones asignadas de gerencia, coordinación o coadyuvancia para la implementación de las estrategias de reintegración, liderando el centro de servicios asignado las desempeñó la accionante en forma personal, fueron las de un empleado público y no las de un contratista, no siendo de carácter temporal sino permanente con dedicación de tiempo completo, recibiendo indicaciones y ordenes por parte de sus superiores sobre la forma de realizarlas, es decir bajo continua subordinación o dependencia y recibiendo una remuneración mensual que fue ascendiendo cada año.

Que a pesar de que se revistió de la formalidad de contratos de prestación de servicios, lo que existió en realidad un vínculo laboral al cumplirse los 3 elementos del contrato: subordinación, realización personal de las labores contratadas y remuneración.

Solicitó se acceda a las pretensiones de la demanda teniendo en cuenta que se violó la ley por parte de las demandadas, las cuales incurrieron en falsa motivación de los actos demandados, al negar los derechos de la accionante, pues durante más de cuatro años

705

que duró la vinculación de forma continua, permanente e ininterrumpida y subordinada al cumplimiento de órdenes, agendas, reuniones y horarios, nunca se le reconoció el pago de las prestaciones sociales y derechos laborales.

4.2. Parte demandada.

4.2.1 Agencia para la Reincorporación y Normalización ARN⁵ (fl 673 – 678)

Para el despacho es menester señalar que el gobierno modificó el artículo 1 del decreto 4138 del 2011 en cuanto a la denominación del nombre de la **Agencia Colombiana para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas ACR** y el objeto de la misma mediante el decreto 897 del 29 de mayo del 2017 denominándola para todos los efectos **Agencia para la Reincorporación y Normalización ARN**

La apoderada de la entidad en su argumento final expone que se suscribió un contrato de prestación de servicios No 106 con la demandante entre el 23 de enero del 2012 y el 19 de marzo del 2012 fijándose un límite temporal para la ejecución de las actividades y gestiones que se enmarcan claramente en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, que no dan lugar a reconocimiento de prestaciones sociales y pago de salarios reclamados

Que los testigos afirmaron que la entidad no exigió horario a los contratistas y que existían lineamientos, los cuales se daban para cumplir con las metas en razón de la misión de la entidad, sin que ello implicara la toma de correctivos o llamados de atención o cualquier asomo de subordinación, y además que relación contractual con la ARC fue muy corta, sujeta a unas obligaciones y un plazo,

En su memorial define la subordinación como la facultad de exigir al empleado público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo a realizar y de imponerle reglamentos.

Que debe diferenciarse claramente de la coordinación de actividades entre contratantes y contratistas, lo cual implica que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la labor encomendada, que puede incluir el cumplimiento de un horario, recibir instrucciones y reportar resultados, sin que ello configure un elemento de subordinación.

Indica que para el caso particular existió una coordinación de actividades para coadyuvar en la estrategia de reintegración, precisando que no existían en la planta coordinadores de grupos regionales pues apenas empezaba a estructurarse la entidad.

Agrega que las personas que se vinculan para aportar desde sus saberes profesionales implícitamente quedan supeditadas al éxito de las actividades, por lo que sus contratos también pueden ser variables de acuerdo con la necesidad de su aporte y no tienen vocación de permanencia como así ocurre con empleos de planta permanente.

⁵ Decreto 897 del 29 de mayo del 2017. "Por el cual se modifica la estructura de la agencia colombiana para la reintegración de personas y grupos alzados en armas y se dictan otras disposiciones".

Finalizó sus argumentos exponiendo que las pruebas allegadas no demuestran que el único contrato de prestación de servicios con la demandante, de corta duración, del 23 de enero al 19 de marzo del 2012, la existencia de una relación laboral legal y reglamentaria de la cual se pueda derivar el pago de salarios y prestaciones sociales pretendidos y por lo tanto, solicitó al despacho negar las pretensiones de la demanda por carecer de fundamentos facticos y jurídicos que las respalden.

4.2.2 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Fl. 658-669)

En el escrito de alegaciones finales expresó que la accionante fue desvinculada del cargo de profesional especializado código 2028 grado 21 en razón a la supresión de cargos ordenada mediante decreto No 2413 del 27 de noviembre del 2012 en contra del cual se impetro acción de nulidad y restablecimiento radicado No 11001 3335 028 2014 00540 00 ante el Juzgado 28 administrativo de Bogotá, en el cual concurrieron alguna de las pretensiones de las que hoy solicita, siendo negadas las pretensiones mediante sentencia del 30 de junio del 2017.

Que el DAPRE no es la llamada a responder por la legalidad de los oficios o actos fictos o presuntos de la Agencia para la Reintegración Social ni los expedidos por Fiduciaria pues se traduciría en usurpación de funciones, ni puede ser atada a los efectos jurídicos y económicos que podrían derivarse de la invalidación de actos de otras entidades, cuando el marco jurídico que rigió las contratación que de manera independiente y autónoma realizó cada una, en diferentes espacios de tiempo, porque la Presidencia no es responsable de las contingencias económicas derivadas de las relaciones contractuales de otras entidades con objeto social diferente, porque resultaría contrario a los postulados de los artículos 6 y 121 de la Carta y desconocería el marco legal que define el objeto y las funciones propias para las cuales el DAPRE fue creado.

Que la actora no demostró en autos la presunta ejecución sucesiva sin solución de continuidad de los contratos que pactó independientemente con distintas entidades, ni están acreditados los elementos propios de una relación laboral, ni con las pruebas allegadas se demostró la existencia de un empleo en la planta del DAPRE con funciones idénticas a las establecidas en el objeto en cada contrato de prestación de servicios.

Las obligaciones principales y otras accesorias derivadas de la ejecución de dichos contratos necesariamente implican la atención del supervisor del contrato o del coordinador regional o desde el nivel central, para el logro efectivo de las estrategias de reintegración de las personas o grupos cobijados con el programa, que por su diversidad y las condiciones particulares de los destinatarios del servicio que con la actora se pactó, tareas y metas que resultaban disímiles más nunca uniformes, siendo necesario acreditar el cumplimiento de las obligaciones asumidas con el objeto de realizar el pago periódico de los honorarios, conforme al avance del objeto de cada contrato cuya ejecución en el periodo de tiempo que también se pactó, realizaba con sus propios medios y con autonomía técnica y administrativa, lo que excluye una relación laboral y así lo aceptó la actora al suscribir cada contrato.

Concluye sus alegaciones finales expresando que, la actora no cumplió con la carga procesal de probar que bajo los contratos de prestación de servicios suscritos con entidades del Estado y algunos con la Presidencia de la República existió una relación

laboral, legal y reglamentaria y como conclusión las pretensiones no tienen vocación de prosperar solicitando al despacho desestimar las pretensiones de la demanda y condenar en costas a la accionante.

4.2.3 Fiduagraria. (fl 670 – 672)

En su escrito de alegaciones finales expresó que acorde con el artículo 1226 del código de comercio las obligaciones de la fiduciaria es la administración o enajenación de los bienes transferidos para cumplir con la finalidad del fiduciante en su provecho o de un tercero, rigiéndose por las normas del derecho privado y en desarrollo y ejecución del citado contrato de prestación de servicios seguía plenamente las instrucciones e indicaciones del fideicomitente CERLALC.

Agrega que el 30 de mayo del 2011 se liquidó y dio terminación al contrato de fiducia mercantil con CERLALC, por lo tanto no ostenta la calidad de sucesor procesal, cesionario o subrogatorio de las obligaciones del extinto patrimonio autónomo, siendo Fiduagraria ajena a todas las circunstancias del presente debate judicial, porque a la fecha de notificación del medio de control ya había perdido la condición o el carácter de vocero de CERLALC no encontrándose legitimada por pasiva para atender la presente acción..

Que la comunicación emitida no reúne los requisitos para ser un acto administrativo, dada la naturaleza jurídica de Fiduagraria que no ejerce funciones administrativas en los términos del artículo 209 de la Constitución y por ende no expide actos administrativos, circunscribiendo la comunicación VJSG-2014-15000-0212 a laat4nciony respuesta a una petición hecha por lo hoy demandante.

Concluye solicitando al despacho se declare la falta de legitimación en la causa de Fiduagraria porque actuó como vocera del CERLALC hasta el 30 de mayo del 2011 por lo tanto y no está legitimada para pronunciarse de fondo sobre el debate jurídico planteado.

4.3. Ministerio público.

Revisado el expediente se evidencia que el 6 de octubre del 2017 el agente del Ministerio público allego su concepto al proceso visible a folios 550 al 552 cuaderno principal tomo III, sin embargo, el 1 de febrero del 2018 visible a folio 608, allegó un memorial solicitando al despacho no tener en cuenta o dejar sin efectos dicho criterio en razón a que fue expedido sin haberse agotado la etapa probatoria y el despacho dando alcance a la petición no tendrá en cuenta el concepto emitido por el señor agente del Ministerio Publico.

5. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5.2. TESIS DE LAS PARTES

5.2.1 Tesis de la parte accionante

Se debe acceder a las pretensiones de incoadas en la demanda porque a pesar de que se revistió de la formalidad de contratos de prestación de servicios, lo que existió en realidad entre la accionante y las demandadas fue un vínculo laboral al cumplirse los 3 elementos del contrato: subordinación, realización personal de las labores contratadas y remuneración.

Se debe tener en cuenta que se violó la ley por parte de las demandadas, las cuales incurrieron en falsa motivación de los actos administrativos demandados, al negar los derechos de la accionante, pues durante más de cuatro años que duró la vinculación de forma continua, permanente e ininterrumpida y subordinada al cumplimiento de órdenes, agendas, reuniones y horarios, nunca se le reconoció el pago de las prestaciones sociales y derechos laborales existiendo subordinación y dependencia, sumada a la prestación personal del servicio con horario determinado y que las funciones y obligaciones asignadas a la accionante eran propios de un empleado público..

5.2. Tesis parte accionada

5.2.1 Agencia para la Reincorporación y Normalización ARN.

Se debe negar las pretensiones de la demanda porque las pruebas allegadas no demuestran que el único contrato de prestación de servicios suscrito con la demandante, de corta duración, del 23 de enero al 19 de marzo del 2012, la existencia de una relación laboral legal y reglamentaria de la cual se pueda derivar el pago de salarios y prestaciones sociales pretendidos y las personas que se vinculan para aportar desde sus saberes profesionales, implícitamente quedan supeditadas al éxito de las actividades, por lo que sus contratos también pueden ser variables de acuerdo con la necesidad de su aporte y no tienen vocación de permanencia como así ocurre con empleos de planta permanente.

5.2.2 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Se debe desestimar las pretensiones de la demanda porque la actora no demostró en autos, la presunta ejecución sucesiva sin solución de continuidad de los contratos que pactó independientemente con distintas entidades ni están acreditados los elementos propios de una relación laboral, ni con las pruebas allegadas se demostró la existencia de un empleo en la planta del DAPRE con funciones idénticas a las establecidas en el objeto en cada contrato de prestación de servicios, además porque las obligaciones derivadas de la ejecución de dichos contratos necesariamente implican la atención del supervisor del contrato o del coordinador regional o desde el nivel central para el logro efectivo de las estrategias de reintegración de las personas o grupos cobijados con el programa, siendo necesario acreditar el cumplimiento de las obligaciones asumidas conforme al avance del objeto de cada contrato realizado con sus propios medios y con autonomía técnica y administrativa, lo que excluye una relación laboral y así lo aceptó la actora al suscribir cada contrato.

5.2.3 Fiduagraria.

Solicitó se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva porque actuó como vocera del CERLALC hasta el 30 de mayo del 2011, fecha en la que se liquidó y dio terminación al contrato de fiducia mercantil, por lo tanto, no ostenta la calidad de sucesor procesal, cesionario o subrogatorio de las obligaciones del extinto patrimonio autónomo siendo ajena a todas las circunstancias del presente debate judicial, porque a la fecha de notificación del medio de control ya había perdido la condición o el carácter de vocero de CERLALC no estando legitimada para pronunciarse de fondo sobre el debate jurídico planteado.

5.3. De las excepciones

Antes de entrar en el fondo principal de la controversia en el proceso, nos referiremos sobre las excepciones formuladas por las accionadas:

Revisado el expediente se tiene que el 23 de enero del 2017 en desarrollo de la audiencia inicial, este despacho declaró probada la excepción de prescripción de los contratos de prestación de servicios No 671 del 2009, 1493 del 2009 y 619 del 2010, ordenó continuar el litigio respecto del contrato No 378 del 2011 y declaró no probada la excepción de caducidad respecto del mismo, decisión que fue objeto del recurso de apelación interpuesto por las apoderadas de la parte demandante y de la Agencia colombiana para la reincorporación de personas y grupos alzados en armas

La sala de decisión del Tribunal Administrativo de Tolima mediante providencia calendada el 28 de julio del 2017 con ponencia del magistrado Belisario Beltrán Bastidas resolvió el recurso de apelación confirmó parcialmente el auto apelado respecto a la excepción de caducidad y revocó la decisión adoptada sobre la excepción de prescripción, al considerar que la misma debe ser analizada por el juez de primera instancia en la sentencia en la que se determine si existió una relación laboral entre las partes, evento en el cual corresponde al operador jurídico determinar a qué prestaciones tendría derecho dependiendo si fueron reclamadas o no en tiempo

En obediencia a lo ordenado por el superior jerárquico las excepciones se estudiarán en conjunto con la sentencia, con la valoración de la totalidad de las pruebas recaudadas.

6. Problema Jurídico

Procede el despacho a determinar si, ¿debe declararse la existencia de una relación laboral entre la señora Martha Lucia Arteaga Quiroga y las accionadas, por los periodos de tiempo laborados mediante contratos de prestación de servicios profesionales y como consecuencia, ordenar a dichas entidades el pago de las diferencias salariales prestacionales existentes entre la remuneración recibida y el salario que ha debido percibir o si por el contrario los acto administrativos demandados se encuentran ajustado al ordenamiento jurídico?

6.1 Tesis del despacho

Deberá negarse las pretensiones de la demanda, como quiera que la accionante no demostró que durante el periodo en que desarrolló las actividades bajo la modalidad del contrato de prestación de servicios, lo hubiese hecho bajo dependencia y subordinación, cumpliendo órdenes impartidas por un superior dentro de un horario establecido.

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 ocultarla⁶.

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.

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 1997, 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

⁶ 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.

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.

Al respecto, la Corte Constitucional⁸ 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 dependiente⁹.

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."

⁸ Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997

⁹ Ibídem.

En relación a ello, el Consejo de Estado¹⁰ 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 ésta 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.¹¹

9. De la celebración de contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas

Ahora bien, de acuerdo con el Decreto 2400 de 1968 por medio del cual se estableció el régimen de administración de personal de la Rama Ejecutiva, en la parte final del artículo 2º se indicó: *"para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y, en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones."* (Negrilla fuera de texto)

En el mismo sentido, el artículo 7º del Decreto 1950 de 1973 dispuso: *"Salvo lo que*

¹⁰ Sentencia del 23 de junio de 2005, C.P. Jesús María Lemos Bustamante. Expediente No. 0245

¹¹ Sentencia del 17 de abril de 2008. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección A. C.P Jaime Moreno García.

dispone la ley para los trabajadores oficiales, **en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto Nacional. (...)** (Negrilla fuera de texto)

Posteriormente, el Decreto 3074 de 2007 por medio del cual se modifica el decreto 2400 de 1968, consagró:

*"Artículo 1o. Modifícase y adiciónase el Decreto número 2400 de 1968, en los siguientes términos:
El artículo 2º quedará así: (...) Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones"*

Así que no puede excusarse la administración en razones sustentadas en la necesidad del servicio, para evadir la vinculación legal de personal para el desempeño permanente de funciones públicas, desconociendo las formas sustanciales del derecho público, las modalidades previstas en la Constitución y la Ley para el ingreso al servicio público y las garantías laborales de quienes resultan vinculados a partir de un contrato de prestación de servicios.

10. 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, Magistrado ponente 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,¹² 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".¹³

¹² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia de fecha 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.

¹³ Sentencia Consejo de Estado - Sección Segunda, de 16 de febrero de 2012, Consejero ponente doctor GERARDO ARENAS MONSALVE, Referencia Exp. 1187-11

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"*¹⁴

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).

11. CASO CONCRETO

Teniendo en cuenta lo anterior, procede el despacho a analizar el caso concreto de la señora **Martha Lucia Arteaga Quiroga**

¹⁴ 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.

11.1 hechos probados jurídicamente relevantes

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
Que la señora Martha Lucia Arteaga Quiroga , suscribió contratos con el objeto de prestar sus servicios profesionales para liderar con plena autonomía técnica y administrativa y/o gerenciar el centro de servicios principal y/o satélites que le sean asignados por el supervisor y coordinar en la zona respectiva la ejecución de las estrategias de atención y cobertura a los participantes en el proceso de reintegración.	
1. Orden de prestación de servicios suscrita entre la accionante y Fiduagraria actuando como vocera del patrimonio autónomo CERLALC del 4 de agosto del 2008 al 31 de diciembre del 2008.	Documental. Copia orden de prestación de servicios (fl 7 al 12)
2. modificación (Adición en plazo y valor) orden de prestación de servicios 2008, del 1 de enero del 2009 hasta el 28 de febrero del 2009.	Documental. Copia modificación a la orden de servicios del 2008, de fecha 16 de diciembre del 2008 (fl 13)
3. Contrato No 671 del 2 de marzo del 2009. Suscrito entre la accionante y el DAPRE- Alta consejería para la reintegración social y económica de personas y grupos alzados en armas del 4 de marzo del 2009 al 28 de octubre del 2009. Finalizado en forma anticipada por mutuo acuerdo el 10 de octubre de 2009.	Documental. Copia del contrato No 671 del 2 de marzo del 2009 y de los informes de ejecución. (fl 14 – 23)
4. Contrato No 1493 del 19 de noviembre del 2009, Suscrito entre la accionante y el DAPRE- Alta consejería para la reintegración del 19 de noviembre del 2009 al 18 de abril del 2010.	Documental. Copia del contrato No 1493 del 19 de noviembre del 2009 y de los informes de ejecución. (fl 24 - 32)
5. Adición y prórroga del contrato No 1493 del 2009, del 19 de abril del 2010 hasta el 30 de junio del 2010.	Documental. Copia adición y prórroga del contrato No 1493 del 2009, de fecha 23 de marzo del 2010 y de los informes de ejecución (fl 33 - 40)
6. Contrato No 619 del 1 de julio del 2010. Suscrito entre la accionante y el DAPRE- Alta consejería para la reintegración del 1 de julio del 2010 al 31 de diciembre del 2010.	Documental. Copia del contrato No 619 del 1 de julio del 2010 y de los informes de ejecución.. (fl 41 – 47)
7. Contrato No 378 del 11 de enero del 2011. Suscrito entre la accionante y el DAPRE- Alta consejería para la reintegración del 14 de enero del 2011 al 31 de diciembre del 2011 adicionado el 06 de julio de 2011	Documental. Copia del contrato No 378 del 14 de enero del 2011 y de los informes de ejecución, adicionado el 06 de julio de 2011 (fl 48 – 55; 33-34)
8. Contrato No 106 del 2012 Suscrito entre la accionante y la ACR del 20 de enero del 2012 al 19 de marzo del 2012	Documental. Copia contrato 106 del 20 de enero del 2012. (fl 56 – 60) y de los informes de ejecución.. (fl 67 – 69)
9 La accionante fue nombrada en provisionalidad en la ACR para desempeñar el cargo de profesional especializado código 2028 grado 21 desde el 20 de marzo de 2012 hasta el 05 de diciembre de 2012	Documental. Copia certificación expedida por el secretario general de la ACR de fecha 28 de enero del 2013 (fl 63-64)
10. Que la accionante devengaba en el año 2012 asignación básica mensual de \$4.448.103 pesos y a partir del mes de mayo devengó prima de coordinación, sin ser factor salarial, de \$889.620.	Documental. Copia certificación expedida por el secretario general de la ACR de fecha 28 de enero del 2013 (fl 61 - 62)
11. Que la accionante radicó derecho de petición solicitando que las demandadas que en virtud de la primacía de la realidad sobre las formas declararan la existencia de una relación laboral entre la accionante con el CERLALC, la ACR y el DAPRE y como consecuencia ordenaran el reintegro al cargo de profesional especializado grado 21 y al pago de diferencias salariales, el pago de prestaciones sociales y pago de aportes a seguridad social.	Documental. Copia solicitud No EXT 13-001355 del 21 de febrero del 2013 (fl 172 - 176)
12.El 5 de marzo de 2012, la ACR le informa a la accionante que el cargo de profesional especializado grado 21 fue suprimido con la expedición del decreto 2413 del 2012	Documental. Copia oficio No OFL13-002639 / JMSC 5202023 del 5 de marzo del 2013 (fl 180 – 185)

13. La accionante interpone recurso de apelación solicitando se revoque la decisión anterior	Documental. Copia oficio EXT13-002047 del 13 de marzo del 2013. (fl 186 – 188)
14. La ACR señala que con el oficio 2639 se atendió la petición del 21 de marzo y contra el mismo no procede recurso alguno al no crear, modificar ni extinguir situaciones jurídicas.	Documental. Copia oficio No OFL13-003596 / JMSC 5202023 del 22 de marzo del 2013 (fl 189)
15 La apoderada de la accionante solicitó a la ACR se le informara la razón por la cual para la provisión de cargos ordenada en el decreto 2413 del 2012 no se vinculó a la señora Arteaga Quiroga	Documental. Copia oficio de solicitud de fecha 19 de marzo del 2013 (fl 190 – 191)
16. La ACR responde la solicitud señalando que para los funcionarios que ocupen cargos de carrera administrativa en provisionalidad no existe un fuero de estabilidad	Documental. Copia oficio No OFL13-003689 / JMSC 5202023 del 1 de abril del 2013 (fl 192 – 194)
17. La accionante convocó a la ACR y al DAPRE a audiencia de conciliación prejudicial el 18 de septiembre del 2013 la cual fue declarada fallida.	Documental. Copia acta expedida por el Procurador 11 para asuntos administrativos de Bogotá. (fl 195 – 198)
18 Que la demandante radicó derecho de petición solicitando que las demandadas declararan la existencia de una relación laboral entre la accionante con el CERLALC, la ACR y el DAPRE y como consecuencia ordenaran el pago de diferencias salariales, el pago de prestaciones sociales y pago de aportes a seguridad social.	Documental. Copia solicitudes No DPG 14-0000955 y DPG 14-000 1518 del 15 de enero del 2014(fl 91 - 100)
19. El DAPRE rechazó el reconocimiento de una relación laboral y declara que no hay lugar al pago de prestaciones sociales	Documental. Copia oficio No OFL14-00010158 / JMSC 52040 del 10 de febrero del 2014 (fl 104 – 107)
20. En contra de la anterior decisión se interpuso recurso reposición y en subsidio apelación	Documental. Copia oficio de fecha 24 de febrero del 2014 (fl 114 – 115)
21. Fiduagraria se abstiene de pronunciarse sobre3 la petición por carecer de competencia.	Documental. Copia oficio No VJSG-226 del 5 de febrero del 2014 (fl 108 – 109)
22. La ACR informa que ya se le dio respuesta a la petición desde el 21 de febrero del 2013, se resolvió el derecho el recurso de apelación y se agotó etapa de conciliación	Documental. Copia oficio No OFL14-0001358 del 30 de enero del 2014 (fl 110)
23. La ACR responde nuevamente a la accionante declarando que desde la primera comunicación se dio respuesta de fondo a la petición del 21 de febrero del 2013	Documental. Copia oficio No OFL14-0003369 / 5202023 del 21 de febrero del 2014 (fl 111 - 113)
24.El recurso de reposición fue resuelto confirmando la decisión contenida en el oficio OFL14-00010158 del 10 de febrero del 2014 y declarando improcedente el recurso de apelación	Documental. Copia dela resolución No 1220 del 19 de marzo del 2014 (fl 116 – 121)

12. De la tacha por sospecha de los testigos

Conforme a la doctrina, el testimonio es la declaración que realiza un tercero, ajeno a la contención, pues no tiene relación jurídica procesal con las partes; sobre los hechos que le constan por percepción directa.

El artículo 211 del C.G.P., norma aplicable en el presente asunto, conforme lo establecido en Sentencia de Unificación del Consejo de Estado del 25 de junio de 2014¹⁵.

La tacha es un cuestionamiento que se realiza respecto del testigo, bien por sus calidades personales, bien por sus relaciones afectivas o convencionales con las partes, de modo que su declaración pueda estar influenciada por elementos ajenos a su simple percepción, lo que lo torna en "sospechoso". Son fundamentos de la tacha, i) la inhabilidad del testigo,

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, SENTENCIA DE 25 DE JUNIO DE 2014. EXP. 25000- 23-36-000-2012-00395-01(I.J), M.P. ENRIQUE GIL BOTERO. (...) "La Sala Plena entonces mediante Auto unificó jurisprudencia concluyendo que el Código General del Proceso para los asuntos que son competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, entra a regir desde el 1° de enero del 2014 y no en forma gradual."

711

las relaciones afectivas o comerciales, iii) la preparación previa al interrogatorio, /y) la conducta del testigo durante el interrogatorio, y) el seguimiento de libretos, vi) la inconsonancia entre las calidades del testigo y su lenguaje y vii) la incongruencia entre los hechos narrados.

Ahora bien, respecto de la declaración de la señora **Gloria Nelcy Lopera Herrera** ante el juzgado 26 administrativo oral de Medellín fue tachado de sospechoso por la apoderada de la Presidencia de la República con la coadyuvancia de la apoderada de la Agencia para la Reintegración y Normalización ARN, acorde al artículo 211 del CPACA por considerar que la testigo funge como demandante en un proceso similar al presente con las mismas pretensiones, situación que afecta su imparcialidad, por tener lazos de afinidad con la accionante y porque las respuestas alteran la objetividad con la que deben ser analizados los medios de prueba allegados al expediente

Se ha decantado por la jurisprudencia y practica judicial que la tacha de los testigos no hace improcedente la recepción de los testimonios, ni la valoración de los mismos, sino que exige del juez un análisis más severo con respecto a cada uno de ellos para determinar el grado de credibilidad que ofrecen y cerciorarse de su eficacia probatoria.

Al respecto debe precisar el despacho que, al momento de rendir su testimonio la señora Lopera Herrera, fue clara en precisar que nunca estuvo presente en el centro de servicios, de Ibagué, que ella desarrollaba sus actividades en Puerto Berrio para la época en que la parte actora estuvo vinculada, por lo cual no podría tener percepción directa sobre la forma como se desarrolló la relación contractual de la señora Martha Lucia Arteaga.

En ese orden de ideas el despacho encuentra ajustadas al ordenamiento jurídico las peticiones de las apoderadas judiciales de las demandadas, y, considera que desde Puerto Berrio la testigo no podía acreditar la veracidad de los comentarios de la señora Arteaga Quiroga sobre su permanencia en el lugar labores en la ciudad de Ibagué, ni tener certeza del horario en el cual desarrollaba las actividades la hoy accionante.

Por lo tanto, aplicando las reglas de la sana crítica, encuentra el despacho que la declaración de la señora **Gloria Nelcy Lopera Herrera**, no es suficiente para demostrar la relación laboral de la parte actora, además por cuanto como se expresó, anteriormente los nexos de amistad, así como el evidente interés que la decisión favorable del proceso representa para la declarante, neutraliza totalmente la eficacia probatoria de su testimonio

13. Estudio del litigio

Dando alcance a las pretensiones esbozadas en la demanda, el despacho abordara el estudio del presente litigio teniendo en cuenta tres ítems que en su orden son:

- a) Posible existencia de un acto ficto o presunto.
- b) La provisionalidad de la accionante en el cargo de profesional especializado grado 21.
- c) La posible existencia de una relación laboral

13.1 Posible Existencia de un Acto ficto o presunto

La apoderada de la accionante pretende se declare la ocurrencia del silencio administrativo negativo por parte de las entidades accionadas por no haberse dado respuesta a la petición del 14 de enero del 2014 *radicado DPG 14-000 1518* mediante la

cual *solicitó* "que las demandadas en virtud de la primacía de la realidad sobre las formalidades declararan la existencia de una relación laboral entre la accionante con el CERLALC, la ACR y el DAPRE y como consecuencia ordenaran el pago de diferencias salariales, el pago de prestaciones sociales y pago de aportes a seguridad social."

Revisado el expediente se tiene que:

El 10 de febrero del 2014 el DAPRE con oficio No **OFL14-00010158 / JMSC 52040** rechazó la petición de reconocimiento de una relación laboral entre la señora Arteaga y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y declaró que no hay lugar al pago emolumentos salariales y de prestaciones sociales.

El 19 de marzo del 2014 mediante la resolución No 1220 expedida por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se resolvió el recurso reposición, confirmando el **OFL14-00010158** y negando el recurso de apelación por improcedente.

Con oficio No **VJSG-226** del 5 de febrero del 2014 Fiduagraria se abstiene de pronunciarse sobre la petición en razón a carecer de competencia para fijar obligaciones a cargo de otras entidades, por actuar en calidad de vocera y administradora de los bienes de CERLALC

Con oficios **OFL14-0001358** del 30 de enero del 2014 y **OFL14-0003369** del 21 de febrero del 2014, la Agencia colombiana para la reintegración de personas y grupos alzados en armas ACR informa a la apoderada de la accionante que ya se le dio respuesta a la petición desde el 21 de febrero del 2013, resolviéndose el recurso de apelación interpuesto y se agotó la etapa de conciliación.

Al respecto es menester realizar un recuento histórico y cronológico del actuar de la apoderada de la accionante y las accionadas en el presente asunto:

- i) Se radicó la petición No **EXT 13-001355** el 21 de febrero del 2013 (fl 172 – 176)
- ii) la ACR dio respuesta con oficio **OFL13-002639 / JMSC 5202023** del 5 de marzo del 2013 informando que el cargo de profesional especializado grado 21 fue suprimido de la planta de personal con la expedición del decreto 2413 del 2012 (fl 180 – 185).
- iii) La ACR expide el oficio No **OFL13-003596 / JMSC 5202023** del 22 de marzo del 2013 e informa a la apoderada que el oficio OFL13-002639 no crea ni modifica situaciones jurídicas y en contra del mismo no procede recurso alguno (fl 189)
- iv) El 19 de marzo del 2013 la apoderada solicitó a la ACR se le informara la razón por la cual para la provisión de cargos ordenada en el decreto 2413 del 2012 no se vinculó a la señora Arteaga Quiroga (fl 190 – 191)
- v) La ACR responde mediante oficio No **OFL13-003689 / JMSC 5202023** del 1 de abril del 2013 señalando que para los funcionarios que ocupen cargos de carrera administrativa en provisionalidad no existe un fuero de estabilidad (fl 192 – 194)
- vi) La accionante convocó a la ACR y al DAPRE a audiencia de conciliación prejudicial a realizarse el 18 de septiembre del 2013 la cual fue declarada fallida por el Procurador 11 para asuntos administrativos de Bogotá. (fl 195 – 198)

También debemos tener en cuenta que dentro del libelo de la demanda se incluye como pretensión se declare la nulidad de los oficios anteriormente relacionados, siendo extraño por lo menos que, se solicite la nulidad de unos oficios que según la parte demandante no existen.

Es claro para el despacho que conforme a lo anterior las entidades accionadas dieron respuesta a todas y cada una de las solicitudes presentadas por la accionante, resolvieron los recursos que legalmente debían resolverse y en ese orden de ideas, el despacho declara la inexistencia del silencio administrativo y por ende de un acto ficto o presunto.

13.2 De la provisionalidad de la accionante

La apoderada expone que la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas ACR fue creada mediante decreto 4138 del 2011 como una unidad administrativa especial del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).

Que la accionante y la ACR suscribieron el contrato de prestación de servicios No 106 del 20 de enero del 2012 con el objeto de prestar con plena autonomía técnica y administrativa sus servicios profesionales liderando los centros de servicios en cumplimiento de la política del gobierno nacional para la reinserción de las personas y grupos alzados en armas, terminándose por mutuo acuerdo el 19 de marzo del 2012.

Señala que, la señora Arteaga Quiroga fue nombrada mediante resolución No 0063 del 5 de marzo del 2012 para desempeñar en provisionalidad el cargo de profesional especializado código 2028 grado 21 en la planta global de la Agencia colombiana para la reintegración de personas y grupos alzados en armas ACR a partir del 20 de marzo del 2012.

Así mismo señala que el gobierno nacional expidió el decreto 2413 del 27 de noviembre del 2012 cuyo objeto fue 1. La supresión de los cargos provisionales de profesionales especializados código 2028 grado 21 y 23 de la planta global de la ACR, y 2, la creación de cargos de profesionales especializados código 2028 grado 21 y 23 de libre nombramiento y remoción.

Que la accionante fue notificada de la supresión del cargo que venía desempeñando el 5 de diciembre del 2012.

Dentro del libelo de la demanda, la apoderada pretende que, en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, el despacho declare la existencia de una relación laboral entre la accionante y la ACR, teniendo como génesis el contrato de prestación de servicios suscrito y se ordene el reintegro al cargo que venía desempeñando.

En primer lugar es importante traer a colación la jurisprudencia que ha señalado que el operador de justicia al establecer que los derechos laborales de una persona han sido desconocidos mediante contratos de prestación de servicios, que enmascaran la verdadera relación laboral y al demostrarse la existencia de un contrato realidad se ordenará restablecer el derecho mediante el pago de una indemnización y el pago de las prestaciones sociales que devengaría un empleado de la planta de personal en cargo similar, mas no podrá, en ningún caso, ordenar el reintegro a un cargo de carrera administrativa, en razón a que el contratista no ostenta la calidad de empleado público.

Son empleados públicos los servidores del Estado cuya vinculación legal y reglamentaria se formaliza a través de los actos administrativos de nombramiento y posesión con el lleno de los requisitos exigidos.

Además, se debe tener en cuenta que la relación laboral se encuentra establecida por la ley o por reglamentos y las funciones, la jornada laboral, la remuneración, las prestaciones sociales, situaciones administrativas causales de retiro y responsabilidad disciplinaria se encuentran determinados en el manual de funciones o en la ley.

En segundo tercer lugar tendremos en cuenta que la apoderada de la entidad accionada DAPRE en el memorial de alegaciones finales señaló que, en el Juzgado 28 administrativo de Bogotá había tramite un proceso instaurado por la accionante respecto de la supresión del cargo que desempeñaba en provisionalidad.

En efecto, revisado el sistema informático "justicia Siglo XXI" se estableció que el mencionado proceso está determinado con el radicado No **11001333 35028 2014 00540 00** en donde funge como demandante la señora Martha Lucia Arteaga Quiroga y demandada la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas ACR.

En el mencionado proceso, el juzgado 28 administrativo de Bogotá profirió sentencia de primera instancia el 30 de junio del 2017 declarando probadas las excepciones, decisión que fue confirmada en segunda instancia por el honorable Tribunal administrativo de Cundinamarca sección primera mediante sentencia proferida el 14 de noviembre del 2018, haciendo tránsito a cosa juzgada.

En conclusión es preciso señalar que la supresión del cargo de profesional especializado de la planta global de personal de la ACR que desempeñaba en provisionalidad la accionante, se suprimió por ministerio de la ley, en aplicación de lo dispuesto en el decreto **2413 del 27 de noviembre del 2012** y que en concordancia con las sentencias proferidas por la jurisdicción contenciosa administrativa, el mismo goza de pleno vigor y firmeza y no por la decisión unilateral del empleador la ACR y como consecuencia el despacho **no accederá a la petición de reintegro de la señora Arteaga Quiroga.**

13.3. De la Existencia de una relación laboral

En desarrollo de la audiencia inicial el 4 de octubre del 2017 se fijó el objeto del litigio en la presente actuación tendiente a establecer si debía declararse la existencia de una relación laboral entre la señora Martha Lucia Arteaga Quiroga y las accionadas, por los periodos de tiempo laborados mediante contratos de prestación de servicios suscritos.

El despacho y acorde con el caudal probatorio allegado al proceso, analizará la existencia o no de una relación laboral teniendo en cuenta para ello, los 3 elementos constitutivos de la misma, **en el orden establecido por el artículo 23 del código sustantivo del trabajo: prestación personal del servicio, subordinación y remuneración.**

13.3.1 prestación personal del servicio

De la lectura de las pruebas documentales aportadas se evidencia:

i) Que la accionante suscribió contratos de prestación de servicios profesionales con diferentes entidades que en orden cronológico son: **Fiduagraria** en representación del Centro Regional para el fomento del libro en América latina y el Caribe (Cerlalc) 2008 - 2009, posteriormente con el **Departamento administrativo de la Presidencia de la República**-alta consejería para la reintegración social y económica de persona y grupos alzados en armas 2009 – 2011 y finalmente con la **Agencia colombiana para la reintegración social y económica de personas y grupos alzados en armas ACR** 2012, existiendo solución de continuidad entre el contrato 671 de 2009 y el 1493 de 2009.

contrato	Inicio	Fin	Interrupción
Fiduagraria - Cerlalc	04-08-2008	31-12-2008	
Adicionado en plazo	01/01/2009	28-02-2009	1 día
671 DAPRE- Alta consejería para la reintegración terminado de mutuo acuerdo	02-02-2009	10/10-2009	40 días
1493 DAPRE- Alta consejería para la reintegración	19-11-2009	18-04-2010	
Adicionado en plazo	19-04-2010	30-06-2010	
619 DAPRE- Alta consejería para la reintegración	01-07-2010	31-12-2010	13 días
378 DAPRE- Alta consejería para la reintegración	14-01-2011	13-07-2011	
Adición contrato 378	14/07/2011	31-12-2011	
106 Agencia colombiana para la reintegración de personas y grupos alzados en armas ACR	20-01-2012	19-03-2012	

ii) Que la contratista debía ejecutar el contrato suscrito en forma independiente y autónoma dentro del plazo establecido en la cláusula respectiva.

iii) Que el valor total del contrato se estableció desde la suscripción por las partes y se desembolsó en cantidades fijas y preestablecidas acorde con el avance en la ejecución del contrato y previa presentación de cuentas de cobro a la entidad contratante con el lleno de las formalidades legales y contractuales.

iv) Que el objeto de los contratos fue el de coordinar, liderar y/o gerenciar los centros de servicios de las zonas respectivas en la ejecución de las estrategias de atención y cobertura para las personas participantes en el proceso de reinserción, en cumplimiento de la política de reintegración del gobierno nacional.

De las declaraciones de los testigos en relación con la prestación personal del servicio por la accionante se extrae:

La señora **Rosana Villanueva Díaz** expresó (...) Martha estuvo vinculada desde el 2008 hasta el 2012" (...) "Ella misma lideraba la oficina, coordinando equipos o sea todo el trabajo de un director regional"

El señor **Edwin Ferney Moreno Lozano** señaló: (...) cuando la conocí estaba vinculada con el CERLALC. (...) calculo que desde el 2008 tal vez hasta el 2010 y luego ingreso con otra figura al DAPRE. (...) las labores fueron realizadas en forma personal"

Con lo cual puede darse por acreditado la prestación personal del servicio por parte de la demandante, a las diferentes entidades que le contrataron.

13.3.2 Subordinación

Al respecto analizaremos la subordinación desde 3 aspectos puntuales: las instrucciones impartidas para el cumplimiento de la prestación del servicio, el cumplimiento de un horario establecido y las funciones desarrolladas por la accionante.

a) En relación con instrucciones para la ejecución del objeto de los distintos contratos, los testigos expresaron

La señora **Rosana Villanueva Díaz** expresó: (...) “existía una red nacional de atención de la que dependían todas las oficinas regionales que articulaba la sede central con todos los territorios, orientaban administrativamente dando instrucciones a cada coordinador de grupo territorial para las funciones que debían ejercer y se daban lineamientos”

El señor **Edwin Ferney Moreno Lozano** declaró: (...) los equipos eran medidos por metas específicas y para el cumplimiento de esas metas se recibían orientaciones generales regionalizadas, una serie de precisiones que aplicaban para todo el mundo y una serie de precisiones que aplicaban para las regiones”.

(...) “se recibían una serie de lineamientos que correspondían a metas de orden nacional y se tenía que acoger y regionalizar esas órdenes que se recibían, no podías cumplir la misma orden en el Tolima que en el Caquetá y para ese ejercicio requerías un nivel de autonomía, pero evidentemente correspondía a una demanda del nivel central.”

b) Con relación al cumplimiento de horario de la demandante los testigos declararon:

La señora **Rosana Villanueva Díaz** expresó: (...) en los contratos no estaba establecido que había que cumplir horario, pero las oficinas si tenían un horario de atención de 8 de la mañana a 5 de la tarde”. (...) “en mi caso no existió exigencia, pero yo creo que si había un horario de atención de las oficinas se tenía que estar ahí, desconozco totalmente si había exigencia de cumplir horario”.

A su vez el señor **Edwin Ferney Moreno Lozano** a la pregunta si la accionante tenía un jefe inmediato y si le exigía el cumplimiento de un horario, declaró: “(...) cumplía horario, desconozco si tenía un jefe inmediato y desconozco si le demandaban el cumplimiento de unas horas fijas”

(...) la función que se desempeñaba que se desarrollaba era evidente que se requería el cumplimiento de un horario en la medida que se requería la atención a llamadas telefónicas del nivel central, atención al público y la coordinación eso hacía que tuviera que permanecer permanentemente en la oficina.

(...) regulamente horario de oficina que se iniciaba a las 8 de la mañana y finalizaba a las 6 de la tarde

(...) “desconozco si su motivación era la orientación o la directriz de alguien de la presidencia o solamente por la demanda del servicio o por un compromiso adicional que tuviera”

c) En relación a las funciones desempeñadas por la accionante se tiene que:

La señora **Rosana Villanueva Díaz** expresó “No recuerdo la denominación, pero eran contratos de profesionales para liderar el proceso de reintegración a nivel regional, Ella era la directora del centro de servicios. de la regional Ibagué”

El señor **Edwin Ferney Moreno Lozano** declaró: “si el mismo hasta que tuvo la relación laboral del grupo territorial de Ibagué básicamente cumplía con plena autonomía técnica de lo que hoy se conoce como coordinadora que implica labores de coordinación, implica labores de análisis técnico, implica revisiones operativas e implica dar cuenta de los resultados de implementación de la política de reintegración”

La señora **Myriam Constanza Ostos López** asevero “tengo conocimiento que trabajaba con la entidad del estado que trabajaba con los reinsertados, en una época por contrato y en otra época en la planta”.

Respecto a los testimonios rendidos por las señoras **Eliana Paola Castilla Parra** y **Alba Leidy Sánchez Quintero**, debe advertirse por este despacho lo manifestado por las testigos, en el caso de la primera de ellas frente a la pregunta que desde cuando conocía a la señora Martha Lucia Arteaga declaró: **“cuando yo la conocí estaba en la planta provisional era la coordinadora, la líder del centro de servicios regional Bogotá en Kennedy”** y en respuesta a otra de las preguntas expresó: **“si, cuando yo ingrese a la ACR en provisionalidad Ella ya estaba nombrada en provisionalidad en el cargo”, en igual sentido la señora Sánchez Quintero al momento de su declaración expresó: (...) “ingrese en mayo del 2012 como profesional integradora del centro de servicios Kennedy y Martha era la gerente del centro de servicios y luego integre el grupo de corresponsabilidad” (...) “Martha siempre fue coordinadora del centro de servicios en Ibagué y luego en el centro de servicios Kennedy”,**

Como consecuencia de lo declarado por las testigos el despacho se abstendrá de realizar valoración alguna del testimonio de las señoras **Castilla Parra** y **Sánchez Quintero** por cuanto su conocimiento sobre las actividades de la señora Martha Lucia Arteaga, datan del periodo de tiempo en el cual la hoy accionante desempeñaba el cargo de profesional especializado grado 21 en provisionalidad en la planta global de la Agencia Colombiana Para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, con vinculación legal y reglamentaria, situación jurídica que no es objeto de debate en el presente litigio.

13.3.3 Remuneración

En relación a la remuneración percibida por la accionante, se evidencia que la señora Arteaga Quiroga, percibió diferentes valores por concepto de honorarios, en los diferentes contratos de prestación de servicios así:

- a. Contrato 01548 con Fiduagraria - CERLAC la suma de \$34.500.000,00 por servicios del 04 de agosto de 2008 hasta el 28 de febrero de 2009.
- b. Contrato No. 671 con DAPRE-ACR la suma de \$40.906.667,00 por servicios del 02 de marzo al 26 de octubre de 2009.
- c. Contrato 1493 con DAPRE-ACR la suma de \$41.173.600,00 por servicios del 19 de noviembre de 2009 hasta el 30 de junio de 2010.
- d. Contrato 619 con DAPRE-ACR la suma de \$33.384.000 por servicios del 01 de julio de 2010 al 31 de diciembre de 2010.
- e. Contrato 378 con DAPRE-ACR la suma de \$65.662.618 por servicios del 14 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2011.
- f. Contrato 106 con ARN la suma de \$11.400.000,00 por servicios del 23 de enero de 2012 hasta el 19 de marzo de 2012.

De las pruebas aportadas al expediente no cabe duda que la señora Martha Lucía Arteaga Quiroga desempeñó personalmente las labores objeto de los contratos de prestación de servicios suscritos con las diferentes entidades y que por esas labores percibió una remuneración.

Se hace necesario aclarar que en todos y cada uno de los contratos, desde la suscripción de ellos, se establecía mediante un acuerdo de voluntades entre la entidad contratante y la contratista, el monto total a pagar por las labores, estableciendo un valor a cancelar acorde con el avance en la ejecución de las mismas, dividiendo la suma total en los periodos de tiempo mensual establecidos como plazo para la terminación del contrato.

Ahora bien, no existe claridad respecto del elemento más relevante de la relación laboral - **la subordinación** –ante las respuestas de los testimonios recibidos, no permiten dilucidar con certeza, que la accionante tuviera un jefe inmediato que le impartiera órdenes y se le exigiera el cumplimiento de horario, para el desarrollo de sus actividades.

Al respecto la señora **Rosana Villanueva Díaz**, quien fue compañera de la demandante desde 2008 al 2011 como lo expreso en su testimonio, y frente al desarrollo de la relación contractual de la parte actora, expresó:

(...) No recuerdo la denominación, pero eran contratos de profesionales para liderar el proceso de reintegración a nivel regional Ella era la directora del centro de servicios de la regional Ibagué.

(...) Ella misma lideraba la oficina, coordinando equipos o sea todo el trabajo de un director regional.

(...) existía una red nacional de atención de la que dependían todas las oficinas regionales que articulaba la sede central con todos los territorios, orientaban administrativamente dando instrucciones a cada coordinador de grupo territorial para las funciones que debían ejercer y se daban lineamientos.

(...) *en los contratos no estaba establecido que había que cumplir horario, pero las oficinas si tenían un horario de atención de 8 de la mañana a 5 de la tarde.*

(...) *en mi caso no existió exigencia, pero yo creo que si había un horario de atención de las oficinas se tenía que estar ahí, desconozco totalmente si había exigencia de cumplir horario*

En voces de otro de los testigos **Edwin Ferney Moreno Lozano**, frente al desarrollo de la relación contractual de la parte actora, expresó

(...) *si el mismo hasta que tuvo en la relación laboral del grupo territorial de Ibagué básicamente cumplía con plena autonomía técnica de lo que hoy se conoce como coordinadora que implica labores de coordinación, implica labores de análisis técnico, implica revisiones operativas e implica dar cuenta de los resultados de implementación de la política de reintegración*

(..) *los equipos eran medidos por metas específicas y para el cumplimiento de esas metas se recibían orientaciones generales regionalizadas, una serie de precisiones que aplicaban para todo el mundo y una serie de precisiones que aplicaban para las regiones.*

(...) *se recibían una serie de lineamientos que correspondían a metas de orden nacional y se tenía que acoger y regionalizar esas órdenes que se recibían, no podías cumplir la misma orden en el Tolima que en el Caquetá y para ese ejercicio requerías un nivel de autonomía, pero evidentemente correspondía a una demanda del nivel central.*

(...) *había una demanda de servicio permanente, había unos tiempos establecidos para ese momento que implicaba un número fijo de talleres, un número de asesorías y un número de visitas que implicaba un determinado tiempo permanente.*

(...) *cumplía horario. Desconozco si tenía un jefe inmediato y desconozco si le demandaban el cumplimiento de unas horas fijas.*

A pregunta similar la **Myriam Constanza Ostos López** declaró: (...) *“tengo conocimiento que trabajaba con la entidad del estado que trabajaba con los reinsertados, en una época por contrato y en otra época en la planta, **horario 24 horas**, riesgos altísimos, no volvió a tener tiempo de reunirse con las amistades, dedicada con alma vida y sombrero a esas actividades”.*

Ahora bien, analizadas las copias simples de los contratos de prestación de servicios allegados al proceso se tiene que las **funciones, labores, obligaciones y/o actividades para el cumplimiento del objeto** de los mismos: i) Gerenciar las actividades del centro

de servicios, ii) planear, organizar, ejecutar y controlar las actividades, iii) presentar sugerencias a las áreas misionales, iv) gestionar recursos técnicos y financieros, v) revisar los resultados de las estrategias y retroalimentar mensualmente a las gerencias de las demás áreas involucradas, vi) liderar y convocar la implementación de los comités de acompañamiento regionales y demás mesas sectoriales, vii) liderar el comité disciplinario para casos especiales, viii) establecer relaciones con otras entidades para el apoyo de las estrategias, ix) velar por el cumplimiento de los valores, políticas, protocolos directrices de la ACR x) elaborar informes de seguimiento del cumplimiento de las actividades del centro de servicios y xi) representar a la ACR en los comités locales de desarme, desmovilización y reintegración, corresponden a las denominadas de dirección y confianza del contratante, para ser desarrolladas por personal con estudios especializados, propias de los contratos de prestación de servicios en la Ley 80 de 1993 Artículo 32 numeral 3.¹⁶.

Respecto de lo establecido en el artículo mencionado, es imprescindible señalar que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República fue creado mediante Ley 3a. de 1898 con el objeto de asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y prestar el apoyo administrativo necesario para la consecución de dicho fin.

En lo que tiene que ver con la Agencia para la Reintegración fue creada en el 2011 y se implementó la planta de personal a partir de marzo del 2012 con el nombramiento de profesionales especializados grados 21 y 23 inicialmente en provisionalidad en la planta global y luego de libre nombramiento y remoción, en los cuales se vinculó a la aquí demandante como está demostrado en el proceso.

De lo anterior se desprende que la entidad para la época de suscripción y ejecución de los contratos de prestación de servicios con la accionante no contaba con personal de planta especializado y capacitado, para llevar a buen término los programas de reinserción de personas y grupos alzados en armas siendo necesario la suscripción de contratos de prestación de servicios profesionales al amparo la normatividad de la ley 80 de 1993, sin que los mismos generaran una relación laboral con los contratistas.

Aunado a lo anterior, fluye con nitidez que, en razón a las labores de liderar, gerencia y y/o coordinación de centros de servicios desarrollada durante la relación contractual por la señora Arteaga Quiroga no se encontraba sujeta a una jornada de trabajo, ni a órdenes por parte de superiores jerárquicos, ni era sujeto de acciones disciplinables y recibía lineamientos para el desarrollo de las funciones, lo que permite sostener que se trató de un vínculo con autonomía técnica y operativa de la contratista.

Frente a este aspecto la sección segunda del Consejo de Estado en sentencia del 13 de noviembre del 2014 Rad.68001-23-33-000-2012-00120-01 (4380-13), señaló que el hecho de que el contratista cumpla con un horario de trabajo, reciba instrucciones de la

¹⁶ Ley 80 de 1993 Artículo 32 numeral 3. 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.

entidad contratante o en este caso del supervisor del contrato y rinda informes, no implica que se dé una relación laboral que implique el reconocimiento de prestaciones sociales.

Respecto a estas diferencias, debe recordarse lo expresado por la Sala Plena del Consejo de Estado, en decisión adoptada el 18 de noviembre de 2003, Radicación IJ-0039, Consejero Ponente Nicolás Pájaro Peñaranda, se indicó que el trabajo desempeñado por determinados contratistas no se podría considerar como generador de una relación laboral por cuanto en el mismo se presentaban relaciones de coordinación, no de subordinación:

“6. Es inaceptable el criterio según el cual la labor que se cumple en casos como aquel a que se contrae la litis, consistente en la prestación de servicios bajo la forma contractual, está subordinada al cumplimiento de los reglamentos propios del servicio público por no haber diferencia entre los efectos que se derivan del vínculo contractual con la actividad desplegada por empleados públicos, dado que laboran en la misma entidad, desarrollan la misma actividad, cumplen ordenes, horario y servicio que se presta de manera permanente, personal y subordinada.

Y lo es, en primer término, porque por mandato legal, tal convención no tiene otro propósito que el desarrollo de labores “relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad”; lo que significa que la circunstancia de lugar en que se apoya la pretendida identidad de la relación jurídica derivada del contrato (sitio donde se prestó el servicio) con la situación legal y reglamentaria, carece de fundamento válido. Son las necesidades de la administración las que imponen la celebración de contratos de prestación de servicios con personas naturales cuando se presente una de dos razones: a.) que la actividad no pueda llevarse a cabo con personal de planta; b.) que requiera de conocimientos especializados la labor (art. 32 L. 80/93).

“Es inaceptable, además, porque si bien es cierto que la actividad del contratista puede ser igual a la de empleados de planta, no es menos evidente que ello puede deberse a que este personal no alcance para colmar la aspiración del servicio público; situación que hace imperiosa la contratación de personas ajenas a la entidad. Y si ello es así, resulta obvio que deben someterse a las pautas de ésta y a la forma como en ella se encuentran coordinadas las distintas actividades. Sería absurdo que contratistas encargados del aseo, que deben requerirse con urgencia durante la jornada ordinaria de trabajo de los empleados, laboren como ruedas sueltas y a horas en que no se les necesita. Y lo propio puede afirmarse respecto del servicio de cafetería, cuya prestación no puede adelantarse sino cuando se encuentra presente el personal de planta. En vez de una subordinación lo que surge es una actividad coordinada con el quehacer diario de la entidad, basada en las cláusulas contractuales.”

Así las cosas, se encuentran configuradas tanto la autonomía e independencia en la prestación del servicio, como la temporalidad propia de un verdadero contrato de prestación de servicios, sin que se generará una relación de subordinación, toda vez que como lo ha expresado la jurisprudencia del Consejo de Estado, el hecho de recibir instrucciones sobre la forma de prestar el servicio, cumplir determinados espacios para la prestación del mismo, rendir informes sobre la ejecución del servicio contratado, no constituyen elementos de una relación laboral, se enmarcan en una relación de coordinación que debe existir entre los contratistas vinculados mediante el contrato de prestación de servicios y la administración para la correcta ejecución de los recursos públicos en aras de prestar un mejor servicio, en consecuencia se **declarará la inexistencia de una relación laboral** entre la señora **Martha Lucía Arteaga Quiroga** y el patrimonio autónomo **CERLALC**, el **Departamento administrativo de la presidencia de la Republica** y la **Agencia colombiana para la reintegración de personas y grupos alzados en armas ACR**, hoy (Agencia para la reincorporación y normalización ARN)

15. Recapitulación

Del análisis de las pruebas se colige que la señora **Martha Lucía Arteaga Quiroga** respecto a los contratos de prestación de servicios fungió como contratista en los términos de la ley 80 de 1993, con autonomía técnica en el desarrollo del objeto contractual, sin

poderse predicar de la existencia de una relación laboral, en razón a que en las entidades contratantes no existía personal idóneo para dirigir y/o liderar los centros de servicios para el desarrollo de las actividades en pro del beneficio de las personas participantes del programa de reinserción, haciéndose necesaria la contratación de personas con estudios especializados en el campo de la dirección y gerencia de proyectos en los términos de la ley 80 de 1993, que llevasen a feliz término la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas del gobierno nacional y los lineamientos e instrucciones que se impartían desde el nivel central, no implicaba nada diferente a la actividad coordinada con entre el contratista y la administración, consecuencia se negaran las pretensiones de la demanda.

16 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 desfavorablemente, 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 demandante en la suma equivalente al cuatro por ciento (4%) de las pretensiones de la demanda.

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: NIEGUENSE las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. - CONDÉNESE en costas a la parte accionante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del C.G.P, para lo cual se fija 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 lo dispone el artículo 203 del C.P.A.C.A.

CUARTO. - Expídanse copias con destino y a costa de las partes, con las precisiones del artículo 114 del C.G.P. las que serán entregadas a los apoderados judiciales que han venido actuando.

QUINTO. - Líquidense los gastos del proceso, si hubiere remanentes devuélvanse a la parte demandante.

SEXTO. - En firme este fallo, efectúense las comunicaciones del caso para su cabal cumplimiento y archívese el expediente, previa anotación en el sistema informático "Justicia Siglo XXI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LUIS MANUEL GUZMÁN

Juez