



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR

Valledupar, tres (3) de octubre de dos mil catorce (2014).

Acción : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante : OBDILIA HERNANDEZ ALVERNIA
Demandado : MUNICIPIO DE AGUACHICA-CESAR.
Radicaciones : 20-001-33-31-001-2012-00353-00

I. ASUNTO

La señora OBDILIA HERNANDEZ ALVERNIA, en ejercicio de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrada en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda contra el MUNICIPIO DE AGUACHICA, a fin de obtener las declaraciones y condenas que a continuación se detallan:

II. DEMANDA

Pide el actor que en sentencia de mérito se haga un pronunciamiento sobre las siguientes:

III. PRETENSIONES

PRIMERA: Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio R-H 269 del 25 de junio de 2012, mediante el cual el niegan la relación laboral de hecho y sin solución de continuidad y con retroactividad se reconocieran y pagaran los derechos salariales y prestacionales en igualdad de condiciones a los demás docentes en igualdad de condiciones a los demás docentes oficiales del mismo grado y cargo durante todo el tiempo en que duró dicha relación.

SEGUNDA: Que atendiendo el principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral y dando aplicación al principio de igualdad, se declare la existencia de una relación laboral de hecho entre su mandante y el demandado, desde el momento de su vinculación y sin solución de continuidad y que por ser su poderdante docente con título e inscrito en el escalafón nacional docente, tiene igualdad de derechos salariales y prestacionales a los de los educadores de planta que ostentan el mismo cargo y el mismo grado en el escalafón nacional docente.

TERCERA: Que como consecuencia de las declaraciones anteriores se condene al demandado a pagar a favor de la demandante, las diferencias que resulten entre lo cancelado y lo establecido legalmente por el Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo al grado acreditado por su

mandante en el escalafón docente por concepto de: salarios, auxilios, primas subsidios sobresueldos etc., auxilio de cesantías y sanción moratoria, los intereses al auxilio de cesantías y demás emolumentos a que tenga derecho.

CUARTO: Por otra parte se condene al demandado a afiliar a su mandante a un fondo de pensiones y cancelar a este lo correspondiente a la reserva pensional por todo el tiempo de duración de la relación laboral.

QUINTO: Que se cumpla la sentencia en los términos previstos en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

IV. HECHOS

PRIMERO: Que su mandante fue vinculada al servicio del ente territorial, durante el periodo comprendido entre el 09 de agosto de 1993 hasta el 31 de diciembre de 1996, mediante ordenes de prestación de servicios para que se desempeñara como docente de educación básica, realizando las labores de manera personal, bajo la permanente subordinación de las autoridades administrativas y educativas de ese ente y percibiendo una remuneración.

SEGUNDO: Que presentó peticiones en nombre de su mandante solicitando se le reconozca la existencia de una relación laboral de hecho y sin solución de continuidad, y con retroactividad se reconocieran y pagaran los derechos salariales y prestacionales en igualdad de condiciones a los demás docentes oficiales.

TERCERO: Que con oficio R-H 269 del 25 de junio de 2012, la administración niega el reconocimiento de lo solicitado.

CUARTO: Que la anterior conducta conculca el ordenamiento jurídico al pretender esconder una relación laboral mediante la firma de contratos de prestación de servicios, desconociendo de esta forma derecho y garantías mínimas de su mandante.

QUINTO: Que con fecha 30 de noviembre de 2012, se llevó a cabo la audiencia de conciliación, donde no se llegó a ningún acuerdo conciliatorio.

V. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Se considera que se vulneran los artículos 6,53 y 13 de la Constitución Política, no se aplica el Decreto ley 2277 de 1979, y de los Decretos 1073 y de los decretos nacionales de salarios expedidos por el gobierno nacional Nos. 82 de 1995, 45 de 1996, 45 de 1997, 47 de 1998, 51 de 1999, 2729 de 2000, 1465 de 2001, 688 de 2002, 3621 de 2003, y 4250 de 2004.

En lo tocante al concepto de la violación manifestó que el Departamento (sic), al expedir el acto administrativo desconocer los principios básicos sobre los que se funda el estado social y democrático de derecho, al desconocer una situación de hecho, la relación laboral y pretender encubirla por medio de órdenes de prestación de servicios, vulnerando preceptos legales y

jurisprudenciales que han establecidos que no es posible la contratación de docentes por medio de órdenes de prestación de servicios, dadas las condiciones particulares de la función docente como la subordinación que esta labor implica y la remuneración especial que es regulada año a año. Más allá de encubrimiento, es reprochable de la administración el desconocer las garantías mínimas e irrenunciables de su mandante al sostener que no se dio ningún vínculo laboral y con ello no efectuar el pago de las prestaciones a las que estaba obligado a pagar en virtud de la labor prestada, así las cosas, es claro que la administración conculca con su actuación el ordenamiento jurídico.

VI. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Municipio de Aguachica, a través de su apoderado especial, contesto la demanda en los siguientes términos: que se opone a todas las declaraciones y condenas invocadas en la demanda como quiera que el acto demandado contenido en el oficio No. RH-269 expedido por el Alcalde de la época mediante el cual declaro que no existe relación laboral entre la administración y la demandante, al igual que el no pago de las prestaciones sociales y demás derechos laborales generados de la presunta relación laboral, mediante contratos de prestación de servicios durante el periodo comprendido desde el 9 de agosto de 1993 hasta 31 de diciembre de 1999, ya que la demandante fue contratada como docente por medio de contrato administrativo de prestación de servicios profesionales de conformidad con la Ley 80 de 1993, no generándose conforme a dicha norma relación laboral alguna con la administración municipal.

Que según el artículo 32 inciso 3 de la Ley 80 de 1993, son contratos de prestación de servicios los que celebren entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos solo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

Que el Municipio no cuenta en su nómina de personal con los docentes requeridos para suplir las necesidades de las instituciones educativas bajo su órbita, viéndose por eso abocado a contratar por órdenes de prestaciones de servicios a los docentes requeridos para suplir tal necesidad, a fin que estos en un tiempo determinado y por valor estipulado, presten sus servicios educativos a la entidad contratante, advirtiendo en el mismo contrato que la ejecución de estos servicios no generan relación laboral entre el municipio y el contratista, por lo que no tiene derecho al pago de prestaciones sociales.

Propuso como excepciones.

Legalidad del acto administrativo.- que el acto fue proferido por el funcionario competente, respetando el orden jurídico contenido en las normas en se fundó y los motivos que le sirvieron

de causa a expedición, pues se respetaron las disposiciones contempladas en la Ley 80 de 1993, además justificado por la necesidad de contratar personas por fuera de la plata de personal de la administración para desarrollar las actividades encomendadas.

Falta de los elementos constitutivos de la relación laboral.- que es precario el material probatorio con que soporta la demandante sus pretensiones, ya que en el libelo gestor de la demanda, este solo se limita a decir que la relación que hubo entre ella y la administración estuvo precedida de subordinación, horarios y funciones similares a otros empleados de planta, pero no se esfuerza por demostrar los supuestos de hechos con que pretende sacar adelante sus pretensiones.

Prescripción.- dice que sin que entienda el reconocimiento de las obligaciones endilgadas por la demandante, solicita se aplique la prescripción trienal de los emolumentos reclamados.

VII. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 18 de diciembre de 2012 se le dio el trámite del proceso ordinario, es decir, admisión mediante auto del 05 de marzo de 2013, se ordenó la notificación a las partes, al Procurador 185 Judicial Administrativo Delegado ante el Juzgado (fl.53-54) y se procedió a correr el traslado para la contestación de la demanda (fl. 55); Vencido este término se dispuso a señalar fecha para realizar la audiencia inicial ordenada en el artículo 180 de la ley 1437/2011 (fl.63) en la cual luego de surtirse, se ordenó la práctica de pruebas (fl 75), recabadas las pruebas ordenadas se señala el día 18 de julio de 2014, audiencia pruebas y se corrió traslado para la presentación de alegatos a las partes según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 181 de la ley 1437/2011. Luego de presentados los alegatos, se procede a proferir la presente sentencia.

VIII.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante, presentó sus alegatos, reafirmandose en sus pretensiones, manifestando que atendiendo el principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral y dando aplicación al principio de igualdad, se declare la existencia de una relación laboral de hecho entre su mandante y el demandado, desde el momento de su vinculación y sin solución de continuidad y que por ser su poderdante docente con título e inscrito en el escalafón nacional docente, tiene igualdad de derechos salariales y prestacionales a los de los educadores de planta que ostentan el mismo cargo y el mismo grado en el escalafón nacional docente.

Que como consecuencia de las declaraciones anteriores se condene al demandado a pagar a favor de la demandante, las diferencias que resulten entre lo cancelado y lo establecido legalmente por el Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo al grado acreditado por su mandante en el escalafón docente por concepto de: salarios, auxilios, primas subsidios

sobresueldos etc., auxilio de cesantías y sanción moratoria, los intereses al auxilio de cesantías y demás emolumentos a que tenga derecho. Que se condene al demandado a afiliarse a su mandante a un fondo de pensiones y cancelar a este lo correspondiente a la reserva pensional por todo el tiempo de duración de la relación laboral, también se ordene al demandado reconozca y pague a su poderdante las sumas necesarias para hacer los ajustes de valor acorde al índice de precios al consumidor, que se reconozca y se pague los intereses moratorios contados a partir de la ejecutoria conforme a lo dispuesto por la Corte Constitucional.

La parte demandada, vencido el término para alegar guardo silencio.

Por su parte el Ministerio Público emitió su concepto argumentando que el problema jurídico que se vislumbra en la presente demanda es en determinar si procede o no, dictar sentencia estimatoria de las pretensiones de la demanda, acto administrativo N° RH-269 de junio de 2012, mediante el cual el demandado se pronunció de fondo negando la existencia de una relación laboral de hecho sin solución de continuidad y con retroactividad se reconocieran y pagaran los derechos salariales y prestacionales en igualdad de condiciones que a los demás docentes oficiales del mismo grado y cargo, durante todo el tiempo en que duró dicha relación; para dar respuesta al problema jurídico expuesto, es preciso tener en cuenta las siguientes apreciaciones:

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS – Se desvirtúa cuando se demuestra la subordinación y dependencia.

El contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestra la subordinación o dependencia respecto del empleador, evento en el cual surgirá el derecho al pago de prestación social en favor del contratista, en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo, artículo 53 de la Constitución Política.

INDEMNIZACION DE UNA VEZ DESVIRTUADO EL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS

Esta Corporación al momento de indemnizar este tipo de controversias, se limita a condenar al pago de las prestaciones sociales ordinarias que devengan un empleado público en similar situación, pero liquidadas conforme se pactó en el contrato de prestaciones servicios.

PRESCRIPCION DE LOS DERECHOS DERIVADOS DEL CONTRATO REALIDAD

Esta Sala ha declarado la prescripción trienal de los derechos que surgen del contrato realidad, aceptando que dicho fenómeno se interrumpe desde la fecha de prestación de la solicitud ante la entidad demandada.

DEFINICION DE LA LABOR DEL PERSONAL DOCENTE

El artículo 2° del Decreto 2277 de 1970 que definió la labor docente aplicable a todos los

maestros, en los siguientes términos: “las personas que ejercer la profesión de docente se denominan genéricamente educadores. Se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de qué trata el presente Decreto. ”

De lo anterior se infiere, que pertenece a su esencia de la labor docente el hecho de que el servicio se preste personalmente y este subordinado al cumplimiento de los reglamentos educativos, a las políticas que fije el Ministerio de Educación a la entidad territorial correspondiente para que administre dicho servicio, publico en su respectivo territorio, al pensum académico y al calendario escolar.

Finalmente el Ministerio Público arguye que pese a que la demandante desarrollo su actividad bajo la figura aparente de órdenes de prestación de servicios, lo que en realidad tuvo lugar es una relación de tipo laboral. Por lo tanto tiene derecho a todas las prestaciones solicitadas, ya que no se justifica el hecho de que se vinculara personal bajo la figura de órdenes de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente, toda vez que la administración está obligada a crear los cargos que requiera para su funcionamiento (artículo 122 de la C.P. y 7º del Decreto de 1950 de 1973). Por todo lo anterior, se considera por esta Agencia del Ministerio Público que las pretensiones de los actores están llamadas a prosperar.

IX. CONSIDERACIONES

9.1. Pronunciamiento sobre Nulidades, Presupuestos Procesales y Caducidad.

No encuentra el Despacho irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad parcial o total de lo actuado. Encuentra sí cumplidos los presupuestos procesales: i) Esta agencia judicial es competente en razón de la naturaleza del asunto y el lugar de prestación del servicio. ii) Tanto los demandantes como el demandado tienen capacidad sustancial y procesal. iii) La demanda fue presentada en tiempo, de modo que no ha ocurrido el fenómeno de la caducidad de la acción.

9.2. Problema Jurídico.

Consiste en determinar si el Municipio de Aguachica, violó las disposiciones constitucionales y legales invocadas en la demanda, cuando negó a la actora el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y derechos que por ley le corresponde por haber existido una relación laboral entre la actora con la entidad accionada, o si por el contrario la actuación cuestionada se encuentra ajustada a la Constitución y a la Ley.

9.3. Antecedentes Jurisprudenciales y Normatividad Aplicable.

A manera de pedagogía, el Despacho hará referencia a las clases de vinculación de personal con las entidades públicas y sus consecuencias jurídicas de la siguiente manera:

El Contrato de Prestación de Servicios, está destinado a sustituir la condición de empleado público por la modalidad no laboral de contratista. Su base constitucional se encuentra en el artículo 123, inc. 3 de la Carta Política, que permite a la ley determinar el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas.

Se trata de una situación excepcional porque, en principio, la función pública sólo puede ser ejercida por empleados públicos, y, por expreso mandato constitucional, debe ser temporal.

Su desarrollo legal actual está en el artículo 32, núm. 3, de la Ley 80 de 1993 conforme al cual: *"Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivadas del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación... 3. Contratos 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 desarrollarse con personal de planta o requieran conocimiento especializado. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable".*

Así entonces se puede manifestar que las Órdenes de Prestación de Servicios, es una de las formas mediante las cuales los particulares de manera excepcional y temporal, desempeñan funciones públicas.

En su desarrollo jurisprudencial, se ha establecido que dicha modalidad contractual no está establecida para burlar los derechos laborales de los administrados que son vinculados a la administración pública bajo la mencionada modalidad contractual, para simular una relación laboral.

9.4. Relación por contrato de prestación de servicios.

En el derecho público han existido algunas normas legales que han regulado la vinculación por *"contrato de prestación de servicio"*, las cuales se han acomodado a las distintas Administraciones para vincular personal de esa manera y en forma temporal.

Entre las disposiciones reguladoras de esa clase de vinculación se encuentran el D. L. 222 de 1983 y la Ley 80 de 1993; en ellas se contemplaron los contratos de prestación de servicios y han permitido la vinculación de personal para desarrollar, entre otras, funciones que no podían ejecutar con el personal de planta.

En la Ley 80 de 1993, como en la Ley 190 de 1995 -Art. 32, numerales 3 y 20, parágrafo único- se determina que los contratos de prestación de servicios no generan vinculación laboral ni

prestaciones sociales. La precitada Ley 80 de octubre 28 de 1993, reglamentaria del nuevo régimen de la contratación administrativa y en alusión a los contratos de prestación de servicios, consagra lo siguiente:

“Art. 32 Son contratos estatales....

3. 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 especiales.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”. (Subrayado fuera de texto).

Conforme a lo dispuesto en el art. 32 de la Ley 80 de 1993, es posible que las entidades estatales vinculen personas por medio de “contrato de prestación de servicios” para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. Entonces, una situación autorizada por esta ley es cuando en la planta de personal de la entidad no exista el cargo o los existentes no sean suficientes (o estén provistos), en cuyo evento la Administración puede vincular, a través de contrato de prestación de servicios, personal para atender las funciones que autoriza la ley. Otro evento autorizado legalmente es para vincular personal con conocimientos especializados.

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha precisado 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. Veamos:

La vinculación de los docentes bajo la modalidad de prestación de servicios fue permitida transitoriamente en principio por la Ley 60 de 1993; sin embargo, ésta no derogó el Decreto 2277 de 1979 que en su artículo 2º definió la labor docente así:

“Las personas que ejercen la profesión docente se denominan genéricamente educadores. Se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de qué trata este Decreto. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional,

en los términos que determine el reglamento ejecutivo".

Tal definición fue reafirmada con el artículo 104 de la Ley General de Educación - Ley 115 de 1994-, al prever que los educadores son los orientadores del proceso de formación, enseñanza y aprendizaje de los educandos en cada establecimiento educativo, y que se encuentran sometidos permanentemente a las directrices, inspección y vigilancia de las diferentes autoridades educativas, como lo son el Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación correspondientes, por ende no gozan de autonomía en el desarrollo de sus funciones; ahora, que si requieren una permuta, un traslado, el otorgamiento de un permiso etc., dependen forzosamente de la decisión de las autoridades locales, que son las que administran la educación conforme el Estatuto Docente y la Ley 60 de 1993, en el territorio correspondiente.

Adicionalmente, el artículo 45 del Decreto 2277 de 1979, señala que a los docentes les está prohibido abandonar o suspender sus labores injustificadamente o sin autorización previa, y en el artículo 44, se delimita como deberes a su cargo los siguientes:

- "a) Cumplir la Constitución y las leyes de Colombia;*
- b) Inculcar en los educandos el amor por los valores históricos de la Nación y el respeto a los símbolos patrios;*
- c) Desempeñar con solicitud y eficiencia las funciones de su cargo;*
- d) Cumplir las órdenes inherentes a sus cargos que les impartan sus superiores jerárquicos;*
- e) Cumplir un trato cortés a sus compañeros y a sus subordinados y compartir tareas con espíritu de solidaridad y unidad de propósito;*
- f) Cumplir la jornada laboral y dedicar la totalidad del tiempo reglamentario a las funciones propias de su cargo;*
- g) Velar por la conservación de útiles, equipos, muebles y bienes que le sean confiados;*
- h) Observar una conducta pública acorde con el decoro y la dignidad del cargo;*
- i) Las demás que para el personal docente, determinen las leyes y los reglamentos ejecutivos."*

Ahora, respecto al horario que deben desarrollar los docentes, el artículo 57 del Decreto 1860 de 1994, reglamentario de la Ley 115 de 1994, establece que el calendario académico de todos los establecimientos educativos estatales y privados tendrán una sola jornada diurna, que la semana lectiva tendrá una duración promedio mínima de 25 horas efectivas de trabajo en educación básica primaria y de 30 horas en educación básica secundaria y en el nivel de educación media.

Así, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió, en fallos como el del 5 de Agosto de 1993¹, que el horario normal de trabajo de los maestros es el que corresponde a la jornada de los planteles educativos de enseñanza donde laboran a fin de cumplir con el pensum señalado a cada nivel de educación,

¹ Expediente No. 6199, C.P. Clara Forero de Castro.

independientemente de su intensidad horaria.

De lo anterior se infiere que 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.

9.5 - El Fenómeno Jurídico de la Prescripción.-

Para el caso en examen es importante evaluar en el proceso de reconocimiento en cada caso el fenómeno jurídico de la prescripción, efecto jurídico que es un modo que puede servir tanto para el surgimiento de derechos subjetivos (prescripción adquisitiva), como para extinguir obligaciones (prescripción extintiva), opera por el simple paso del tiempo y tiene en consideración elementos subjetivos como el ejercicio o inactividad de un derecho intrínseco. Al respecto, el Decreto Nacional 1848 de 1969, "Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968", en su artículo 102 señaló:

"Artículo 102º.- Prescripción de acciones.

Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual."

Es por ello, que para el reconocimiento y pago en los términos aquí anotados debe tenerse en cuenta el término de prescripción que establece la ley para el reclamo y disfrute de las prestaciones de los servidores públicos en los términos anotados, teniendo en cuenta en cada caso, las eventuales reclamaciones que oportunamente hayan sido presentadas y que hayan tenido efecto de interrupción del transcurso del tiempo por prescripción.

Las acciones correspondientes a los derechos regulados en materia de derecho laboral administrativo tienen una regla general de prescripción de tres (3) años, que se cuentan desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, o se haya interrumpido por una sola vez, salvo en los casos de prescripciones especiales establecidas en la ley como la señalada de manera específica para vacaciones contenida en el Decreto Nacional 1045 de 1978, artículo 23 en la que se expresa:

"DE LA PRESCRIPCIÓN. Cuando sin existir aplazamiento no se hiciere uso de vacaciones en la fecha señalada, el derecho a disfrutarlas o a recibir la respectiva compensación en dinero prescribe en cuatro años, que se contarán a partir de la fecha en que se haya causado el derecho. El aplazamiento de las vacaciones interrumpe el término de prescripción, siempre que medie la correspondiente providencia. Solo se podrán aplazar hasta las vacaciones correspondientes a dos años de servicio y por las causales señaladas en este decreto."

El simple reclamo escrito del servidor, recibido por el empleador acerca de un derecho debidamente determinado, interrumpe la prescripción por una sola vez, la cual comienza a contarse de nuevo a partir del reclamo y por un lapso igual al señalado para la prescripción correspondiente²

9.6 - De las pruebas obrantes en el proceso. Encuentra el Despacho que las pruebas arrimadas al expediente no tienen la propiedad de desvirtuar la presunción de legalidad de la que goza el acto administrativo acusado, por las siguientes razones:

Se observa que la demandante, a quien les correspondía la carga probatoria de demostrar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, al tenor del claro mandato consagrado en el artículo 167 del C.G.P, aplicable por remisión normativa del artículo 211³ del C.P.A.C.A., se conformó con arrimar al expediente documentos en copias, con las que se persiguen la declaratoria del acto, pues en el presente caso se adjuntó a unas copias de los contratos; anexa una certificación del Jefe de Recursos Humanos y Físicos del Municipio de Aguachica, quien certifica la prestación del servicio en los años 1993 al 1996.

Las prestaciones del servicio se presentaron en distintas fechas sin que se demuestre que por lo menos hubo alguna continuidad en el ejercicio del cargo por parte de la demandante, situación que se replica con la ausencia de testimonios, que le hubiesen impregnado a sus pretensiones todo el respaldo que se requiere para llevarle al director del proceso el grado de convicción que conduzca a la certeza de que había prestado sus servicios de manera continua y permanente y que tiendan a asemejarse a un contrato de trabajo, pues sus aseveraciones solo corroboran que laboró, pero de allí no se logra establecer que se dieran o se reunieran los elementos y las características propias de un contrato de trabajo, elementos indispensables de una sentencia estimatoria.

Este Despacho advierte que la decisión será denegar las pretensiones de conformidad a lo

² Dependencia 2214200 Bogotá DC, Agosto 31 de 2005 Concepto 033 de 2005 solicitud de consulta ante el Consejo de Estado sobre viabilidad de reconocimiento y pago de bonificación Especial de Recreación. Radicado 1 - 2004 - 51169.

³ C.P.A.C.A. Artículo 211. En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo, en lo que no esté expresamente regulado en este Código se aplicarán en materia probatoria las normas del Código de Procedimiento Civil.

expresado por la Sección Segunda del Consejo de Estado⁴, en observancia del precedente jurisprudencial, el cual tiene carácter vinculante, que en un caso similar estableció el tiempo para reclamar el reconocimiento y pago de los derechos laborales, y en uno de los apartes de la sentencia dijo:

(....)

“De acuerdo con los antecedentes jurisprudenciales citados, resulta claro que si bien la Sentencia que declara la existencia del contrato realidad es de carácter constitutivo, el interesado debe reclamar ante la administración los derechos laborales derivados del vínculo de trabajo, dentro de un plazo razonable.

Con el objeto de establecer el término en el que el que se debe petitionar en sede administrativa, resulta pertinente acudir al artículo 66 del C.C.A, que regula la figura del decaimiento administrativo en los siguientes términos:

“ARTICULO 66. PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: 1. Por suspensión provisional. 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho. 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos. 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto. 5. Cuando pierdan su vigencia”. (Las negrillas son de la Sala).

De la disposición transcrita se advierte que el legislador estableció un término de 5 años a partir de la firmeza de un acto, para que la Administración realice las gestiones tendientes a su ejecución, plazo que, a juicio de esta Sala, resulta razonable para que el interesado reclame los derechos derivados del vínculo laboral si se tiene en cuenta que la terminación del último contrato de prestación de servicios puede asimilarse, mutatis mutandi, al acto de retiro.

En otros términos: si un acto administrativo debe ejecutarse en un término de 5 años, a la luz del derecho a la igualdad entre las partes, ese sería el plazo que tiene el contratista del Estado para acudir a la administración pidiendo el reconocimiento de la relación laboral y el consiguiente pago de las prestaciones.

Para esos efectos, resultaría viable-desde un plano teórico-, asimilar la fecha de terminación del último contrato, al acto del retiro del servicio.

⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Segunda - subsección B -Consejero Ponente: Dr. Gustavo E. Gómez Aranguren (E) - Bogotá D.C., ocho (8) de Mayo de dos mil catorce (2014).-Ref: expediente No. 080012331000201202445 01 número interno 2725- 2012. Autoridades Nacionales. Actor: Jesús María Palma Parejo.

De este modo, tal como lo ha sostenido la Sala reiteradamente, antes de la Sentencia que declara la existencia del contrato realidad no puede hablarse de prescripción, pues ésta última se computa a partir de la exigibilidad del derecho.

Empero, armonizando los derechos laborales con los principios de preclusión, seguridad jurídica, razonabilidad, ponderación y, con la diligencia debida que debe acompañar las actuaciones de los administrados; concluida la relación contractual el interesado en reclamar la existencia del vínculo laboral y el pago de los derechos subyacentes al mismo, debe hacerlo dentro del plazo de los 5 años siguientes a la fecha de terminación del último contrato”.
Subrayado y negrillas son nuestras.

9.7.- Caso concreto.- En el presente caso conforme a las pruebas arrimadas al proceso, se observa que la demandante, quien tuvo el derecho y la oportunidad a reclamar en termino el pago de prestaciones sociales por prestar sus servicios laborales a el Municipio de Aguachica, quien desde el punto de vista de la realidad era subordinado, y se lo realizó mediante órdenes de Prestación de Servicios.

Pues bien, entiende el Despacho que el hecho de poder reclamar el pago de los derechos en cualquier tiempo sin un límite claro para el ejercicio de su derecho de reclamación lo que indebidamente no se le pagó, afectaría uno de los pilares de cualquier sistema jurídico, cual es la seguridad jurídica, entendida ésta como el aspecto de certeza de las actuaciones y relaciones jurídicas, que impide colocar a alguien en la indefinición, en relación con su actuar, para determinar si éste estuvo o no ajustado a derecho y con ello la firmeza de las relaciones jurídicas.

Esa firmeza de la actuación jurídica tanto de los particulares como de las autoridades públicas, debe ser evaluada desde el aspecto procedimental de las actuaciones jurídicas, con ello entonces ha de tenerse en cuenta los extremos temporales que el ordenamiento jurídico da a los administrados para ejercer y reclamar sus derechos ante las autoridades públicas instituidas para tal fin.

Es claro que cuando una relación contractual irregular, como la del presente caso que consiste en la contratación periódica de personal para desarrollar labores docentes mediante contratos de prestación de servicios, no se le podía exigir al demandante que en cada contrato demandara el pago de sus prestaciones sociales al vencimiento de ellos, dado que de una parte, de seguro que si así lo hubiere hecho, no le habría dado la oportunidad de suscribir el siguiente contrato; lo que quiere decir que se encontraba en una situación real de inferioridad negocial y más cuando de seguro el sustento propio y el de su familia derivaba de lo que se le pagaba por su trabajo realizado bajo dicha modalidad contractual irregular.

Así las cosas el término de prescripción de los derechos laborales, conocidos como prestaciones sociales comunes, es decir, cesantías, intereses a las cesantías, prima de servicios, prima de

navidad, entre otras, debe contarse desde el momento en que los beneficiarios de ellas estuvieron en una posición que les permitía ejercer su derecho a reclamar lo que consideraban debido, sin el correspondiente miedo a una acción laboral en su contra.

La Sala de Corte Constitucional con ocasión de la revisión de la Tutela No. 3197, sentencia T-552, del 7 de octubre de 1992, hizo entre otras precisiones sobre el Derecho Fundamental al Debido Proceso Administrativo, la de que "es un conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones". Dentro de aquellas circunstancias, se encuentran los medios, que el conocimiento jurídico denomina "recursos", a disposición de los administrados para defenderse de los posibles desaciertos de la administración, bien sea irregularidad formal, injusticia o inconveniencia, hipótesis todas previstas en la ley. Y no dejar esas actuaciones las cuales considera vulneradoras de sus derechos, en un estado de abandono de manera inexorable en el tiempo, pudiéndolos ejercer en un tiempo prudente y conveniente, trayendo consigo una incertidumbre jurídica, y la pérdida de la oportunidad.

Por lo tanto si los beneficiarios realizan la reclamación dentro del término de los tres (3) años siguientes a la presentación de la situación en que podían reclamar sus derechos, sin que ello suscitara acciones de la administración en su contra, entonces tiene plena aplicación la doctrina jurisprudencial sobre la no prescripción de los derechos laborales; pero si su reclamación la realiza una vez vencido el término de los tres (3) años, a partir del momento en que, sin miedo a represalias podía reclamar, ha de aplicar la prescripción de los derechos laborales, en aras de garantizar la seguridad jurídica y la indefinición en el tiempo de las situaciones jurídicas.

Por lo que no es de recibo de este Despacho que se pretenda el reconocimiento de una relación laboral y el pago de unas prestaciones sociales y demás acreencias laborales, soportado en unos contratos de Prestación de servicios donde el más reciente data de más de dieciocho (18) años y el más antiguo de más de veintiún (21) años, sin que exista o se halla probado dentro del proceso algún constreñimiento, presión indebida, y/o amenaza por parte de la Administración Municipal, para que la aquí demandante no hubiese realizado en termino el reclamo de las prestaciones adeudadas.

Por ende, le correspondía a la demandante, demostrar en forma plena y completa, los actos y hechos jurídicos de donde procede el derecho, máxime si ninguna de las partes goza en el proceso colombiano de un privilegio especial que permita tener por ciertos los hechos simplemente enunciados en su escrito, si no que cada una de ellas deberá acreditar sus propias aseveraciones.

Advierte el despacho que estando el proceso para proferir sentencia, las partes allegan un documento en el que los miembros del comité de conciliación del Municipio de Aguachica, recomienda conciliar las pretensiones de la presente demanda, este Despacho no reconocerá

dicha propuesta por considerar que la misma afecta el patrimonio del Municipio, en el entendido que los derechos que se derivaban de los contratos de prestación de servicios reclamados por la demandante se encuentran prescritos. Por lo que para el Despacho con los elementos probatorios aportados en la demanda, declarará la no prosperidad de las pretensiones y se lo hará en la parte resolutive de esta sentencia.

Por consiguiente, la actuación de la demandada al negarse a pagar las prestaciones sociales reclamadas por la demandante, no será objeto de censura alguna, al no haberse establecido que se violaran las normas constitucionales y legales alegadas en la demanda; y en tal sentido se negarán las súplicas de la demanda.

Costas. Finalmente, teniendo en cuenta que las pretensiones persiguen un reconocimiento laboral y considerando que la parte demandante no observó una conducta dilatoria o de mala fe dentro de la actuación surtida dentro de este proceso, este Despacho no condenará en costas.

Por lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO. Negar las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

TERCERO: Una vez en firme esta sentencia, devuélvase a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si lo hubiere y archívese el expediente dejando las constancias del caso.

Notifíquese y Cúmplase


JAIME ALFONSO CASTRO MARTÍNEZ
Juez Primero Administrativo del Circuito de Valledupar.

PFMA