

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO
JUDICIAL DE CALI

SENTENCIA No. 010

PROCESO: 76-001-33-33-010-2013-00088-00
DEMANDANTE: JUAN CARLOS LARRAÑAGA YARPAZ
DEMANDADO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE
ESTADÍSTICA-DANE
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO

Santiago de Cali, febrero seis (6) de dos mil diecinueve (2019).

JUAN CARLOS LARRAÑAGA YARPAZ quien actúa en su propio nombre, por intermedio de apoderado judicial, acude a esta jurisdicción en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 del Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo en contra del DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE, solicitando se hagan las siguientes o similares:

DECLARACIONES Y CONDENAS:

PRIMERA. Que se declare la nulidad de la comunicación o respuesta al derecho de petición identificado con el número 2013-1200039101 del 9 de abril de 2013 por el cual se niega el reconocimiento de todas las prestaciones económicas e indemnizaciones causadas desde su vinculación el 16 de diciembre de 2002 a la fecha de retiro el 31 de marzo de 2013.

SEGUNDA. Que como consecuencia de la declaración anterior se condene a la

entidad demandada al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales e indemnizaciones insolutas causadas durante ese periodo.

TERCERO. Que se ordene la indexación de tales sumas y toda suma dineraria reconocida.

CUARTO. Que se ordene el REINTEGRO del señor JUAN CARLOS LARRAÑAGA YARPAZ, al puesto de trabajo que detentaba antes de su desvinculación o a otro de igual jerarquía.

QUINTO. Condenar en costas a la demandada.

Las anteriores pretensiones se fundan en los siguientes:

H E C H O S:

El actor suscribió con el DANE varios y sucesivos contratos de prestación de servicios desde el 16 de diciembre de 2002 al 31 de marzo de 2013, algunos en virtud de adiciones, prórrogas, otrosí pero todos bajo subordinación del nominador y cumpliendo horarios de trabajo.

Durante su vinculación desempeñó diversas funciones como: recolectar precios y especificaciones de las diferentes canastas de los índices, verificar la existencia de marcos que se requieren para ampliación de muestras, mantener actualizadas la cartilla de especificaciones, manejar el aplicativo del IPC, recolectar información etc.

Que el último contrato suscrito por el señor Larrañaga terminó el 31 de marzo de 2013 y no fue convocado por el encargado y su último salario fue de “1.325.941 pesos.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Cita como disposiciones violadas, las siguientes:

- Constitución Política: 1,13,25 y 53

- Ley 80 de 1993: Artículo 32

Señala que existió una relación de trabajo encubierta con un contrato de prestación de servicios, puesto que los contratos de prestación de servicios solo podrán ser suscritos por un término determinado.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad demandada contestó la demanda oponiéndose a sus pretensiones.

Estima que no hay lugar a la declaratoria de nulidad de los actos acusados, por cuanto en cada uno de los contratos suscritos con el demandante se dejó plasmada la exclusión de relación laboral y se le cancelaron los honorarios estipulados, contratos que se rigen por la ley 80 de 1993 y bajo los cuales no existió subordinación o dependencia o cumplimiento de horario.

Presenta como excepciones:

Ineptitud de la demanda por error en la escogencia de la acción: Indica que al solicitar la declaratoria de existencia de un contrato laboral, la jurisdicción competente es la ordinaria laboral.

Falta de Jurisdicción y competencia: La demanda está encaminada a desvirtuar la existencia de contratos regidos por la ley 80 de 1993 y que lo que existió fue un contrato laboral, por lo cual la competencia radica en tal jurisdicción.

Ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones: En la demanda hay contratos que se rigen por el numeral 3 del artículo 32 de la ley 80 de 1993 suscritos con el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE, también hay contratos de prestación de servicios que rigen por el numeral 2 del artículo 32 de la ley 80 de 1993 con el FONDO ROTATORIO del DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE y con la ASOCIACIÓN COLOMBIANA PARA EL AVANCE DE LA CIENCIA –ACAC suscribió órdenes de servicio, por lo que se entiende que prestó servicio a 3 entidades distintas con autonomía administrativa, patrimonio propio y personería jurídica.

Inexistencia de los requisitos ad-sustantiam para ostentar la calidad de servidor público: el demandante no cuenta con la calidad de servidor público por cuanto no tenido un nombramiento legal y reglamentario ni tampoco se encuentra cuenta con un cargo de carrera.

TRÁMITE DE LA DEMANDA.

Admitida la demandada y surtida la notificación a la entidad demandada quien contestó oportunamente, se citó a audiencia inicial en la cual se resuelven excepciones previas y se interpone recurso, una vez surtido el trámite ante el superior es devuelto el expediente, reanuda la audiencia inicial en la que se decretaron pruebas. Una vez practicadas se cerró el debate probatorio y se dispuso que los alegatos de conclusión fueran presentados por escrito, ante la falta de disponibilidad de salas para programar la audiencia de alegaciones y juzgamiento.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

DEMANDANTE

La parte actora presentó alegatos de conclusión, reiterando los argumentos expuestos en la demanda, e indicando que con los testimonios quedó debidamente acreditada la subordinación, la existencia de un supervisor, cumplimiento de horarios y que sus funciones deben ser desempeñadas por funcionarios de planta.

DEMANDADO

Argumenta que al contrario de lo manifestado por el demandante, los testimonios sustentaron la ausencia de subordinación y cumplimiento de horario, puesto que se dejó plenamente establecido que el cumplimiento de labores en las instalaciones de la Institución no determinó la existencia de una relación laboral sino que hacían parte de las obligaciones contractuales.

Surtido el trámite de rigor, procede este Juzgador a desatar la controversia planteada, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRESENTACIÓN DEL CASO

A través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se cuestiona la legalidad del acto administrativo que negó la solicitud del actor encaminada al reconocimiento de una relación laboral entre éste y la entidad demandada, con el consecuente pago de las prestaciones sociales correspondientes.

DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

Las excepciones que no fueron resueltas en la audiencia inicial no ameritan un pronunciamiento previo distinto al que se hará con ocasión del análisis del fondo de la controversia.

DE LO PROBADO EN EL PROCESO

El actor suscribió contratos de prestación de servicio con el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE, así (fl 5, c1):

- Contrato de prestación de servicios No. 088 del 16 de Febrero de 2002 al 15 de Diciembre de 2002, suscrito por ELIZABETH LENNIS SALAMANCA con el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE (fl. 5 c.1)
Adición al contrato No. 088 del 16 de Febrero de 2002, desde el 16 de diciembre del 2002 al 30 de enero de 2003 (fl. 6 c.1)
Acta de cesión del contrato de prestación de servicios No. 088 del 16 de Febrero de 2002 de ELIZABETH LENNIS SALAMANCA a JUAN CARLOS LARRAÑAGA YARPAZ, de fecha 02 de septiembre de 2002 (fl. 7 c. 1)
- Contrato de prestación de servicios No. 032 del 03 de Febrero de 2003 al 2 de Octubre de 2003 suscrito con el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE((fls.8-9 c.1)
 - Adición No 042 al contrato No. No. 032 del 03 de Febrero de 2003, desde el 03 de octubre de 2003 al 17 de diciembre de 2003 (fl. 10 c.1)

- Adición No 094 al contrato No. 032 del 03 de Febrero de 2003. Desde el 18 de diciembre de 2003 al 31 de enero de 2004 (fl. 11 c.1)
- Contrato de prestación de servicios No. 30 del 02 de Febrero de 2004 al 1 de Febrero de 2005 suscrito con el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE((fl.12 c.1)
- Contrato de prestación de servicios No. 061 del 2 de Febrero de 2005 al 01 de Febrero de 2006, suscrito con el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE (fl.13 c.1)
- Contrato de prestación de servicios No. 306-2006 del 06 de febrero de 2006 al 30 de diciembre de 2006, suscrito con la ASOCIACIÓN COLOMBIANA PARA EL AVANCE DE LA CIENCIA-ACAC (fls. 14-16)
- Otrosí No 01 de Adición y Prórroga al contrato de prestación de servicios No 306-2006, suscrito entre JUAN CARLOS LARRAÑAGA YARPAZ y la ASOCIACIÓN COLOMBIANA PARA EL AVANCE DE LA CIENCIA-ACAC, desde el 31 de diciembre de 2006 por 18 días (al 18 de enero de 2007)
- Contrato de prestación de servicios No. 19 del 01 de Febrero de 2008 al 30 de abril de 2008 suscrito con el FONDO ROTATORIO DEL DANE- FONDANE (fl. 19-20 c.1)
- Contrato de prestación de servicios No. 469 del 07 de Mayo de 2008 al 31 de julio de 2008 suscrito con el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE, con plazo desde el registro presupuestal al 31 de julio de 2008((fl. 18 c.1)
- Contrato de prestación de servicios del 01 de Agosto de 2008 al 30 de abril de 2008 suscrito con el FONDO ROTATORIO DEL DANE- FONDANE, con plazo desde el registro presupuestal al 31 de octubre de 2008 (fl. 21-22 c.1) suscrito con el FONDO ROTATORIO DEL DANE- FONDANE
- Acta de liquidación del Contrato No. 875 del 2008 (fl. 23c.1)
- Contrato de prestación de servicios No 1834 del 4 de noviembre de 2008 suscrito con el FONDO ROTATORIO DEL DANE- FONDANE con plazo desde el registro presupuestal al 31 de diciembre de 2008((fl. 24 c.1)
- Acta de liquidación del contrato de prestación de servicios No 1834 del 4 de noviembre de 2008 (fl.25 c. 1)
- Contrato de prestación de servicios No. 012 del 19 de enero de 2009 suscrito con el FONDO ROTATORIO DEL DANE- FONDANE, con plazo desde el registro presupuestal al 30 de junio de 2009 (fl. 26 c.1)

- Acta de liquidación del contrato de prestación de servicios No 012 del 19 de enero de 2009 (fl. 27 c.1)
- Contrato de prestación de servicios No.439 del 01 de julio de 2009 suscrito con el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE, con plazo desde el registro presupuestal al 31 de diciembre de 2009 (fls. 28-29 c.1)
- Orden de trabajo No 10146-2010- REF: ACAC-DANE- CONVENIO DE COOPERACIÓN No 026 de 2009, del 4 de enero de 2010, suscrito con la ASOCIACIÓN COLOMBIANA PARA EL AVANCE DE LA CIENCIA - ACAC con plazo de seis meses a partir de su perfeccionamiento (fls. 30-33 c.1)
- Orden de trabajo No 14082-2010- REF: ACAC-DANE- CONVENIO DE COOPERACIÓN No 002 de 2010, del 6 de julio de 2010, suscrito con la ASOCIACIÓN COLOMBIANA PARA EL AVANCE DE LA CIENCIA - ACAC con plazo a partir de su perfeccionamiento y hasta el 30 de octubre de 2010 (fls. 34-37 c.1)
- Orden de trabajo No 16608-2010- REF: ACAC-DANE- CONVENIO DE COOPERACIÓN No 002 de 2010, del 2 de noviembre de 2010, suscrito con la ASOCIACIÓN COLOMBIANA PARA EL AVANCE DE LA CIENCIA - ACAC con plazo de dos meses siete días a partir de su perfeccionamiento (fls. 38-39 c.1)
- Contrato de prestación de servicios No 009 del 11 de enero de 2011, suscrito con el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE, con un plazo de desde el registro presupuestal hasta por tres (3) meses (fls. 40-41)
- Contrato de prestación de servicios No. 258 del 12 de abril de 2011 suscrito con el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE, con un plazo de desde el registro presupuestal hasta por nueve (9) meses (fls. 42-44 c.1)
- Contrato de prestación de servicios No. 133 del 01 de febrero de 2012 suscrito con el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE, con un plazo de desde el registro presupuestal hasta el 30 de noviembre (fls. 45-46 c.1)

Adición y prórroga del contrato de prestación de servicios No 133 del 1 de febrero de 2012 suscrito con el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE, con un plazo de un mes desde el 19 de noviembre de 2012 (dl. 47 c.1)

Otras pruebas

- Solicitud de reconocimiento de la relación laboral, dirigida al director regional del DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE (fl. 50 c.1)
- Impresiones de correo electrónico con asunto: IPC NUEVOS HORARIOS, remitido por Marisol Sabogal, del correo msabogalh@dane.gov.co (fls. 51-59 c.1), en los que se observan horarios de actividades así:

HORARIO DIARIO	APLICATIVO
	ORACLE
Cargue y Descarga DMC RECOLECCIÓN	8:00 am – 9:00 am
SUPERVISIÓN	
Análisis de Información	9:00 a.m – 3:00
Control de Calidad	p.m.
Envío de Información	3:00 p.m. – 5:00
Carga y Descarga de Recolección y supervisión	p.m.
	5:00 p.m
	4:30 -5:00 p.m.

- Certificación expedida por la coordinación Administrativa del DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE- Territorial Suroccidental, donde se relacionan los contratos suscritos con el demandante (fls. 24-25 c.2)
- Oficio No 20131200039101 del 9 de abril de 2013, por el cual el director del DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE, da respuesta negativa a la solicitud de reconocimiento de prestaciones sociales, elevada por el demandante (fls. 26-27 c. 2)
- Testimonio de Alfredo Bayardo Almeida García, quien se desempeñó como Director del DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE, regional suroccidente, informó que JUAN CARLOS LARRAÑAGA YARPAZ se desempeñaba como encuestador para el índice IPC en la ciudad de Cali. En el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE no había personal de planta que desempeñara las labores que hacía el demandante. Conoció al

demandante cuando ingresó al DANE pero luego de retirarse supo que habían prescindido de sus servicios, pero desconoce el motivo. Aclaró que en el DANE no se podía suspender la contratación porque la encuesta requiere de un comportamiento continuo, indicando que podían estar sin contrato pero “el trabajo debían realizarlo porque la medición de la canasta familiar requiere movimientos estadísticos que no pueden aplazarse”. El señor Juan Carlos se desempeñó como encuestador y luego como supervisor, el primero recolecta la información y el segundo vigila que éste cumpla, de tal suerte que si el encuestador no podía con su labor por no encontrarse la persona idónea, debían acudir los fines de semana a los hogares que no habían sido encuestados, porque la información tenía que conseguirse. No existen unos horarios de trabajo, las situaciones eran más exigentes que cumplir un horario de oficina tradicional, había que poner unos horarios para las labores y coordinar el transporte, tenían que coordinarse acciones que se requerían para el cumplimiento de la tarea en ciertos horarios pero no establecidos de manera programada anticipada. Resaltó que a pesar del compromiso de tiempo que requerían las actividades, no era un horario de oficina, lo importante era cumplir con la carga que conllevaba el contrato. Agregó que entre las labores del demandante no estaba capacitar a los encuestadores pero dadas las necesidades del momento, cuando fue supervisor lo hizo.

- Testimonio de Rodolfo Tamayo Nieva, quien se desempeñó como asistente técnico de operadores en el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE, en el que manifestó que se realizaban reuniones con el personal que recolectaba la información, el que supervisaba y se asignaban zonas, se tocaban aspectos de seguridad en cuanto a la ciudad, había que conseguir carros, se les informaba qué zonas les había tocado trabajar en ese mes y con qué compañeros, esa labor de coordinación es la que le tocaba a él. Indicó que hay operaciones que son administrativas, otras que son operativas y otras misionales, pero consideró que la función de recolectar la información para el índice IPC es misional, es decir, tiene que ver con el deber ser de la entidad por lo que a su criterio debe realizarlo personal de planta. Ratificó que ningún personal de planta desarrollaba las actividades que desempeñaba el señor Larrañaga y que se le cancelaban honorarios por su labor. Indicó que el señor Larrañaga laboró en el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-

DANE unos 10 años. En el desempeño de sus funciones debía solicitar al demandante cumplir con su objeto contractual, no podía darle órdenes diferentes. Resaltó que en la entidad no hay escala jerárquica respecto de personas de carrera administrativa, no respecto de los contratistas. Agregó que no cumplían un horario de trabajo sino un objeto contractual el que implica una dedicación de tiempo.

- Testimonio de Juan Carlos Bernal García quien se desempeñaba como supervisor del último contrato que el señor tuvo con la entidad JUAN CARLOS LARRAÑAGA YARPAZ: el testigo manifestó que su labor se ceñía a verificar el cumplimiento de unas obligaciones contractuales y que el demandante no cumplía horario de trabajo. Adujo que en el ejercicio de sus funciones nunca hizo un llamado de atención al demandante y no supo si mientras fue contratista se suscitaron tales llamados.
- Testimonio de Carmen Rosa Benítez quien se desempeña como coordinadora administrativa del DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE territorial suroccidental desde el año 1999, en el que informó que conoce al demandante porque tuvo varios contratos de prestación de servicios suscritos con la Entidad. Su labor era vigilar a los funcionarios de planta, no tenía que supervisar a los contratistas. No le consta que el demandante tuviera que cumplir horario de trabajo pero si conoce que se le proporcionaba material para elaborar la encuesta.
- Testimonio de Deysi Patricia Lucero Toledo quien se desempeña como Coordinadora Operativa del DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE territorial suroccidental desde 1996, en el que informó que los supervisores de los contratos son otras personas, sólo en caso de ausencia de alguno de los supervisores ella funge como tal. Agregó a que a los contratistas no se les exige cumplimiento de horario ni se le daban órdenes, lo que se hacía era la supervisión y verificación de las actividades contractuales. Manifestó que alguna vez el demandante no cumplió con la recolección y tuvo un llamado de atención, posteriormente también lo tuvo por el clima laboral que se estaba generando, por dos o tres personas que tenían inconvenientes entre sí.

5. FONDO DEL ASUNTO

DEL PRINCIPIO DE LA REALIDAD SOBRE LAS FORMAS EN LA RELACIÓN LABORAL

Establece el artículo 32, numeral 3° de la ley 80 de 1993, que 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 solo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. Del mismo modo establece que, en ningún caso, estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

En sentencia C-154 de 1997, la Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad del anterior precepto, de cuyo contenido se destaca el siguiente aparte en el que se analizaron las diferencias entre el contrato de prestación de servicios y el contrato de trabajo:

“3. Características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo.

El contrato de prestación de servicios a que se refiere la norma demandada, se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características:

a. *La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.*

El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional

contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual "...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley."

b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.

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

c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

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.

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

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

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

Así las cosas, la entidad no está facultada para exigir subordinación o dependencia al contratista ni algo distinto del cumplimiento de los términos del contrato, ni pretender el pago de un salario como contraprestación de los servicios derivados del contrato de trabajo, sino, más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo.”

El Consejo de Estado, por su parte, ha expuesto sobre el tema:

“(...)cuando existe un contrato de prestación de servicios entre una persona y una entidad pública y se demuestra la existencia de los tres elementos propios de toda relación de trabajo, esto es, subordinación, prestación personal y remuneración, surge el derecho a que sea reconocida una relación de trabajo que, en consecuencia, confiere al trabajador las prerrogativas de orden prestacional.

Entonces, constituye requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo, que el interesado acredite en forma incontrovertible la subordinación y dependencia, y el hecho de que desplegó funciones públicas, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier otro servidor. Siempre y cuando, de las circunstancias en que se desarrollaron tales actividades, no se deduzca que eran indispensables

en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales”.¹

De todo lo expuesto, puede concluirse que para que pueda deducirse que mediante un contrato de prestación de servicios se disfrazó una relación laboral, deben concurrir los elementos esenciales que caracterizan el contrato de trabajo: subordinación, prestación personal y remuneración, de los cuales la subordinación es el primordial diferenciador, en aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades contenido en el artículo 53 de la Carta Política.

CASO CONCRETO

De acuerdo con las pruebas que obran en el proceso, encuentra el Despacho que entre el actor y el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE, no existió una relación laboral en el período comprendido entre el **16 de febrero de 2002 al 30 de noviembre de 2012**, por lo cual no es procedente que reclame el pago de las acreencias laborales y prestacionales que se derivan de ese vínculo.

En primer lugar se observa que entre el 16 de febrero de 2002 y el 19 de diciembre de 2012, se suscribieron contratos de prestación de servicios y órdenes de trabajo con las siguientes entidades y por los periodos que a continuación se ven:

Contratos de prestación de servicios

- Del 16 de Febrero de 2002 al 01 de Febrero de 2006 con el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE
- Del 06 de febrero de 2006 al 18 de enero de 2007 con la ASOCIACIÓN COLOMBIANA PARA EL AVANCE DE LA CIENCIA-ACAC

¹ CONSEJO DE ESTADO, Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA, Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil once (2011). Radicación número: 05001-23-31-000-1998-03542-01(0202-10).

Del 01 de Febrero de 2008 al 30 de abril de 2008 con el FONDO ROTATORIO DEL DANE- FONDANE (1 año sin vinculación)

- Del 07 de Mayo de 2008 al 31 de julio de 2008 con el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE
- Del 01 de Agosto de 2008 al 30 de junio de 2009 con el FONDO ROTATORIO DEL DANE- FONDANE
- Del 01 de julio de 2009 al 31 de diciembre de 2009 con el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE
- Del 11 de enero de 2011 al 19 de diciembre de 2012 con el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE

Órdenes de trabajo

- Del 4 de enero de 2010 con plazo de seis meses a partir de su perfeccionamiento con la ASOCIACIÓN COLOMBIANA PARA EL AVANCE DE LA CIENCIA – ACAC
- Del 6 de julio de 2010 con plazo a partir de su perfeccionamiento y hasta el 30 de octubre de 2010 con la ASOCIACIÓN COLOMBIANA PARA EL AVANCE DE LA CIENCIA – ACAC
- Del 2 de noviembre de 2010 con plazo de dos meses siete días a partir de su perfeccionamiento con la ASOCIACIÓN COLOMBIANA PARA EL AVANCE DE LA CIENCIA - ACAC

Como se advierte de lo anterior, se puede inferir que no existió una prestación del servicio en forma continuada e ininterrumpida en los periodos comprendidos del 16 de febrero de 2002 al 19 de diciembre de 2012 puesto que se suscribieron contratos y órdenes de servicio por el demandante tanto con el demandado DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE, como con la

ASOCIACIÓN COLOMBIANA PARA EL AVANCE DE LA CIENCIA – ACAC² y con el FONDO ROTATORIO DEL DANE- FONDANE³, en donde se demuestra que el elemento sustancial de subordinación continuada no se cumplió a cabalidad, porque no se dio una continuidad en la prestación del servicio con el demandado, como quiera que existieron diversos contratantes, entre ellos una entidad privada (con quien se suscribieron las órdenes de trabajo), así como hubo lapsos importantes sin ningún tipo de vínculo.

Ahora bien, respecto de los contratos de prestación de servicios suscritos del 16 de Febrero de 2002 al 01 de Febrero de 2006 con el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE, se tiene que una vez analizados sus textos, es posible afirmar que no se configuró un vínculo laboral entre las partes, pues aunque el contratista prestó el servicio personalmente y obtuvo una remuneración por el cumplimiento de la labor contratada, en ningún momento se conformó el elemento de la **subordinación**, en la medida en que a pesar de que se haya dispuesto un horario para la organización de determinadas actividades⁴, no se percibe que el accionante mantuviera una relación diferente a la de coordinación para la correcta realización de la labor para la cual fue contratado, que consistió, como en efecto se lee en los contratos y como él mismo lo manifiesta, en *“recolectar los precios y especificaciones de las diferentes investigaciones de índices incluidos los nuevos artículos que puedan entrar en las diferentes canastas de los índices; verificar la existencia de los diferentes marcos que se requieren para la ampliación de muestra de las diferentes investigaciones, estudiar el manual de recolección y mantener actualizada la cartilla de especificaciones, manejar el aplicativo IPC, establecer contacto directo con las fuentes y recolectar la información, revisar cuidadosamente y detalladamente la información recolectada para comprobar que está completa y guarda consistencia y veracidad, estar al tanto de las características y evoluciones del mercado local para efecto de dar validez a las observaciones presentadas en los formularios, entregar diariamente la información recolectada debidamente diligenciada, cumplir con la programación diaria de recolección”*; igualmente en los contratos suscritos se acordó *“suministrar al contratista, en caso necesario, pasajes*

² ARTÍCULO 1.- Nombre y Naturaleza: La Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia - ACAC es una Asociación de carácter privado, sin ánimo de lucro y de nacionalidad colombiana. <https://acac.org.co/documentos/estatutos.pdf>

³ DECRETO 590 DE 1991-Artículo 1º **Naturaleza Jurídica:** Reorganizase el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Fondane, como establecimiento Público del orden nacional, dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

⁴ Folios 51-59 c.l

aéreos o terrestres dentro del país, estadía más gastos de viaje que requieran para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas” .

Visto lo anterior, es evidente que no hay materialización del vínculo laboral aludido, toda vez que no es posible concebir que el mismo se rija por otra modalidad, en consideración a que el H. Consejo de Estado ha manifestado, respecto de las diferencias entre contrato de prestación de servicios y contrato laboral⁵, que:

“(…) respecto de los contratos estatales de prestación de servicios la Ley 80 de 1993, en su artículo 32 (numeral 3), dispone:

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.

Es decir, que el contrato de prestación de servicios es aquel por el cual se vincula excepcionalmente a una persona natural con el propósito de suplir actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, o para desarrollar labores especializadas que no puede asumir el personal de planta y que no admite el elemento de subordinación por parte del contratista, toda vez que debe actuar como sujeto autónomo e independiente bajo los términos del contrato y de la ley contractual”.

En línea con los planteamientos esgrimidos por la alta corporación, es claro que el vínculo que tuvo lugar entre contratante y contratista se fundamentó en una relación de coordinación, más no de subordinación⁶.

⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUB SECCIÓN B, Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, Bogotá, D.C., primero 1 de marzo de dos mil dieciocho (2018), 23001-23-33-000-2013-00117-01 (3730-2014)

⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA, SUBSECCION “A”, Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNANDEZ , Bogotá D.C, siete (7) de abril de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 05001-23-31-000-2003-00750-01(2946-13)

Ahora bien, los artículos 1º y 2º del Decreto 262 de 2004 establecen los objetivos y funciones del DANE, en los siguientes términos:

“Artículo 1º. Objetivos. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, tiene como objetivos garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, y dirigir, planear, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de información oficial básica. Artículo 2º. Funciones Generales. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, tendrá, además de las funciones que establece el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes: 1. Relativas a la producción de estadísticas estratégicas a) Diseñar, planificar, dirigir y ejecutar las operaciones estadísticas que requiera el país para la planeación y toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional y de los entes territoriales; **b) Realizar, directamente o a través de terceros**, las actividades de diseño, **recolección**, procesamiento y publicación de los resultados de las operaciones estadísticas; c) Definir y producir la información estadística estratégica que deba generarse a nivel nacional, sectorial y territorial, para apoyar la planeación y toma de decisiones por parte de las entidades estatales; d) Producir la información estadística estratégica y desarrollar o aprobar las metodologías para su elaboración; e) Velar por la veracidad, imparcialidad y oportunidad de la información estadística estratégica; f) Dictar las normas técnicas relativas al diseño, producción, procesamiento, análisis, uso y divulgación de la información estadística estratégica; g) Elaborar el Plan Estadístico Nacional y someterlo a la aprobación del Conpes, por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, y promover su divulgación; h) Coordinar y asesorar la ejecución del Plan Estadístico Nacional y de los planes estadísticos sectoriales y territoriales, hacer su seguimiento, evaluación y divulgación; i) Certificar la información estadística, siempre que se refiera a resultados generados, validados y aprobados por el Departamento; j) Diseñar y desarrollar el Sistema de Información Geoestadístico y asegurar la actualización y mantenimiento del Marco Geoestadístico Nacional Único; k) Generar y certificar las proyecciones oficiales de población de las entidades territoriales del país; l) Solicitar y obtener de las personas naturales o jurídicas, domiciliadas o domiciliadas en Colombia, y de los nacionales con domicilio o residencia en el exterior, los datos que sean requeridos para dotar de información estadística al país; m) Imponer multas como sanción a las personas naturales o jurídicas que incumplan lo

dispuesto en la Ley 79 de 1993, previa investigación administrativa; n) Ordenar, administrar, adaptar y promover el uso de las clasificaciones y nomenclaturas internacionales en el país, para la producción de la información oficial básica; o) Las demás que le sean asignadas por la ley y por el reglamento. 2. Relativas a la Síntesis de Cuentas Nacionales a) Elaborar las cuentas anuales, trimestrales, nacionales, regionales y satélites, para evaluar el crecimiento económico nacional, departamental y sectorial; b) Elaborar y adaptar a las condiciones y características del país, las metodologías de síntesis y cuentas nacionales, siguiendo las recomendaciones internacionales; c) Promover la divulgación y capacitación del sistema de síntesis y cuentas nacionales, tanto para productores como para usuarios de estadísticas macroeconómicas; d) Las demás que le sean asignadas por la ley y por el reglamento. 3. Relativas a la producción y difusión de información oficial básica a) Dirigir, programar, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de información oficial básica; b) Establecer las estrategias, los instrumentos y los mecanismos necesarios para elaborar y coordinar el Plan Nacional de Información Oficial Básica; c) Establecer y aprobar las normas técnicas y las metodologías convenientes para la producción y divulgación de la información oficial básica del país; d) Oficializar, adoptar y adaptar las nomenclaturas y clasificaciones usadas en el país para la producción y uso de la información oficial básica, así como asesorar sobre la implementación y uso de las mismas; e) Promover la adopción y adaptación de estándares de producción de información geográfica y espacial, que garanticen la georreferenciación de la información oficial básica; f) Impulsar la implementación de sistemas de información oficial básica a nivel regional y territorial; g) Diseñar las metodologías de estratificación y los sistemas de seguimiento y evaluación de dichas metodologías, para ser utilizados por las entidades nacionales y territoriales. h) Las demás que le sean asignadas por la ley y por el reglamento. 4. Relativas a la Difusión y Cultura Estadística a) Difundir los resultados de las investigaciones que haga el Departamento en cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con las normas de la reserva estadística; b) Fomentar la cultura estadística, promoviendo el desarrollo de la información estadística, su divulgación y su utilización a nivel nacional, sectorial y territorial; c) Las demás que le sean asignadas por la ley y por el reglamento.

Tal como lo consagra el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, 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.” (Subrayado fuera de texto)

Revisado el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales del DANE (anexo de la Resolución No. 2326 de 2015), en especial los cargos de operario, auxiliar administrativo, técnico operativo, técnico administrativo, técnico, auxiliar de técnico y profesional universitario, en ninguno de ellos se enlista la función cumplida por el demandante en el marco del objeto del contrato de prestación de servicios suscrito con el DANE, esto es la recolección de precios de los bienes y servicios y aunque la Resolución No. 2326 es del año 2015, cuando ya fenecieron los contratos de prestación de servicios, lo cierto es que la parte demandante no acreditó que en la planta de personal del DANE se realizaran las funciones para las cuales fue contratado el actor, por el contrario, en la declaración rendida por el doctor Alfredo Bayardo Almeida García explicó en forma clara que en el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE no había personal de planta que desempeñara las labores que hacía el señor JUAN CARLOS LARRAÑAGA YARPAZ.

Lo anterior fue ratificado por el doctor Rodolfo Tamayo Nieva, quien adujo que la función de recolectar la información para el índice IPC que desempeñaba el demandante es de carácter misional, es decir, tiene que ver con el deber ser de la entidad, por lo que a su criterio debe realizarlo personal de planta, no obstante ratificó que ningún miembro de este desarrollaba tales actividades.

Aunado a lo anterior, en testimonio rendido por Carmen Rosa Benítez y por Deysi Patricia Lucero Toledo se insistió en que a quienes se les asignaban labores de recolección de información como al demandante, se les asignaban tareas que debía realizarse en forma coordinada, dadas las características de la labor que se desarrolla en el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE, mas no se le daban órdenes distintas a lo estrictamente concerniente al cumplimiento del objeto del contrato.

Así las cosas, es claro que no se logró probar la existencia de un contrato laboral entre la entidad demandada y el señor JUAN CARLOS LARRAÑAGA YARPAZ, pues no solo se pudo verificar que sus actividades contractuales no eran desempeñadas por personal de planta, sino que no se demostró el elemento de subordinación tantas veces explicado por la jurisprudencia, puesto que a pesar de establecerse unos horarios para las labores, estos no implicaron en modo alguno el cumplimiento de un horario laboral, puesto que por la naturaleza de la labor que desempeña la entidad, sus actividades deben desarrollarse en forma coordinada, e igualmente, los contratos se suscribieron con distintas personas jurídicas, lo que generó interrupciones importantes en la contratación con el aquí demandado.

En estas circunstancias, no se accederá a las pretensiones de la demanda, toda vez que no se acreditó la existencia de una verdadera relación laboral entre el actor y el DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE.

COSTAS

Estas erogaciones económicas son aquellos gastos en que incurre una parte a lo largo del proceso en aras de sacar adelante la posición que detenta en el juicio, tales como los gastos ordinarios, las cauciones, el pago de los honorarios a los peritos, los gastos de publicaciones, viáticos, entre otros; que encuadran en lo que se denomina como expensas. Así mismo, se comprenden en la noción de costas, los honorarios del abogado, que en el argot jurídico son las agencias en derecho.

De este modo, el artículo 188 del CPACA establece que salvo en los casos donde se discute un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas atendiendo para efectos de liquidación y ejecución lo previsto en el Código de Procedimiento Civil; entendiéndose que procede aun cuando aquel sea desestimatorio.

En uso de dicha remisión, se tiene que los artículos 365 y 366 del CGP, regulan la condena y liquidación de las costas, de cuyo contenido se extrae que la parte vencida será condenada a su pago y que se hará en la sentencia o auto que resuelva la actuación que la originó.

El artículo 365 del CGP, en su numeral 8, prevé que solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

Para el asunto de marras, observa el Despacho que el proceso corresponde a uno de primera instancia de mínima cuantía, en donde se negaron las pretensiones de la demanda en sentencia proferida de manera escrita, la única erogación que se generó fue la de cancelar los gastos ordinarios del proceso, que corresponden a una carga única y determinada de la parte demandante, en suma de acuerdo a los preceptos que hemos citado, esta agencia judicial se abstendrá de condenar en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Cali, del Valle del Cauca, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR imprósperas las excepciones propuestas en la contestación de la demanda.

SEGUNDO. NEGAR LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA.

TERCERO. Sin costas.

COPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PAOLA ANDREA BEJARANO VERGARA.

JUEZ