

T-052-98

Sentencia T-052/98

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS-No generan relación laboral subordinada

La relación de trabajo a que da origen un contrato de prestación de servicio, no puede asimilarse a la relación de trabajo subordinada a la cual esta sometida el empleado público y que se construye y desarrolla a partir de unas reglas de derecho objetivo que determinan todos los extremos relativos a la calidad jurídica de dicha relación, las condiciones de ingreso al servicio público, de permanencia en el mismo, las situaciones administrativas, el régimen disciplinario, el régimen salarial y de prestaciones sociales, y las condiciones para la separación del servicio.

PRINCIPIO DE PRIMACIA DE REALIDAD SOBRE FORMALIDADES ESTABLECIDAS POR SUJETOS DE RELACIONES LABORALES-Subordinación

En sentencia de esta Corporación, quedó establecido que, si en la práctica se presenta un abuso en la celebración y ejecución del contrato de prestación de servicios que lo desnaturalice y lo convierta en una relación de trabajo subordinado, en virtud del principio constitucional de la primacía de la realidad sobre la forma, la situación jurídica que en concreto se generará será a la que desde el punto de vista objetivo y jurídico corresponda a la condición de empleado público o de trabajador oficial, con las consecuencias prestacionales que de ello se derivan.

ACCION DE TUTELA-Certeza de violación o amenaza de derecho fundamental/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Determinación de relación laboral subordinada/ACCION DE TUTELA-Improcedencia de determinación de relación laboral subordinada

Referencia: Expediente T-147058

Peticionario: Nevardo Osorio.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., marzo tres (3) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES.

La Sala Segunda de revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y CARLOS GAVIRIA DIAZ, revisa el proceso correspondiente a la acción de tutela instaurada por Nevardo Osorio, contra la Gobernación del Guaviare y la Empresa de Energía Eléctrica del Guaviare, con fundamento en la competencia que le otorgan los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Los hechos.

1.1. El señor Nevardo Osorio laboró, sin solución de continuidad, en el Departamento del Guaviare, en cumplimiento de varios contratos de prestación de servicios, desde el 10 de enero de 1996 hasta el 3 de junio de 1997.

1.2. Durante el término de duración de los contratos no hubo interrupción en la prestación del servicio, pues el accionante estaba en disponibilidad diaria y permanente desde las 7 a.m. hasta las 10 p.m., incluyendo sábados, domingos y festivos.

1.3. La ejecución de dichos contratos determinó la existencia de una relación de trabajo subordinada entre la empresa y la administración departamental, por una parte, y el contratista, por la otra, que configuró la existencia de un verdadero contrato de trabajo.

2. Las pretensiones.

El demandante pretende que se tutele su derecho fundamental a la igualdad laboral, frente a las personas vinculadas por nómina a la Administración Departamental del Guaviare y, en tal virtud, solicita que se condene a la Gobernación del Guaviare a pagar las prestaciones sociales que le corresponden, mas sus intereses moratorios, a que expida el bono pensional y que provea lo concerniente a la atención de la salud.

II. ACTUACION PROCESAL.

1. Primera instancia.

El Juzgado Promiscuo Municipal de San José del Guaviare, en sentencia del 16 de julio de 1997, rechazó por improcedente la acción de tutela, por considerar que se esta frente a una relación contractual regulada por la Ley 80 de 1993. Por lo tanto, el medio de defensa judicial para dirimir las controversias surgidas de dicha relación es la jurisdicción contencioso administrativa, conforme al artículo 82 del C.C.A., o la jurisdicción ordinaria laboral.

2. Segunda instancia.

El Juzgado Promiscuo del Circuito de San José del Guaviare, al resolver la impugnación propuesta por el actor decidió, en sentencia del 16 de septiembre de 1997, confirmar la providencia recurrida, por considerar existir otros recursos o medios de defensa judiciales, por razones parecidas a las consignadas en el fallo de primera instancia.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. La situación de hecho que dio origen a la acción de tutela.

Dentro del proceso de tutela obran los siguientes documentos:

- a) Contrato de prestación de prestación de servicios No. 027 de 1996.
- b) Contrato de prestación de servicios No. 027 de 1996 (otro si).
- c) Orden de prestación de servicios No. 072, abril 29 de 1996.
- d) Orden de prestación de servicios No. 96 de 30 de mayo de 1996.
- e) Orden de prestación de servicios No. de julio 31 de 1996.
- f) Orden de prestación de servicios No. de 1 de octubre de 1996.
- g) Orden de prestación de servicios No. de 3 de diciembre de 1996.
- h) Orden de prestación de servicios No. 219 de diciembre 30 de 1996.
- i) Orden de prestación de servicios No. 030 de enero de 1997.
- j) Orden de prestación de servicios No. 119 de 3 de abril de 1997.

k) Orden de prestación de servicios No. 170 de mayo 2 de 1997.

l) Certificado expedido por el Departamento Técnico de Energía, de la Empresa de Energía Eléctrica del Departamento del Guaviare.

m) Certificado de funcionarios electricistas de la Empresa de Energía Eléctrica del Departamento del Guaviare.

n) Copia resumen concepto Corte Constitucional (Tomado Diario El Tiempo).

El contrato de prestación de servicios y las órdenes de prestación de servicio, tenían por objeto que el demandante, en su condición de contratista independiente, realizara la labor de coordinación para la construcción, mantenimiento y manejo correctivo y preventivo de las redes de las líneas eléctricas en San José del Guaviare, mediante el pago de honorarios expresamente estipulados.

Considera el demandante, con fundamento en dicho contrato y órdenes de prestación de servicio y, además, con sendas certificaciones expedidas por el Jefe del Departamento Técnico de Energía y varios electricistas, que aportó como pruebas, que su relación de trabajo con el departamento no era la propia de un contrato de prestación de servicios, sino que tenía el carácter de una relación de trabajo subordinada, regida por un contrato laboral.

2. El problema jurídico planteado.

Pretende el demandante por la vía de la tutela, invocando la protección del derecho a la igualdad laboral, que se condene al Departamento del Guaviare a reconocer y pagar los derechos laborales antes especificados.

3. La solución del problema.

3.1. Las personas que traban relaciones de trabajo con el Estado pueden tener el carácter genérico de servidores públicos, dentro del cual caben las siguientes especies: miembro de las corporaciones públicas, empleados públicos, trabajadores oficiales, u otras modalidades

laborales que puede diseñar el legislador (art. 123 y 125 C.P.). También pueden darse relaciones de trabajo precarias entre el Estado y los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas, las cuales están sometidas al régimen especial que determine la ley.

3.2. Distinta es la situación de los contratistas de la administración, los cuales son personas que prestan sus servicios, para realizar una actividad concreta, en forma independiente y con completa autonomía tanto técnica como directiva, diferente a la que corresponde a los empleados de planta, o que no puedan realizarse con el concurso de éstos, o que requiera conocimientos especializados.

En efecto, el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 establece:

“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”.

Los contratos de prestación de servicios no generan relación laboral subordinada de ninguna clase, es decir, ni de carácter legal o reglamentario o contractual; por lo tanto no dan derecho al pago de prestaciones sociales.

3.3. En la sentencia C-154/971 la Corte señaló las características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo, en los siguientes términos:

“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”.

Dentro de la misma línea de pensamiento, del contexto de dicha sentencia igualmente se desprende que la relación de trabajo a que da origen un contrato de prestación de servicio,

no puede asimilarse a la relación de trabajo subordinada a la cual esta sometida el empleado público y que se construye y desarrolla a partir de unas reglas de derecho objetivo que determinan todos los extremos relativos a la calidad jurídica de dicha relación, las condiciones de ingreso al servicio público, de permanencia en el mismo, las situaciones administrativas, el régimen disciplinario, el régimen salarial y de prestaciones sociales, y las condiciones para la separación del servicio.

Igualmente en dicha sentencia quedó establecido que, si en la práctica se presenta un abuso en la celebración y ejecución del contrato de prestación de servicios que lo desnaturalice y lo convierta en una relación de trabajo subordinado, en virtud del principio constitucional (art. 53) de la primacía de la realidad sobre la forma, la situación jurídica que en concreto se generará será a la que desde el punto de vista objetivo y jurídico corresponda a la condición de empleado público o de trabajador oficial, con las consecuencias prestacionales que de ello se derivan.

3.4. Las pretensiones del demandante implican la realización por la Sala de un juicio de conocimiento encaminado a determinar que la situación de hecho expuesta, no corresponde a la existencia de relaciones jurídicas regidas por contratos de prestación de servicios, en los términos de la ley 80/93, sino que aquélla originó una real y verdadera relación de trabajo subordinada que naturalmente da origen al pago de prestaciones sociales y de los demás derechos laborales que son anejos a ésta.

3.5. No le corresponde al juez constitucional de la tutela adelantar el expresado juicio, porque ello escapa a su competencia. En efecto, para decretar el amparo de un derecho constitucional fundamental se requiere la certeza de una violación o amenaza de transgresión concreta. En el presente caso este supuesto no se da específicamente, porque sería necesario establecer y declarar la existencia de una situación jurídica concreta, esto es, si el demandante se encontraba vinculado por una relación legal y reglamentaria o mediante un contrato de trabajo, lo cual necesariamente corresponde determinar a la jurisdicción contencioso administrativa o a la jurisdicción ordinaria laboral, previo agotamiento de la vía gubernativa, y del correspondiente proceso ordinario contencioso administrativo o laboral.

3.6. Por el aspecto analizado la tutela sería improcedente; pero además lo es, porque el proceso de tutela no puede utilizarse para reclamar el pago de prestaciones sociales, como

reiteradamente lo ha dicho la Corte Constitucional, salvo en circunstancias excepcionales en que se encuentre afectado el mínimo vital, como es el caso de los pensionados de la tercera edad, cuando se les incumple el pago de las mesadas pensionales.

3.7. Para reclamar el pago de los derechos laborales demandados, el actor cuenta con un medio alternativo de defensa judicial como es el correspondiente proceso ante la jurisdicción contencioso administrativa u ordinaria, previo el agotamiento de la vía gubernativa, según se considere que el actor tuvo el carácter de empleado público o de trabajador oficial.

IV. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la sentencia del Juzgado Promiscuo del Circuito de San José del Guaviare que a su vez confirmó el fallo del Juzgado Promiscuo Municipal de dicha localidad, mediante el cual se negó la tutela impetrada.

Segundo. Líbrese por la Secretaría General de esta Corporación, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí establecidos.

Cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Hernando Herrera Vergara