



República de Colombia
Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito
Sincelejo – Sucre

Carrera 18 No. 20 – 34, Tercer Piso, Edif. Guerra, Teléfono: 2825355
Sincelejo, quince (15) de octubre de dos mil trece (2013)

SENTENCIA N° 054 de 2013

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN: **70-001-33-33-009-2012-00128-00**
DEMANDANTE: **DIDIER ANTONIO SEQUEDA MARTÍNEZ**
DEMANDADO: **MUNICIPIO DE COROZAL-SUCRE**

Tema: Contrato realidad - Ejercicio de la Docencia – valor probatorio de las copias simples

1. ASUNTO A TRATAR

Previo el agotamiento de las etapas procesales precedentes y no existiendo vicios o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede este Despacho a dictar sentencia del MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO Y DEL DERECHO, interpuesta por DIDIER ANTONIO SEQUEDA MARTÍNEZ, en contra del MUNICIPIO DE COROZAL, de conformidad con el artículo 187 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

2. ANTECEDENTES

2.1 BREVE RESUMEN DE LA DEMANDA.

Pretende la parte actora que se Declare la nulidad del Oficio sin número de fecha 26 de julio 2012, suscrito por la alcaldía MUNICIPAL DE COROZAL, mediante el cual se niega la relación laboral existente con el Municipio durante el tiempo en que se desempeñó como docente contratado bajo la modalidad de órdenes de prestación de servicios, y consecuentemente el pago de las prestaciones sociales causadas durante ese periodo.

Como consecuencia de la anterior declaración y título de restablecimiento se declare que entre el demandante y la entidad demandada, existió una

verdadera relación laboral durante los periodos comprendidos entre el 1 DE MARZO AL 01 DE JUNIO DE 2001, DEL 31 DE AGOSTO AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2001, DEL 29 DE OCTUBRE AL 14 DE DICIEMBRE DE 2001 y se condene al MUNICIPIO DE COROZAL - SUCRE, al pago de las prestaciones sociales y demás emolumentos que en igualdad de condiciones reconocía a los empleados públicos docentes.

Condenar a la Entidad demandada a reconocer, liquidar y pagar las cotizaciones con destino al Sistema Nacional de Seguridad en pensiones y girarlos a la entidad que corresponda, con la finalidad de proteger las expectativas pensionales del actor durante el tiempo de su vinculación.

Condenar a la entidad demandada a reintegrar los dineros que hubiesen sido descontados al salario devengado por concepto de retención en la fuente y a reconocer, liquidar y pagar los intereses de mora, sobre las sumas adeudadas, conforme a lo establecido en el Artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Fundamenta lo pretendido en los siguientes hechos:

1. El señor DIDIER ANTONIO SEQUEDA MARTÍNEZ prestó sus servicios como docente del Servicio Público del MUNICIPIO COROZAL – SUCRE de la Planta Docente de la Entidad Territorial, a través de las denominadas Órdenes de Prestación de Servicios durante el tiempo comprendido entre el 1 de marzo al 01 de junio de 2001, del 31 de agosto al 30 de septiembre de 2001, del 20 de octubre al 14 de diciembre de 2001.
2. Ejerció sus funciones como docente bajo órdenes y dirección de las autoridades Educativas de la Entidad demandada, en idéntico calendario y jornada laboral que aquellos docentes que laboran en la actividad Estatal de la docencia y cuya vinculación fue mediante acto legal y reglamentario.
3. Durante el tiempo indicado en el numeral 1, mantuvo una relación de carácter laboral con la Administración, pues concurren los elementos esenciales de una relación de trabajo: actividad personal del trabajador; continuada subordinación del trabajador respecto de la entidad empleadora: un salario como retribución del servicio.



4. A pesar que los docentes contratados a través de órdenes de prestación de servicios realicen la misma actividad y cumplan las mismas funciones de los de planta, son sometidos a un régimen contractual y no a uno legal, que los coloca en una situación más desfavorable. Los docentes vinculados por contrato administrativo de prestación de servicios, se encuentran en la misma situación de hecho y de derecho predicable de los educadores incorporados a la planta de personal de la entidad territorial y, por consiguiente, deben recibir el mismo tratamiento jurídico que la ley reserva exclusivamente a éstos.

5. La Educación formal, no es algo que se pueda mirar como un servicio temporal, es un servicio permanente y desde cualquier punto de vista riñe con la naturaleza misma del cargo al que se quiera vincular a una persona mediante contrato de prestación de servicios profesionales, cualquiera que sea la denominación que se adopte.

2.2 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Dentro del escrito de contestación¹, la entidad demandada por medio de apoderado judicial, y dentro del término legal concedido, expresó: que son ciertos los hechos 1º, 8º, 9º, 10º y 11º, de la demanda, que lo dicho en el 2º y 3º o le constan pues debe probarse, referente a los hechos 4º, 5º, 6º y 7º no constituyen hechos sino apartes jurisprudenciales y elucubraciones del apoderado de la demandante.

En ese sentido, se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, por considerar que estas carecen de supuestos facticos y jurídicos, además de encontrarse prescritos parcialmente los derechos pretendidos. Fundamenta su negativa presentando en contra de las pretensiones incoadas en el libelo introductor las siguientes excepciones de Prescripción y la Ecuménica o genérica.

3. TRÁMITE PROCESAL

3.1 AUDIENCIA INICIAL

¹ Documento visible a folios 34 a 37 del plenario.

Admitida la demanda², notificadas las partes³ y contestada la demanda en término, se procedió a realizar audiencia inicial el 09 de julio de 2013⁴, previa convocatoria mediante auto.⁵

En dicha audiencia, se realizó el saneamiento del proceso, se fijó el litigio concluyéndose que el punto central de la Litis es determinar si entre el demandante y la entidad demandada existió un vínculo laboral y por lo tanto existe la obligación de pagarle las prestaciones sociales dejadas de percibir durante el tiempo que laboro, o si por el contrario no existió tal relación laboral existiendo un vínculo basado en un contrato de prestación de servicios.

Se realizó la etapa de conciliación la cual fue declarada fallida por no existir ánimo conciliatorio en las partes.

Se decretaron las pruebas solicitadas por las partes y se fijó fecha para audiencia de pruebas para el día 29 de agosto de 2013 a las 9:00 a.m.

3.2 AUDIENCIA DE PRUEBAS

Celebrada en el día y hora señalada⁶, se recaudaron en su totalidad las pruebas documentales decretadas en audiencia inicial.

Por último, se ordenó por considerar innecesaria la audiencia de alegatos y juzgamiento, la presentación por escrito de los alegatos de conclusión.

3.3 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El apoderado de la parte demandante, dentro del término, presentó sus alegatos.

Propone como eje central de sus alegatos la Existencia de una Relación Laboral, el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades y la violación al principio de igualdad, igualmente vuelve sobre los argumentos de los hechos de la demanda.

² Auto de fecha 21 de enero de 2013. (Fol. 23)

³ Folios 28

⁴ Folios 50 a 53

⁵ Auto de 7 de junio de 2013. (Fol. 48)

⁶ Folio 58 a 59.



Referente al tema, cita y transcribe apartes jurisprudenciales del H. Consejo de Estado tendientes a demostrar los elementos constitutivos de una relación laboral, para luego concluir con el análisis normativo citado, que la labor docente no es independiente si no que pertenece a su esencia la prestación personal del servicio, que está subordinado al cumplimiento de los reglamentos educativos, a las políticas que fije el Ministerio de Educación, al pensum académico y al calendario escolar, y siempre corresponde a aquellas que de ordinario desarrolla la administración pública a través de sus autoridades educativas, pues no de otra manera puede ejercerse la enseñanza en los establecimientos públicos educativos, sino por medio de los maestros, de igual forma hace referencia al artículo 53 de la Constitución Política aduciendo que por mas distinta que sea la denominación contractual prevalecerá la relación de hecho entre el empleador y el trabajador, dando por consiguiente a este último, los beneficios de las prestaciones que tiene la naturaleza del contrato de trabajo.

Por su parte, la entidad demandada guardo silencio.

El Ministerio Público no emitió concepto alguno.

4. CONSIDERACIONES

4.1 PROBLEMA JURÍDICO.

Consiste en establecer si entre el demandante y la entidad demandada existió un vínculo laboral y por lo tanto existe la obligación de pagar las prestaciones sociales dejadas de percibir durante el tiempo que laboró, así como los intereses moratorios, o si por el contrario existió un vínculo basado en un contrato de prestación de servicios.

4.2 TESIS DEL DESPACHO.

El Despacho sostendrá que tratándose del ejercicio de la labor docente, quienes prestan este servicio lo hacen bajo similares circunstancias, independientemente del tipo de vinculación que los enlace, pues tanto los unidos por una relación legal y reglamentaria como los contratados mediante órdenes de prestación de servicios, deben cumplir una serie de directrices que

les son comunes y que implican una relación de subordinación y dependencia entre ellos y la administración, por lo que se concluye, los contratos ocultan una verdadera relación laboral, que deberá ser protegida, resarciendo los perjuicios causados al actor a título de indemnización, con un valor equivalente a las prestaciones sociales recibidas por los empleados públicos docentes del MUNICIPIO DE COROZAL durante el período laborado por el actor.

4.3 FUNDAMENTOS NORMATIVOS

4.3.1 EL CONTRATO REALIDAD Y LA PRIMACÍA DE LA REALIDAD SOBRE LAS FORMALIDADES

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993, definió en su numeral tercero el contrato de prestación de servicios, así:

3o. Contrato de Prestación de Servicios.

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

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

Los apartes subrayados fueron declarados exequibles por la H. Corte Constitucional mediante Sentencia C-154 de 1997, con ponencia del Doctor Hernando Herrera Vergara: "*salvo que se acredite la existencia de una relación laboral subordinada*", lo que significa que el trabajador puede acudir en vía judicial, a controvertir lo plasmado en el contrato, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, consagrado por el artículo 53 de la Constitución Política:

ARTICULO 53. *El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; **primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales**; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.



Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores. (Subrayas nuestras)

La Honorable Corte Constitucional, en la citada sentencia, se refirió a este principio, manifestando:

El principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales tiene plena operancia en el asunto, en los casos en que se haya optado por los contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de manera que, configurada esa relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación que haya adoptado el vínculo que la encuadra, desde el punto de vista formal. De resultar vulnerados con esos comportamientos derechos de los particulares, se estará frente a un litigio ordinario cuya resolución corresponderá a la jurisdicción competente con la debida protección y prevalencia de los derechos y garantías más favorables del "contratista convertido en trabajador" en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.

En la sentencia, estableció las diferencias entre el contrato de carácter laboral y el de prestación de servicios, resaltando los elementos esenciales de cada uno de ellos y sin los cuales deviene en uno diferente, como se lee en el siguiente aparte:

b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas. Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

Por su parte el Consejo de Estado en su Sección Segunda⁷, habla sobre el tema del principio de la primacía de la realidad en un contrato de prestación de servicios:

El principio de la primacía de la realidad sobre las formas establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, previsto en el artículo 53 de nuestra Carta Política, tiene plena operancia en aquellos eventos en que se hayan celebrado contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de tal manera que, configurada la relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o

⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia de 16 de febrero de 2012. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 41001-23-31-000-2001-00050-01(1187-11)

denominación del vínculo desde el punto de vista formal, con lo cual agota su cometido al desentrañar y hacer valer la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado⁸

Adicionalmente, el artículo 25 constitucional, establece que el trabajo es un derecho fundamental que goza "...en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.". De ahí que se decida proteger a las personas que bajo el ropaje de un contrato de prestación de servicios cumplan funciones y desarrollen actividades en las mismas condiciones que los trabajadores vinculados al sector público o privado, para que reciban todas las garantías de carácter prestacional, independientemente de las formalidades adoptadas por las partes contratantes.

Con respecto a los elementos de prueba para demostrar la relación laboral, se manifestó en la misma sentencia por parte del Consejo de Estado:

Para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que el actor pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es, que su actividad en la entidad haya sido personal y que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo.

Además de las exigencias legales citadas, le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir que la labor sea inherente a la entidad y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia,⁹ para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral. Todo ello con el propósito de realizar efectivamente el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral.

Con relación a la calidad de empleado público, el Consejo de Estado es claro al manifestar que por el hecho de reconocer la relación laboral no se le puede otorgar la calidad de empleado público, dado que es necesario que se den los presupuestos de nombramiento o elección y su correspondiente posesión como lo ha reiterado la misma Corporación¹⁰, sin embargo esto no obsta para que se le reconozcan a manera de indemnización las prestaciones sociales dejadas de percibir basados en los honorarios recibidos.

El fundamento según el cual el contratista que desvirtúa su situación no se convierte automáticamente en empleado público, no restringe la posibilidad de que precisamente luego de probar la subordinación se acceda a la reparación del daño, que desde luego no podrá consistir en un restablecimiento del derecho como el

⁸ Cita del texto: "Ibídem", se refiere a la siguiente cita: "Corte Constitucional. Sentencia del 19 de marzo de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara"

⁹ Citado en la Sentencia "Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", sentencia de fecha 29 de septiembre de 2005, radicación No. 68001-23-15-000-1998-01445-01, referencia Nro. 02990-05, actor: Mónica María Herrera Vega, demandado: Municipio de Floridablanca, C.P.: Dr. Tarsicio Cáceres Toro."

¹⁰ Sentencia del 25 de enero de 2001, expediente No. 1654-2000, Magistrado ponente Nicolás Pájaro Peñaranda: "Como ya lo ha expresado la Corporación, para acceder a un cargo público se deben cumplir todos y cada uno de los requisitos señalados en la Constitución y en la Ley. La circunstancia de trabajar para el Estado, no confiere la condición de empleado público."



reintegro, ni el pago de los emolumentos dejados de percibir, pues evidentemente el cargo no existe en la planta de personal, pero sí el pago de la totalidad de las prestaciones sociales que nunca fueron sufragadas...

Respecto a la liquidación de la condena, encuentra la Sala, que es razonable la posición que ha venido sosteniendo la Sección Segunda al ordenar a título de reparación del daño, el pago de las prestaciones sociales, con base en los honorarios pactados en el contrato, pues en razón a la inexistencia del cargo en la planta de personal dichos emolumentos son la única forma de tasar objetivamente los perjuicios, ya que la otra forma sería asimilarlo a un empleado de condiciones parecidas presentándose una situación subjetiva de la Administración para definir esta identidad, implicando reabrir la discusión al momento de ejecutar la sentencia".¹¹.

Con respecto a las prestaciones sociales a reconocer, en sentencia ya citada se ha manifestado, el Consejo de Estado acude a la clasificación que se ha hecho de estas prestaciones sobre la base de quien debe asumirlas. Unas son las que debe cancelar directamente el empleador como son entre otras las primas y las cesantías y las prestaciones sociales que se encuentran a cargo del Sistema Integral de Seguridad Social son la salud, la seguridad social, los riesgos profesionales y el subsidio familiar, que para ser asumidas o reconocidas por cada sistema debe mediar una cotización, en este caso, el empleador debe pagar la cuota parte que dejó de trasladar a las entidades de seguridad social a las cuales cotizaba el contratista.¹²

En suma, el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestre que, además de la prestación personal del servicio y la remuneración o retribución del mismo, ha tenido también lugar la subordinación o dependencia respecto del empleador, tercer elemento esencial de la relación laboral que confiere el derecho al pago de prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.

Es importante resaltar, que el reconocimiento de la existencia de una relación laboral, no conlleva la condición de empleado público pues, como lo ha reiterado el H. Consejo de Estado, dicha calidad no se confiere por el solo hecho de trabajar para el Estado pues "(...) *para acceder a un cargo público se*

¹¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia de 19 de febrero de 2009. Consejera Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez. Radicación 3074-05.

¹² CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia de 16 de febrero de 2012. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 41001-23-31-000-2001-00050-01(1187-11)

deben cumplir todos y cada uno de los requisitos señalados en la Constitución y en la Ley (...)"¹³

4.3.2 EL CONTRATO REALIDAD Y EL EJERCICIO DE LA DOCENCIA.

En punto a los docentes vinculados a través de contratos de prestación de servicios, el Consejo de Estado¹⁴ sostuvo que en relación con los educadores que laboran en establecimientos públicos de enseñanza por medio de contratos de prestación de servicios, la situación resulta especialmente distinta pues respecto de ellos, las exigencias anteriormente esbozadas deben observarse en forma más flexible, como quiera que la subordinación y la dependencia se encuentran ínsitas en la labor que desarrollan, es decir, que resultan consustanciales al ejercicio docente. Manifiesta dicha sentencia:

(...) la labor docente en los establecimientos educativos oficiales no es independiente, pues pertenece a su esencia el hecho de que el servicio se preste personalmente y que esté subordinado permanentemente al cumplimiento de los reglamentos educativos, del pensum académico, del calendario y el horario escolar correspondiente, y en general de las políticas que fije el Ministerio de Educación al Ente Territorial para que administre dicho servicio público.

Así las cosas, el panorama anteriormente expuesto se contrapone a los elementos propios de un contrato de prestación de servicios respecto de quienes bajo tal modalidad ejercen la labor docente bajo las mismas condiciones de los docentes oficiales y permite inferir una continuada relación de dependencia y subordinación entre éstos y la Administración, derivada del cumplimiento de las diferentes obligaciones y deberes establecidos particularmente para quienes ostentan una vinculación legal y reglamentaria, pues no puede concebirse la prestación del servicio público educativo por fuera de los parámetros anteriormente consignados, lo que en pocas palabras desentraña la existencia en estos casos de una relación laboral oculta nominalmente por un vínculo contractual, situación que desde luego amerita una protección especial por parte del Estado en aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral y del principio mismo de igualdad, contenido en el artículo 13 de la Carta Política.

El ejercicio de la labor docente, envuelve el cumplimiento de directrices impartidas por el Ministerio de Educación, que le son comunes a todos los educadores, generando una relación de subordinación y dependencia entre estos y la administración - en este caso la administración municipal -. La prestación del servicio docente se desarrolla bajo similares circunstancias, independientemente del tipo de vinculación que los enlace, pues tanto los unidos por una relación legal y reglamentaria como los contratados mediante

¹³Sentencia del 25 de enero de 2001, expediente No. 1654-2000, Magistrado ponente Nicolás Pájaro Peñaranda.

¹⁴ Sección Segunda - Subsección "A", MP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 14 de agosto de 2008, Radicación número: 68001-23-15-000-2002-00903-01(0157-08)



órdenes de prestación de servicios, deberán cumplir con el mismo calendario académico.

En tal sentido, el contrato de prestación de servicios celebrado para ejercer la docencia, oculta una verdadera relación laboral, en la que se observan como elementos esenciales, la prestación personal del servicio de manera subordinada y a cambio de una contraprestación en dinero. La situación descrita, amerita la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral, como también del principio de igualdad, contenido en el artículo 13 de la Carta Política.

4.4 DEL PRESENTE CASO:

El señor DIDIER ANTONIO SEQUEDA MARTÍNEZ, manifiesta que prestó sus servicios como docente al MUNICIPIO DE COROZAL – SUCRE, a través de las denominadas Órdenes de Prestación de Servicios durante el tiempo comprendido entre el 1 de marzo al 01 de junio de 2001, del 31 de agosto al 30 de septiembre de 2001, del 20 de octubre al 14 de diciembre de 2001.

Dicha situación es asumida como cierta por el ente demandado, quien su contestación manifiesta como cierto el hecho que el señor en mención prestó sus servicios mediante contrato de prestación de servicios durante los términos indicados. (Fol. 34)

Si bien los documentos aportados en la demanda se encuentran en copia simple, en su momento fueron solicitados en copia auténtica, por la parte demandante, siendo decretada dicha prueba dentro del auto respectivo en la audiencia inicial. Al momento de su recaudo dentro de la audiencia de pruebas, el apoderado de la parte demandada manifestó no poder allegarlos al plenario, pues se encuentran trasapelados en las oficinas municipales.

Con respecto al valor probatorio de las copias simples aportadas por la parte demandante, es necesario hacer las siguientes precisiones: atendiendo a que el acervo probatorio obrante en su momento no fueron motivo de contradicción, no son otra expresión de la eficacia aportada por las pruebas

legalmente allegadas al plenario. Al respecto el Consejo de Estado ha manifestado¹⁵:

(...) la Sala insiste en que –a la fecha– las disposiciones que regulan la materia son las contenidas en los artículos 252 y 254 del C.P.C., con la modificación introducida por el artículo 11 de la ley 1395 de 2010, razón por la cual deviene inexorable que se analice el contenido y alcance de esos preceptos a la luz del artículo 83 de la Constitución Política y los principios contenidos en la ley 270 de 1996 –estatutaria de la administración de justicia–.

En el caso sub examine, las partes demandadas pudieron controvertir y tachar la prueba las copia simples indicadas, circunstancia que no acaeció, tanto así que ninguna de las partes objetó o se refirió a la validez de esos documentos.

Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas.

El anterior paradigma, como se señaló, fue recogido por las leyes 1395 de 2010, 1437 de 2011, y 1564 de 2012, lo que significa que el espíritu del legislador, sin anfibología, es modificar el modelo que ha imperado desde la expedición de los Decretos leyes 1400 y 2019 de 1970.

En otros términos, a la luz de la Constitución Política abstenerse de adoptar una decisión de fondo en un proceso en el cual los documentos en copia simple aportados por las partes han obrado a lo largo de la actuación, implicaría afectar –de modo significativo e injustificado– el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, así como el acceso efectivo a la administración de justicia (arts. 228 y 229 C.P.).

Lo anterior no significa que se estén aplicando normas derogadas (ultractividad) o cuya vigencia se encuentra diferida en el tiempo (retroactividad), simplemente se quiere reconocer que el modelo hermenéutico de las normas procesales ha sufrido cambios significativos que permiten al juez tener mayor dinamismo en la valoración de las pruebas que integran el acervo probatorio, para lo cual puede valorar documentos que se encuentran en copia simple y frente a los cuales las partes han guardado silencio, por cuanto han sido ellas mismas las que con su silencio, así como con la referencia a esos documentos en los actos procesales (v.gr. alegatos, recursos, etc.) los convalidan, razón por la que, mal haría el juzgador en desconocer los principios de buena fe y de lealtad que han imperado en el trámite, con el fin de adoptar una decisión que no refleje la justicia material en el caso concreto o no consulte los postulados de eficacia y celeridad.

De allí que, no puede el juez actuar con obstinación frente a los nuevos lineamientos del derecho procesal o adjetivo, en los que se privilegia la confianza y la lealtad de las partes, razón por la cual esa es la hermenéutica que esta Subsección ha privilegiado en pluralidad de decisiones, entre ellas vale la pena destacar¹⁶

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 19 de noviembre de 2012. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. Radicación N° 05001-23-31-000-1995-00464-01(21285)

¹⁶ Citado en la sentencia transcrita: "Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 18 de enero de 2012. M.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad. No. 1999- 01250. Oportunidad en la que se precisó: "De conformidad con las manifestaciones de las partes, para la Sala dicho documento que obra en copia simple, tiene en esta oportunidad mérito para ser analizado y valorado, comoquiera que la parte demandada pidió tener esa copia como prueba y valorarla como tal; en otras palabras, la Nación no desconoció dicho documento ni lo tachó de falso, sino que conscientemente manifestó su intención de que el mismo fuese valorado dentro del proceso.

"En consideración a lo anterior y a pesar de que no se cumplió con el requisito de autenticación de la copia previsto en el artículo 254 de la ley procesal civil, la Sala considera en esta oportunidad, en aras de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y de la garantía del derecho de acceso a la justicia consagrado en los artículos 228 y 229 de la Constitución Política,



Este Despacho ante la afirmación hecha por el apoderado de la parte demandante asume como pruebas la copias simples aportadas en la demanda, pues no fueron tachadas de falsas por el municipio demandado dentro de la oportunidad procesal y su recaudo en copia auténtica no fue posible, por razones ajenas al que la solicitó.

Conforme a las órdenes de prestación de servicios autorizadas por el MUNICIPIO DE COROZAL, se encuentra demostrado que el actor prestó sus servicios desempeñándose como Docente de matemáticas en el Colegio de Bachillerato El Mamón del mismo corregimiento del municipio de Corozal-Sucre, durante el año 2001. Los extremos temporales fueron los siguientes:

Tipo de vinculación	Desde	Hasta	Folios

que no pueden aplicarse las formas procesales con excesivo rigorismo y en forma restrictiva, con el fin de desconocer lo que las mismas partes no han hecho y ni siquiera han discutido durante el proceso, como lo es la autenticidad del documento aportado por la parte actora en copia simple, admitido como prueba por la Nación que, además, aceptó el hecho aducido con el mismo en la contestación de la demanda.” (Negrillas adicionales).

De igual forma, se pueden consultar la sentencia de 7 de marzo de 2011, exp. 20171, M.P. Enrique Gil Botero, oportunidad en la que se precisó: “Lo primero que advierte la Sala es que el proceso penal fue aportado en copia simple por la parte actora desde la presentación de la demanda, circunstancia que, prima facie, haría invalorable los medios de convicción que allí reposan. No obstante, de conformidad con los lineamientos jurisprudenciales recientes, se reconocerá valor probatorio a la prueba documental que si bien se encuentra en fotocopia, ha obrado en el proceso desde el mismo instante de presentación del libelo demandatorio y que, por consiguiente, ha surtido el principio de contradicción.

“En efecto, los lineamientos procesales modernos tienden a valorar la conducta de las sujetos procesales en aras de ponderar su actitud y, de manera especial, la buena fe y lealtad con que se obra a lo largo de las diferentes etapas que integran el procedimiento judicial.

“En el caso sub examine, por ejemplo, las partes demandadas pudieron controvertir y tachar la prueba documental que fue acompañada con la demanda y, especialmente, la copia simple del proceso penal que se entregó como anexo de la misma, circunstancia que no acaeció, tanto así que los motivos de inconformidad y que motivaron la apelación de la providencia de primera instancia por parte de las demandadas no se relacionan con el grado de validez de las pruebas que integran el plenario sino con aspectos sustanciales de fondo que tienen que ver con la imputación del daño y con la forma de establecer la eventual participación en la producción del mismo.

“Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor probatorio a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas.

“El anterior paradigma fue recogido de manera reciente en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –que entra a regir el 2 de julio de 2012– en el artículo 215 determina que se presumirá, salvo prueba en contrario, que las copias tienen el mismo valor del original cuando no hayan sido tachadas de falsas; entonces, si bien la mencionada disposición no se aplica al caso concreto, lo cierto es que con la anterior o la nueva regulación, no es posible que el juez desconozca el principio de buena fe y la regla de lealtad que se desprende del mismo, máxime si, se insiste, las partes no han cuestionado la veracidad y autenticidad de los documentos que fueron allegados al proceso.”

OPS	01/03/2001	01/01/2001	16
OPS	31/08/2001	30/09/2001	17
OPS	29/10/2001	14/12/2001	18

En concordancia con la información anterior, el Docente fue retribuido por el ejercicio de su labor, tal como se señaló en cada uno de los contratos de prestación de servicios, de acuerdo a su grado en el escalafón docente, donde se lee como valor de los contratos las sumas de \$597.029, \$611.955 y \$611.955, siendo cancelados en mensualidades vencidas.

El material probatorio recaudado y allegado al plenario, nos muestra que el vínculo contractual que ligó al actor con el MUNICIPIO DE COROZAL, trascendió más allá de lo pactado, convirtiéndose en una verdadera relación laboral, en la que estuvieron presentes sus elementos esenciales antes mencionados:

- ✓ Prestación personal del servicio
- ✓ Retribución y
- ✓ Continuada subordinación y dependencia

La labor del demandante, consistió en prestar el servicio Docente en el Colegio de Bachillerato El Mamón corregimiento del Municipio de Corozal-Sucre, cumpliendo con las mismas obligaciones impuestas a los docentes vinculados por una relación legal y reglamentaria. Ello nos permite afirmar que la administración municipal pretendió ocultar una verdadera relación laboral, a través de las órdenes de prestación de servicios, es decir, nos encontramos ante la situación planteada por la jurisprudencia, respecto al tema del contrato realidad docente.

Determinada la existencia de una verdadera relación laboral, se declarará la nulidad del acto acusado por ser contrario a la ley, siendo procedente la protección al derecho al trabajo y al derecho a la igualdad invocada por el actor, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, por ende, el accionante tendrá derecho a percibir la misma remuneración de los servidores incluidos en la planta de personal del municipio, por laborar en igualdad de condiciones, lo que determina la nulidad del acto acusado.



Con respecto a las prestaciones sociales a reconocer, el Consejo de Estado acude a la clasificación que se ha hecho de estas prestaciones sobre la base de quien debe asumirlas. Unas son las que debe cancelar directamente el empleador como son entre otras las primas y las cesantías y las prestaciones sociales que se encuentran a cargo del Sistema Integral de Seguridad Social son la salud, la seguridad social, los riesgos profesionales y el subsidio familiar, que para ser asumidas o reconocidas por cada sistema debe mediar una cotización, en este caso, el empleador debe pagar la cuota parte que dejó de trasladar a las entidades de seguridad social a las cuales cotizaba el contratista.¹⁷

4.4.1 SANCIÓN MORATORIA

La parte actora solicitó cancelación cada uno de los conceptos laborales y prestaciones sociales dejados de pagar y su correspondiente sanción moratoria por todo el tiempo que estuvo vinculado con la entidad demandada, en relación a lo deprecado, es de precisar que cuando se demanda la declaración de la relación laboral de los contratos de prestación de servicios, los derechos surgen a partir de dicho reconocimiento, conforme a lo cual no es procedente establecer que la administración haya incurrido en mora en el pago de las cesantías.

Se insiste, tratándose del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, la existencia de la obligación emanada de la relación laboral y los derechos determinados no son exigibles al momento de la presentación del simple reclamo ante la Entidad, sino que nacen a partir de la sentencia, y su exigibilidad desde su ejecutoria.¹⁸

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia de 16 de febrero de 2012. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 41001-23-31-000-2001-00050-01(1187-11)

¹⁸ En Sentencia de 6 de marzo de 2008, M. P. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN, Exp. 2152-06, Actor: ROBERTO URANGO CORDERO el Consejo de Estado manifestó: *Como se observa, el término de prescripción de tres años se cuenta desde que la obligación se hace exigible, pero debe tenerse en cuenta que en el contrato de prestación de servicios, el derecho surge desde el momento en que la sentencia lo constituye a favor del contratista junto al restablecimiento traducido en el pago de la suma indemnizatoria, porque previo a la expedición de la sentencia que declara la primacía de la realidad laboral sobre la contractual, no existe ningún derecho a favor del contratista de prestación de servicios emanado de un vínculo laboral, con lo que resulta, que es imposible que se pueda predicar la prescripción de un derecho que no ha nacido a la vida jurídica. No resulta razonable aplicar la prescripción trienal a la indemnización que se reconoce al contratista en la sentencia, si se tiene en cuenta que como se advirtió, dicha figura es una sanción al titular del derecho por no ejercerlo dentro de los plazos*

Así en cuanto a la sanción moratoria, el H. Consejo de Estado en la Sentencia de 17 de abril de 2008, M.P. JAIME MORENO GARCÍA, Exp. (2776-05), Actor: JOSÉ NELSON SANDOVAL CÁRDENAS, dejó por sentado lo siguiente:

Tampoco opera el fenómeno de la prescripción, ya que se trata de una sentencia constitutiva, en la medida en que el derecho surge a partir de ella y, por la misma razón, no hay lugar a aplicar la Ley 244 de 1995¹⁹, pues la morosidad empieza a contarse a partir de la ejecutoria de esta sentencia."

La pretensión concedida, deberá ser resuelta con aplicación de lo dispuesto en los artículos 187 y 192 del CPACA.

4.5 NO CONDENAN EN COSTAS

El artículo 188 del CPACA, manifiesta que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, siendo su liquidación y ejecución conforme al Código de Procedimiento Civil.

Es preciso aclarar que el C de P. C. en su artículo 392, numeral 6, expresa que en caso de condenas parciales el Despacho podrá abstenerse de condenar en costas, por lo que se considera que al existir una condena parcial en el presente proceso y ante la no existencia de actitudes desleales o dilatorias, el despacho no condenará en costas a la parte demandada.

4.6 LA DECISIÓN

De acuerdo a lo probado por la parte actora y los fundamentos jurídicos relacionados, se accederá a las pretensiones de la demanda, de manera parcial declarando la nulidad del acto administrativo y se condenará al demandado a reconocer y pagar al demandante a título de indemnización los valores adeudados, teniendo en cuenta para ello las sumas pactadas en cada orden de prestación de servicios para los períodos invocados, que servirá de base para la liquidación de la indemnización equivalente a las prestaciones sociales que devengara un docente, durante el término durante el cual prestó sus servicios

que la ley le otorga, derecho que solo se constituye en la sentencia que determina la existencia de la relación laboral."

¹⁹ Por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.



el actor y pagar la cuota parte que dejó de trasladar a las entidades de seguridad social a las cuales cotizaba el contratista.

Lo anterior se predica, teniendo en cuenta que la configuración del llamado *contrato realidad* no implica la declaratoria de existencia de una relación laboral legal y reglamentaria de la que se pueda inferir la calidad de servidor público y las prerrogativas que tal calidad arrastran, pues tal calidad solo se alcanza con la posesión en el cargo, luego de cumplir con los requisitos constitucionales y legales exigidos para ello.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,

F A L L A

PRIMERO: Declárese la nulidad del Acto Administrativo contenido en el oficio sin número de fecha 26 de julio de 2012 por medio del cual el MUNICIPIO DE COROZAL-SUCRE, negó la existencia de la relación laboral y por ende las prestaciones sociales y demás emolumento solicitados.

SEGUNDO: A título de indemnización, condénese al MUNICIPIO COROZAL-SUCRE a reconocer y pagar al señor DIDIER ANTONIO SEQUEDA MARTÍNEZ identificado con la cédula de ciudadanía No.92.519.028, la cantidad de dinero equivalente a las prestaciones sociales que se le cancele a un docente, según la forma indicada en la parte motiva, teniendo en cuenta para ello las sumas pactadas en cada orden de prestación de servicios para los siguientes extremos temporales:

- ✓ Del 01 de marzo de 2001 al 01 de junio de 2001
- ✓ Del 31 de agosto de 2001 al 30 de septiembre de 2001
- ✓ Del 29 de octubre de 2001 al 14 de diciembre de 2001

TERCERO: A título de indemnización condénese al MUNICIPIO COROZAL-SUCRE a pagar la cuota parte que dejó de trasladar a las entidades de seguridad social a las cuales cotizaba el contratista, durante los extremos temporales arriba enunciados.

CUARTO: La suma de dinero que resulte de la condena anterior, se ajustará de acuerdo al índice de precios al consumidor tal como lo manifiesta el artículo 192 del CPACA.

QUINTO: La entidad demandada deberá cumplir esta decisión en los términos de los artículos 192 a 195 del CPACA.

SEXTO: Niéguese las demás suplicas de la demanda.

SÉPTIMO: No hay lugar a condena en costas.

OCTAVO: Ejecutoriada esta sentencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

JOSÉ DAVID DÍAZ VERGARA
Juez