



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

REFERENCIA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACCIONANTE:	GERMÁN GONZÁLEZ IREGUI
ACCIONADO:	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA
EXPEDIENTE:	500013333002-2018-00210-00

Procede el Despacho a proferir sentencia en el presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

1. SÍNTESIS DE LA DEMANDA

1.1. Medio de control

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, impetró demanda GERMÁN GONZÁLEZ IREGUI, contra el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE “SENA” – REGIONAL META, cuya pretensión es que se declare la nulidad del Oficio No. 2-2017-003025 de fecha 21 de julio de 2017, suscrito por el Director Regional Meta de dicha entidad. A título de restablecimiento del derecho se declare que entre las partes existió una relación laboral entre el 23 de julio de 2007 y el 11 de diciembre de 2015 sin solución de continuidad, en la que el demandante se desempeñó como Instructor Grado 20; y como consecuencia de ello, se ordene el reconocimiento y pago de todas las prestaciones derivadas de dicha relación laboral durante el tiempo de vinculación, incluyendo los aportes al Sistema General de Seguridad Social en salud, pensiones y riesgos laborales en el porcentaje que le correspondía como empleador.

1.2. Sustento fáctico

La fijación del litigio fue establecida en la audiencia inicial de fecha 1 de agosto de 2019, fase procesal que quedó en firme y sobre la cual no hay mérito para



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

declaratoria de nulidad ni sanear situación anormal (pág. 78-83 del expediente digital¹).

En dicha etapa quedó sentado lo siguiente:

«4.1. Hechos probados»

- El señor GERMÁN GONZÁLEZ IREGUI prestó sus servicios a través de contratos de prestación de servicios con el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, dentro del periodo comprendidos en estos (23 de julio de 2007 y el 11 de diciembre de 2015), para desarrollar labores consistentes en impartir formación como instructor y/o profesional en el área de sistemas, según el mismo acto acusado, describe 12, en concordancia con la certificación dada por la entidad demandada visibles a folios 20, 28-30 y 31-80.
- Con oficio No. 2-2017-003025 del 21 de julio de 2017, la entidad demandada negó las súplicas que la parte demandante realizó mediante la petición del 1 del mismo mes y año (fol. 20-21).

4.2. Hechos no probados o en discusión

Los hechos que sugieren que en la prestación de los servicios por parte del demandante existió un horario laboral, continuada dependencia y subordinación hacia la entidad contratante.

4.3. Fijación de las pretensiones según el litigio

Declarar la nulidad del acto administrativo N°. 2-2017-003025 del 21 de julio de 2017, proferidos por el Director Regional – Meta del SENA. Declarar que entre el SENA y el demandante existió una relación de trabajo permanente como empleado público, desempeñándose esté como instructor grado 20, entre el veintitrés (23) de julio del año 2007 y el once (11) de diciembre del año 2015.

Condenar al SENA a título de restablecimiento del derecho, al pago de cesantías, bonificaciones, indemnizaciones y demás adehalas a que tenga derecho el demandante frente a los instructores de planta correspondiente al instructor grado 20, según lo establecido en la Resolución No 2693 del 15 de noviembre de 2007, por medio de la cual se adoptó el manual del prestaciones sociales y otros pagos asociados a la nómina para los empleados públicos y trabajadores oficiales del SENA, en las cifras detalladas en el escrito de demanda.

4.4. Problema Jurídico

El problema jurídico se centra en determinar si entre el señor GERMÁN GONZÁLEZ IREGUI y el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA – REGIONAL META

¹ TYBA, nombre del archivo: [05IncorporaExpedienteDigitalizado.Pdf](#), Certificado de Integridad: 4C41F68AC5FD679D2E391106BA0279008109D972.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

existió una relación laboral encubierta mediante contratos de prestación de servicios, y concomitante con lo anterior, si le asiste el derecho de que se le reconozcan los derechos laborales inherentes a esa relación laboral, en aplicación de los artículos 13 y 53 de la Constitución Política, entre el veintitrés (23) de julio del año 2007 y el once (11) de diciembre del año 2015. (...)»

2. ALEGACIONES DE LAS PARTES

Durante el término del traslado para alegar de conclusión, las partes se pronunciaron de la siguiente manera:

2.1. La parte demandante, indicó que con la prueba testimonial se demostró que el demandante prestó sus servicios cumpliendo el horario de trabajo fijado por el SENA dentro de la programación académica fijada por la institución; además, los servicios fueron prestados de manera personal en las dependencias de la entidad, lo cual se desprende igualmente de los contratos suscritos; el SENA le cancelaba al demandante mensualmente unos emolumentos por los servicios prestados, y que las funciones eran las mismas que realizaban otros instructores que sí tenían una relación laboral con la entidad.

Añadió que también obran pruebas documentales que dan cuenta de la continuada subordinación bajo la cual estuvo el demandante con la entidad, verbigracia los reportes mensuales y control diario de clases que suscribía el señor González Iregui junto con su jefe inmediato, los diferentes correos electrónicos que le eran enviados al igual que a otros instructores, en los que se ordenaba asistir a reuniones, recordaba la necesidad de puntualidad en sus tres jornadas laborales.

Finalizó indicando que si bien es cierto que durante la relación contractual se presentaron algunas interrupciones entre la suscripción de uno y otro de los 12 contratos, esto se debió a que terminaba la jornada académica en diciembre y se reanudaba el año siguiente, sin embargo, se presume que se trataba de las vacaciones. (Pág. 181-189)

2.2. El Servicio Nacional de Aprendizaje, señaló que si bien existe el “control diario de clases contratistas docentes”, el cumplimiento de un horario por sí solo no configura el elemento de la subordinación, ya que en desarrollo de la actividad contractual es normal la coordinación de actividades y el uso de un horario para



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

cumplir las obligaciones contraídas por las partes, y en consecuencia, lo único que se demuestra con esta situación en el caso concreto, es que la forma de contratación era por un número determinado de horas de instrucción, sin establecer por regla general plazos máximos para ello; y que las actividades como rendir informes mensuales de ejecución del contrato, pasar planillas o hacer la planeación académica del mes siguiente, no pueden considerarse por sí mismas como elementos de subordinación laboral, pues hacen parte de la ejecución y de las relaciones de coordinación propias del contrato de prestación de servicios, apreciaciones estas que sustenta en pronunciamientos del Consejo de Estado.

Manifestó que de la testimonial recaudada se descarta igualmente la subordinación, concluyendo que: *i)* el demandante debía cumplir con unas horas de instrucción fijadas en los contratos suscritos, que variaban entre 800, 950, 400 y 600 horas, sin que existiera un horario como el que debe cumplir un instructor de planta; *ii)* no existió continuidad pues el inicio y terminación de cada contrato estaba sujeto al periodo académico, y cuando este culminaba el demandante no prestaba sus servicios; *iii)* no existe certeza sobre la manera en que se desarrolló el vínculo contractual, pues los testigos manifestaron que no les constaban las condiciones de tiempo, modo y lugar en que el demandante prestó sus servicios a la entidad.

Se refirió específicamente al Contrato 140 de 2015, para indicar que el demandante contaba con bastante tiempo libre para desarrollar otras actividades al servicio de entidades públicas o privadas, pues además de mantener su relación contractual con el SENA, también sostenía otras vinculaciones de la misma índole, verbigracia las que se vislumbran en su hoja de vida como experiencia, con el Instituto de Seguros Sociales del 20 de marzo de 2007 al 31 de mayo de 2010 en calidad de Ingeniero de Sistemas Especialista en Auditoría, y con el Instituto Politécnico Agroindustrial del 28 de julio al 30 de noviembre de 2007 como docente. (Pág. 149-163)

3.4. EL MINISTERIO PÚBLICO, no conceptuó.

II. CONSIDERACIONES



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

1. PROBLEMA JURÍDICO

Como se indicó en precedencia, fue fijado en la audiencia inicial y se centra en determinar si entre el señor GERMÁN GONZÁLEZ IREGUI y el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA – REGIONAL META existió una relación laboral encubierta mediante contratos de prestación de servicios, y concomitante con lo anterior, si le asiste el derecho de que se le reconozcan los derechos laborales inherentes a esa relación laboral, en aplicación de los artículos 13 y 53 de la Constitución Política, entre el veintitrés (23) de julio del año 2007 y el once (11) de diciembre del año 2015.

2. ANÁLISIS JURÍDICO

En el sub examine se estudia la existencia de una relación laboral, presuntamente encubierta en contratos de prestación de servicios, que, según la demanda, desconocieron una verdadera relación de servicio, en consecuencia, se debe establecer la realidad de las labores desarrolladas por el demandante, para luego definir si estas participaban de los elementos de una relación legal y reglamentaria, o eran propias de un contrato de prestación de servicios.

El análisis se fundamentará en el principio constitucional *de - primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por lo sujetos de las relaciones laborales -* consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política. De acuerdo a este, la actividad desplegada por los individuos en las relaciones de trabajo, debe regirse por las premisas jurídicas y legales que regulan la materia, las cuales priman sobre las formalidades establecidas por quienes intervienen en la relación laboral, en este orden empleador y empleado no pueden so pretexto de una formalidad desconocer los lineamientos que la ley dispone sobre la materia, máxime cuando aquellas formalidades van en detrimento del trabajador.

Respecto de este principio, la Corte Constitucional expuso en la sentencia C - 665 de 1998, al ocuparse del estudio de exequibilidad del inciso 2° del artículo 2 de la Ley 50 de 1990, señaló:

“Y si la realidad demuestra que quien ejerce una profesión liberal o desarrolla un contrato aparentemente civil o comercial, lo hace bajo el sometimiento de una subordinación o



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

dependencia con respecto a la persona natural o jurídica hacia la cual se presta el servicio, se configura la existencia de una evidente relación laboral, resultando por consiguiente inequitativo y discriminatorio que quien ante dicha situación ostente la calidad de trabajador, tenga que ser este quien deba demostrar la subordinación jurídica."

Nuestro máximo órgano de cierre en lo Contencioso Administrativo no es ajeno al tema, y su evolución jurisprudencial al respecto fue expuesta en el siguiente pronunciamiento²:

"Al respecto, esta Corporación en fallos como el del 23 de junio de 2005 proferido dentro del expediente No. 0245 por el Dr. Jesús María Lemos Bustamante, ha reiterado la necesidad de que se acrediten fehacientemente los tres elementos propios de una relación de trabajo, pero en especial que se demuestre que la labor se prestó en forma subordinada y dependiente respecto del empleador (...)

(...) Tal tesis, se contraponen a la Jurisprudencia anterior en la que se sostuvo que entre contratante y contratista podía existir una relación de coordinación en sus actividades, de manera que concurra un sometimiento a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de horario, el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores o de tener que reportar informes sobre sus resultados, sin que ello signifique necesariamente la configuración del elemento de subordinación. Así se estipuló en sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado del 18 de noviembre de 2003, Rad. IJ-0039 M. P. Nicolás Pájaro Peñaranda (...)

(...) El razonamiento transcrito fue replanteado por la Sección Segunda, que en fallos como el inicialmente citado del 23 de junio de 2005, volvió a la tesis primigenia que había sido trazada ya desde la sentencia del 18 de marzo de 1999, con ponencia del Magistrado Flavio Rodríguez Arce (Exp. 11722 – 1198/98).

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se recoge, que para acreditar la existencia de una relación laboral, es necesario probar los tres elementos inicialmente referidos, pero especialmente, que el supuesto contratista desempeñó una función pública en las mismas condiciones de subordinación y dependencia que sujetarían a cualquier otro servidor público, constatando de ésta manera, que las actividades realizadas no son de aquellas indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales.

La Sala ha hecho prevalecer entonces, la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formas, cuyos supuestos fácticos deben ser materia de prueba.

² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, M. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, sentencia del cuatro (4) de marzo de dos mil diez (2010), expediente número 85001-23-31-000-2003-00015-01.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Así, cuando se logra desvirtuar el contrato de prestación de servicios, se ha concluido el necesario reconocimiento de las prestaciones sociales causadas por el periodo realmente laborado, atendiendo a la causa jurídica que sustenta verdaderamente dicho restablecimiento, que no es otra que la relación laboral encubierta bajo un contrato estatal, en aplicación de los principios de igualdad y de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral consagrados en los artículos 13 y 53 de la Carta Política respectivamente, superándose de ésta manera la prolongada tesis que prohijaba la figura indemnizatoria como resarcimiento de los derechos laborales conculcados. (...)

Y en pronunciamiento más reciente indicó que³:

“Sobre esta última condición para suscribir contratos de prestación de servicios, vale la pena señalar, que se debe restringir a aquellos casos en los que la entidad pública requiere adelantar labores ocasionales, extraordinarias, accidentales o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional; porque, si contrata por prestación de servicios, personas que deben desempeñar exactamente las mismas funciones que de manera permanente se asignan a los demás servidores públicos, se desdibuja dicha relación contractual.”

Entonces, en observancia del principio de primacía de la realidad consagrado en el artículo 53 de la constitución, no es la forma de vinculación al servicio público la que determina la relación existente sino la manera como fue desarrollada la labor, así, para que se desnaturalice el contrato de prestación de servicios y adquiera calidad de relación laboral, en este caso, que participa de los elementos de una relación legal y reglamentaria, es necesario demostrar la existencia de los tres elementos básicos de toda relación laboral: i) prestación personal del servicio, ii) subordinación y iii) remuneración como contraprestación por los servicios prestados.

Frente a los elementos de la relación laboral, es importante resaltar que la subordinación es el elemento que representa más importancia al momento de analizar el contrato realidad, porque da cuenta de la dependencia en el desarrollo de la función pública y desvirtúa de tajo la autonomía que reviste el contrato de prestación de servicios; sobre la subordinación en el reconocimiento de la relación laboral la H. Corte Constitucional⁴ señala lo siguiente:

³³ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION SEGUNDA - SUBSECCION A - Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ - Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil dieciséis (2016) - Radicación número: 66001-23-31-000-2012-00241-01(2525-14) - Actor: JAIRO GIRALDO VALENCIA - Demandado: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-154 de 19 de marzo de 1997.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

"(...) el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales ; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente."

Así las cosas, la declaración de la relación laboral con fundamento en el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, depende fundamentalmente de la actividad probatoria de la parte demandante, dirigida a desvirtuar la naturaleza contractual de la relación suscrita y la presencia real dentro de la actividad desplegada de los elementos de la relación, especialmente el de subordinación, que es el que descubre la existencia de una relación de servicio encubierta.

Dicho lo anterior se hace necesario el análisis del material probatorio arrimado al plenario, en aras de establecer las condiciones reales en que GERMÁN GONZÁLEZ IREGUI prestó sus servicios en la entidad demandada.

3. DE LO PROBADO EN EL PROCESO.

En el sub examine las pretensiones tienen su fundamento en la prestación de un servicio personal de carácter laboral, según dice la demanda, mediante contratos de prestación de servicios que se cumplieron entre el 23 de julio de 2007 y el 11 de diciembre de 2015.

1. Analizado el material probatorio, se tiene que la vinculación con la entidad demandada se conoce por medio de los distintos documentos obrantes en el plenario (pág. 50-124 del Cuaderno 1 del expediente digital⁵, así como del

⁵ TYBA, nombre del archivo: [03IncorporaExpedienteDigitalizado.Pdf](#), Certificado de Integridad: [D27A48F5FBA33C7FB8CFE665D84309B25BD699B8](#).



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

expediente administrativo allegado con la contestación de la demanda⁶), de los cuales se desprende que el demandante prestó sus servicios para el Servicio Nacional de Aprendizaje – Centro de Formación Profesional de Industria y Servicios del Meta, a través de contratos de prestación de servicios celebrados de manera directa con la entidad, desempeñando funciones como Instructor Contratista, de la siguiente manera:

- ✓ Contrato de Prestación de Servicios N° 074 del 23 de julio de 2007, por el periodo comprendido entre del 23 de julio y el 15 de diciembre de 2007.
- ✓ Contrato de Prestación de Servicios N° 059 del 14 de marzo de 2008, por el periodo comprendido entre el 31 de marzo y el 30 de noviembre de 2008.
- ✓ Contrato de Prestación de Servicios No. 086 del 5 de marzo de 2009, por el periodo entre el 6 de marzo y el 30 de diciembre de 2009.
- ✓ Contratos de Prestación de Servicios N° 069 del 27 de enero de 2010 y 327 del 18 de agosto de 2010, por el periodo comprendido entre el 2 de febrero y el 15 de diciembre de 2010.
- ✓ Contrato de Prestación de Servicios N° 033 del 11 de febrero de 2011, por el periodo comprendido entre el 17 de febrero y el 30 de junio de 2011.
- ✓ Contrato de Prestación de Servicios N° 556 del 15 de julio de 2011, por el periodo comprendido entre el 18 de julio y el 17 de noviembre de 2011/ 15 diciembre 2011.
- ✓ Contrato de Prestación de Servicios N° 0167 del 30 de enero de 2012, por el periodo comprendido entre el 14 de febrero al 28 de junio de 2012.
- ✓ Contrato de Prestación de Servicios N° 664 del 12 de julio de 2012, por el periodo comprendido entre el 17 de julio y el 5 de diciembre de 2012.
- ✓ Contrato de Prestación de Servicios N° 089 del 25 de enero de 2013, por el periodo comprendido entre el 1° de febrero y el 30 de noviembre de 2013 / 13 de diciembre – prorroga del 1 al 13 de diciembre.
- ✓ Contrato de Prestación de Servicios N° 280 del 18 de enero de 2014, por el periodo comprendido entre el 1° de febrero y el 31 de agosto de 2014.
- ✓ Acta de Adición y Prórroga al Contrato de Prestación de Servicios N° 280 del 18 de enero de 2014, por tres (3) meses y doce (12) días, a partir del 1° de septiembre de 2014, hasta el 12 de diciembre del mismo año.

⁶ TYBA, nombre del archivo: [06IncorporaExpedienteDigitalizado.Pdf](#), Certificado de Integridad: [DE36EFA26C49A5D97AEBD72B581142D9B72EF1BF](#).



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

- ✓ Contrato de Prestación de Servicios N° 140 del 30 de enero de 2015, por el periodo comprendido entre el 30 de enero y el 11 de diciembre de 2015.

2. Al verificar los contratos suscritos, se observa que en todos se plasmó una cláusula relativa al pago de los servicios prestados por el contratista, lo cual configura el elemento de remuneración.

3. En relación con la prestación personal del servicio, esta se desprende del objeto de los contratos suscritos (*“impartir xx horas de formación profesional”* y *“prestar los servicios personales como INSTRUCTOR contratista”*), y se ratifica con las obligaciones contractuales adquiridas, así como con los Cuadros de Control Diario de Clases allegados, aunado a que es sabido por los usos comunes que el servicio de docencia debe prestarse de manera personal.

Acreditados los elementos de prestación personal del servicio y la remuneración, es del caso analizar si se cumplió el último elemento necesario para que se configure la relación laboral, es decir, LA SUBORDINACIÓN, de lo cual se destaca en la prueba testimonial recaudada en la audiencia de pruebas celebrada 11 de octubre de 2019⁷ (pág. 110-111), lo siguiente:

- El señor **Heymer Efrén Herrera Martínez** señaló que es Ingeniero de Sistemas de profesión y actualmente se desempeña como Jefe de Sistemas de la Clínica Cardiovascular de esta ciudad, y conoció al demandante siendo su estudiante en el SENA para el año 2014 en el curso Tecnológico de Análisis y Desarrollo de Sistemas de Información “ADSI” en la modalidad presencial horario nocturno, de lunes a viernes de 6:00 pm a 10:00 pm, que era el ofrecido por el SENA al momento de inscribirse o postularse para hacer el curso, y el demandante como docente cumplía este horario para impartir las clases. Indicó que en dos o tres ocasiones observó que pasaban dos personas (uno era el Coordinador) a verificar la gestión del demandante como docente. Puntualizó que las clases siempre eran dictadas por el demandante en las instalaciones del SENA. Informó que cuando llegaba a recibir las clases a las 6:00 pm el demandante estaba dictando clases a otro grupo y en ocasiones debían esperar a que estas culminaran para iniciar las suyas, concluyendo que el demandante debía prestar sus servicios como docente en tiempo adicional al horario en el que el deponente recibía clases en horario nocturno, pero no tiene certeza de cuánto tiempo más.

⁷ TYBA, nombre del archivo: [08IncorporaExpedienteDigitalizado.Pdf](#), Certificado de Integridad: [B833174C9B211438228BC6A7C3AFFFC73CC6182E](#).



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

- El señor **José Elías Vargas Ardila** indicó que es de profesión Administrador de Empresas y prestó sus servicios en el SENA, inicialmente desde el año 1987 como funcionario administrativo, luego se desvinculó en virtud de un proceso de reestructuración y volvió en el año 2010 a prestar sus servicios esta vez como Instructor Contratista donde conoció al demandante que cumplía la misma labor, hasta el 7 de diciembre de 2015. Señaló que las funciones que desempeñaba el demandante eran las mismas para todos los instructores, desde el grado 1 hasta el grado 20, e incluían asistir a las reuniones que fueran convocadas, asistir a los sitios donde se le indicara que debía ir a impartir formación profesional, de acuerdo con la orden que a respecto le fuera impartida, ya que como instructores no son autónomos, debían rendir informes al jefe inmediato que en la estructura del SENA era el Coordinador Académico. Informó que los servicios que prestaba el demandante eran en formación presencial “en sitio” siempre en las instalaciones de la entidad, y en caso de realizarse en lugar distinto, debía mediar autorización del Coordinador, y la gestión se realizaba siguiendo los lineamientos impartidos por la entidad, de manera permanente durante la duración del contrato, cumpliendo un número de horas diarias. Dijo que los programas de formación son elaborados por el SENA y el instructor solo debe ejecutarlos de acuerdo a la planeación que ordene el Coordinador, quien a su vez fijaba los horarios para dictar las clases. Añadió que los instructores de la planta de personal de la entidad realizaban las mismas funciones que los instructores contratistas, seguían la misma duración de las clases, el mismo manual de funciones. Indicó que entre uno y otro contrato podrían transcurrir entre 30 y 40 días, y su duración dependía de la meta y la terminación de los programas de formación. Enfatizó que no existía ninguna autonomía para prestar el servicio de instrucción, pues debían acogerse siempre a las directrices que sobre todos los aspectos relacionados con las clases impartiera el Coordinador Académico.

De lo narrado por los testigos, y en especial, por el señor José Elías Vargas Ardila, se puede concluir que el señor GERMÁN GONZÁLEZ IREGUI no era autónomo en su gestión como instructor, pues debía ceñirse a las directrices fijadas por el SENA para la ejecución de los programas pedagógicos, que abarcaban absolutamente todos los aspectos, como horarios, fijación del programa académico, lugar donde se dictaban las clases, en caso de ser necesario movilizarse con los estudiantes se requería autorización previa del Coordinador Académico, quien además fungía como superior jerárquico y llevaba un control permanente sobre el cumplimiento de las clases, aspectos que configuran una total subordinación; y sobre todo, que en cuanto a la prestación del servicio de instrucción, no existía ninguna diferencia con los instructores de planta de la entidad, lo cual configura una trasgresión al derecho a la igualdad.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Por otro lado es necesario establecer conforme a la realidad descrita, si la actividad realizada se rige bajo los parámetros de un contrato estatal de prestación de servicios personales como lo dispone el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, o si en cambio, participa de los presupuestos de un régimen legal y reglamentario aplicable a los empleados públicos. Corolario de lo anterior se debe determinar el régimen aplicable a la clase de empleo que desempeñó el demandante en el SENA.

Entonces, la Ley 119 de 1994 *“Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones”*, establece en su artículo 4 las funciones de dicha entidad, así:

“ARTÍCULO 4o. FUNCIONES. Son funciones del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, las siguientes:

(...)

2. Velar por el mantenimiento de los mecanismos que aseguren **el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias**, relacionadas con el contrato de aprendizaje.

(...)

6. Adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional, **en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas**.

(...)

9. Organizar programas de formación profesional integral para personas desempleadas y subempleadas y programas de readaptación profesional para personas en situación de discapacidad.

10. Expedir títulos y certificados de los programas y cursos que imparta o valide, dentro de los campos propios de la formación profesional integral, en los niveles que las disposiciones legales le autoricen.

(...)” (Subraya y resalta el Despacho)

Por su parte, el Decreto 1424 de 1998 *“Por el cual se establece el sistema salarial de evaluación por méritos para los Instructores del Servicio Nacional de Aprendizaje-Sena”*, estableció el concepto de “Educación” en los siguientes términos:

“ARTICULO 22. EDUCACION. Se entiende por educación el desarrollo de facultades físicas, intelectuales o morales mediante la aplicación de una serie de contenidos académicos realizados en establecimientos o instituciones educativas, públicas o



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

privadas, oficialmente reconocidas y aprobadas, que conduzcan a la obtención de certificados, títulos o grados.”

Y el artículo 2° del Decreto 1426 de 1998 *“Por el cual se establece el sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos públicos del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA”* fija las funciones del cargo de Instructor así:

“Comprende los empleos cuyas funciones principales consisten en impartir formación profesional, desempeñar actividades de coordinación académica de la formación e investigación aplicada.”

Del anterior recuento normativo, se desprende que el cargo de Instructor, al interior del Servicio Nacional de Aprendizaje tiene entre sus funciones, ejecutar actividades de tipo académico, siendo dicha entidad responsable de impartir formación laboral y profesional a sus aprendices, certificando las actividades académicas que desarrolla.

Al hablarse de formación educativa, resulta necesario traer a colación la Ley 115 de 1994 *“Por la cual se expide la ley general de educación”*, que en su artículo primero hace referencia precisamente a su objeto, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LEY. La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.

De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal⁸ e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas en situación de discapacidad física⁹, sensorial y psíquica, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.

⁸ El concepto “educación no formal” fue reemplazado por “educación para el trabajo y desarrollo humano”, a través de la Ley 1064 de 2006.

⁹ Término corregido conforme a la sentencia C-458 de 2015.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

La Educación Superior es regulada por ley especial, excepto lo dispuesto en la presente Ley.”

Y más adelante, el artículo 2° ibídem, prescribe:

“ARTÍCULO 2o. SERVICIO EDUCATIVO. El servicio educativo comprende el conjunto de normas jurídicas, los programas curriculares, la educación por niveles y grados, la educación no formal*, la educación informal, los establecimientos educativos, las instituciones sociales (estatales o privadas) con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación.”

Los artículos 36 y 37 de la norma en comento, definen la educación no formal, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 36. DEFINICIÓN DE EDUCACIÓN NO FORMAL.* La educación no formal es la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos en el Artículo [11](#) de esta Ley.”

“ARTÍCULO 37. FINALIDAD. La educación no formal* se rige por los principios y fines generales de la educación establecidos en la presente ley. Promueve el perfeccionamiento de la persona humana, el conocimiento y la reafirmación de los valores nacionales, la capacitación para el desempeño artesanal, artístico, recreacional, ocupacional y técnico, la protección y aprovechamiento de los recursos naturales y la participación ciudadana y comunitaria.”

De esta manera se pudo colegir que el servicio prestado por la entidad demandada a sus aprendices, se enmarca dentro del sistema educativo nacional como una educación para el trabajo y desarrollo humano (antes “educación no formal”), por lo cual, la normatividad que regula su actividad, debe analizarse en armonía con la que regula el servicio público de la educación, de lo que es dable concluir que sus instructores deben ceñirse a unas pautas legalmente establecidas, descartándose desde la normatividad que regula dicha actividad, que pueda existir algún tipo de independencia en la prestación del servicio por parte de los instructores.

Mal podría sostenerse entonces, que existió una relación de coordinación, cuando la actividad del señor GERMÁN GONZÁLEZ IREGUI se cumplió de conformidad



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

con las orientaciones emanadas por los coordinadores del SENA, prestando sus servicios de manera subordinada y no bajo su propia dirección y gobierno, tal como efectivamente lo ratificaron los testigos.

Ahora, pese a que el apoderado de la entidad alega que el demandante en algunos momentos durante la vinculación con el SENA también prestaba sus servicios para otras entidades, como el Instituto de Seguros Sociales, tiene que decirse que sobre ello la única prueba que obra en el plenario es la hoja de vida que aportaba el señor GERMÁN GONZÁLEZ IREGUI como soporte para la suscripción de los contratos, en la que se acompañaba certificación emitida por dicha entidad indicando que prestó sus servicios en virtud de contrato de prestación de servicios, pero de dicha vinculación se desconocen los pormenores, como por ejemplo intensidad horaria y si tenía plena autonomía para acordar la prestación del servicio, cosa que no ocurría con el SENA, por lo que no es posible que con esta prueba precaria se pueda desvirtuar la subordinación acreditada en el plenario con el caudal probatorio antes señalado, siendo plausible que cumpliera estas funciones en su tiempo libre, tal como el mismo apoderado de la entidad lo ponía de presente al indagar sobre este aspecto a los testigos, al preguntarles si tenían conocimiento sobre las actividades que desarrollaba el demandante en sus ratos libres.

Para el Despacho lo relevante en el presente caso es que se acreditó que no existió ninguna diferencia en las funciones y manera de cumplirlas con el personal de planta de la entidad, conclusión a la que se arriba no solo por el testimonio rendido por el señor José Elías Vargas Ardila, sino por las certificaciones que se expedían por la misma entidad como soporte para justificar los procesos de contratación, en los que se indicaba que:

“...en este Centro de Formación Profesional no existe personal de planta suficiente, ni especializado que desarrolle las funciones de Instructores para la integración con la Media Técnica, para atender las metas establecidas en el Plan Operativo Anual de la vigencia 2009, ni cubrir las necesidades del sector productivo del departamento del Meta que atiende este Centro de Formación Profesional. Por todo lo anterior, se hace necesario contratar instructores evaluadores en las especialidades de Análisis y desarrollo de sistemas de información...”. (Expediente Administrativo allegado con la contestación de la demanda)

De lo anterior resulta claro que la contratación del personal de instructores tenía como único objeto solventar el déficit de oferta en la mano de obra, y que por los



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

objetivos misionales de la entidad, debían cumplir las mismas funciones que el personal de planta, lo cual se concluye además del análisis normativo antes realizado.

Así las cosas, se tiene que las actividades que desempeñó el demandante fueron ejercidas bajo subordinación, además de ser las mismas que cumplían empleados de planta de la entidad, empleos que dentro de la clasificación de personal se ubican dentro de los de carrera administrativa, regidos por el régimen legal y reglamentario de los empleados públicos, por lo mismo, la vinculación a estos cargos mediante contrato de prestación de servicios no es procedente, y si bien es cierto el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, autoriza la celebración de contratos de prestación de servicios para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, también lo es, que la misma disposición hace la salvedad en el sentido de que se debe contratar, cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta, o requieran conocimientos especializados, y segundo, que se contraten por un término estrictamente indispensable.

En el caso concreto, no se percibe que los servicios personales cumplidos por el demandante sean de aquellos que no pueda realizar el personal de planta, en cuanto su duración, dice la ley, será - *por el término estrictamente indispensable* -, lo que conlleva a que la utilización de la figura contractual sea extraordinaria, y opere sólo para salvar situaciones especiales de la administración pero no para convertir el contrato de prestación de servicios en una relación permanente, continua y estable, porque soslaya el principio de la primacía de la realidad, desvirtuando la relación legal y reglamentaria señalada para los empleados públicos.

En esos términos, en el presente asunto se materializó una relación laboral que si bien no confiere la calidad de empleado público, da lugar a declarar que las labores prestadas por la parte actora participaban de los elementos de una relación laboral, toda vez que no solo es la vulneración a la ley la que se materializa, sino la trasgresión a un principio de fundamento constitucional, el que resulta quebrantado con el actuar de la administración, debiendo esta asumir la protección y el restablecimiento de los derechos desconocidos.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Finalmente, en relación con la continuidad de la vinculación, se tiene que, de acuerdo con la testimonial recaudada se colige que el lapso que transcurría entre la terminación de un contrato y la suscripción del siguiente, correspondía al periodo de vacaciones en el cual la entidad no requería los servicios de instructor porque así se fijaba en su calendario estudiantil, entendiéndose entonces que durante este lapso el personal de instructores de planta tampoco debía prestar sus servicios, razón por la cual se entenderá que la relación laboral no tuvo solución de continuidad entre el primer y el último contrato.

En consecuencia, habrá de declararse la nulidad del Oficio No. 2-2017-003025 de fecha 21 de julio de 2017, suscrito por el Director Regional Meta del SENA, y como restablecimiento del derecho se ordenará el reconocimiento de los emolumentos laborales derivados de la relación aquí declarada.

4. DEL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

Con base en el principio de primacía de la realidad – Art. 53 C. P -, habrá de declararse que entre GERMÁN GONZÁLEZ IREGUI y el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE “SENA” – REGIONAL META existió una relación laboral, la cual estuvo vigente, de acuerdo con las pruebas documentales allegadas, por el periodo comprendido entre el **23 de julio de 2007 y el 11 de diciembre de 2015**, razón por la cual, serán reconocidas las prestaciones sociales durante todo el periodo de prestación de servicio, incluyendo los aportes a seguridad social.

En cuanto al ingreso base de liquidación para efectos del reconocimiento de las prestaciones sociales, sobre este punto es dable destacar lo reiterado en diversos pronunciamientos de la Sección Segunda del Consejo de Estado, referente al reconocimiento a título de indemnización reparatoria de las prestaciones sociales dejadas de percibir, en los cuales ha indicado que cuando no es posible establecer el cargo de planta dentro de la entidad y sus emolumentos como referente para el restablecimiento del derecho, es dable tomar como base los honorarios devengados en los contratos suscritos, debidamente indexados. En efecto el alto tribunal ha indicado:

“El fundamento según el cual el contratista que desvirtúa su situación no se convierte automáticamente en empleado público, no restringe la posibilidad de que



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

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 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".¹⁰.

Esto, por cuanto si bien está plenamente acreditado que el demandante prestó sus servicios como Instructor, se observa en las páginas 131 a 145 las escalas salariales para el personal de planta, y en relación con el personal de Instructores varían de acuerdo con el grado que ostenten del 01 al 20, sin que en el presente caso sea posible establecer concretamente a cuál grado corresponderían las funciones desempeñadas por el demandante.

Así las cosas, se ordenará el reconocimiento de todas las prestaciones laborales que devenga el personal de Instructores de planta de la entidad, tomando como base el monto que devengó el señor GERMÁN GONZÁLEZ IREGUI por concepto de honorarios, debidamente indexado.

En cuanto a las prestaciones compartidas (vr. gr. pensión y salud), se ordenará a la demandada el pago a favor del actor de los porcentajes de cotización que le correspondían de conformidad con la Ley 100 de 1993, pagos que, en virtud de los Contratos de Prestación de Servicios, debieron ser asumidos totalmente por el presunto contratista. No obstante, en caso de que los respectivos aportes no se hayan efectuado por parte del demandante, con fundamento en el artículo 282 de la Ley 100 de 1993, la Entidad deberá efectuar las cotizaciones respectivas a los dos Sistemas, descontando de las sumas que se adeudan al accionante el porcentaje que a esta corresponda.

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Segunda, Sent. del 19 de febrero de 2009. Rad. 3074-05. C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Así las cosas, la entidad deberá liquidar y pagar todos los emolumentos laborales dejados de pagar al demandante, incluyendo los aportes a pensión conforme a los anteriores parámetros, que quedarán plasmados en la parte resolutive de la presente sentencia.

5. PRESCRIPCIÓN

Teniendo en cuenta que la entidad alegó esta situación en la contestación de la demanda, se pasa a analizar la posible configuración del fenómeno prescriptivo en el caso de marras, para lo cual se tiene en cuenta que el demandante se desvinculó del SENA a partir del 12 de diciembre de 2015 y presentó la reclamación de sus derechos laborales el 11 de julio de 2017, por lo que resulta de contera que no habían operado los tres años de que trata el Decreto 3135 de 1968, art. 41, concordante con el Decreto 1848 de 1969, art. 102.

En consecuencia, habrá de declararse no probada la excepción de prescripción propuesta por la entidad demandada.

6. DE LA ACTUALIZACIÓN DE LA CONDENA

La entidad condenada actualizará los valores así: de la suma, debidamente indexada, equivalente a la que se debió pagar hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, restará la suma, debidamente indexada, correspondiente a lo pagado, con la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es el valor de la base pensional actualizada con la inclusión de los reajustes de ley por el guarismo que resulta al dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

índice inicial vigente a la fecha en que se le empezó a pagar la pensión a la parte demandante.

7. COSTAS.

Teniendo en cuenta la postura esbozada por la Sección Segunda del Consejo de Estado respecto al tema de la condena en costas¹¹, según la cual, se deben valorar aspectos objetivos relacionados con su causación, tal como lo establece el Código General del Proceso; pues consideró el alto tribunal que una de las variaciones que introdujo el CPACA fue cambiar del criterio subjetivo que predicaba el CCA, al objetivo, y en ese entendido, en toda sentencia se debe disponer sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

Considerando que en el presente caso se decidió un asunto de carácter laboral, cuya controversia no causó expensas que justifiquen la imposición de costas, el Despacho se abstendrá de condenar en este sentido.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del Oficio No. 2-2017-003025 de fecha 21 de julio de 2017, suscrito por el Director Regional Meta del SENA, mediante el cual se negó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales al demandante.

SEGUNDO: DECLARAR que entre GERMÁN GONZÁLEZ IREGUI y el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE “SENA” – REGIONAL META existió una relación laboral que participó de los elementos de una relación propia de un vínculo legal y

¹¹ Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, Consejero Ponente William Hernández Gómez, Radicado 1300123330000130002201 (12912014), Sentencia del 7 de abril de 2016.
Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección B, Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cuéter, Radicado 54001-23-33-000-2012-00180-01(1706-15), Sentencia del 19 de enero de 2017.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

reglamentario, como Instructor, por el periodo comprendido entre el 23 de julio de 2007 y el 11 de diciembre de 2015.

TERCERO: CONDENAR al SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – REGIONAL META como restablecimiento del derecho, reconocer y pagar a favor de GERMÁN GONZÁLEZ IREGUI, las prestaciones sociales inherentes al cargo Instructor, teniendo como base de liquidación los honorarios que percibió en virtud de los contratos de prestación de servicios suscritos, debidamente indexados, por el periodo comprendido entre el 23 de julio de 2007 y el 11 de diciembre de 2015. De igual forma el reconocimiento y pago de los aportes a salud, pensión y ARL conforme se indicó en la parte motiva de esta sentencia, correspondientes al periodo señalado, todo, tomando como base de liquidación el monto mensual cancelado al demandante en virtud de los contratos suscritos, debidamente indexado.

CUARTO: En relación con los aportes a pensión generados durante la relación laboral, la entidad deberá tomar el ingreso base de cotización pensional del demandante – que como se indicó, corresponderá al monto mensual cancelado en virtud de los contratos suscritos, debidamente indexado –, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador, por lo que el demandante deberá acreditar – si en su momento no lo hizo ante la entidad – las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante sus vínculos contractuales, y en la eventualidad de que no las hubiese hecho, o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajador, para lo cual quedará facultada la entidad a realizar el correspondiente descuento de las sumas aquí reconocidas.

QUINTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: Declarar no probada la excepción de prescripción propuesta por la entidad.

SÉPTIMO: Sin condena en costas.

OCTAVO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría y a costa de la parte interesada, expídanse copias que sean solicitadas del presente fallo

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

indicando cuál presta mérito ejecutivo y devuélvase el remanente de la suma que se ordenó consignar por concepto de gastos del proceso, si a ello hubiere lugar, dejando constancia de dicha entrega y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Firmado Por:

Liceth Angelica Ricaurte Mora
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Contencioso 002 Administrativa
Villavicencio - Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

454a530b7f0938a57f1f719c11565a57aa25d7c429ff383c775357cc2d374b71

Documento generado en 24/09/2021 08:40:13 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>