



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

---

Sincelejo, veinte (20) de abril de dos mil diecisiete (2017)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**RADICACIÓN: 70-001-33-33-005-2015-00101-01**  
**DEMANDANTE: LINEY RUIZ MARTÍNEZ**  
**DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO**  
**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Procede la Sala, a decidir el Recurso de Apelación interpuesto por la entidad accionada, contra la sentencia adiada 6 de junio de 2016, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, a través de la cual, se concedieron las súplicas de la demanda.

### **1. ANTECEDENTES:**

#### **1.1. Pretensiones<sup>1</sup>**

**LINEY RUIZ MARTÍNEZ**, por conducto de apoderado judicial, solicita la nulidad de los actos administrativos contenidos en los Oficios Nos. 800-1067-09-2014 del 30 de septiembre de 2014 y 800-1081-10-2014 del 9 de octubre de 2014 y en la Resolución No. 3936 del 26 de noviembre de 2014, a través de los cuales, la administración municipal de Sincelejo le negó el reconocimiento de una relación laboral y el pago de sendas prestaciones sociales.

A título de restablecimiento del derecho, pide que se le reconozca y pague las sumas (debidamente actualizadas) correspondientes a prima de

---

<sup>1</sup> Folios 2 - 4 del cuaderno de primera instancia.

alimento, auxilio de transporte, prima de navidad, cesantías, intereses de cesantías, prima de vacaciones, aportes en salud y pensión.

## **1.2.- Hechos<sup>2</sup>.**

Relata la accionante, que prestó sus servicios como docente en el Municipio de Sincelejo, desde el 1º de febrero de 2001 hasta el 19 de diciembre de 2003, en los establecimientos Escuela Urbana Los Laureles, Escuela Rural la Peñata y Centro Educativo San Martín.

Refiere, que su vinculación fue a través de la suscripción continua de órdenes de prestación de servicios, correspondiéndole cumplir las órdenes de la dirección de la administración municipal, en idéntico calendario y jornada laboral que los demás profesores de planta.

Manifiesta, que radicó una petición el día 15 de septiembre de 2014, solicitando el reconocimiento de una relación laboral y el pago de sus prestaciones sociales, lo que le fue negado por la administración municipal mediante el Oficio No. 800-1067-09-2014 del 30 de septiembre de 2014, confirmado a través del Oficio No. 800-1081-10-2014 del 9 de octubre de 2014 y por la Resolución No. 3936 del 26 de noviembre de 2014, actos administrativos demandados.

## **1.2. Normas quebrantadas y su concepto de violación.**

Como normas violadas se señalaron las siguientes:

- Artículos 1, 2, 13, 25, 29 y 53 de la Constitución Política.
- Artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y Artículo 105 de la Ley 115 de 1994.

Aduce la parte demandada, que si bien no tenía una relación legal o reglamentaria con el ente territorial, sí existió, desde el momento en que

---

<sup>2</sup> Folios 1– 2 del cuaderno de primera instancia.

inició sus labores como docente una relación laboral, pues, ha estado bajo la subordinación de la administración municipal de Sincelejo.

Precisa, que no es dable que se pierda de vista el principio de primacía de la realidad, toda vez que estuvo sometido a una relación laboral subordinada y al no pagarle sus salarios, en el nivel que se debería y sus prestaciones sociales, se le están violentando sus derechos labores que tiene como docente.

### **1.3.- Contestación de la demanda<sup>3</sup>.**

El MUNICIPIO DE SINCELJO, a través de apoderado judicial, se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda. Alega, que la vinculación del demandante fue dada por una relación contractual, conforme lo preceptuado en la Ley 80 de 1993, donde se dio la necesidad de contratar la prestación de servicios. Sostiene, que no puede reconocerle al accionante la existencia de una relación laboral, ni prestaciones sociales, durante el tiempo que estuvo vinculado mediante órdenes de prestación de servicios, ni tampoco es posible certificar que se devengó salario alguno, ya que lo recibido por la prestación de aquel, eran honorarios profesionales.

Formuló las excepciones de “legalidad de las actuaciones enjuiciadas” e “improcedencia de reconocimiento de emolumentos constitutivos de salario”.

### **1.4.- Sentencia impugnada<sup>4</sup>**

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 6 de julio de 2016, concedió las pretensiones de la demanda, al considerar que los actos administrativos acusados estaban incursos en las causales de anulación invocadas en el libelo genitor, como lo es la violación

---

<sup>3</sup> Folios 72 – 84 del cuaderno de primera instancia.

<sup>4</sup> Dictada en audiencia inicial, acta y registro de grabación (DVD), militante a folios 123 - 139 del cuaderno de primera instancia.

de las normas constitucionales y legales, pues, no reconoce los derechos prestacionales del actor, cuando el servicio permanente y aún más en el caso de los docentes, generan un vínculo laboral y no de prestación de servicios, desnaturalizándose dicha contratación.

Ordenó como consecuencia, el reconocimiento y pago de los emolumentos dejados de percibir por el actor, tomando como base para la respectiva liquidación, el valor cancelado en cada una de las órdenes de prestación de servicios suscritas en los años 2001, 2002 y 2003.

Condenó al pago por concepto de seguridad social en salud y pensión y declaró además, que el tiempo laborado es computable para efectos pensionales.

Con relación al tema de la prescripción, concluyó:

*“... es de advertirse que el H. Consejo de Estado en cambio de línea jurisprudencia, ha dejado por sentado las bases de liquidación y la inexistencia de derechos, cuando se reconoce a manera de indemnización como reparatoria del daño causado el periodo no liquidado de prestaciones sociales, por cuanto sólo hasta el momento de la sentencia es cuando existe un derecho consolidado para reclamar, al ser la sentencia constitutiva más no declarativa del derecho, ya que antes de la misma sólo existía una expectativa del derecho, en consecuencia, es ostensible que no operaría la prescripción extintiva de derechos, puesto que sólo hasta la fecha de la sentencia es cuando se hace exigible el derecho reconocido”.*

### **1.5.- El recurso<sup>5</sup>**

Con el fin de obtener la revocatoria de la anterior decisión, la parte demandada presentó recurso de apelación, en el que manifestó su desacuerdo con la posición del A quo, argumentando que de las evoluciones jurisprudencias de varias secciones del Honorable Consejo de Estado, se ha dictaminado que el reconocimiento del “contrato realidad” y

---

<sup>5</sup> Folios 142 – 147 del cuaderno de primera instancia.

de los derechos laborales y prestaciones sociales que de dicha declaración se deriven, debe solicitarse dentro de los tres (3) años siguientes a la finalización del último contrato de prestación de servicios que haya celebrado la respectiva entidad, so pena de la prescripción extintiva.

Precisa que el accionante, radicó la petición de los derechos laborales y prestaciones derivados del contrato realidad, el día 5 de septiembre de 2014, es decir, por más de 10 años de la finalización del último contrato de prestación de servicios, ocasionándose el fenómeno de la prescripción.

#### **1.6. Trámite de segunda instancia.**

- En auto de 25 de octubre de 2016, se admitió el recurso de apelación, interpuesto por el Municipio de Sincelejo, contra la sentencia del 6 de julio de 2016<sup>6</sup>.

- Mediante providencia de 25 de noviembre de 2016<sup>7</sup>, se dispuso correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión, sin embargo, ninguno de los extremos de la *litis* hicieron uso de esta oportunidad procesal.

**1.6.1 Concepto del Ministerio Público:** Sostiene que la accionante, al estar vinculada por órdenes de prestación de servicios, por varios periodos, tal como consta en las distintas órdenes de prestación de servicios aportadas al proceso, rompió con la temporalidad propia de los contratos de prestación de servicios.

Aduce que la demandante, se encontraba en la misma situación de hecho, predicable de los educadores incorporados a la planta de personal de la entidad territorial, por ello, conforme al principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, resulta acertado afirmar que en efecto existía una

---

<sup>6</sup> Folio 4, cuaderno de segunda instancia.

<sup>7</sup> Folio 12, cuaderno de segunda instancia.

relación laboral entre el demandante y el Municipio de Sincelejo, creándose con el contrato de Prestación de Servicios una mera ficción, la cual impone la especial protección del Estado, de conformidad con los postulados constitucionales contenidos en los artículos 13, 25 y 53 de la Carta, razón por la cual, el acto acusado debe ser declarado nulo con el consecuente restablecimiento de los derechos demandados.

Concluye, que el Honorable Consejo de Estado, no ha modificado su posición de la improcedencia de la prescripción cuando se quiere alegar el reconocimiento de la figura del "contrato realidad", sino a partir de la sentencia constitutiva de derechos.

## **2.- CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

Presentes los presupuestos procesales y no existiendo causal, que invalide lo actuado, el Tribunal es competente, para conocer en **segunda instancia**, de la presente actuación, conforme lo establecido en el artículo 153 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **2.2. Problema Jurídico**

De los extremos de la *litis* y específicamente del recurso de apelación, el problema jurídico se circunscribe en establecer:

¿Se encuentran prescritos los derechos laborales y prestacionales, que pretende la parte demandante ante la existencia de la relación laboral que se suscitó por la desnaturalización de los contratos de prestación de servicios que suscribió con el Municipio de Sincelejo?

## **2.3.- Análisis de la Sala.**

### **2.3.1. Precedente Jurisprudencial. Importancia del precedente contenido en sentencia de unificación.**

El precedente, es conocido como la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo<sup>8</sup>.

La relevancia de respetar el precedente atiende a razones de diversa índole, que en todo caso se complementan.

La *primera* razón, se basa en la necesidad de proteger el derecho a la igualdad de las personas que acuden a la administración de justicia y de salvaguardar los principios de buena fe y seguridad jurídica. Esto, debido a que no tener en cuenta las sentencias anteriores a un caso que resulta equiparable al analizado, implicaría el evidente desconocimiento de esos derechos y principios.

El *segundo* argumento, se basa en el reconocimiento del carácter vinculante de las decisiones judiciales, en especial si son adoptadas por órganos cuya función es unificar jurisprudencia y el Honorable Consejo de Estado, tiene tal función, como se explica por el mismo en la sentencia que como precedente se tendrá en cuenta en este asunto, líneas adelante.

Debe tenerse en cuenta, que como lo ha explicado la Corte Constitucional, tal reconocimiento se funda en una postura teórica que señala que *“el Derecho no es una aplicación mecánica de consecuencias jurídicas previstas en preceptos generales, como lo aspiraba la práctica jurídica de*

---

<sup>8</sup> Cfr., sobre la definición de precedente, las sentencias T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, SU-047 de 1999 y C-104 de 1993, en ambas M. P. Alejandro Martínez Caballero.

*inicios del siglo XIX... sino una práctica argumentativa racional*"<sup>9</sup>. Con lo cual, en últimas, se le otorga al precedente la categoría de fuente de derecho aplicable al caso concreto.

Ahora bien, para aplicar un precedente es necesario que se den los siguientes requisitos: *i)* que en la *ratio decidendi* de la sentencia anterior se encuentre una **regla jurisprudencial** aplicable al caso a resolver; *ii)* que esta *ratio* resuelva un **problema jurídico semejante** al propuesto en el nuevo caso y *iii)* que los **hechos del caso sean equiparables** a los resueltos anteriormente.

De no comprobarse la presencia de estos tres elementos esenciales, no es posible establecer que un conjunto de sentencias anteriores, constituye precedente aplicable al caso concreto, por lo cual al juez, no le es exigible dar aplicación al mismo.

De otro modo, los funcionarios judiciales cuando encuentran cumplidos los tres criterios mencionados, tienen la posibilidad de apartarse de la jurisprudencia en vigor, siempre y cuando *i)* hagan referencia al precedente que van a inaplicar y *ii)* ofrezcan una justificación razonable, seria, suficiente y proporcionada, que dé cuenta de las razones de por qué se apartan de la regla jurisprudencial previa. Así, se protege el carácter dinámico del derecho y la autonomía e independencia de que gozan los jueces.

Ahora bien, se ha diferenciado dos clases de precedentes, el horizontal y el vertical, para lo cual, se tomó como parámetro diferenciador la autoridad que profiere el fallo que se tiene como referente. En esa medida, el precedente **horizontal**, hace referencia al respeto que un juez debe tener sobre sus propias decisiones y sobre las tomadas por jueces de igual jerarquía, mientras que el **vertical**, apunta al acatamiento de los fallos dictados por las instancias superiores en cada jurisdicción, encargadas de unificar la jurisprudencia.

---

<sup>9</sup> SU – 053 de 2015.

Luego, cuando el precedente emana de los altos tribunales de justicia en el país (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), adquiere un carácter ordenador y unificador obligatorio, que busca realizar los principios de primacía de la Constitución, igualdad, confianza, certeza del derecho y debido proceso. Adicionalmente, se considera indispensable como técnica judicial, para mantener la coherencia del ordenamiento<sup>10</sup>.

Resultando de esta manera, que en la práctica jurídica actual, las instancias de unificación de jurisprudencia son **ineludibles**, debido a que el derecho es dado a los operadores jurídicos a través de normas y reglas jurídicas, que no tiene contenidos semánticos únicos. Por tanto, el derecho es altamente susceptible de traer consigo ambigüedades o vacíos, que pueden generar diversas interpretaciones o significados que incluso, en ocasiones deriva de la propia ambigüedad del lenguaje. Eso genera la necesidad de que sea el juez, el que fije el alcance de éste en cada caso concreto y que haya órganos, que permitan disciplinar esa práctica jurídica en pro de la igualdad.

### **2.3.2. La prescripción en materia de contrato realidad. Consideración jurisprudencial unificada.**

La prescripción, entendida como aquel fenómeno jurídico que permite que acciones jurídicas se extingan debido a la inactividad de uno de los sujetos, es decir, por transcurso del tiempo, en lo que hace a la figura del contrato realidad ha sido objeto de constante debate, resultando que finalmente, la Sección Segunda, de la Sala Contencioso Administrativa del Honorable Consejo de Estado, ha unificado su posición al respecto, unificación que este Tribunal debe asumir a partir de la fecha<sup>11</sup>, en razón a que se trata de

---

<sup>10</sup> Cfr. T-292 de 2006: "En este sentido, la vinculación de los jueces a los precedentes constitucionales resulta especialmente relevante para la unidad y armonía del ordenamiento como conjunto, precisamente porque al ser las normas de la Carta de textura abierta, acoger la interpretación autorizada del Tribunal constituye una exigencia inevitable."

<sup>11</sup> Es de anotarse que la citada sentencia de unificación jurisprudencial, fue conocida a nivel nacional a partir del primero de febrero de 2017, en su texto oficial, pese a la fecha de

respetar el precedente jurisprudencial, en asunto de similares connotaciones, amén del respeto del respeto a la sentencias de unificación, en los términos ya señalados.

*"1. Quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual.*

*2. Sin embargo, no aplica el fenómeno prescriptivo frente a los aportes para pensión, en atención a la condición periódica del derecho pensional y en armonía con los derechos constitucionales a la igualdad e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales y los principios de in dubio pro operario, no regresividad y progresividad.*

*3. Lo anterior, no implica la imprescriptibilidad de la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, pues esto sería un beneficio propiamente económico para él, que no influye en el derecho pensional como tal (que se busca garantizar), sino en relación con las cotizaciones adeudadas al sistema general de seguridad social en pensiones, que podría tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional.*

*4. Las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema general de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están exceptuados de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el art. 164, numeral 1, letra c del CPACA)...*

*6. El estudio de la prescripción en cada caso concreto será objeto de la sentencia, una vez abordada y comprobada la existencia de la relación laboral, pues el hecho de que esté concernido al derecho pensional de la persona (exactamente los aportes al sistema de seguridad social en pensiones), que por su naturaleza es imprescriptible, aquella no tiene la virtualidad de enervar la acción, ni la pretensión principal (la nulidad del acto administrativo que negó la existencia del vínculo laboral).*

*7. El Juez Contencioso - Administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto a los aportes*

---

su expedición, por ende, en virtud de la publicidad que implica la aplicación del contenido jurisprudencial, será la fecha indicada, la que determine el devenir de las decisiones de este tribunal.

*al sistema de seguridad social en pensiones, una vez determinada la existencia del vínculo laboral entre el demandante y la agencia estatal accionada, sin que ello implique la adopción de una decisión extrapetita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador...”<sup>12</sup>*

#### **2.4. Caso concreto**

Dentro del marco argumentativo del recurso de apelación, no existe inconformidad o debate sobre la relación laboral entre la señora LINEY RUIZ MARTÍNEZ y el MUNICIPIO DE SINCELEJO, que fue declarada en la sentencia de primera instancia, de ahí que, haya de aplicarse el contenido jurisprudencial mencionado, para enfocarse la decisión en el análisis del fenómeno de la prescripción.

Siendo así, en consideración a que el último vínculo contractual sostenido por la señora **LINEY RUIZ MARTÍNEZ**, ocurrió en el período de tiempo comprendido entre el 1º de septiembre y **el 19 de diciembre de 2003** (folio 21 y 31) y que la reclamación para el reconocimiento de la existencia de la relación laboral (con fundamento al principio de la primacía de la realidad sobre las formas), se efectuó el día **15 de septiembre de 2014** (folio 9 - 10), la conclusión más clara es que se ha cristalizado el fenómeno de la prescripción.

Evidentemente, la aparición del fenómeno de la prescripción conlleva las consecuencias y aplicaciones de que trata la jurisprudencia antes indicada, por lo que se revocará la sentencia de primera instancia, disponiendo el restablecimiento del derecho, solo en lo relacionado con los aportes a pensión, dado que la declaración de la prescripción no afecta este tipo de derechos, de conformidad con el novísimo precedente jurisprudencial, de obligatorio cumplimiento para este Tribunal.

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de Unificación de fecha 25 de agosto de 2015. Radicación No. 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015). Demandante: Lucinda María Cordero Causil. Demandado: Municipio de Ciénaga de Oro - Córdoba.

### 3.- CONDENA EN COSTAS - SEGUNDA INSTANCIA.

Siendo consecuentes con lo dispuesto en los numerales 1°, 2° y 5° del artículo 365 del Código General del Proceso, no hay lugar a condena en costas en segunda instancia, toda vez que el recurso prospera parcialmente.

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### FALLA:

**PRIMERO: REVÓQUESE** parcialmente la sentencia proferida el 6 de junio de 2016, por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, en el siguiente sentido:

**“SEGUNDO:** Declárese prescrito el reconocimiento y pago de los derechos laborales y prestaciones sociales correspondientes a prima de alimento, auxilio de transporte, prima de navidad, cesantías, intereses de cesantías, prima de vacaciones, y demás emolumentos dejados de percibir por la señora LINEY RUIZ MARTÍNEZ, salvo los reconocidos en el siguiente numeral ”.

**“TERCERO:** Condénese al Municipio de Sincelejo, a pagar a la demandante los porcentajes de cotización a pensión, que debieron trasladarse a los fondos correspondientes, causados dentro de los periodos comprendidos entre i) 1° de febrero – 30 de noviembre de 2001, ii) 1° de febrero – 30 de noviembre de 2002 y iii) 3 de febrero – 19 de diciembre de 2003.

Las sumas que deberá cancelar la entidad accionada por concepto de aportes para pensión se actualizarán de acuerdo con la fórmula según la cual el valor presente (R) se determinará al multiplicar el valor histórico (Rh) por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de la sentencia) por el índice inicial (vigente a la fecha de la causación de la prestación). La fórmula que debe aplicar la entidad demandada es la siguiente:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

*Se aclara que por tratarse de obligaciones de tracto sucesivo, dicha fórmula debe aplicarse mes por mes, conforme el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos”.*

**SEGUNDO: CONFÍRMESE** en lo restante el fallo recurrido.

**TERCERO:** No hay lugar a condena en costas de segunda instancia.

**CUARTO:** Ejecutoriado este proveído, envíese el expediente al Juzgado de origen para lo de su resorte. **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. 0060/2017

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CARDENAS**  
(Ausente con permiso)

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**