



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN  
Carrera 4ª # 2-18. Tel: 8243113.  
Email: [j06admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j06admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Popayán, Cuatro (4) de mayo de 2022

Sentencia No. 54

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA-CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda<sup>1</sup>.

Procede el Despacho conforme a la Ley 2080 de 2021 a dictar sentencia anticipada de primera instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, instaurado por el señor RODOLFO AUGUSTO CERON, identificado con cédula de ciudadanía No. 76.312.656, en contra del Municipio de la Vega- Cauca.

Se tiene las siguientes pretensiones:

1. Se declare la nulidad del acto ficto negativo producto de la petición remitida el 04 de junio de 2019 por medio del cual el Municipio de la Vega, niega el reconocimiento de un Contrato Realidad y como consecuencia se niega el pago de las prestaciones sociales.
2. Que la entidad accionada reconozca y pague a favor de la parte actora como consecuencia de la declaratoria de contrato realidad que tiene derecho al reconocimiento y pago como indemnización del daño, prestaciones sociales, aportes a la seguridad social y parafiscales percibidas por los docentes de planta del municipio correspondientes a los periodos laborados bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios.
3. Que a título de restablecimiento del derecho en el que fue lesionado la parte actora, se pronuncien las siguientes o similares declaraciones y condenas:
  - 3.1. Que se declare que la entidad accionada, como indemnización del daño, reconozca y pague al actor las prestaciones sociales, aportes a la seguridad social y parafiscal pagados a los docentes de planta por los periodos laborados bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, el cual deberán ser consignados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

<sup>1</sup> Documento 02. Expediente electrónico.

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

3.2. Las sumas que se reconozcan se deberán cancelar indexadas de acuerdo con e IPC certificado por el DANE desde la fecha de en que se debió pagar cada acreencia hasta la fecha de ejecutoria de la respectiva sentencia.

3.3. Las sumas reconocidas devengaran intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia.

3.4. La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia dentro de los 30 días siguientes a su ejecutoria.

#### 1.1 Hechos que sirven de fundamento.

Como fundamento fáctico de las pretensiones, la parte actora expuso lo siguiente:

Refiere que se desempeñó como docente los años de 1988, 1989, 1991, 1992, 1993, 1994 y 1995, su vinculación durante esos periodos se realizó mediante contratos de prestación de servicios.

Aduce que prestó sus servicios de docencia a la entidad territorial de forma personal, remunerada y subordinada, cumpliéndose así los requisitos de una verdadera relación laboral.

Conforme al principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades y el artículo 53 de la Constitución Política, el ente territorial debe pagar todas las prestaciones laborales, indemnizaciones y demás emolumentos causados por los servicios prestados como docente durante dicho periodo.

Manifiesta que la existencia de una relación laboral con la entidad territorial tiene también como consecuencia que el tiempo laborado en dicho periodo sea útil para efectos de obtener la pensión de jubilación, motivo por el que la parte actora solicitó el pago de las acreencias laborales y aportes a la seguridad social de los tiempos laborados por prestación de servicios mediante petición remitida mediante correo certificado 472 con fecha de admisión el día 04 de junio de 2019 y fecha aproximada de entrega el 12 de junio de 2019. Pese a ello, la entidad guardó silencio.

#### 1.2 Normas violadas y concepto de violación.

Señaló como normas violadas:

- Constitución Política: Artículos 2, 13, 25 y 53.
- Ley 91 de 1989
- Decreto Ley 2277 de 1979
- Ley 715 de 2001, artículo 6.

Como concepto de violación, en síntesis, expuso:

Refiere que, para poder acreditar una relación laboral, la mayor dificultad que surge es demostrar el elemento de subordinación, pero la prueba en este caso

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

tratándose del servicio público prestado por un docente y teniendo en cuenta la jurisprudencia del Consejo de Estado, mediante la cual el servicio prestado viene sobreentendido, lo que significa que esa labor se cumple con dependencia del contratista.

Lo que significa que el servicio debe prestarse de manera personal, debe estar subordinado al cumplimiento de reglamentos educativos, políticas del Ministerio de Educación al Municipio para que administre el servicio en el territorio, el pensum académico y calendario escolar, subordinación que efectúa la administración pública mediante sus autoridades educativas.

Cuando se acrediten los demás elementos de la relación laboral, lo que es la prestación personal del servicio y la remuneración, se debe declarar la existencia de la misma, con reconocimiento prestacional, a título de restablecimiento del derecho.

## 2.- Contestación del Municipio de la Vega-Cauca<sup>2</sup>.

La apoderada del ente territorial se opone a la prosperidad de las pretensiones, alega que ha operado el fenómeno de prescripción extintiva de los derechos frente a la indemnización del daño, prestaciones sociales y frente a los aportes pensionales.

Afirma que la parte actora solicitó el reconocimiento de las prestaciones producto de la nulidad del acto administrativo de manera equivocada, que existen contradicciones entre lo establecido como fundamentos de derecho del escrito de la demanda y las pretensiones de la misma.

Propone las siguientes excepciones de mérito:

- Excepción de prescripción extintiva del derecho al pago de las acreencias laborales.
- Excepción innominada.

Por lo anterior solicita en primer lugar se excluya de toda responsabilidad al Municipio de la Vega Cauca, teniendo en cuenta las excepciones de mérito propuestas en segundo lugar solicita no dar prosperidad a la totalidad de las pretensiones erguidas por el accionante en contra del ente.

## 3. Relación de etapas surtidas.

La demanda fue presentada el 03 de diciembre de 2020<sup>3</sup> ante la oficina de reparto, correspondiéndole a esta judicatura, fue admitida por auto interlocutorio No. 433 del 27 de marzo de 2021<sup>4</sup>, la notificación de la demanda se surtió el 28 de mayo de 2021<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Documento 09. Expediente electrónico.

<sup>3</sup> Documento 01. Expediente electrónico.

<sup>4</sup> Documento 05. Expediente electrónico.

<sup>5</sup> Documento 08. Expediente electrónico.

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Se cumplió con las ritualidades propias del proceso según lo preceptuado por el artículo 179 del CPACA, así: mediante auto interlocutorio No. 286 de 07 de abril de 2022<sup>6</sup>, en virtud de la Ley 2080 de 2021, se observó que no había pruebas por decretar, ni practicar se procedió a correr traslado a las partes, para que presentaran sus alegatos de conclusión si así lo consideraban, y a la agente del Ministerio Público para que presentara concepto, a fin de dictar sentencia anticipada.

#### 4. Alegatos de conclusión

##### Municipio de la Vega-Cauca<sup>7</sup>:

El ente territorial a través de apoderada judicial admite que se demostró el hecho atinente a la prestación de servicios, en el marco de actividades docentes, exclusivamente durante los siguientes periodos de ejecución contractual:

AÑO	NÚMERO DE CONTRATO	PLAZO CONTRACTUAL
1989	Contrato No. 01 suscrito el 02 de enero de 1989	01 de enero a 30 de junio
1991	Innominado suscrito el 01 de enero de 1991	01 de enero a 30 de diciembre
1991	Innominado suscrito el 01 de septiembre de 1991	01 de septiembre a 30 de diciembre
1992	Innominado suscrito el 01 de abril de 1992	01 de abril a 30 de diciembre
1994	Contrato No. 217 suscrito el 30 de septiembre de 1994	01 de septiembre a 30 de diciembre
1994	Contrato No. 217 suscrito el 30 de septiembre de 1994	01 de septiembre a 30 de diciembre
1995	Innominado suscrito el 22 de abril de 1995	01 de abril a 30 de junio
1995	Contrato No. 230 suscrito el 26 de septiembre de 1995	01 de septiembre a 30 de diciembre

Resalta que de las pruebas documentales se establece que el señor Cerón no prestó los servicios docentes, de manera ininterrumpida y continua entre los años 1989 a 2003.

Refiere que las prestaciones sociales y económicas que le asisten al demandante se encuentran prescritas, pues ha transcurrido más de tres años desde que feneció el último contrato de prestación de servicios suscrito, sin que el accionante reclamase ante la entidad el reconocimiento de las acreencias derivadas de la relación laboral.

En relación con los aportes pensiones refiere que de los mismos se predica la imprescriptibilidad, como quiera que los mismos concurren como un eslabón periódico que se causa día a día, aspecto que permite que sean reclamados en cualquier tiempo, sin embargo, señala que dichos aportes no deben ser cotizados en su totalidad por la administración, hasta tanto el demandante acredite las cotizaciones por el realizadas y señale en relación a qué fondo pensional deben sufragarse.

Finalmente solicita excluir de responsabilidad al municipio en los términos de las excepciones de mérito propuestas y acorde al análisis de los medios de

<sup>6</sup> Documento 12. Expediente electrónico.

<sup>7</sup> Documento 14. Expediente electrónico.

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

pruebas que antecede, no dar prosperidad a la totalidad de las pretensiones solicitadas por el accionante y no condenar en costas a la parte demandada como quiera que no están llamadas a prosperar la totalidad de las pretensiones.

### Parte actora

Pese a que fue notificada en debida forma, decidió guardar silencio en la presente etapa procesal.

### 5. Concepto del Ministerio Público.

La Agente del Ministerio Público, en esta etapa del proceso, guardó silencio.

## II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

### 1. Presupuestos procesales.

#### 1.1. Caducidad, procedibilidad del medio de control y competencia.

Ahora, en lo que respecta al requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial y caducidad, se tiene que el primero no es obligatorio para la admisión de la demanda y frente al segundo tema, se tiene que no ha operado el fenómeno de la caducidad frente al reconocimiento de los aportes a seguridad, según el criterio adoptado por el Consejo de Estado en Sentencia de Unificación del 25 de agosto de 2016 CP. CARMELO PERDOMO CUETER, radicado No. 088-15, donde expresamente manifestó:

*"En este orden de ideas, las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, están exceptuadas no solo de la prescripción extintiva sino de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el artículo 164 numeral 1, letra c, del CPACA) y por ende, pueden ser solicitados y demandados en cualquier momento, puesto que la administración no puede sustraerse al pago de los respectivos aportes al sistema de seguridad social en pensiones, cuando ello puede repercutir en el derecho de acceso a una pensión en condiciones dignas y acorde con la realidad laboral, prerrogativa que posee quien ha servido al Estado mediante una relación de trabajo.*

*Consecuentemente, tampoco es exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que al estar involucrados en este tipo de controversias (contrato realidad) derechos laborales irrenunciables, que a su vez comportan el carácter de ciertos e indiscutibles, no son conciliables, en armonía con el principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial."*

Así, por la naturaleza del proceso y el último lugar de prestación del servicio, este despacho es competente para conocer del presente asunto, según lo establecido en los artículos 138, 155 # 6 y 156 # 2 de la Ley 1437 de 2011.

Respecto de la caducidad se tiene que en el presente asunto se demanda la nulidad de un acto producto del silencio administrativo y en virtud de lo dispuesto en el artículo 164 del CPACA literal d) se tiene que la demanda puede presentarse en cualquier tiempo.

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Adicionalmente debe precisarse que en el presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, es aplicable el literal d) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA, según el cual, para solicitar la nulidad del acto que niega el pago de prestaciones sociales por un contrato realidad, se cuenta con un término de cuatro (4) meses siguientes a la notificación del acto; no obstante dicho término de caducidad no opera en cuanto al pronunciamiento sobre los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, puesto que por su carácter de imprescriptibles y por su relación con el reconocimiento de prestaciones periódicas (pensión), están exceptuados de la caducidad del medio de control en virtud del literal c) del numeral 1º del art. 164 del CPACA .

## 2. El problema jurídico.

En el presente asunto se debe establecer, ¿Si hay lugar o no a declarar la nulidad del acto ficto o presunto producto del silencio administrativo negativo consecuencia del derecho de petición presentado el 4 de junio de 2019, por el cual la entidad demandada negó al demandante el reconocimiento de una vinculación laboral como docente, en consecuencia, declare que existió un contrato realidad entre el Municipio de la Vega Cauca y el señor RODOLFO AUGUSTO CERON, en calidad de docente, debiéndose reconocer y pagar las prestaciones sociales a que tiene derecho?

### Marco normativo y jurisprudencial aplicable

#### 3.1 El régimen legal de un contrato de prestación de servicios.

El contrato de prestación de servicios está consagrado en la Ley 80 de 1993, artículo 32-3 así:

*"...3º. Contrato de prestación de servicios. Son contratos de prestación 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..."*

De la lectura de la norma se puede concluir:

- *Los contratos de prestación de servicios, pueden celebrarse con personas naturales cuando la actividad encomendada no pueda realizarse con personal de planta o se requiera conocimiento especializado;*
- *Se justifican para el desarrollo de actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad;*
- *Su duración es limitada, esto es, deben celebrarse por el término estrictamente indispensable;*
- *No generan relación laboral ni prestaciones sociales.*

Bajo este contexto, el contratista tiene completa autonomía en el desempeño de la función contratada, es decir, no se impone sobre él ninguna clase de

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

subordinación administrativa con la autoridad contratante y su pago se realiza bajo la modalidad de honorarios, no de salario.

En relación con el objeto, éste se limita a que las actividades estén relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad.

Al respecto, el H. Consejo de Estado ha considerado<sup>8</sup>:

*"...existirá una relación contractual regida por la Ley 80 de 1993, cuando: a) se pacte la prestación de servicios relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad pública, b) el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada, c) se le paguen honorarios por los servicios prestados y d) la labor contratada no pueda realizarse con personal de planta o se requieran conocimientos especializados. Sobre esta última condición para suscribir contratos de prestación de servicios, vale la pena señalar que debe ser entendida a aquellos casos en los que la entidad pública contratante requiere adelantar labores ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional, pues se desdibujaría la relación contractual cuando se contratan por prestación de servicios a personas que deben desempeñar exactamente las mismas funciones que, de manera permanente, se asignan a los demás servidores públicos."*

### 3.2. Antecedentes Jurisprudenciales

Sentencia de Unificación de Jurisprudencia conforme al artículo 271 de la Ley 1437 de 2011 de 9 de septiembre de 2021. Asunto: Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho; Radicado: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016) Demandante: Gloria Luz Manco Quiroz Demandado: Municipio de Medellín - Personería de Medellín y otro. Temas: Contrato estatal de prestación de servicios, relación laboral encubierta o subyacente, temporalidad, solución de continuidad, pago de prestaciones sociales, aportes al sistema de Seguridad Social en salud.

#### 2.3.2.2. Objeto del contrato estatal de prestación de servicios

92. El objeto del contrato de prestación de servicios es bastante amplio. Esto es así, toda vez que el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 no solo contempla varios tipos de contratos distintos, sino que, además, dispone que cualquier contrato de prestación de servicios tiene por objeto genérico «desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad». No obstante, la celebración del contrato de prestación de servicios debe formalizarse a través de las modalidades de la contratación directa, pues así lo dispone el artículo 2, numeral 4, literal h), de la Ley 1150 de 2007, cuyo tenor literal es el siguiente:

[...]

*Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:*

[...]

*h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales.*

93. *Por lo tanto, la Administración Pública puede celebrar contratos de prestación de servicios que comprendan, como objeto, atender funciones ocasionales por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra pública –como peritos, técnicos y obreros–; y, también, de manera excepcional y temporal, cumplir funciones pertenecientes al objeto misional de la respectiva entidad, siempre que no haya suficiente personal de planta o se requieran conocimientos especializados.*

<sup>8</sup> C. Estado, Sección Segunda, Sub sección A, sentencia del 1 de marzo de 2012, rad. número: 25000-23-25-000-2008-00344-01(0681-11), Actor: MARTHA YOLANDA CHICA AGUIRRE. Demandado: E.S.E. LUIS CARLOS GALAN SARMIENTO.

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

94. Hasta aquí las consideraciones centrales de esta providencia en torno a la naturaleza jurídica del contrato estatal de prestación de servicios. Para ahondar en las notas características y diferenciadoras de las modalidades del contrato de prestación de servicios - inclusive, el contrato de consultoría-, esta Sala se remite a la sentencia de unificación de la Sección Tercera de esta corporación, de 2 de diciembre de 2013.29

### 2.3.3. Criterios para identificar la existencia de una relación laboral encubierta subyacente por contratos de prestación de servicios

95. Si bien el numeral tercero del artículo 32 de la Ley 80 establece, de manera expresa, que los contratos de prestación de servicios no son fuente de una relación laboral ni generan la obligación de reconocer y pagar prestaciones sociales, la jurisprudencia de esta corporación y de la Corte Constitucional, ha admitido que tal disposición no es aplicable cuando se demuestran los elementos configurativos de una relación laboral.

96. Esto es así, en virtud del mandato superior (artículo 53) que consagra la prevalencia de la realidad frente a las formas, caso en el cual debe concluirse, que, si bajo el ropaje externo de un contrato de prestación de servicios se esconde una auténtica relación de trabajo, esta da lugar al surgimiento del deber de retribución de las prestaciones sociales a cargo de la Administración. No obstante, aun cuando se acrediten los mencionados elementos del contrato de trabajo, lo que emerge entre el contratista y la entidad es una relación laboral, gracias a la aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, por lo que, en ningún caso, será posible darle la categoría de empleado 18 público a quien prestó sus servicios sin que concurren los elementos previstos en el artículo 122 de la Carta Política.30

97. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala reúne las siguientes manifestaciones, que habrán de servirle al juez contencioso-administrativo como parámetros o indicios de la auténtica naturaleza que subyace a cada vinculación contractual.

#### 2.3.3.1. Los estudios previos

98. La Administración Pública debe dar aplicación a un plan en cada uno de sus procesos de selección, en especial, en los que lleva a cabo de forma directa. Así lo consideró el legislador al redactar el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, donde, en este último, bajo la figura denominada «maduración de proyectos»,<sup>31</sup> dispuso la exigencia de elaborar estudios, diseños y proyectos, y los pliegos de condiciones, según corresponda, con anterioridad a la apertura de un proceso de selección o a la firma de un contrato si la modalidad de contratación es la directa. En la práctica, al conjunto de estas exigencias se le ha designado «estudios previos».

99. El mencionado artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 resume los estudios previos como el análisis de conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, la tramitación de las autorizaciones y las aprobaciones necesarias para la contratación o el desarrollo de los estudios, diseños y proyectos requeridos para tal fin.

100. En el caso del contrato estatal de prestación de servicios profesionales, que es la modalidad que se examina en el marco de esta litis, el análisis del sector depende del objeto del contrato y de las condiciones de idoneidad y/o experiencia que permiten contratar a la persona natural o jurídica que está en condiciones de desarrollarlo. No obstante, al ser un contrato temporal, el término por el cual se celebra debe estar consignado en los estudios previos dentro del objeto contractual. Así lo ha interpretado la Corte Constitucional, al precisar que el objeto del contrato de prestación de servicios está conformado por «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».

101. En este sentido, para poder determinar si los contratos de prestación de servicios celebrados con un mismo contratista, de manera continuada o sucesiva, guardan entre sí rasgos inequívocos de identidad, similitud o equivalencia, que permitan concluir que todos ellos forman parte de una misma cadena o tracto negocial de carácter continuado y permanente, que desborda el «término estrictamente indispensable» del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los demandantes deberán demostrar, con fundamento en los estudios previos y demás documentos precontractuales y contractuales, que el objeto de dichos contratos, las necesidades que se querían satisfacer, las condiciones pactadas al momento de su celebración y las circunstancias que rodearon su ejecución, develan la subyacencia de una verdadera relación laboral encubierta y el consiguiente desconocimiento de sus derechos laborales y prestacionales, por haber fungido, en la práctica, no como simples contratistas, autónomos e independientes, sino como verdaderos servidores en el contexto de una relación laboral de raigambre funcional. Lo anterior, sin perjuicio de otras pruebas que contribuyan a dar certeza sobre la auténtica naturaleza del vínculo laboral subyacente.

#### 2.3.3.2. Subordinación continuada

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

102. De acuerdo con el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, la subordinación o dependencia del trabajador constituye el elemento determinante que distingue la relación laboral de las demás prestaciones de servicios, pues encierra la facultad del empleador para exigirle al empleado el cumplimiento de órdenes, imponerle jornada y horario, modo o cantidad de trabajo, obedecer protocolos de organización y someterlo a su poder disciplinario. No obstante, la subordinación es un concepto abstracto que se manifiesta de forma distinta según cuál sea la actividad y el modo de prestación del servicio.

103. La reiterada jurisprudencia de esta corporación –que aquí se consolida– ha considerado, como indicios de la subordinación, ciertas circunstancias que permiten determinar su existencia; entre estas, se destacan las siguientes:

104. i) El lugar de trabajo. Considerado como el sitio o espacio físico facilitado por la entidad para que el contratista lleve a cabo sus actividades. Sin embargo, ante el surgimiento de una nueva realidad laboral, fruto de las innovaciones tecnológicas, esta Sala Plena estima necesario matizar esta circunstancia, por lo que el juzgador habrá de valorarla, en cada caso concreto, atendiendo a las modalidades permitidas para los empleados de planta.

105. ii) El horario de labores. Normalmente, el establecimiento o imposición de una jornada de trabajo al contratista no implica, necesariamente, que exista subordinación laboral y, por consiguiente, que la relación contractual sea simulada. Así, ciertas actividades de la Administración (servicios de urgencia en el sector salud o vigilancia, etc.) necesariamente requieren la incorporación de jornadas laborales y de turnos para atenderlas. Por ello, si bien la exigencia del cumplimiento estricto de un horario de trabajo puede ser indicio de la existencia de una subordinación subyacente, tal circunstancia deberá ser valorada en función del objeto contractual convenido.

106. iii) La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar. Bien sea a través de la exigencia del cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, o la imposición de reglamentos internos, o el ejercicio del poder de disciplina o del ius variandi, la dirección y control efectivo de las actividades del contratista constituye uno de los aspectos más relevantes para identificar la existencia o no del elemento de la subordinación. En ese sentido, lo que debe probar el demandante es su inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la entidad, de manera que demuestre que esta ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en que llevó a cabo el cumplimiento de su objeto contractual. Así, cualquier medio probatorio que exponga una actividad de control, vigilancia, imposición o seguimiento por parte de la entidad, que en sana crítica se aleje de un ejercicio normal de coordinación con el contratista, habrá de ser valorado como un indicio claro de subordinación. (subrayado fuera de texto)

107. iv) Que las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral. El hecho de que el servicio personal contratado consista en el cumplimiento de funciones o en la realización de tareas idénticas, semejantes o equivalentes a las asignadas en forma permanente a los funcionarios o empleados de planta de la entidad, puede ser indicativo de la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente, siempre y cuando en la ejecución de esas labores confluyan todos los elementos esenciales de la relación laboral a los que se refiere el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo. En ese orden de ideas, incumbe al actor demostrar, además de la prestación personal de sus servicios a cambio de una remuneración, la existencia de unas condiciones de subordinación o dependencia, en las que el representante de la entidad contratante o la persona que él designe, ostentó la facultad de exigirle el cumplimiento de órdenes perentorias y de obligatoria observancia. Por consiguiente, el interesado deberá acreditar, además de la permanencia de sus servicios, que la labor desarrollada se enmarca en el objeto misional de la entidad.

108. A este respecto, resulta preciso aclarar que el desempeño de actividades o funciones propias de una carrera profesional liberal (como en este caso la de abogado) no descarta, per se, la existencia de una relación laboral, pues, en la práctica, tales actividades son requeridas frecuentemente para satisfacer el objeto misional de la entidad. En cambio, la existencia del contrato de prestación de servicios sí exige que las funciones del contratista sean desarrolladas con un alto grado de autonomía, sin perjuicio de la necesidad de coordinación con la entidad contratante que, en ningún caso, puede servir de justificación para ejercer comportamientos propios de la subordinación laboral.

### 2.3.3.3. Prestación personal del servicio

109. Como personal natural, la labor encomendada al presunto contratista debe ser prestada de forma personal y directamente por este;<sup>36</sup> pues, gracias a sus capacidades o cualificaciones profesionales, fue a él a quien se eligió y no a otro; por lo que, dadas las condiciones para su ejecución, el contratista no pudo delegar el ejercicio de sus actividades en terceras personas.

### 2.3.3.4. Remuneración

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

110. Por los servicios prestados, el presunto contratista ha debido recibir una contraprestación económica, con independencia de si la entidad contratante fue la que directamente la realizó. Lo importante aquí es el carácter fijo o periódico de la remuneración del trabajo. En la práctica, esta retribución recibe el nombre de honorarios, los cuales pueden acreditarse a través de los recibos que, por dicho concepto, enseñen los montos que correspondan a la prestación del servicio contratado.

#### 2.3.4. Límite a la indebida celebración de contratos de prestación de servicios

111. La preocupación del legislador por prevenir el empleo del contrato de prestación de servicios, para disimular relaciones laborales, no es nueva. Así lo demuestra el contenido del artículo 2.º del Decreto 2400 de 1968 «Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil (...)», el cual, respecto de la contratación por servicios, dispuso lo siguiente:

[...]

Para el ejercicio de funciones de carácter permanentes se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones.<sup>38</sup> [Negritas fuera del texto]

112. En similares términos, el Decreto 1950 de 1973,<sup>39</sup> en su artículo 7.º, incluyó la misma prohibición: «Salvo lo que dispone la ley para los trabajadores oficiales, en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto Nacional».

Posteriormente, al igual que en los citados artículos 2.º del Decreto 2400 de 1968 y 7.º del Decreto 1950 de 1973, además del 137 del Decreto 150 de 1976,<sup>40</sup> el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 vino a limitar el uso del contrato de prestación de servicios para casos y circunstancias específicas.

113. Por su parte, la normativa disciplinaria establece como falta disciplinaria (gravísima) la celebración de contratos de prestación de servicios «cuando el objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía del contratista». Un supuesto que recoge el numeral 29 del artículo 48 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), cuya finalidad es persuadir a la Administración de abstenerse del abuso del contrato de prestación de servicios y/o de exigir el cumplimiento de su objeto bajo condiciones que configuren un contrato de trabajo. La misma previsión aparece en la Ley 1150 de 2007,<sup>41</sup> en su artículo 2.º, numeral 4.º, literal h).

114. Adicionalmente, el artículo 82 del Decreto 2474 de 2008,<sup>42</sup> modificado a su vez por el Decreto 4266 de 2010, exige que en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, celebrados mediante la contratación directa, la persona natural o jurídica esté en «capacidad de ejecutar el objeto del contrato y que haya demostrado la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área de que se trate».

115. En esa misma línea, el artículo 3.4.2.5.1 del Decreto 734 del 2012,<sup>43</sup> reiterando el contenido del artículo 82 del Decreto 2474 de 2008, permite celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la misma limitación de emplearlos para ejercer actividades permanentes. De igual modo, el artículo 81 del Decreto 1510 de 2013<sup>44</sup> (con idéntico contenido que el artículo 82 del Decreto 2474 de 2008) señala que los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión o para la ejecución de trabajos artísticos, solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. No obstante, el artículo 73 ejusdem precisa que en la modalidad de contratación directa no es necesario el acto administrativo de justificación (de la modalidad) cuando el contrato a celebrar es de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Por último, cabe mencionar que el contenido resaltado de los artículos 81 y 73 del Decreto 1510 de 2013 se reproduce en los artículos 2.2.1.2.1.4.9. y 2.2.1.2.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015.<sup>4</sup>

(...)

118. Por todo lo anterior, siendo consciente de la complejidad de la Administración Pública y de sus necesidades, pero con el ánimo de reducir las posibilidades de emplear el contrato de prestación de servicios para ocultar el desarrollo de actividades misionales asignadas a cada ente, y la consecuente declaración judicial de una relación laboral encubierta o subyacente, esta Sala aprovecha la oportunidad para invitar a la Administración a que acuda, de manera preferente, a la figura de los empleos temporales (artículo 21 de la Ley 909 de 2004) y, de forma subsidiaria a la de los supernumerarios (artículo 83 del Decreto 1042 de 1978), comoquiera que se consideran los instrumentos jurídicos que mejor articulan el desarrollo de las funciones propias de las entidades y garantizan los derechos prestacionales para cada sujeto vinculado.

### 3. Análisis de los temas objeto de unificación jurisprudencial

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

119. Como se anticipó en el apartado correspondiente al problema jurídico, dada la necesidad de unificar y sentar jurisprudencia sobre la temporalidad, el término de solución de continuidad entre contratos y la posibilidad de devolución de los aportes a la Seguridad Social en salud en las relaciones laborales encubiertas o subyacentes, la Sala procederá a resolver el presente recurso de apelación abordando el estudio de los referidos puntos temáticos.

3.1. Primera cuestión: Sentido y alcance de la expresión «término estrictamente indispensable» del numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993

(...)

3.1.4. Unificación del sentido y alcance de la expresión «término estrictamente indispensable» del numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

131. La autorización prevista en el numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, para celebrar contratos de prestación de servicios cuando las actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados, es esencialmente temporal; por lo tanto, este tipo de contratos, cuando se suscriben con personas naturales, no pueden concatenarse indefinidamente en el tiempo.

132. Siguiendo esa lógica, el «término estrictamente indispensable», al que alude la referida norma, tiene lugar en la fase precontractual, pues es en esta donde la entidad contratante aproxima, en función del objeto a contratar y de los recursos disponibles, el tiempo máximo que estima «imprescindible» para su ejecución. En otras palabras, la vigencia del contrato debe ser por el tiempo necesario para ejecutar el objeto contractual convenido, y este debe estar sujeto al principio de planeación, que encuentra su manifestación práctica «en la elaboración de los estudios previos a la celebración del negocio jurídico, pues es allí donde deberán quedar motivadas con suficiencia las razones que justifiquen que la Administración recurra a un contrato de prestación de servicios».

133. No obstante lo anterior, en la práctica, durante el término de ejecución de los contratos, suele ocurrir que se presentan ciertas situaciones imprevistas que exijan su prórroga; por lo cual, en algunos casos, el tiempo estimado, ab initio, como «el ajustado enteramente a la necesidad», puede resultar insuficiente. En cualquier caso, las mismas razones que en su momento justificaron la planeación del contrato inicial y la suscripción de los contratos modificatorios del plazo de ejecución, deben encontrar soporte en los mencionados estudios previos.

134. En ese orden de ideas, la Sala unifica el sentido y alcance del «término estrictamente indispensable» como aquel que aparece expresamente estipulado en la minuta del contrato de prestación de servicios, que de acuerdo con los razonamientos contenidos en los estudios previos, representa el lapso durante el cual se espera que el contratista cumpla a cabalidad el objeto del contrato y las obligaciones que de él se derivan, sin perjuicio de las prórrogas excepcionales que puedan acordarse para garantizar su cumplimiento.

135. Para la Sala, la anterior interpretación unifica el significado y alcance del «término estrictamente indispensable» del numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual se acompasa plenamente con la interdicción de prolongar indefinidamente la ejecución de los contratos estatales de prestación de servicios.

3.2. El término de interrupción de los contratos estatales de prestación de servicios: la solución de continuidad

(...)

139. Sobre el particular, desde ahora se anticipa que la Sala acogerá un término de treinta (30) días hábiles como límite temporal para que opere la solución de continuidad entre los contratos de prestación de servicios. Un término que no debe entenderse como «una camisa de fuerza» que impida tener en cuenta un mayor periodo de interrupción, sino como un marco de referencia para la Administración, el contratista y el juez de la controversia, de cara a determinar la no solución de continuidad; en especial para este último, que en cada caso concreto habrá de sopesar los elementos de juicio que obren dentro del plenario, cuando el tiempo entre cada contrato sea más extenso del aquí indicado.

(...)

144. Como se observa, en la jurisdicción laboral ordinaria se consideran las interrupciones de menos de «un mes», entre contratos sucesivos, como no significativas a efectos de romper la continuidad o unidad del vínculo laboral, por lo que este término resulta cuando menos orientador a efectos de determinar la solución de continuidad en los procesos contencioso-administrativos donde se demanda, precisamente, la declaración de una relación laboral encubierta o subyacente.

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

### 3.2.1. Término de prescripción y momento a partir del cual se inicia

(...)

149. En suma, la tesis que actualmente impera en la Sección Segunda, en materia de prescripción de derechos derivados del contrato realidad (o relación laboral encubierta o subyacente), es que esta tiene ocurrencia, exclusivamente, cuando no se presenta la reclamación del derecho, por parte del contratista, dentro de los 3 años siguientes a la terminación del vínculo develado como laboral.

### 3.2.2. Unificación del término de interrupción o solución de continuidad

150. Como se indicó en el apartado anterior, aunque en la actualidad la Sección Segunda aplica el criterio pacífico sobre el término y el momento a partir del cual debe computarse la prescripción extintiva, la existencia de vinculaciones contractuales consecutivas hace necesario el examen de sus interrupciones, con el fin de establecer si se presentó o no la solución de continuidad en la relación laboral declarada. En ese sentido, la Sala considera adecuado **establecer un periodo de treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios**, sin que este, se itera, constituya una «camisa de fuerza» para el juez contencioso que, en cada caso y de acuerdo con los elementos de juicio que obren dentro del plenario, habrá de determinar si se presentó o no la rotura del vínculo que se reputa laboral.

151. Adicionalmente, como complemento de la anterior regla, deberán atenderse las siguientes recomendaciones:

152. Primera: cuando las entidades estatales a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 celebren contratos de prestación de servicios en forma sucesiva con una misma persona natural, en los que concurran todos los elementos constitutivos de una auténtica relación laboral, se entenderá que no hay solución de continuidad entre el contrato anterior y el sucedáneo, si entre la terminación de aquél y la fecha en que inicie la ejecución del otro, no han transcurrido más de treinta (30) días hábiles, siempre y cuando se constate que los objetos contractuales y las obligaciones emanadas de ellos son iguales o similares y apuntan a la satisfacción de las mismas necesidades.

153. Segunda: en cualquier caso, de establecerse la no solución de continuidad, los efectos jurídicos de dicha declaración serán solamente los de concluir que, a pesar de haberse presentado interrupciones entre uno y otro contrato, no se configura la prescripción de los derechos que pudiesen derivarse de cada vínculo contractual. En el evento contrario, el juez deberá definir si ha operado o no tal fenómeno extintivo respecto de algunos de los contratos sucesivos celebrados, situación en la cual no procederá el reconocimiento de los derechos salariales o prestacionales que de aquellos hubiesen podido generarse.

### 3.3. Tercera cuestión: devolución de mayores aportes a la Seguridad Social en salud efectuados por el contratista, que demostró la existencia de la relación laboral estatal

(...)

#### 3.3.3. Improcedencia de la devolución de los aportes efectuados en exceso por el contratista al sistema de Seguridad Social en salud

163. En atención a la naturaleza parafiscal de los recursos de la Seguridad Social, el párrafo del artículo 182 de la Ley 100 de 1993 ordena a las empresas promotoras de salud (EPS) manejar los recursos provenientes de las cotizaciones de los afiliados «en cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad». Esto, porque tales dineros únicamente pueden ser previstos y empleados para garantizar la prestación de los servicios sanitarios en los dos regímenes (subsidiado y contributivo), sin que quepa destinarlos para otros presupuestos. Asimismo, estos recursos ostentan la condición de ingresos no gravados fiscalmente, pues su naturaleza parafiscal (establecida en la Ley 100 de 1993, en desarrollo del artículo 48 constitucional) prohíbe su destinación y utilización para fines distintos a los consagrados en ella.

164. Las anteriores razones han conducido a esta Sección a considerar improcedente la devolución de los aportes a salud realizados por el contratista, a pesar de que se haya declarado a su favor la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente. Como se ha indicado, en función de su naturaleza parafiscal, estos recursos son de obligatorio pago y recaudo para un fin específico y, por tanto, independientemente de que se haya prestado o no el servicio de salud, no constituyen un crédito a favor del interesado, pues su finalidad era garantizar la prestación de los servicios sanitarios para los dos regímenes que integran el

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

*sistema, «lo que excluye la posibilidad de titularidad que sobre los mismos pretenda el actor ejercer».*

#### 4. Del caso concreto

Del material probatorio arrimado al plenario, se tiene:

- Certificado expedido por la empresa de mensajería 472 con fecha de admisión 04/06/2019 con fecha aproximada de entrega de 12/06/2019, cuyo destinatario es el Municipio de La Vega Cauca<sup>9</sup>.
- Derecho de petición de interés particular elevado por el demandante ante el Municipio de la Vega Cauca<sup>10</sup>, tendiente a obtener el reconocimiento y pago de los emolumentos salariales y prestaciones dejados de percibir durante el periodo en el que la demandante laboró como contratista al servicio del municipio, en igualdad de condiciones de los demás docentes oficiales. Así como el pago de los porcentajes de cotización correspondientes a pensión y salud.
- Constancia suscrita por el Director de Núcleo Educativo del Municipio de la Vega el 26 de julio de 1997, según la cual el demandante laboró como docente municipal en la Escuela el Cucharó desde el 01/01 a 31/12 de 1989, en la Escuela Albania desde 01/09/90 a 31/01/96 y como docente nacionalizado desde 01/02/1996 a la actualidad, esto es 26/07/1997<sup>11</sup>.
- Documento de la Contraloría Departamental del Cauca denominado Control de Gastos<sup>12</sup>.
- Certificado suscrito por el Secretario de Gobierno Municipal de la Vega Cauca<sup>13</sup>, que da cuenta que el demandante prestó sus servicios al Municipio mediante prestación de servicios como docente municipal en los siguientes periodos y contratos de prestación de servicios:
  - 1.- No. 001 comprendido entre 01/01/1989 a 30/06/1989, con remuneración mensual de \$22.000.
  - 2.- Sin número comprendido entre el 01/01/1991 a 30/06/1991, con remuneración mensual de \$42.000.
  - 3.- Sin número comprendido entre el 01/09/1991 a 30/12/1991, con remuneración mensual de \$42.000.
  - 4.- Sin número comprendido entre 01/04/1992 a 30/12/1992, con remuneración mensual de \$50.000.
  - 5.- No. 004 comprendido entre el 01/01/1994 a 30/06/1994, con remuneración mensual de \$115.000.
  - 6.- No. 217 comprendido entre el 01/09/1194 a 30/12/1994, con remuneración mensual de \$115.000.

<sup>9</sup> Documento 02. Pagina 12. Expediente electrónico.

<sup>10</sup> Documento 02. Pagina 13 y 14. Expediente electrónico.

<sup>11</sup> Documento 02. Pagina 15. Expediente electrónico.

<sup>12</sup> Documento 02. Pagina 17 a 23. Expediente electrónico.

<sup>13</sup> Documento 02. Pagina 24 y 25. Expediente electrónico.

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

7.- Sin número comprendido entre el 01/04/1995 a 30/06/1995, con remuneración mensual de \$150.000.

8.- No. 230 comprendido entre el 01/09/1995 a 30/12/1995, con remuneración mensual de \$150.000.

- Copia de los siguientes contratos de prestación de servicios<sup>14</sup>.

Partes	Vigencia	Objeto del contrato	Remuneración	Folio
<i>Alcaldía Municipal de la Vega y Rodolfo Augusto Cerón</i>	<i>1 de enero de 1991 hasta el 30 de junio de 1991</i>	<i>Prestación de servicios docentes en la Escuela Rural Mixta de Albania</i>	<i>\$252.000 en cuotas de \$42.000 mensuales por 6 meses</i>	<i>27</i>
<i>Alcaldía Municipal de la Vega y Rodolfo Augusto Cerón</i>	<i>1 de abril de 1992 hasta el 30 de diciembre de 1992</i>	<i>Prestar servicios docentes en el Centro Docente Albania</i>	<i>\$450.000 en cuotas de \$50.000 mensuales por 9 meses</i>	<i>29</i>
<i>Alcaldía Municipal de la Vega y Rodolfo Augusto Cerón</i>	<i>1 de enero de 1994 hasta el 30 de junio de 1994.</i>	<i>Cumplir las funciones de educador en el lugar asignado, con el horario establecido y con una intensidad de 25 horas semanales con una duración de 60 minutos cada una, sin contar periodos de descanso, asistir a reuniones convocadas por la administración Municipal.</i>	<i>\$690.000 en cuotas de \$115.000 mensuales por 6 meses.</i>	<i>30-31</i>
<i>Alcaldía Municipal de la Vega y Rodolfo Augusto Cerón</i>	<i>1 de septiembre de 1994 hasta el 30 de diciembre de 1994.</i>	<i>Cumplir con las funciones de profesor en la escuela RURAL MIXTA DE ALBANIA, con el horario establecido y con una intensidad de 25 horas semanales y con una duración de 60 minutos cada una, sin contar los periodos de descanso, además asistir a las reuniones que convoque la administración Municipal.</i>	<i>\$460.000 en cuotas de \$115.000 mensuales por 4 meses.</i>	<i>32-33</i>
<i>Alcaldía Municipal de la Vega y Rodolfo Augusto Cerón</i>	<i>1 de enero de 1995 hasta el 30 de junio de 1995.</i>	<i>Prestar servicios docentes en la ESCUELA RURAL MIXTA ALBANIA con el horario establecido por el Ministerio de Educación Nacional.</i>	<i>\$900.000 en cuotas de \$150.000 mensuales por 6 meses.</i>	<i>34</i>
<i>Alcaldía Municipal de la Vega y Rodolfo Augusto Cerón</i>	<i>1 de septiembre de 1995 hasta el 30 de diciembre de 1995.</i>	<i>Prestar servicios docentes en la ESCUELA RURAL MIXTA ALBANIA con el horario establecido por el Ministerio de Educación Nacional.</i>	<i>\$600.000 en cuotas de \$150.000 mensuales por 4 meses.</i>	<i>35</i>

- Documento expedido por el Coordinador de la Oficina de Archivo Central del Municipio de la Vega – Cauca, en el que certifica que revisado el archivo general del Municipio, se encontraron los siguientes documentos relacionados con contratos de prestación de servicios, suscritos entre el Municipio de la Vega y el señor Rodolfo Augusto Cerón:

<sup>14</sup> Documento 02. Pagina 26 a 35. Expediente electrónico.

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

09ContestacionDemanda.pdf  
 de ciudadanía No. 76.312.656 expedida en Popayán (Cauca).

DOCUMENTO	CONTRATISTA	IDENTIFICACIÓN	No. DE CONTRATO	PLAZO CONTRACTUAL
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	RODOLFO AUGUSTO CERÓN	CÉDULA DE CIUDADANÍA No. 76.312.656	NÚMERO 01 DE 02 DE ENERO DE 1989	01 DE ENERO DE 1989 – 30 DE JUNIO DE 1989
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	RODOLFO AUGUSTO CERÓN	CÉDULA DE CIUDADANÍA No. 76.312.656	INNOMINADO DE 01 DE ENERO DE 1991	01 DE ENERO DE 1991 – 30 DE JUNIO DE 1991
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	RODOLFO AUGUSTO CERÓN	CÉDULA DE CIUDADANÍA No. 76.312.656	INNOMINADO DE 01 DE SEPTIEMBRE DE 1991	01 DE SEPTIEMBRE DE 1991 – 30 DE DICIEMBRE DE 1991
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	RODOLFO AUGUSTO CERÓN	CÉDULA DE CIUDADANÍA No. 76.312.656	INNOMINADO DE 01 DE ABRIL DE 1992	01 DE ABRIL DE 1992 – 30 DE DICIEMBRE DE 1992
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	RODOLFO AUGUSTO CERÓN	CÉDULA DE CIUDADANÍA No. 76.312.656	NÚMERO 04 DE 26 DE MARZO DE 1994	01 DE ENERO DE 1994 – 30 DE JUNIO DE 1994
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	RODOLFO AUGUSTO CERÓN	CÉDULA DE CIUDADANÍA No. 76.312.656	NÚMERO 217 DE 30 DE SEPTIEMBRE DE 1994	01 DE SEPTIEMBRE DE 1994 – 30 DE DICIEMBRE DE 1994
CONTRATO DE	RODOLFO	CÉDULA DE	INNOMINADO	01 DE ABRIL DE

PRESTACIÓN DE SERVICIOS	AUGUSTO CERÓN	CIUDADANÍA No. 76.312.656	No. DE 22 DE ABRIL DE 1995	1995 – 30 DE JUNIO DE 1995
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	RODOLFO AUGUSTO CERÓN	CÉDULA DE CIUDADANÍA No. 76.312.656	NÚMERO 230 DE 26 DE SEPTIEMBRE DE 1995	01 DE SEPTIEMBRE DE 1995 – 30 DE DICIEMBRE DE 1995

De lo expuesto se tiene que, el señor RODOLFO ANGULO CERON, celebró con el Municipio de la Vega Cauca, contratos de prestación de servicios con el objeto de laborar como docente en la Escuela Rural Mixta de Albania, en los periodos de 1989 a 1995.

**1989:** 1 de enero a 30 de junio, **1991:** 1 de enero a 30 de junio y 1 de septiembre a 30 de diciembre, **1992:** 1 de abril a 30 diciembre, **1994:** 1 de enero a 30 de junio y 1 de septiembre a 30 de diciembre, **1995:** 1 de enero a 30 de junio y 1 de septiembre a 30 de diciembre. Fijándose en los respectivos contratos el reconocimiento de la remuneración por los servicios prestados, por los valores de: \$220.000, \$252.000, \$168.000, \$450.000, \$690.000, \$460.000, \$900.000 y \$600.000 pagados mensualmente a razón de: \$22.000 desde marzo a junio año **1989**; \$42.000 primer contrato desde enero a junio y segundo contrato desde septiembre a diciembre año **1991**; \$50.000 desde abril a diciembre año **1992**; \$115.000 primer contrato desde enero a junio y segundo contrato desde septiembre a diciembre año **1994**; \$150.000 primer contrato desde enero a junio y segundo contrato desde septiembre a diciembre año **1995**.

Con fundamento en las pruebas relacionadas, la parte actora pretende que se declare que entre la entidad territorial del orden municipal y la misma, existió una relación de carácter laboral que trató de ser desconocida bajo la figura de un contrato de prestación de servicios.

Para resolver el asunto, se recuerda que en sentencia C-555 del 6 de diciembre de 1994, se estableció que las funciones docentes no se pueden adelantar mediante contratos de prestación de servicios, en cuanto dichas actividades presuponen la subordinación o dependencia propias de la relación laboral. Lo anterior, lo corrobora, el hecho de que la labor docente consagrada en el artículo 104 de la Ley General de Educación (115 de 1994) prevé que: "El educador es el orientador en los establecimientos educativos, de un proceso de formación, enseñanza y aprendizaje de los educandos (...)"; de tal suerte que la labor docente no es independiente, sino que corresponde a un servicio que se presta en forma personal y de manera subordinada, que no es posible disfrazar mediante contratos de prestación de servicios.

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

De ahí que deba arribarse a la conclusión, que la existencia de la relación laboral con los docentes contratistas se presume, no obstante, el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, no tiene el alcance de excusar con la mera prestación efectiva del trabajo, la omisión del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales previstos para acceder a la función pública que, en la modalidad estatutaria, son el nombramiento y la posesión, los que a su vez presuponen la existencia de un determinado régimen legal y reglamentario, una planta de personal y de la correspondiente disponibilidad presupuestal, por tal motivo quien ha prestado sus servicios encubierto bajo la figura del contrato realidad, no consigue por este motivo el status de empleado público.

#### **4.1 Requisitos para predicar la relación laboral.**

A continuación, el Despacho analizará si en el presente asunto, se acreditan los requisitos que la ley y la jurisprudencia, considera deben estar presentes a efectos de declarar una relación laboral.

##### a) Prestación personal del servicio.

Se encuentra confirmado procesalmente, a través de los sendos contratos de prestación del servicio relacionados en el devenir de esta providencia, dicho sea de paso, no fueron objeto de reproche probatorio alguno por la parte demandada, por el contrario con la contestación de la demanda se acercó certificado expedido por el Coordinador de la Oficina Archivo Central del Municipio que da cuenta de dichos contratos, que el señor RODOLFO AUGUSTO CERON estuvo vinculado formalmente en calidad de docente con dicha entidad territorial.

##### b) Subordinación.

Para resolver el asunto, se recuerda que en sentencia C – 555 del 6 de diciembre de 1994, se estableció que las funciones docentes no se pueden adelantar mediante contratos de prestación de servicios, en cuanto dichas actividades presuponen la subordinación o dependencia propias de la relación laboral. Lo anterior, lo corrobora, el hecho de que la labor docente consagrada en el artículo 104 de la Ley General de Educación (115 de 1994) prevé que: *"El educador es el orientador en los establecimientos educativos, de un proceso de formación, enseñanza y aprendizaje de los educandos ... "*; de tal suerte que la labor docente no es independiente, sino que corresponde a un servicio que se presta en forma personal y de manera subordinada, que no es posible disfrazar mediante contratos de prestación de servicios.

De ahí que deba arribarse a la conclusión, que la existencia de la relación laboral con los docentes contratistas se presume, no obstante, el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, no tiene el alcance de excusar con la mera prestación

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

efectiva del trabajo, la omisión del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales previstos para acceder a la función pública que, en la modalidad estatutaria, son el nombramiento y la posesión, los que a su vez presuponen la existencia de un determinado régimen legal y reglamentario, una planta de personal y de la correspondiente disponibilidad presupuestal, por tal motivo quien ha prestado sus servicios encubierto bajo la figura del contrato realidad, no consigue por este motivo el status de empleado público.

Bajo estas consideraciones, el Despacho encuentra que en el presente caso opera la presunción de subordinación pues el objeto de los contratos y la prestación del servicio docente que *per se*, implica la sujeción del docente a los parámetros, horarios, contenidos y demás lineamientos propios de la labor la cual solo puede ser desarrollada de manera personal, igualmente se ha determinado que por los servicios docentes, se le reconocía al actor, una suma determinada, así las cosas, se concluye de esta manera, que se dan los supuestos para reconocer la existencia de una relación de carácter laboral entre él señor RODOLFO AUGUSTO CERON y el MUNICIPIO DE LA VEGA CAUCA.

#### c) Remuneración.

Se observa que, de los contratos suscritos en los años **1989 a 1995**, se establece la remuneración por paga en cada vínculo contractual cuya imputación se hace con cargo a los recursos del presupuesto de la entidad territorial

De igual manera de establece la remuneración del Certificado suscrito por el Secretario de Gobierno Municipal de la Vega Cauca<sup>15</sup>

Así las cosas, para el Despacho evidentemente se encuentran satisfechos los requisitos para declarar que existió una relación laboral entre el demandante y el Municipio de la Vega Cauca.

Se tiene que, de la declaración de una relación laboral, el actor reclama el pago de indemnización del daño, prestaciones sociales, aportes a la seguridad social y parafiscales percibidos por los docentes de planta del Municipio correspondientes a los periodos laborados bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, así las cosas, se analizará si hubo o no ruptura de vínculo laboral.

### **6.- Prescripción.**

Teniendo en cuenta que la última relación laboral finalizó el 30 de diciembre de 1995 y la petición de pago de haberes laborales fue remitida por correo certificado 472 con fecha de admisión el 04 de junio de 2019 y fecha aproximada de entrega el 12 de junio de 2019<sup>16</sup>, así, frente a los contratos cuya finalización ocurrió antes del 30 de diciembre de 1995 ha ocurrido el fenómeno prescriptivo, pues a la fecha de formulación de la reclamación han transcurrido más de 3 años.

Si bien es cierto que ha ocurrido el fenómeno prescriptivo para el pago de

<sup>15</sup> Documento 02. Pagina 24 y 25. Expediente electrónico.

<sup>16</sup> Documento 02. Pagina 12. Expediente electrónico.

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

haber laborales, la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado, citada en lo alto, señaló que el Juez Administrativo debe aún de oficio, estudiar en todos los casos en los que proceda el reconocimiento de la relación laboral o contrato realidad, lo concerniente a las cotizaciones adeudadas por la administración al Sistema de Seguridad Social en Pensiones y, precisa que la administración se encuentra en la obligación de determinar mes a mes si existe diferencia entre los aportes que se debieron efectuar y los realizados por el contratista, así como cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía al empleador.

Por lo expuesto, considera el Despacho que el derecho a reclamar los emolumentos deprecados derivados del reconocimiento de la relación laboral, como son las cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones, primas, entre otros, a que habría lugar a reconocer y pagar al señor RODOLFO AUGUSTO CERON, a la fecha se encuentran prescritos en tal virtud el despacho se revela del estudio de la solución de continuidad entre los contratos toda vez que dicha figura solo procede respecto de los derecho prestacionales los cuales se encuentran prescritos.

Sin embargo, la accionada deberá a título de restablecimiento de derecho tomar el ingreso base de cotización o IBC pensional<sup>17</sup> del actor dentro de los periodos laborados por prestación de servicios mes a mes y, si existe diferencia entre los aportes realizados por el señor RODOLFO AUGUSTO CERON como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión, solo en el porcentaje que le correspondía como empleador.

En ese sentido, el actor deberá acreditar las cotizaciones que realizó al Sistema General de Seguridad Social en pensiones durante el tiempo que estuvieron vigentes los referidos vínculos contractuales y, en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o complementar según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador.

Finalmente se concluye, que, en el presente caso, se acreditaron los supuestos del contrato realidad, motivo por el cual habría lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales devengadas ordinariamente por los docentes en calidad de docentes públicos. No obstante, por prescripción extintiva del derecho, el actor únicamente tiene derecho a que el Municipio de la Vega realice las cotizaciones a pensión por tratarse de una cotización imprescriptible.

### 3. Costas.

Según el artículo 188 del CPACA se condenará en costas a la parte vencida en concordancia con los artículos 365 y 366 del CGP. Sin embargo, el Despacho no

---

<sup>17</sup> Para el efecto y según la sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005 del 25 de agosto de 2016, el ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir, corresponderá a los honorarios pactados en el contrato de prestación de servicios.

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

condenará en costas en los términos del numeral 5 del art. 365 del C.G.P., debido a que la demanda prosperó parcialmente por haberse declarado la prescripción de parte de los valores adeudados.

## II. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Popayán, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### FALLA:

PRIMERO. -Declarar la nulidad del acto ficto negativo producto de la petición remitida por correo certificado 472 con fecha de admisión el 04 de junio de 2019, por cuanto negó el reconocimiento de la existencia de una relación laboral.

SEGUNDO. -En consecuencia, se declarará la existencia de un contrato realidad entre el señor RODOLFO AUGUSTO CERON identificado con CC No. 76.312.656 y el Municipio de la Vega Cauca, por los siguientes periodos:

<i>FECHA DE INICIO</i>	<i>FECHA DE TERMINACION</i>
<i>2 de marzo de 1989</i>	<i>30 de junio de 1989</i>
<i>1 de enero de 1991</i>	<i>30 de junio de 1991</i>
<i>1 de septiembre de 1991</i>	<i>30 de diciembre de 1991</i>
<i>1 de abril de 1992</i>	<i>30 de diciembre de 1992</i>
<i>1 de enero de 1994</i>	<i>30 de junio de 1994</i>
<i>1 de septiembre de 1994</i>	<i>30 de junio de 1995</i>
<i>1 de septiembre de 1995</i>	<i>30 de diciembre de 1995</i>

TERCERO. -Declarar probada la excepción de prescripción extintiva del derecho al pago de acreencias laborales, como son las cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones, primas, entre otros, a que habría lugar a reconocer y pagar formulada por el Municipio de la Vega, EXCEPTO frente a las cotizaciones a pensión, por tratarse de una prestación imprescriptible.

CUARTO. -Condenar al Municipio de la Vega a título de restablecimiento de derecho, a tomar el ingreso base de cotización o IBC pensional del actor dentro de los periodos laborados por prestación de servicios mes a mes y, si existe diferencia entre los aportes realizados por el señor RODOLFO AUGUSTO CERON como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión, solo en el porcentaje que le correspondía como empleador. En caso de que el IBC resulte inferior al salario mínimo legal mensual vigente para la fecha de los contratos, deberá ser el mínimo legal vigente para la época. Dicho ingreso base de liquidación deberá debidamente indexado mes a mes.

QUINTO. - El señor RODOLFO AUGUSTO CERON, deberá acreditar las cotizaciones que realizó al Sistema General de Seguridad Social en pensiones durante el tiempo que estuvieron vigentes los referidos vínculos contractuales y, en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00188-00
Actor:	RODOLFO AUGUSTO CERON
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA- CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

contra, tendrá la carga de cancelar o complementar según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador, debidamente indexado.

SEXTO. - Negar las demás pretensiones de la demanda.

SÉPTIMO. -El Municipio de la Vega Cauca dará cumplimiento a esta sentencia en los términos previstos en el inciso final del artículo 187 y artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

OCTAVO. - No condenar en costas a la parte demandada, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de la providencia.

NOVENO - Liquidense y devuélvanse los gastos del proceso, si hubiere lugar a ello, y archívese una vez ejecutoriada.

DÉCIMO. - Efectúese la notificación de esta providencia conforme lo dispone el artículo 201 del CPACA, y de la notificación efectuada por medio de anotación en estados electrónicos envíese el mensaje de datos a las partes.

Parte actora: [gguerrerob@yahoo.es](mailto:gguerrerob@yahoo.es) ;

Municipio de la Vega: [contactenos@lavega-cauca.gov.co](mailto:contactenos@lavega-cauca.gov.co)

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

La Juez,



MARÍA CLAUDIA VARONA ORTIZ