**ACTO ADMINISTRATIVO - Concepto**

La función administrativa se desarrolla entre otras, a través de los actos administrativos, convirtiéndose la decisión de la administración en el instrumento de gestión de mayor desarrollo de la actividad administrativa. En ese entorno, se tiene que se ha definido por acto administrativo «toda manifestación de la administración con capacidad para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, esto es, una decisión encaminada a producir efectos jurídicos en los derechos u obligaciones de los administrados, sean subjetivos, personales, reales o de crédito». Ahora, la doctrina ha ahondado en estudios tendiente a generar una conceptualización y clasificación de las diversas formas en que se manifiesta la administración, para ello, ha recurrido a distintos criterios tales como su expedición, contenido u objeto, forma de exteriorización entre otros. Es así como encontramos dentro de la clasificación de los actos administrativos, una pluralidad de actos tales como son: los de carácter general, los particulares, los actos definitivos, los de trámite, preparatorios y los de mera ejecución.

**ACTO ADMINISTRATIVO - Definitivo - Concepto**

Se tiene que los actos administrativos definitivos fueron regulados por el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, definiéndolos como aquellos «que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación», por lo tanto, son las decisiones susceptibles de ser demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el citado artículo. Entonces, el acto administrativo definitivo, es la voluntad o manifestación del querer jurídico de la autoridad pública o de los particulares de manera excepcional en ejercicio funciones administrativas, representada en sus decisiones unilaterales, que producen efectos jurídicos en tanto crea, modifica o extingue relaciones jurídicas sustanciales.

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS** **- Presunción de legalidad - Relación laboral**

Dentro del listado de contratos tipificados por la Ley 80 de 1993, se encuentra el consagrado en el artículo 32 denominado de prestación de servicio…Dicha normatividad contempló una presunción *iuris tantum*, al establecer que en ningún caso estos contratos- entiéndase contratos de prestación de servicios- generan relación laboral ni reconocimiento de prestaciones sociales. Las presunciones generan una de dos situaciones: quien alega la presunción para fundar su derecho desplaza la carga de la prueba en cabeza de su adversario o bien que quien alega la presunción le niegue a su adversario por entero la facultad de acudir a prueba alguna que demuestre la no existencia del hecho decisivo. De esta suerte, las presunciones relevan de la carga probatoria a los sujetos a favor de quienes operan. Una vez demostrado aquello sobre lo cual se apoyan, ya no es preciso mostrar valiéndose de otros medios de prueba lo presumido por la ley. En ese orden, el artículo 166 del Código General del Proceso aplicable por remisión del artículo 211 de la Ley 1437 de 2011, regula las presunciones establecidas por ley señalando que “… el hecho legalmente presumido se tendrá por cierto, pero admitirá prueba en contrario cuando la ley lo autorice.” Así las cosas, la presunción contenida en el artículo transcrito al no tener el carácter de ser [*iuris et de iure*](http://es.wikipedia.org/wiki/Iuris_et_de_iure), es decir, de pleno derecho, puede ser controvertida y desvirtuada, de tal manera que, en asuntos como el presente, quien pretenda la declaratoria de existencia de una relación laboral que subyace de la ejecución de contratos de prestación de servicio, con base en el principio consagrado en el artículo 53 de la Carta Superior de la primacía de la realidad sobre las formas, tiene el deber de acreditar los elementos configurativos de la relación laboral en especial, la subordinación a fin de poder quebrantar la presunción que sobre esta modalidad de contrato estatal recae.

**RELACIÓN LABORAL** **- Existencia - Acto** **administrativo**

Visto lo anterior, se tiene que el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla al resolver la petición formulada por el accionante fue diáfano en sostener que entre dicho ente territorial y el actor no existe ni ha existido relación laboral alguna, es decir, resolvió de fondo lo pretendido por el solicitante negando de esa manera su aspiración tendiente a que se reconociera la relación laboral que aduce se configuró entre tales partes. En esa medida, la decisión denegatoria proferida por la administración distrital de Barranquilla se torna susceptible de control tanto en sede administrativa, para lo cual, el estatuto procesal contencioso contempló unos medios ordinarios para controvertir la misma, así como también, procede el control en sede jurisdiccional a través del ejercicio de los medios de control que proceden para cuestionar la legalidad de la decisión administrativa. En efecto, el peticionario ejerció los recursos de ley, siendo desatados y notificados los mismos con antelación a la interposición del presente medio del control. Así las cosas, encuentra la Sala que la manifestación de voluntad unilateral proferida por el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla a través del cual, negó la existencia de la relación laboral que el actor pretendió le fuese reconocida, sin duda constituye un verdadero acto administrativo en la medida que produce los efectos desestimatorios frente a lo solicitado por el señor Juan Manuel Cantillo Ruidiaz, decisión de la administración que tiene el carácter de enjuiciable.

**RELACIÓN LABORAL - Reclamación administrativa - Requisito previo - Acceso a la administración de justicia**

Sobre el particular, debe precisar la Sala que de la lectura realizada a los contratos que reposan en el proceso, se obtiene que su naturaleza era contractual estatal regido por la Ley 80 de 1993. Por consiguiente, dichos contratos se encontraban regidos por la presunción de no configuración de relación laboral contenida en el numeral 3 del artículo 32 del citado estatuto de contratación estatal. Conforme al anterior escenario y teniendo en cuenta que lo pretendido por el demandante es precisamente que se declare la existencia de una relación laboral que le permita acceder al reconocimiento de las prestaciones sociales y de seguridad social, se hacía necesario que el contratista reclamara a la administración distrital tal aspiración, por cuanto que, el ente territorial no podía ser demandado ante esta jurisdicción, si previamente no existía un pronunciamiento del ente territorial que desatara lo deseado por el actor, de tal suerte que, para el caso bajo estudio, no es cierto que la reclamación elevada por el demandante en sede administrativo tuviera como propósito revivir términos, en la medida que se requería que la parte actora provocara la decisión administrativa que resolviera lo atinente a la relación laboral alegada.

**CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS** **-** **Carácter temporal**

Al analizar los distintos contratos relacionados en precedencia, se obtiene que para la vigencia 1998, solo se acreditó un único contrato de prestación de servicio, el cual tuvo un tiempo de ejecución de solo 3 meses, relación contractual de carácter temporal de la cual, no se obtienen elementos que permitan aseverar que el contratista ejecutó sus obligaciones contractuales de manera subordinada. Similar circunstancia se presenta para los años 2000 a 2002, en los cuales solo se acreditó la existencia del contrato de prestación de servicio No 32 que tuvo una duración de 6 meses, lo que en principio deja evidenciado no solo la interrupción que se presentó en la relación contractual entre el actor y la administración distrital durante tal lapso, sino también, el carácter temporal de la relación contractual sostenida entre las partes, característica propia de los contratos de prestación de servicio y por la cual, no resulta dable considerar que para las vigencias antes mencionadas se configuró una relación laboral.

**CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS** **- Prolongación - Prueba - Existencia de relación laboral**

En esa medida, encuentra la Sala que la continuidad y permanencia de la relación contractual celebrada durante las anualidades 2003 a 2009 fue prolongada, sin que necesariamente ello implique que el accionante desarrolló de manera subordinada la actividad de técnico en cableado estructurado. Empero, de la extendida relación contractual resulta factible inferir la necesidad que la entidad tenía en realizar mantenimiento al sistema de cableado estructurado que funcionaba en las instalaciones de la alcaldía distrital de Barranquilla. En ese sentido, la prolongación contractual *per se* no constituye prueba directa de la existencia de una verdadera relación laboral entre las partes, pero tal circunstancia constituye un indicio de la necesidad que existía respecto de la instalación, traslado, revisión de líneas telefónicas de voz y datos en las diferentes dependencias de la entidad.

**RELACIÓN LABORAL** - **Configuración**

En esa medida encuentra la Sala que la forma como el accionante ejecutaba sus actividades u obligaciones contractuales no fue de manera autónoma e independiente, por cuanto que, siempre estuvo sujeto al ordenamiento impartido por la oficina de sistema del distrito Industrial y Portuario de Barranquilla, quien disponía de manera específica las labores que debía ejecutar, la dependencia o lugar donde llevaría a cabo la prestación de sus servicios, evidenciándose con ello que, en efecto, la entidad contratante ejerció actos propios sobre el contratista que se enmarcan en un actuar de una relación subordinada. Conforme con la valoración realizada a los medios de pruebas practicados en el proceso, se constata que la labor de técnico especializado en cableado estructurado ejercida por el señor Juan Manuel Cantillo fue desarrollada de manera subordinada, motivos por los que, habrá de confirmarse la sentencia apelada, pero modificándose el periodo durante el cual se desvirtuó la presunción del inciso 3 el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 que recae sobre los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes, bajo el entendido que dicho lapso solo es el comprendido desde el contrato No 15 del 20 de enero de 2003 al contrato No 47 de 2009, que finalizó el 31 de diciembre de esa anualidad.

CONSEJO DE ESTADO

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

**SUBSECCION B**

**Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 08001-33-33-000-2013-00262-01(0790-16)**

**Actor: JUAN MANUEL CANTILLO RUIDIAZ**

**Demandado: DISTRITO INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA**

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Tramite: Ley 1437 de 2011

Asunto: Contrato realidad – labor de técnico en mantenimiento de cableado se ejecutó por el contratista sin autonomía e independencia del contratista

Decisión: Confirma sentencia que concedió pretensiones

**Segunda instancia – apelación de sentencia.**

La Sala decide el recurso de apelación que la parte demandada presentó contra la sentencia del 28 de marzo de 2014 por medio de la cual, el Tribunal Administrativo del Atlántico declaró la nulidad del Oficio 3469 de fecha 21 de agosto de 2013 y del oficio sin número de fecha 4 de julio de 2012 que negaron la existencia de una relación laboral entre el actor y el ente territorial accionado.

Como consecuencia de la nulidad decretada, declaró la existencia de la relación laboral entre el demandante y el Distrito de Barranquilla durante el periodo del 4 de agosto de 1998 y el 31 de diciembre de 2009 y en consecuencia, condenó a la accionada a reconocer y pagar al actor una indemnización equivalente a las prestaciones devengadas por un empleado que cumpla funciones similares, tomando como base para la liquidación, el valor de los respectivos contratos de prestación de servicios. Igualmente, ordenó reconocer lo referente a seguridad social computándose dicho tiempo para efectos pensionales con las cotizaciones correspondientes y negó las demás pretensiones.

1. **ANTECEDENTES**
2. **Demanda.**

El señor Juan Manuel Cantillo Ruidiaz, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, presentó demanda contra el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla tendiente a obtener la nulidad del Oficio O.J. 3469 del 21 de agosto de 2012 y el oficio sin número de fecha 4 de julio de 2012, que negaron el reconocimiento de la relación laboral pretendida por el actor.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó se declare la existencia de una relación laboral entre él y el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla, durante el periodo comprendido del 4 de agosto de 1998 y el 31 de diciembre de 2009; así como el reintegro al cargo que venía ocupando, el pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir desde la fecha de desvinculación hasta el día que se haga efectivo el reintegro.

De igual manera, solicitó el reconocimiento de las prestaciones sociales tales como: cesantías, intereses a las cesantías, primas legales, sanción moratoria, la devolución de los impuestos pagados y que se condene a la accionada al pago de los aportes a pensión por los años laborados.

De manera subsidiaria, solicitó se le indemnizara por despido injusto en caso que no prospere el reintegro y el pago de las prestaciones sociales y las sanciones reclamadas.

Las anteriores pretensiones fueron sustentadas en los siguientes:

**H E C H O S**

El demandante manifestó que desde el 4 de agosto de 1998, se vinculó con el Distrito de Barranquilla por medio de contratos de prestación de servicios terminando dicha relación contractual el 31 de diciembre de 2009.

Sostuvo haber desempeñado las labores como técnico en redes y realizando esta función en las distintas dependencias según ordenaran los superiores, es decir, que muy a pesar que su actividad era propia de un empleado público, pues presentaba todas las características de remuneración, subordinación y horario, la entidad omitió el deber de crear el cargo para vincularlo legal y reglamentariamente.

Alegó que, entre uno y otro contrato no existía solución de continuidad, pues era el único que desempeñaba ese tipo de labores y siempre contaba con trabajo, ya que sus funciones estaban supeditadas a las necesidades generadas por todas las dependencias del distrito.

Arguyó que las órdenes para realizar las labores se impartían de manera verbal tal cual se iba presentando las necesidades, al punto que laboraba en ocasiones sin contrato, pues, debía cumplir las órdenes que le impartían sus jefes.

Afirmó haber realizado las siguientes actividades: revisión de líneas telefónicas, traslados de líneas telefónicas de un piso a otro, activación de puntos de red, instalación de nuevos puntos de red, revisión de extensiones telefónicas, mantenimiento de la red de voz y datos, activación de puntos de internet, configuración de impresoras en red, instalaciones de redes nuevas, revisión de conexiones eléctricas reguladas.

Expresó que durante el tiempo que se mantuvo la vinculación con la demandada, debió presentar propuestas para poder darle la forma que el contratante quería, como era vincularlo bajo la modalidad de prestación de servicios, así como presentar cuentas de cobro previa presentación de informes escritos que debían llevar el visto bueno del interventor.

Aseveró haberse desempeñado bajo órdenes impartidos de su superior jerárquico en la entidad territorial, cumpliendo los horarios establecidos y recibiendo un salario por la labor desarrollada.

**NORMAS VIOLADA Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Considera infringidas con los actos demandados las siguientes normas: i. De orden constitucional, los artículos: 13, 25, 48 y 53. De orden legal, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el Decreto 2400 de 1968, el Decreto 1950 de 1973, la Ley 790 de 2002 y la Ley 244 de 1998.

La parte actora de manera concreta y específica no invocó un cargo de nulidad sino que, expuso inconformidades generales contra el acto acusado, para lo cual, señaló que del materia probatorio aportado y de los hechos de la demanda se evidencia la verdadera relación que existió entre las partes, al punto que la mismas tuvo una duración de 11 años, lo cual es contrario a la naturaleza de la Ley 80 de 1993.

Destaca que el actor era el único que desempeñaba las labores de técnico en redes, circunstancia que obligaba a estar ocupado en las distintas dependencias de la contratante, prestando siempre sus servicios de manera personal y permanente.

1. **OPOSICIÓN A LA DEMANDA**

El Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma y propuso las excepciones de pago de lo no debido, al estimar que el demandante no fue vinculado a través de una relación legal y reglamentaria sino que fue en calidad de contratista, modalidad que no genera vínculo laboral de ninguna especie, por lo tanto, no se generó obligación alguna en favor del actor.

Así mismo, alegó la excepción denominada imposibilidad de deducir contrato de prestación de servicios por falta de lleno de los requisitos esenciales del contrato de trabajo y para ello, adujo que las labores ejecutadas por el demandante no fueron de aquellas propias del normal desarrollo de la entidad, por lo tanto, es imposible establecer que las funciones realizadas por el contratista sean de las del giro ordinario de la contratante, como también es cierto que no demostró que se haya producido subordinación en el ejercicio de las mismas.

1. **LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Tribunal Administrativo del Atlántico declaró la nulidad de los actos acusados y como consecuencia de la nulidad decretada, declaró la existencia de la relación laboral entre el demandante y el Distrito de Barranquilla durante el periodo del 4 de agosto de 1998 y el 31 de diciembre de 2009 y condenó a la accionada a reconocer y pagar al actor una indemnización equivalente a las prestaciones devengadas por un empleado que cumpla funciones similares, tomando como base para la liquidación, el valor de los respectivos contratos de prestación de servicios. Igualmente, ordenó reconocer lo referente a seguridad social computándose dicho tiempo para efectos pensionales con las cotizaciones correspondientes y negó las demás pretensiones.

Como sustento de la anterior decisión, sostuvo que la prueba documental que reposa en el proceso respalda la vinculación en forma continua e ininterrumpida que sostuvieron las partes durante el periodo del 4 de agosto de 1998 al 31 de diciembre de 2009 y que en efecto, de los contratos se desprende que la actividad realizada por el demandante en ocasiones fue la de técnico de cableado del Distrito de Barranquilla, labor que requería su presencia permanente dentro de la jornada laboral.

Así mismo, señaló que el actor en desarrollo de los contratos de prestación de servicios cumplió con las funciones administrativas en las mismas condiciones que otros funcionarios de la planta global de la entidad, acatando una jornada laboral y recibiendo una remuneración por la prestación personal del servicio.

Respecto de la subordinación, indicó que las declaraciones testimoniales fueron uniformes en cuanto al lugar y jornada que el actor cumplía, así como también, asintió que la naturaleza de las funciones ejercidas implican una subordinación y cumplimiento de órdenes, ya que no pueden ser llevadas de forma autónoma e independiente.

1. **EL RECURSO DE APELACIÓN**

El Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla en su memorial de apelación, en primer lugar, arguye que los actos demandados no son más que simples comunicaciones en respuesta al derecho de petición formulado por el accionante.

De igual forma, reitera lo manifestado en el escrito de contestación a la demanda, en cuanto que, el actor estuvo vinculado mediante contratos de prestación de servicios que no generan relación laboral de ninguna especie, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Por último, alega que como quiera que el actor estuvo vinculado con la administración distrital hasta el 31 de diciembre de 2007, debió presentar la demanda a más tardar el 31 de abril de 2008, pero para ello, concurrió a presentar derecho de petición a fin de revivir términos y de esa manera, poder acudir a la jurisdicción.

1. **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

La parte demandante reiteró lo manifestado en los alegatos de primera instancias y la entidad accionada guardó silencio en esta oportunidad procesal.

1. **INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

El Ministerio Público no emitió concepto en esta oportunidad.

1. **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Agotado el trámite legal del proceso ordinario dentro del presente asunto, encontrándose en la oportunidad para decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida en primera instancia y sin que se evidencien vicios que acarreen nulidades y requieran el ejercicio de control de legalidad por parte del órgano judicial, se procederá a plantear el siguiente

**Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar en primer lugar, si los actos acusados tienen la naturaleza jurídica de verdaderos actos administrativos que generaron una consecuencia jurídica en tanto denegaron la existencia de la relación laboral pretendida por el demandante o si por el contrario, son meras comunicaciones que a juicio de la parte apelante, no producen un efecto en la relación jurídica sustancial entre las partes.

Definido lo anterior, deberá la Sala establecer si el acervo probatorio que obra en el proceso demuestra que la labor de técnico en cableado estructurado ejercida por el demandante prueba que dicha actividad la realizó de manera continua, permanente y subordinada o si por el contrario, el trabajo realizado correspondió al desarrollo de actividades ejecutadas con autonomía e independencia del contratante.

A fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala en primer lugar, abordará el estudio de los actos administrativos de carácter definitivo. En segundo orden, precisará acerca de la presunción contenida en el inciso 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, a fin de establecer si en efecto, el demandante desarrolló la labor de técnico de cableado bajo la continuada subordinación de la contratante. Finalmente, se resolverá el caso en concreto.

## Del acto administrativo definitivo.

La función administrativa se desarrolla entre otras, a través de los actos administrativos, convirtiéndose la decisión de la administración en el instrumento de gestión de mayor desarrollo de la actividad administrativa.

En ese entorno, se tiene que se ha definido por acto administrativo «toda manifestación de la administración con capacidad para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, esto es, una decisión encaminada a producir efectos jurídicos en los derechos u obligaciones de los administrados, sean subjetivos, personales, reales o de crédito[[1]](#footnote-1)»

Ahora, la doctrina ha ahondado en estudios tendiente a generar una conceptualización y clasificación de las diversas formas en que se manifiesta la administración, para ello, ha recurrido a distintos criterios tales como su expedición, contenido u objeto, forma de exteriorización entre otros. Es así como encontramos dentro de la clasificación de los actos administrativos, una pluralidad de actos tales como son: los de carácter general, los particulares, los actos definitivos, los de trámite, preparatorios y los de mera ejecución.

En lo relacionado con el concepto de acto administrativo, la doctrina extranjera, lo ha definido así:

“… el acto administrativo es una declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa…”[[2]](#footnote-2)

Por su parte, la doctrina nacional ha definido el acto administrativo señalando que se trata de:

“Toda declaración de voluntad, juicio, cognición o deseo que se profiere de manera unilateral, en ejercicio de la función administrativa, y produce efectos jurídicos directos o definitivos”[[3]](#footnote-3).

También se ha dicho que el acto administrativo se puede definir como:

“… las decisiones y manifestaciones de voluntad hechas por la administración o por funcionarios y órganos del Estado que sin pertenecer a la administración necesariamente, obran en función administrativa con el deliberado propósito de producir efectos jurídicos.

“… el acto administrativo es una manifestación unilateral de voluntad de la administración o de los órganos estatales que actúan en función administrativa y que produce efectos jurídicos con relación a terceros…”[[4]](#footnote-4)

En ese orden y atendiendo las particularidades del caso bajo estudio, se tiene que los actos administrativos definitivos fueron regulados por el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, definiéndolos como aquellos « que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación», por lo tanto, son las decisiones susceptibles de ser demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el citado artículo.

Entonces, el acto administrativo definitivo, es la voluntad o manifestación del querer jurídico de la autoridad pública o de los particulares de manera excepcional en ejercicio funciones administrativas, representada en sus decisiones unilaterales, que producen efectos jurídicos en tanto crea, modifica o extingue relaciones jurídicas sustanciales.

1. **De la presunción contenida en el inciso 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.**

Dentro del listado de contratos tipificados por la Ley 80 de 1993, se encuentra el consagrado en el artículo 32 denominado de prestación de servicio, cuya norma reza de la siguiente manera:

“**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 conocimiento especializado.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.”

Dicha normatividad contempló una presunción *iuris tantum*, al establecer que en ningún caso estos contratos- entiéndase contratos de prestación de servicios- generan relación laboral ni reconocimiento de prestaciones sociales.

Las presunciones generan una de dos situaciones: quien alega la presunción para fundar su derecho desplaza la carga de la prueba en cabeza de su adversario o bien que quien alega la presunción le niegue a su adversario por entero la facultad de acudir a prueba alguna que demuestre la no existencia del hecho decisivo.

De esta suerte, las presunciones relevan de la carga probatoria a los sujetos a favor de quienes operan. Una vez demostrado aquello sobre lo cual se apoyan, ya no es preciso mostrar valiéndose de otros medios de prueba lo presumido por la ley. En ese orden, el artículo 166 del Código General del Proceso aplicable por remisión del artículo 211 de la Ley 1437 de 2011, regula las presunciones establecidas por ley señalando que “… el hecho legalmente presumido se tendrá por cierto, pero admitirá prueba en contrario cuando la ley lo autorice.”

Así las cosas, la presunción contenida en el artículo transcrito al no tener el carácter de ser [*iuris et de iure*](http://es.wikipedia.org/wiki/Iuris_et_de_iure), es decir, de pleno derecho, puede ser controvertida y desvirtuada, de tal manera que, en asuntos como el presente, quien pretenda la declaratoria de existencia de una relación laboral que subyace de la ejecución de contratos de prestación de servicio, con base en el principio consagrado en el artículo 53 de la Carta Superior de la primacía de la realidad sobre las formas, tiene el deber de acreditar los elementos configurativos de la relación laboral en especial, la subordinación a fin de poder quebrantar la presunción que sobre esta modalidad de contrato estatal recae.

**Del caso en concreto.**

El Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla en su memorial de apelación, arguye que los actos demandados no son más que simples comunicaciones en respuesta al derecho de petición formulado por el accionante.

Al respecto, se observa que mediante escrito presentado en fecha 6 de abril de 2012, el actor peticiona al ente territorial el reconocimiento de la relación laboral que sostuvo por el término de 11 años, 4 meses y 27 días, pretendiendo en consecuencia, el reintegro al cargo que desempeñaba o en su defecto, el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales dejadas de percibir, así como la sanción moratoria, indemnización por despido injusto y el pago de los aportes a pensión.

Por su parte, la administración distrital profirió en fecha 17 de febrero de 2012, respuesta a la petición formulada por el demandante manifestando que «… el pronunciamiento de la administración es que no existe ni ha existido vínculo laboral entre la Alcaldía Distrital de Barranquilla y el peticionario[[5]](#footnote-5)»

Contra la anterior decisión, la parte accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, siendo confirmada la decisión inicial mediante acto proferido en fecha 4 de julio de 2012 y notificado al peticionario en fecha 11 del mismo mes y año[[6]](#footnote-6) y respecto del recurso de apelación, la administración distrital profirió el Oficio OJ 3469 a través del cual, le hace saber al recurrente que «… no es procedente el recurso de apelación que Ud. impetrara como subsidio al de reposición contra la decisión de fecha 17 de febrero de 2012 emanada de la Secretaria General de la Alcaldía Distrital…[[7]](#footnote-7)»

Visto lo anterior, se tiene que el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla al resolver la petición formulada por el accionante fue diáfano en sostener que entre dicho ente territorial y el actor no existe ni ha existido relación laboral alguna, es decir, resolvió de fondo lo pretendido por el solicitante negando de esa manera su aspiración tendiente a que se reconociera la relación laboral que aduce se configuró entre tales partes.

En esa medida, la decisión denegatoria proferida por la administración distrital de Barranquilla se torna susceptible de control tanto en sede administrativa, para lo cual, el estatuto procesal contencioso contempló unos medios ordinarios para controvertir la misma, así como también, procede el control en sede jurisdiccional a través del ejercicio de los medios de control que proceden para cuestionar la legalidad de la decisión administrativa.

En efecto, el peticionario ejerció los recursos de ley, siendo desatados y notificados los mismos con antelación a la interposición del presente medio del control.

Así las cosas, encuentra la Sala que la manifestación de voluntad unilateral proferida por el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla a través del cual, negó la existencia de la relación laboral que el actor pretendió le fuese reconocida, sin duda constituye un verdadero acto administrativo en la medida que produce los efectos desestimatorios frente a lo solicitado por el señor Juan Manuel Cantillo Ruidiaz, decisión de la administración que tiene el carácter de enjuiciable.

De otra parte, la demandada alegó que si bien el vínculo contractual del actor con la administración distrital fue hasta el 31 de diciembre de 2007, debió presentar la demanda a más tardar el 31 de abril de 2008, sin que para ello, tuviera que concurrir ante la administración a presentar derecho de petición, pues al presentar dicha solicitud lo que pretendió fue revivir términos y de esa manera, poder acudir a la jurisdicción.

Sobre el particular, debe precisar la Sala que de la lectura realizada a los contratos que reposan en el proceso, se obtiene que su naturaleza era contractual estatal regido por la Ley 80 de 1993. Por consiguiente, dichos contratos se encontraban regidos por la presunción de no configuración de relación laboral contenida en el numeral 3 del artículo 32 del citado estatuto de contratación estatal.

Conforme al anterior escenario y teniendo en cuenta que lo pretendido por el demandante es precisamente que se declare la existencia de una relación laboral que le permita acceder al reconocimiento de las prestaciones sociales y de seguridad social, se hacía necesario que el contratista reclamara a la administración distrital tal aspiración, por cuanto que, el ente territorial no podía ser demandado ante esta jurisdicción, si previamente no existía un pronunciamiento del ente territorial que desatara lo deseado por el actor, de tal suerte que, para el caso bajo estudio, no es cierto que la reclamación elevada por el demandante en sede administrativo tuviera como propósito revivir términos, en la medida que se requería que la parte actora provocara la decisión administrativa que resolviera lo atinente a la relación laboral alegada.

Una vez resuelto lo anterior, procede la Sala a pronunciarse respecto de lo argüido por la demandada en cuanto que, el actor estuvo vinculado mediante contratos de prestación de servicios que no generan relación laboral de ninguna especie, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Partiendo de lo planteado por la parte recurrente, se hace necesario valorar los diversos medios probatorios utilizados en el presente proceso a fin de establecer si la labor de técnico en cableado ejercida por el señor Juan Manuel Cantillo Ruidiaz la desarrolló de manera subordinada. Para tal efecto, la Sala examinará las copias de los contratos de prestación de servicios celebrados entre el actor y el distrito de Barranquilla, documento que contiene elementos determinantes para la resolución del problema jurídico tal como el objeto contractual pactado, temporalidad, forma de pago y condiciones para su procedencia entre otros.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Numero de contrato | Fecha de inicio | Fecha finalización | Objeto del contrato | folio |
| Orden de trabajo 85 /1998 | 3 meses |  | Mantenimiento del cableado estructurado del edificio de la alcaldía distrital, el cual consiste en la corrección, adecuación e instalación de los puntos de voz y datos de la red. | 25 |
| Orden de servicio 3/1999 según oferta del 20 de enero. | 1 año |  | Mantenimiento central telefónico marca Alcatel 4300 y el cableado estructurado con capacidad de 96 líneas telefónicas (troncales), 16 teléfonos digitales y 120 extensiones análogas, ubicadas en el edificio de la Alcaldía Distrital Paseo Bolívar, durante el año 1999. | 28 |
| Contrato 32/2000 | 2/01/2000 | 22/06/2000 | Mantenimiento preventivo del sistema de telefonía en la Alcaldía de Barranquilla e instalación de puntos de red en el Dpto. de sistemas. | 34 |
| Orden de servicio 15/2003 | 20/01/2003 | 28/02/2003 | Ibídem | 44 |
| Orden de servicio 40/2003 | 1/03/2003 | 30/06/2003 | Ibídem | 47 |
| Contrato 38/2003 | 01/07/2003 | 31/12/2003 | Ibídem | 49 |
| Contrato 125/2004 | 6/01/2004 | 6/04/2004 | Prestar los servicios técnicos en la red de cableado estructurado del edifico de la Alcaldía Distrital de Barranquilla. | 52 |
| Contrato 391/2004 | 6/04/2004 | 5/06/2004 | Ibídem | 55 |
| Contrato 395/2004 | 6/06/2004 | 2/08/2004 | Ibídem | 58 |
| Contrato 20/2004 | 6/08/2004 | 31/12/2004 | Ibídem | 60 |
| Contrato 55/2005 | 03/01/2005 | 31/03/2005 | Ibídem | 62 |
| Contrato 197/2005 | 1/04/2005 | 30/09/2005 | Ibídem | 64 |
| Contrato 192/2005 | 1/10/2005 | 31/12/2005 | Ibídem | 66 |
| Contrato 245/2006 | 2/01/2006 | 30/06/2006 | Ibídem | 68 |
| Contrato 269/2006 | 1/07/2006 | 31/12/2006 | Ibídem | 72 |
| Contrato 382/2007 y adicional | 2/01/2007 | 30/12/2007 | Ibídem | 74 -76 |
| Contrato 10/2008 | 11/02/2008 | 10/04/2008 | Ibídem | 83 |
| Contrato 752/2008 | 09/05/2008 | 08/07/2008 | Ibídem | 89 |
| Orden de servicio 1028/2008 | 16/07/2008 | 15/10/2008 | Ibídem | 95 |
| Orden de servicio 1293/2008 | 23/10/2008 | 23/12/2008 | Ibídem | 98 |
| Contrato 282/2009 | 4/05/2009 | 3/08/2009 | Ibídem | 100 |
| Contrato 47/2009 | 27/08/2009 | 31/12/2009 | Ibídem | 104 |

Al analizar los distintos contratos relacionados en precedencia, se obtiene que para la vigencia 1998, solo se acreditó un único contrato de prestación de servicio, el cual tuvo un tiempo de ejecución de solo 3 meses, relación contractual de carácter temporal de la cual, no se obtienen elementos que permitan aseverar que el contratista ejecutó sus obligaciones contractuales de manera subordinada.

Similar circunstancia se presenta para los años 2000 a 2002, en los cuales solo se acreditó la existencia del contrato de prestación de servicio No 32 que tuvo una duración de 6 meses, lo que en principio deja evidenciado no solo la interrupción que se presentó en la relación contractual entre el actor y la administración distrital durante tal lapso, sino también, el carácter temporal de la relación contractual sostenida entre las partes, característica propia de los contratos de prestación de servicio y por la cual, no resulta dable considerar que para las vigencias antes mencionadas se configuró una relación laboral.

Sin embargo, observa la Sala que posteriormente, para las anualidades 2003 a 2009, el demandante suscribió con el ente territorial sendos contratos de manera continua y con el mismo objeto contractual, de tal manera que se demuestra la permanecía de la relación para dicho periodo.

Lo anterior, permite observar que si bien el demandante sostuvo contratos con el ente territorial desde el año 1998, también lo es que, solo se acreditó que la aludida relación contractual fue de manera continua, permanente y reiterada a partir de la vigencia 2003 al 2009, puesto que, para las anualidades anteriores, la duración contractual fue por lapsos cortos e interrumpidos.

En esa medida, encuentra la Sala que la continuidad y permanencia de la relación contractual celebrada durante las anualidades 2003 a 2009 fue prolongada, sin que necesariamente ello implique que el accionante desarrolló de manera subordinada la actividad de técnico en cableado estructurado. Empero, de la extendida relación contractual resulta factible inferir la necesidad que la entidad tenía en realizar mantenimiento al sistema de cableado estructurado que funcionaba en las instalaciones de la alcaldía distrital de Barranquilla.

En ese sentido, la prolongación contractual *per se* no constituye prueba directa de la existencia de una verdadera relación laboral entre las partes, pero tal circunstancia constituye un indicio de la necesidad que existía respecto de la instalación, traslado, revisión de líneas telefónicas de voz y datos en las diferentes dependencias de la entidad.

Es pertinente señalar que el servicio de mantenimiento a las redes de cableado estructurado de voz, de datos, básicamente consiste en realizar pruebas periódicas a la red, para asegurar su congruencia con los parámetros de las especificaciones establecidas, reubicaciones de terminales y operación correcta de las mismas[[8]](#footnote-8).

Como puede observarse, la naturaleza propia de las labores de mantenimiento del cableado estructurado tienen un nexo indirecto con el rol misional del ente territorial contratante, puesto que, al no contar con un óptimo funcionamiento de las redes que permiten el buen manejo de los sistemas de computación y de comunicaciones internas, sería inviable la prestación de los distintos servicios que en las instalaciones del ente territorial se llevan a cabo, por lo que, las obligaciones contractuales a cargo del contratista eran de capital importancia para la buena marcha de las competencias administrativas que se realizaban en las distintas dependencias distritales.

En esa medida, la actividad desplegada por el contratista es de aquellas propias de carácter técnico especializado que a diario eran requeridas por las diversas oficinas o dependencias de la entidad y en virtud de las cuales, el contratista llevó a cabo instalaciones de redes de datos que permitían la utilización de los equipos de cómputos con los cuales se ejecutaban las numerosas actividades por parte de los empleados de la administración distrital.

En ese orden, al examinar las actividades ejecutadas por el demandante, se tiene que entre ellas se encuentran la instalación y activación, traslados y revisión de puntos de red de voz y datos en distintas dependencias de la administración distrital, labores sobre las cuales, lo que se desprende de las pruebas documentales y testimoniales obrantes en el proceso, es básicamente, la permanente necesidad que existía de cubrir aquellos servicios relacionados con la instalación y activación, traslados y revisión de puntos de red de voz y datos en distintas dependencias, requerimientos que eran elevados a la oficina de sistemas y de la cual, emanaban las órdenes o directrices al contratista para que satisficiera las necesidades de servicios solicitados, observándose que en la entidad era la única persona encargada de tales actividades.

Lo anterior, viene corroborado con las declaraciones testimoniales rendidas por los señores Mario Alonso Melo Bocanegra, Janeth Baynes del Rio y Robinson Zamora Ruiz quienes laboraron en la entidad accionada con vinculación legal y reglamentaria y quienes relataron los hechos que a continuación se transcriben, los cuales serán valorados conforme las reglas de la sana critica.

Declaración de Mario Alonso Melo Bocanegra.

«(…) Preguntado: Diga sus generalidades de ley. Contestó: … soy amigo de Juan Manuel, lo conocí en la alcaldía distrital de Barranquilla en el 2001… Haga un relato acerca de lo que sepa y le conste de la relación de este señor y el distrito. Contesto: Lo conocí en la alcaldía distrital en el 2001 cuando ingresé por nombramiento provisional en el departamento de sistemas como técnico operativo, ya él se encontraba laborando con el distrito, yo trabaje durante 9 años, siempre lo vi realizando las labores que él hacía que era lo del cableado estructurado tanto de la alcaldía y otros entes que hacen parte de la alcaldía, como secretaria de salud, unidad de saneamiento ambiental y en los eventos que ocurrieran en el distrito…Preguntado: Que tipo de relación tenía el testigo con el distrito, que vinculo lo unía. Contestó: vínculo laboral, yo estaba en el departamento de sistemas y recibía la orden de mi jefe al igual que Juan Manuel recibía la orden del mismo jefe… Preguntado: Él ejercía esa labor independiente o recibía órdenes. Contestó: Cumplía órdenes directas y además, le exigían cumplir horario al igual que nosotros…Preguntado: Manifieste al despacho si el señor Juan Manuel trabajaba de manera personal y subordinada. Contesto: si, él trabajaba de manera subordinada cumplía su horario normal como los demás empleados. Preguntado: Manifieste al despacho que trabajo realizó usted con Juan Manuel Cantillo y quien le impartía las órdenes. Contestó: las funciones eran diferentes, yo me encargaba del mantenimiento preventivo y correctivo de la alcaldía y las diferentes secretarias y él se encargaba del cableado estructurado, recibíamos ordenes diferentes, él estaba en lo suyo y yo en lo mío»

Declaración de Janeth Baynes del Rio.

«(…) Generalidades de ley: … auxiliar administrativo en la alcaldía de Barranquilla… no tengo parentesco con el demandante. Preguntado: Hará un relato sobre lo que le conste de la relación que mantenía el citado señor con el distrito, debe ser exacta y precisa y deberá dar un informe espontaneo sobre los mismos. Contestó: Conozco al señor Manuel desde el 1998, cuando trabajaba en el cuerpo de bombero, él me arreglaba los teléfonos. Después me trasladaron para la alcaldía distrital en el año 2001, me desempeñaba en el fondo de pensiones, y cuando quería hacer corrección de cubículo, el me trasladaba los computadores y me lo colocaba en el sitio, fue una persona permanente en el trabajo que hacía en cuestión de sistemas… Preguntado: Diga al despacho la testigo, que relación unía al demandante al distrito, tenía algún tipo de contrato. Contestó: yo digo que si, por que me lo enviaban, pero uno no sabe que vinculo ellos mantienen dentro, pero si era un persona permanente, eran pocas las personas que trabajaban en sistemas y siempre é estaba, a cualquiera hora, yo llamaba y la persona que me enviaban era a él… Preguntado: manifieste al despacho si le consta que el señor Juan Manuel trabajaba de manera personal y subordinada. Contestó: personal, si, por que era la persona que me enviaban allá, era la persona que me hacia el mantenimiento y para mí era la persona que trabajaba con la empresa, si estaba subordinado, porque yo llamaba al señor Joaquín Pinto y el me lo mandaba siempre él estaba a cualquier hora en la noche, porque yo trabajaba hasta las 7 de la noche…»

Declaración de Robinson Zamora Ruiz.

«(…) Peguntado: Generalidades de ley. Contestó: … soy servidor público de la alcaldía distrital hace 20 años. Preguntado: Haga un relato de los hechos que le conste y de a relación que unía al citado señor Juna Manuel Cantillo con el distrito. Contesto: …cuando nos entregaron la casa de justicia Barranquilla la paz, necesitamos asesoría tanto en materia de sistema como de cableado estructurado, lo que tenía que ver con redes, y fue así como tuve más acercamiento con Juna Manuel, porque él fue delegado de sistemas para que nos brindara toda esa asesoría. Una vez iniciamos el programa casa de justicia en Simón Bolívar en 2003, habíamos corregido algunas falencias tecnológicas que habíamos tenido en la paz y los equipos eran de mejor capacidad y el compañero Juan Manuel también recibió la capacitación para el manejo de la planta telefónica y del cableado estructurado…Preguntado: Diga la manera como realiza el señor Cantillo sus labores. Contesto: nosotros hacia la solicitud de servicio al dpto de sistemas, este de acuerdo a la disponibilidad o demanda del servicio que tuviesen por la labor que el realizaba, nos asignaba la fecha o el día en que él nos podía acompañar, el compañero se trasladaba a la oficina casa de justicia el revisaba cual era el posible daño programaba la planta telefónica, asignaba el número de extensión e incluso, revisaba si el daño era del equipo o del trip telefónico. Preguntado. Esta actividad la desempeñaba el señor Cantillo de forma autónoma. Contestó: no tengo preciso cuando usted se refiere a autónoma, pero sí sé que el recibía órdenes de la alcaldía y era la alcaldía que me lo enviaba de acuerdo a la demanda que se necesitase…»

De acuerdo a las versiones juradas antes descritas, se logra obtener que existe unicidad en cuanto a la labor desarrollada por el contratista, en el sentido que siempre prestó los servicios relacionadas con el cableado estructurado. En ese mismo sentido, afirmaron los declarantes que el actor ejercía su labor de manera subordinada porque recibía órdenes del jefe de la oficina de sistemas.

En esa medida encuentra la Sala que la forma como el accionante ejecutaba sus actividades u obligaciones contractuales no fue de manera autónoma e independiente, por cuanto que, siempre estuvo sujeto al ordenamiento impartido por la oficina de sistema del distrito Industrial y Portuario de Barranquilla, quien disponía de manera específica las labores que debía ejecutar, la dependencia o lugar donde llevaría a cabo la prestación de sus servicios, evidenciándose con ello que, en efecto, la entidad contratante ejerció actos propios sobre el contratista que se enmarcan en un actuar de una relación subordinada.

Conforme con la valoración realizada a los medios de pruebas practicados en el proceso, se constata que la labor de técnico especializado en cableado estructurado ejercida por el señor Juan Manuel Cantillo fue desarrollada de manera subordinada, motivos por los que, habrá de confirmarse la sentencia apelada, pero modificándose el periodo durante el cual se desvirtuó la presunción del inciso 3 el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 que recae sobre los contratos de prestación de servicios suscritos por las partes, bajo el entendido que dicho lapso solo es el comprendido desde el contrato No 15 del 20 de enero de 2003 al contrato No 47 de 2009, que finalizó el 31 de diciembre de esa anualidad.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO.- Confirmase con modificaciones** lasentencia del 28 de marzo de 2014 por medio de la cual, el Tribunal Administrativo del Atlántico accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en tanto declaró la nulidad del Oficio 3469 de fecha 21 de agosto de 2013 y del oficio sin número de fecha 4 de julio de 2012 que negaron la existencia de una relación laboral entre el actor y el ente territorial accionado, declaró la existencia de la relación laboral entre el señor Juan Manuel Cantillo Ruidiaz y el Distrito de Barranquilla por el periodo comprendido del 4 de agosto de 1998 al 31 de diciembre de 2009, condenando a la entidad accionada a reconocer y pagar al demandante el valor equivalente a las prestaciones sociales a que tiene derecho, liquidadas conforme al valor de los respectivos contratos de prestación de servicios y denegó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria y el reintegro pretendido por el accionante.

**SEGUNDO.- Modificase** el ordinal cuarto en el sentido que**,** ladeclaratoria de la existencia de la relación laboral entre el demandante y el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla es durante periodo comprendido del 20 de enero de 2003 al 31 de diciembre de 2009 y no desde el 4 de agosto de 1998 como lo había dispuesto el *a quo*, conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**TERCERO.-** Por secretaria, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS CARMELO PERDOMO CUÉTER**

Relatoria JORM

1. Sentencia de fecha 17 noviembre de 2016, radicado No 11001-03-25-000-2009-00014-00(0410-09), actor Cesar Augusto Lemos Posso, magistrado ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. [↑](#footnote-ref-1)
2. DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 12ª Edición. 2009. [↑](#footnote-ref-2)
3. BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Editorial ABC.2016. [↑](#footnote-ref-3)
4. GOMEZ ARANGUREN, Gustavo. Derecho Administrativo. Editores ABC. 2004. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ver folio 171 del expediente. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ver folio 184 del proceso. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ver folio 186 del plenario. [↑](#footnote-ref-7)
8. Tomado de sites.google.com/site/stigestionydesarrollo/recuperacion/desarrollo-1/tema12/8---estudiar-las-actividades-para-el-mantenimiento-de-cableado-estructurado. [↑](#footnote-ref-8)