



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

Popayán, treinta (30) de agosto de 2021

Sentencia No. 147

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00189-00
Actor:	MARIA LILA RENGIFO GUZMAN
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

I. ANTECEDENTES

1. La demanda¹.

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 la señora MARÍA LILA RENGIFO GUZMÁN, identificada con cédula de ciudadanía No. 25.296.174, en contra del Municipio de la Vega Cauca, elevándose 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 Cauca niega el reconocimiento del contrato realidad y, como consecuencia niega el pago de prestaciones sociales.
2. Se declare que la entidad accionada debe reconocer y pagar a favor de la demandante, como consecuencia de la declaratoria de contrato realidad, tiene derecho al reconocimiento y pago como indemnización del daño, prestaciones sociales, aportes a la seguridad social y parafiscales percibidas de planta del Municipio correspondientes a los periodos laborados bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios.
3. Que, como consecuencia de las declaraciones anteriores y, a título de restablecimiento del derecho, se condene:
 - 3.1 Que se declare que la entidad accionada, como indemnización del daño, reconozca y pague al actor las pretensiones 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 FOMAG.
 - 3.2 Las sumas que se reconozcan a favor de la actora, se deberán cancelar indexadas de acuerdo al IPC certificado por el DANE

¹ Folio 1-23 Expediente electrónico- Documento No. 02.

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00189-00
Actor:	MARIA LILA RENGIFO GUZMAN
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

desde la fecha en que se debió pagar cada acreencia hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia.

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

1.1 Hechos que sirven de fundamento.

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

Refiere que la señora MARÍA LILA RENGIFO GUZMÁN, se desempeñó como docente desde el año 1991 a 1995, su vinculación durante ese periodo se realizó mediante contratos de prestación de servicios (OPS) suscritos con la accionada.

Indica que la actividad educadora la prestaba personalmente y con una remuneración que recibía por cuenta de la administración, como consta en los respectivos 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, encontrándose en similar condición que los docentes empleados públicos del Municipio, cumpliendo las mismas funciones.

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 actora solicitó el pago de las acreencias laborales y aportes a la seguridad social de los tiempos laborados por prestación de servicios. Pese a ello, la accionada guardó silencio frente a la solicitud remitida el día 04 de junio de 2019.

Hace referencia a la sentencia de unificación de 25 de agosto de 2016, mediante la cual, el Consejo de Estado determinó que la reclamación de los aportes a la seguridad social derivados del contrato realidad por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas están exceptuadas de no solo de la prescripción y extintiva sino de la caducidad del medio de control y estableció que este tipo de prestaciones no le es exigible el agotamiento de la vía extrajudicial como requisito previo para demandar.

1.2 Normas violadas y concepto de violación.

Señaló como normas violadas:

- Constitución Política: Artículos 2, 13, 25 y 53.
- Ley 91 de 1989

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00189-00
Actor:	MARIA LILA RENGIFO GUZMAN
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

- Decreto Ley 2277 de 1979
- Ley 715 de 2001, artículo 6.

Como concepto de violación, en síntesis, expuso:

Refiere que el servicio docente se presta estrictamente de forma personal, con sujeción absoluta de los reglamentos propios del servicio público educativo y bajo la orientación, dirección y vigilancia de la autoridad educativa, sin independencia ni autonomía en el desempeño del mismo, por ello, aun cuando se apropien fórmulas de índole contractual para vincular una especie de servidores, las mismas deben desestimarse por el Juez en los casos concretos, pues no puede haber convención, acuerdo y/o bilateralidad en una relación a la que su naturaleza le es inherente el elemento de subordinación.

Indica que resulta procedente declarar la nulidad del acto administrativo demandado y el reconocimiento y pago a título de restablecimiento del derecho de los emolumentos causados como consecuencia de los contratos de prestación de servicios u OPS suscritos con la actora.

2.- Contestación del Municipio de la Vega Cauca².

La apoderada de la accionada, se opone a que estén llamadas a prosperar la pretensión segunda, toda vez que, ha operado el fenómeno de prescripción extintiva de los derechos frente a la indemnización del daño y prestaciones sociales, en los tiempos de ejecución contractual, así, no estarán llamadas a prosperar las condenas solicitadas en el apartado tercero de las pretensiones de la demanda, orientadas a la indexación y reconocimiento de intereses moratorios, frente a los emolumentos referidos.

Advierte inconsistencias en la modalidad bajo la cual la actora solicita el reconocimiento de los derechos a que presuntamente habría titularidad, también hace referencia al reconocimiento y pago como indemnización del daño, que a su parecer es cuestión superada y esclarecida por el Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación que orienta el acto procesal, por cuanto, se ha establecido que los eventuales derechos que en sede judicial serán reconocidos, se harán bajo la consecuencia inmediata de la nulidad del acto administrativo objeto del medio de control, no bajo la figura de la reparación integral del daño, como se aplicaba previamente al fallo, puesto que la titularidad de los mismos parte del presunto cercenamiento del derecho a que habría lugar si la administración no hubiese empleado la modalidad contractual para contratar los servicios docentes.

Respecto a las pretensiones relativas a la declaratoria de nulidad del acto administrativo proferido por la Alcaldía Municipal, además de la relacionada con el reconocimiento de los aportes pensionales, solicita sean aplicados los criterios de interpretación jurisprudencial fijados por la alta corporación en relación con los plazos en los cuales se desarrollaron los contratos de prestación de servicios.

² Folio 7-28 Expediente electrónico- Documento No. 09.

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00189-00
Actor:	MARIA LILA RENGIFO GUZMAN
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Hace referencia a la prescripción extintiva del derecho, frente al reconocimiento de la relación laboral, así como a la prescripción extintiva frente a los aportes pensionales.

Como excepciones, formula la siguiente.

- Prescripción extintiva del derecho al pago de las acreencias laborales: parte de considerar que el derecho de petición en interés particular, presentado a la accionada para el reconocimiento del contrato realidad, en virtud de la cual se solicita el pago de las acreencias laborales, fue presentado por fuera del término de 3 años que la normatividad y jurisprudencia establecen.
- Innominada.

3. Relación de etapas surtidas.

La demanda fue presentada el 03 de diciembre de 2020³ ante la oficina de reparto, correspondiéndole a esta judicatura, admitida mediante auto interlocutorio No. 249 de 24 de marzo de 2021⁴, la notificación de la demanda se surtió el 07 de abril de 2021⁵.

Se cumplió con las ritualidades propias del proceso según lo preceptuado por el artículo 179 del CPACA, así: mediante auto interlocutorio No. 761 de 10 de agosto de 2021⁶, 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.

4.1. De la parte actora.

La parte actora guardó silencio en esta procesal.

4.2. Del Municipio de La Vega Cauca⁷.

El apoderado de la accionada, indica que en atención a la prueba documental que obra en el plenario, especialmente al expediente contractual de la actora, resultó demostrado el hecho ateniendo a la prestación de servicios, en el marco de actividades docentes exclusivamente durante los periodos de ejecución contractual.

Refiere que en contraposición a las aseveraciones en la demanda, la actora no prestó los servicios docentes de manera ininterrumpida y continua entre los años

³ Folio 1 Expediente electrónico- Documento No. 01.

⁴ Folio 1-4 Expediente electrónico- Documento No. 05.

⁵ Folio 1 Expediente electrónico- Documento No. 07.

⁶ Folio 1-4 Expediente electrónico- Documento No. 11.

⁷ Folio 1-11 Expediente electrónico- Documento No. 13.

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00189-00
Actor:	MARIA LILA RENGIFO GUZMAN
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

1991 y 1995, dado que, existieron plazos contractuales independientes respecto de cada anualidad, en los que se desarrollaron los contratos, por lo que es posible identificar temporalidades dentro de las cuales la actora ejecutó los contratos de prestación de servicios, anualidades y tiempos, durante los cuales no fueron suscritos contratos de prestación de servicios, como ocurre en el año 1993, frente al cual no existe medio de prueba que permita identificar prestación de servicios docentes por parte de la actora.

Aduce que respecto de la prestación de servicios docentes como actividad que implica la prestación personal de servicios remunerada y subordinada, reitera lo expuesto en la contestación de la demanda y las reglas de interpretación jurisprudencial impartidas por el Consejo de Estado en la sentencia de Unificación. Así, las actividades docentes prestadas por la actora al Municipio, se enmarcaron en relaciones laborales que le confieren la titularidad respecto de emolumentos salariales y prestacionales aplicables bajo el régimen laboral respectivo.

Indica que tales prerrogativas no son absolutas, dado que en su mayoría las prestaciones sociales y económicas que le asisten a la actora se encuentran prescritas, al haber operado sobre la situación jurídica en particular el fenómeno extintivo de las obligaciones, como lo es la prescripción, orientado por el ordenamiento jurídico a través del término trienal y pautado por la sentencia de unificación, como criterio interpretativo a estudiar, cuando quiera que se prediquen y/o pretendan como derecho inmediato ante la declaración de existencia de relación laboral alguna entre el Estado y particulares.

Refiere que el término de prescripción ha operado, toda vez que han transcurrido más de 20 años desde que feneció el último contrato de prestación de servicios sin que la actora reclamase ante la entidad el reconocimiento de las acreencias derivadas de la relación laboral acaecida entre las partes, reclamación que, a su parecer debió obedecer en su momento a la interrupción del fenómeno prescriptivo.

En lo relacionado con los aportes pensionales, indica que se debe predicar la imprescriptibilidad de los mismos, como lo señala el Consejo de Estado en la sentencia de Unificación, concurren como un eslabón periódico que se causa día a día, aspecto que permite que sean reclamados en cualquier momento. Señala que dichos aportes no deben ser cotizados en su totalidad por la administración, hasta tanto la actora acredite las cotizaciones por ella realizadas y señale en relación a qué fondo pensional deben sufragarse.

Reitera la excepción propuesta en razón a la prescripción extintiva del derecho al pago de las acreencias laborales, en los postulados jurisprudenciales determinados e incoados.

5. Concepto del Ministerio Público.

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

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00189-00
Actor:	MARIA LILA RENGIFO GUZMAN
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

1. Presupuestos procesales.

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

En relación a la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en el caso concreto, se aplica el literal d) del numeral 1° del artículo 164 del CPACA, por lo que no opera el fenómeno de la caducidad.

De otro lado, de acuerdo a la naturaleza del medio de control, la cuantía y el último lugar en donde prestó sus servicios la demandante, según se desprende de los documentos anexos, este Juzgado es competente para conocer del presente asunto en primera instancia conforme lo prevé el numeral 2° del artículo 155 y numeral 3° del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011.

2. El problema jurídico.

En el presente asunto, debe establecerse ¿Si hay lugar o no a declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el acto ficto o presunto por la no contestación a la petición presentada el 04 de junio de 2019 al Municipio de la Vega Cauca y, en consecuencia, se declare que existió un contrato realidad entre el Municipio de la Vega Cauca y la señora María Lilia Rengifo en calidad de docente, debiéndose reconocer y pagar las prestaciones sociales a que tiene derecho?

3. 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:	19001-33-33-006-2020-00189-00
Actor:	MARIA LILA RENGIFO GUZMAN
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 considerado⁸:

"...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. La posición de la jurisprudencia del Consejo de Estado frente al contrato realidad.

La jurisprudencia ha diferenciado entre el contrato de prestación de servicios regido por la Ley 80 de 1993 y la relación de carácter laboral. En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C-154 de 1997 al declarar exequibles las expresiones "no puedan realizarse con personal de planta o" y "En ningún caso...generan relación laboral ni prestaciones sociales" contenidas en el numeral 3o del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, señaló:

"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."

El Consejo de Estado⁹, consideró que la actividad del contratista puede estar sometida a las pautas de la entidad y a la forma como en ella se encuentran coordinadas las distintas actividades, entonces, en vez de una subordinación lo que surge es una actividad coordinada con el quehacer diario de la entidad, basada en las cláusulas contractuales.

⁸ 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.

⁹ Sentencia de la Sala Plena del 18 de noviembre de 2003, Rad. IJ-0039 M.P. Nicolás Pájaro Peñaranda.

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00189-00
Actor:	MARIA LILA RENGIFO GUZMAN
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Posteriormente, la Sección Segunda del Consejo de Estado¹⁰ ha reiterado que para desvirtuar el contrato de prestación de servicios se requiere acreditar fehacientemente los tres elementos propios de una relación de trabajo: prestación personal del servicio, subordinación y dependencia y remuneración; especialmente, que el supuesto contratista desempeñó una función pública en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público.

4. Del caso en concreto.

Del material probatorio arrimado al plenario, se tiene:

Documento No. 02 Expediente electrónico.

- Contrato de prestación de servicios docentes, de fecha 1 de septiembre de 1991, suscrito por el presidente de la junta de acción comunal de la Playa del Municipio de la Vega Cauca y la señora MARIA LILA RENGIFO GUZMÁN, con objeto de prestar sus servicios docentes en el centro docente la Playa, con una duración 4 meses, comprendidos entre el 1 de septiembre al 30 de diciembre de 1991, por un valor de \$168.000.00, los cuales se pagarían en cuotas de \$42.000 mensuales. (folio 21)
- Contrato de prestación de servicios docentes, de fecha 1 abril de 1992, suscrito por el alcalde del Municipio de la Vega y la señora MARIA LILA RENGIFO, con objeto de prestar sus servicios docentes en el centro docente Campo Alegre, con una duración de 5 meses, comprendidos entre el 1 de abril al 30 de agosto de 1992, por un valor de \$250.000.00, los cuales se pagarían en cuotas de \$50.000.00, mensuales. (folio 22)
- Contrato de prestación de servicios docentes de fecha 3 de septiembre de 1992, suscrito entre el alcalde del Municipio de la Vega Cauca y la profesora MARIA LILA RENGIFO, con objeto de desempeñarse como educadora en la Escuela Campo Alegre localizada en el corregimiento de El Diviso, con una duración de 4 meses, comprendidos entre el 1 de septiembre al 30 de diciembre de 1992, por un valor de \$200.000.00, los cuales se pagarían por cuotas de \$50.000.00, mensuales. (folio 19-20)
- Contrato de prestación de servicios No. 009 de fecha 26 de marzo de 1994, suscrito entre el alcalde del Municipio de la Vega Cauca y la señora MARÍA LILA RENGIFO, en calidad de contratista, cuyo objeto consistió en cumplir con funciones de profesora, en la Escuela Mixta de Campo "Campo Alegre", con el horario establecido y con una intensidad de 25 horas semanales y una duración de 60 minutos cada una, sin contar los periodos de descanso, además asistir a las reuniones que convoque la administración municipal para efectos de planeación, evaluación y actualización pedagógica y demás funciones asignadas por el jefe

¹⁰ Ver sentencias del 23 de junio de 2005, expediente No. 0245 y del 17 de marzo de dos mil once (2011), radicación número: 68001-23-15-000-2002-02012-01(1372-09).

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00189-00
Actor:	MARIA LILA RENGIFO GUZMAN
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

inmediato. Por un valor de \$690.000.00, los cuales se pagarían en cuotas mensuales de \$115.000.00, con una duración de 6 meses, contados a partir del 01 de enero al 30 de junio de 1994. (folio 17-18)

- Contrato de prestación de servicios No. 201, suscrito entre el alcalde del Municipio de la Vega Cauca y la señora MARÍA LILA RENGIFO, en calidad de contratista, cuyo objeto consistió en cumplir con funciones de profesora, en la Escuela Mixta de Campo "Campo Alegre", con el horario establecido y con una intensidad de 25 horas semanales y una duración de 60 minutos cada una, sin contar los periodos de descanso, además asistir a las reuniones que convoque la administración municipal para efectos de planeación, evaluación y actualización pedagógica y demás funciones asignadas por el jefe inmediato. Por un valor de \$460.000.00, los cuales se pagarían en cuotas mensuales de \$115.000.00, con una duración de 4 meses, contados a partir del 01 de septiembre a 30 de diciembre de 1994. (folio 16)
- Contrato de prestación de servicios docentes de fecha 26 de septiembre de 1995, suscrito entre el alcalde del Municipio de la Vega Cauca y la señora MARIA LILA RENGIFO, con objeto de prestar sus servicios docentes en la Escuela Rural Mixta el Palmar, con un horario establecido por el Ministerio de Educación, con una duración de 4 meses, comprendidos entre el 1 de septiembre al 30 de diciembre de 1995, por un valor de \$600.000.00, los cuales se pagarían en cuotas mensuales de \$150.000.00. (folio 23)

En virtud de lo expuesto, se tiene que la señora MARIA LILA RENGIFO, celebró con el Municipio de la Vega Cauca, contratos de prestación de servicios con el objeto de laborar como docente en diferentes escuelas del Municipio, adicionalmente, de las pruebas relacionadas se tiene que la accionada dispuso la ejecución de la labor docente bajo autorizaciones que dieron lugar al reconocimiento de la remuneración por los servicios prestados con los contratos aportados.

Con fundamento en las pruebas relacionadas, la parte actora pretende que se declare que entre la entidad territorial 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

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00189-00
Actor:	MARIA LILA RENGIFO GUZMAN
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

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 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 todos los contratos y autorizaciones era 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 a la actora, 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 la señora MARIA LILA RENGIFO y el Municipio de La Vega Cauca.

Pese a lo anterior, el juzgado destaca que al plenario se allega contrato de prestación de servicios docentes de fecha 1 de septiembre de 1991, suscrito por el presidente de la junta de acción comunal de la Playa del Municipio de la Vega Cauca y la señora MARIA LILA RENGIFO GUZMÁN, con objeto de prestar sus servicios docentes en el centro docente la Playa del primero de septiembre al 30 de diciembre de 1991.

Al respecto el juzgado considera que este medio probatorio que por sí solo, no tiene la entidad para establecer que el servicio docente se prestó en forma personal y subordinada respecto del Municipio demandado. Por tanto, no es viable aplicar la presunción de prestación personal del servicio docente y subordinación respecto de la entidad territorial demandada, en dicho periodo.

Volviendo a los contratos suscritos con la entidad accionada, se tiene que de la declaración de una relación laboral, la actora 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.

Es menester señalar que, de los contratos de prestación de servicios que obran en el plenario suscritos con el Municipio de la Vega, se denotan ciertas interrupciones, frente al tema, el Consejo de Estado ha dicho:

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00189-00
Actor:	MARIA LILA RENGIFO GUZMAN
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Cuando el Juez Administrativo comprueba la configuración de los tres elementos de la relación laboral, como son:

- i) *la prestación personal del servicio,*
- ii) *la continuada subordinación o dependencia, y*
- iii) *la remuneración o contraprestación; se pueden presentar las siguientes situaciones a efectos de declarar los extremos temporales laborados:*

- *Vinculación sucesiva: en estos eventos los períodos a reconocer como relación laboral serán contabilizados desde la fecha de inicio y hasta la fecha de finalización, aun así, hubiesen mediado múltiples contratos.*

- *Vinculación interrumpida: en este caso, la relación laboral únicamente puede reconocerse por los períodos efectivamente contratados o debidamente ejecutados, pues los tiempos reclamados que no consten o cuya prestación no pueda acreditarse fehacientemente a través de los medios probatorios con que cuenta la parte demandante, no pueden ser tenidos en cuenta para efectos de la respectiva condena, sin importar si la interrupción es de un día, inclusive.*

Lo anterior, toda vez que, conforme a la Jurisprudencia Unificada de esta Corporación, los derechos prestacionales derivados del contrato realidad son pasibles de perderse por prescripción extintiva, así se ha determinado en la SU de 25 de agosto de 2016¹¹, en la cual se fijó como regla respecto a la prescripción extintiva de los derechos salariales y prestacionales derivados del contrato realidad, que en aquellos casos donde existe interrupción entre los contratos de prestación de servicios debe analizarse la prescripción frente a cada uno de ellos, a partir de sus fechas de finalización.

En el caso que nos ocupa, se evidencia que el último contrato de prestación de servicios celebrado entre las partes culminó el 30 de diciembre de 1995 y la petición de pago de haberes laborales fue recibida por la accionada el 04 de junio de 2019¹², así, frente a los contratos cuya finalización ocurrió antes del 30 de diciembre 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 haberes 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 a la señora MARIA LILA RENGIFO, a la fecha se encuentran prescritos.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de Unificación Jurisprudencial CE-SUJ2-05 del 25 de agosto de 2016. Consejero Ponente Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015).

¹² Folio 12 Expediente electrónico- Documento No. 02.

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00189-00
Actor:	MARIA LILA RENGIFO GUZMAN
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Sin embargo, la accionada deberá a título de restablecimiento de derecho tomar el ingreso base de cotización o IBC pensional¹³ de la actora dentro de los periodos laborados por prestación de servicios mes a mes y, si existe diferencia entre los aportes realizados por la señora MARIA LILA RENGIFO GUZMAN 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, la actora 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 trabajadora.

Finalmente se concluye, que en caso que nos ocupa, 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, la actora 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 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 derivado del silencio administrativo en el que incurrió el Municipio de La Vega- Cauca, al no dar contestación a la petición remitida por la señora MARIA LILA RENGIFO GUZMAN y recibida en la entidad territorial el día 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 la señora MARIA LILA RENGIFO GUZMAN identificada con cédula de ciudadanía No. 25.296.174 y el Municipio de La Vega Cauca, por los siguientes periodos.

¹³ 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:	19001-33-33-006-2020-00189-00
Actor:	MARIA LILA RENGIFO GUZMAN
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

- Del 1 de abril al 30 de agosto de 1992.
- Del 1 de septiembre al 30 de diciembre de 1992.
- Del 1 de enero al 30 de junio de 1994.
- Del 1 de septiembre al 30 de diciembre de 1994.
- Del 1 de septiembre al 30 de diciembre de 1995.

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 Cauca, EXCEPTO frente a las cotizaciones a pensión, por tratarse de una prestación imprescriptible.

CUARTO. -Condenar al Municipio de La Vega Cauca a título de restablecimiento de derecho, a tomar el ingreso base de cotización o IBC pensional de la actora dentro de los periodos laborados por prestación de servicios mes a mes y, si existe diferencia entre los aportes realizados por la señora MARIA LILA RENGIFO GUZMAN 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.

QUINTO. -La señora MARIA LILA RENGIFO GUZMAN, 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 trabajadora.

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

Municipio de La Vega: juridica.lavega@gmail.com alcaldia@lavega-cauca.gov.co

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Expediente:	19001-33-33-006-2020-00189-00
Actor:	MARIA LILA RENGIFO GUZMAN
Demandado:	MUNICIPIO DE LA VEGA CAUCA
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

La Juez,



MARÍA CLAUDIA VARONA ORTIZ