



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Carrera 4 # 2-18. Tel. 8240802 - Email: j08admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co

Popayán, treinta (30) de junio de 2022

Expediente: 19-001-33-33-008-2021-00073-00
Demandante: JOHANA LUCÍA GUACHETA HUILA
Demandado: MUNICIPIO DE INZA
M. de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

SENTENCIA núm. 091

1.- ANTECEDENTES.

1.1.- Cuestión previa.

El 16 de junio de 2022 como anexo al escrito de alegatos de conclusión el municipio de Inzá remitió certificación de 8 de junio de 2022, suscrita por el secretario administrativo de Gobierno y Participación Comunitaria/secretario técnico del Comité de Conciliación de la entidad territorial, en la cual, se señaló la siguiente propuesta de conciliación.

"CONCILIAR, con base en lo expuesto por los integrantes del Comité, donde se expresa: Reconocer que existió contrato realidad entre la señora JOHANA LUCIA GUACHETA, identificada con cédula de ciudadanía No. 25.454.480 de Inzá.

Que en la certificación expedida con fecha 08 de febrero de 2022, en el punto de DECISIÓN DEL COMITÉ, se colocó unas fechas de tiempo laborado que no corresponden y se procede a aclarar de la siguiente manera:

No.	Contrato No.	Objeto	Tiempo	Tiempo laborado
1	364 – 14 de agosto de 2001	Docente de la Escuela Rural Mixta de Coscuro	Junio y 6 días del mes de julio de 2001	36 días
2	378 del 29 de agosto 2001	Docente de la Escuela Rural Mixta de Coscuro	Agosto de 2001	30 días
3	509 del 30 de octubre de 2001	Docente de la Escuela Rural Mixta de Coscuro	Octubre de 2001	30 días
4	623 del 4 de diciembre de 2001	Docente de la Escuela Rural Mixta de Coscuro	Noviembre de 2001	30 días
5	Res 347 del 06 de junio de 2002	Docente de la Escuela Rural Mixta de Lomitas	Mayo de 2002	30 días
6	Pago por Nomina	Docente de la Escuela Rural Mixta de Lomitas	Febrero, marzo, abril, mayo, junio, agosto, septiembre y noviembre	240 días

Así mismo, sólo se procederá a reconocer el aporte a pensión conforme las previsiones de ley con el consecuente computo del tiempo para efectos pensionales al Fondo

SENTENCIA REDE núm. 091 de 30 de junio de 2022
Expediente: 19-001-33-33-008-2021-00073-00
Accionante: JOHANA LUCIA GUACHETA HUILA
Demandada: MUNICIPIO DE INZA
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Pensional que se encuentre afiliada o en el momento de cancelar las cuotas partes respectivas o bonos pensionales si a ello hubiere lugar, al Fondo que se encuentre afiliada la señora JOHANA LUCIA GUACHETA HUILA; toda vez que, las demás prestaciones derivadas del contrato realidad se encuentran prescritas.

Para ello el Municipio deberá tomar el ingreso base de cotización o IBC pensional de la actora dentro de los periodos laborados debidamente indexados y determinar mes a mes y, si existe diferencia entre los aportes realizados por la señora JOHANA LUCIA GUACHETA, y los que se debieron efectuar, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión, solo en el porcentaje que le correspondía como empleador. En caso de que el IBC resulte inferior al salario mínimo legal mensual vigente para la fecha de los contratos, deberá ser el mínimo legal vigente para la época.

La señora JOHANA LUCIA GUACHETA, deberá acreditar las cotizaciones que realizó al Sistema General de Seguridad Social en pensiones durante el tiempo que estuvieron vigentes los referidos vínculos contractuales y, en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o complementar según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajadora. Sumas que igualmente deberán ser indexadas.

Así mismo, se aclara que el término para dar cumplimiento a la Conciliación Judicial es de 10 meses contados a partir de la expedición del documento que aprueba el acuerdo conciliatorio”.

Se acreditó la remisión de dicha propuesta de conciliación, a la parte actora el 17 de junio de 2022, a los correos electrónicos abogados@accionlegal.com.co y gguerrerob@yahoo.es; así como a la delegada del Ministerio Público ante el despacho, al correo electrónico mapaz@procuraduria.gov.co; Sin embargo, no se presentó pronunciamiento alguno, con lo cual, se entiende que no se acepta la propuesta de conciliación.

En tal sentido, procederá el despacho a emitir la sentencia, en los siguientes términos.

1.2.- La demanda y postura de la parte actora.

La señora JOHANA LUCIA GUACHETA HUILA, por intermedio de apoderado judicial, instauró demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra del municipio de Inzá, a fin de que se declare la nulidad del Oficio de 27 de septiembre de 2017.

A título de restablecimiento del derecho, se solicitó en la demanda, se ordene al municipio de Inzá el reconocimiento de la relación laboral de algunos periodos prestados a través de contrato de prestación de servicios en los años 2001 y 2002, se reconozca el valor de salarios y demás emolumentos dejados de percibir, así como los aportes a seguridad social y parafiscales y se compute dicho periodo para efectos pensionales. Asimismo, las sumas deberán ser actualizadas con base en el IPC y devengarán los intereses correspondientes.

En síntesis, como base fáctica de las pretensiones, se afirmó que la accionante se vinculó en calidad de docente a la entidad territorial, a través de contrato de prestación de servicios en los siguientes periodos: junio, julio, agosto, octubre y noviembre de 2001 y durante los meses de febrero a junio, y agosto, septiembre y noviembre de 2002.

Afirma, los servicios fueron prestados de manera personal, remunerada y subordinada, cumpliendo los requisitos de una verdadera relación laboral, por lo cual, considera debe accederse a las pretensiones de la demanda.

Como normas violadas, se invocan los artículos 2, 13, 25 y 53 de la Constitución Política, Ley 91 de 1989, Decreto Ley 2277 de 1979 y Ley 715 de 2001.

En el concepto de violación, se argumentó que el acto demandado se encuentra viciado de nulidad por falta de aplicación de las normas que rigen la materia y el principio de la primacía de la realidad sobre las formas, toda vez, que los elementos de la relación laboral se encuentran debidamente acreditados, máxime si se tiene en cuenta que los contratos pactados entre las partes se realizó para desempeñar la labor de docente, y, por tanto,

SENTENCIA REDE núm. 091 de 30 de junio de 2022
Expediente: 19-001-33-33-008-2021-00073-00
Accionante: JOHANA LUCIA GUACHETA HUILA
Demandada: MUNICIPIO DE INZA
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

conforme la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, la accionante tiene derecho al reconocimiento de las prestaciones devengadas por un docente.

La parte accionante no se pronunció en la etapa de alegatos.

1.3.- Postura y argumentos de defensa del municipio de Inzá.

Asistida de mandatario judicial, esta entidad contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la accionante, considerando que si bien la señora Johana Lucía Guacheta Huila prestó los servicios en calidad de docente, tal actividad se realizó a través de contrato de prestación de servicios y correspondía al departamento del Cauca la cancelación de dichos servicios, dado que el municipio de Inzá era un municipio no certificado en educación, asimismo, afirma, se cancelaron los valores de los contratos pactados.

Manifiesta que a la señora Guacheta Huila no se le exigió cumplir horario, jornada laboral, no dedicar la totalidad del tiempo reglamentario de los docentes del sistema educativo colombiano, no requería autorización para suspender sus labores y no recibía órdenes, aclara que rendía informes al rector de la Institución educativa en la cual laboraba, y los enviaba a la secretaría de Educación del departamento, por tanto, no se está en presencia de un contrato laboral, como lo señala la parte actora.

Señala que las prestaciones sociales que reclama la accionante, derivadas del presunto contrato laboral con el municipio de Inzá, se encuentran prescritas, de conformidad con lo establecido en el Decreto 3135 de 1968 y 1848 de 1969.

Propuso las excepciones que denominó: *“Inexistencia de los elementos constitutivos de la relación laboral”*, *“Inexistencia de causa invocada y la de no pago”*, *“Prescripción extintiva”* y *“La ecuánime o genérica”*.

En la etapa de alegatos de conclusión, el mandatario judicial del municipio de Inzá insiste en que los derechos laborales que pudieran existir, derivados de la relación laboral entre la señora Johana Lucía Guacheta y la entidad territorial se encuentran prescritos, al no haberse presentado la reclamación administrativa dentro del término establecido en la Ley, salvo el valor de los aportes pensionales por el periodo laborado en calidad de docente, a través de contratos de prestación de servicios.

Informó que la entidad territorial se encuentra en disposición de conciliar por este concepto con la parte actora, solicita se tenga en cuenta el certificado del Comité de Conciliación de la entidad de 8 de junio de 2022.

1.4.- Concepto del Ministerio Público.

La delegada del Ministerio Público rindió concepto en este asunto, y luego de señalar la normativa y realizar valoración probatoria, concluyó:

“Con base en los argumentos expuestos, esta Agencia del Ministerio Público considera que es procedente declarar la nulidad del acto administrativo demandado, declarar la existencia de una relación laboral entre la demandante y el Municipio de Inzá en los períodos: Junio de 2001 y 6 días del mes de julio de 2001, Agosto de 2001, octubre y noviembre de 2001, febrero, marzo, abril, mayo, junio, agosto, septiembre y noviembre de 2002.

Ordenar que el mencionado período se tenga en cuenta como tiempo de servicio para efectos pensionales y ordenar al Departamento, cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador. Para efectos de lo anterior, la demandante deberá acreditar 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.

Adicionalmente, declarar probada la excepción de prescripción de las acreencias laborales reclamadas.” [Así fue escrito].

2.- CONSIDERACIONES.

2.1.- Presupuestos procesales de competencia y caducidad del medio de control.

Por la naturaleza del asunto, la cuantía de las pretensiones y el último lugar donde prestó el servicio la accionante, este juzgado es competente en primera instancia para resolverlo, de conformidad con lo señalado en los artículos 138, 155-2 y 156-3 de la Ley 1437 de 2011.

En el presente caso, el término de cuatro meses que prescribe el artículo 164, numeral 1, literal d) de la Ley 1437 de 2011, se precisa desde el 30 de septiembre de 2017 al 30 de enero de 2018, considerando que el oficio sin número de 27 de septiembre de 2017 fue despachado el 29 de septiembre de 2017, al no contarse con constancia de notificación personal, se tomará esta fecha. Sin embargo, en el tema puntual de aportes a pensión, ha dicho el Consejo de Estado en Sentencia de Unificación del 25 de agosto de 2016¹, que, *“las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, están exceptuadas no solo de la prescripción extintiva sino de la caducidad del medio de control, de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA”*, por lo que no podría predicarse el fenómeno de caducidad respecto de esta pretensión.

2.2.- Problema jurídico.

El problema jurídico se centrará en determinar si el acto administrativo demandado se encuentra ajustado a Derecho, o si, por el contrario, le asiste razón a la señora JOHANA LUCÍA GUACHETA HUILA y debe ser declarado nulo por los cargos endilgados, ordenando como restablecimiento del derecho el reconocimiento de la existencia de un vínculo laboral, con el correspondiente reconocimiento de las acreencias laborales propias de los docentes y los aportes a la seguridad social y parafiscales durante los diferentes periodos de los años 2001 y 2002, conforme se señaló en la demanda.

2.3.- Tesis.

Se declarará la nulidad del oficio de 27 de septiembre de 2017, a través del cual se le negó a la señora JOHANA LUCÍA GUACHETA HUILA el reconocimiento de la existencia de una relación laboral. En consecuencia, se ordenará al municipio de Inzá efectuar al respectivo fondo de pensiones el aporte de la suma faltante por concepto de aportes a pensión, pero únicamente en el porcentaje que le correspondía como empleador.

Se declarará probada la excepción de prescripción extintiva respecto de los emolumentos salariales y prestacionales, salvo los aportes a pensión, por cuanto la reclamación administrativa no se efectuó dentro del término de los tres (3) años siguientes al vencimiento de cada vínculo contractual.

Se sustentará la tesis bajo los siguientes ejes temáticos: (i) Lo probado en el proceso; (ii) Marco jurídico, y (iii) Juicio de legalidad del acto administrativo demandado.

2.4.- Razones de la decisión.

PRIMERA: Lo probado en el proceso.

- La señora JOHANA LUCÍA GUACHETA HUILA elevó petición al municipio de Inzá, remitida mediante correo físico el 7 de julio de 2017, con radicado 1488, a efectos de que se le reconocieran y pagaran sus derechos laborales como docente vinculada por contrato de prestación de servicios, atendiendo la primacía de la realidad sobre las formas, durante el periodo comprendido entre los años 2001 y 2002.

¹ Sentencia 00260 de 25 de agosto de 2016, Expediente 23001233300020130026001 (0088-2015). Consejero Ponente: Carmel Perdomo Cuéter.

El municipio de Inzá negó la petición de la señora Guacheta Huila mediante oficio de 27 de septiembre de 2017, considerando que la docente fue contratada a través de contrato de prestación de servicios y la administración municipal le canceló la totalidad de los honorarios pactados.

- Obra las siguientes órdenes de prestación de servicios educativos, que acreditan la vinculación de la señora GUACHETA HUILA con el MUNICIPIO DE INZA, con el objeto de prestar sus servicios en establecimiento educativo:

O.P.S.	Desde	Hasta	Valor	Institución Educativa
364 de 14 de agosto de 2001	1. ° de junio de 2001	7 de julio de 2001	\$ 360.000	Escuela Rural Mixta de Coscuro - Docente temporal.
378 de 29 de agosto de 2001	1.° de agosto de 2001	31 de agosto de 2001	\$ 300.000	Escuela Rural Mixta de Coscuro - Docente temporal.
509 de 30 de octubre de 2001	1. ° octubre de 2001	31 de octubre de 2001	\$ 300.000	Escuela Rural Mixta de Coscuro - Docente temporal.
623 de 4 de diciembre de 2001	1.° de noviembre de 2001	30 de noviembre de 2001	\$ 300.000	Escuela Rural Mixta de Coscuro - Docente temporal.

- Reposo la Resolución nro. 347 de 6 de mayo de 2002 mediante la cual el alcalde del municipio de Inzá reconoce y ordena el pago de \$ 309.000 a la señora Guacheta Huila, por la prestación de los servicios en el mes de mayo de 2002, en la Escuela Rural Mixta Lomitas, con cargo al pago de docentes catedráticos del municipio.
- Reposan planillas – nómina de sueldos de personal docente catedrático, con el cual se acredita el pago de los meses de febrero, marzo, abril, mayo, junio, agosto, septiembre y noviembre de 2002, por valor \$ 309.000 cada mes, en el cual, obra un descuento equivalente al 4 %, y se señaló que el pago se imputará al presupuesto de docentes catedráticos.

SEGUNDA: Marco jurídico.

Como fuentes del derecho para decidir este asunto se tendrán en cuenta las siguientes:

- 🚩 Artículos 53² y 122 de la Constitución Política.
- 🚩 Artículo 32 (numeral 3) de la Ley 80 de 1993.
- 🚩 Artículo 2 del Decreto ley 2277 de 1979.
- 🚩 Artículo 41³ del Decreto 3135 de 1968.
- 🚩 Artículo 102⁴ Decreto 1848 de 1969
- 🚩 Sentencia de unificación de 25 de agosto de 2016, con radicación número: 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16 (En relación con los elementos a probar

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

3 "Las acciones que emanen de los derechos consagrados en este decreto prescribirán en tres años contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual".

4 "Prescripción de acciones. 1. Las acciones que emanen 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.

2. 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".

dentro del contrato realidad en el servicio docente y la prescripción extintiva no aplicable frente a los aportes para pensión).

Precisamente, el Consejo de Estado en la referida sentencia de unificación de 2016, aborda el tema del contrato realidad en el sector educativo docente, y luego de un estudio detallado del tema, concluye que el contrato de prestación de servicios se desdibuja porque realmente el objeto contratado es un servicio que se presta de manera personal, pues el educador debe realizarlo directamente; es subordinado y dependiente dada la sujeción a las directrices, funciones y obligaciones que asume quien realiza la labor y, remunerada, en virtud del pago que se recibe como contraprestación.

Para arribar a tal conclusión, la Corporación hace un análisis del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, según el cual, el contrato de prestación de servicios es de carácter excepcional, por las causas expresamente autorizadas allí por el legislador, y que, en ningún caso admite el elemento de subordinación por parte del contratista, sino que este desarrolla su labor con autonomía e independencia bajo los términos del contrato y de la ley contractual. Acto seguido, analiza las sentencias de constitucionalidad sobre las disposiciones de esta norma.

Luego, aborda el artículo 2 del Decreto 2400 de 1968⁵, “*Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil...*”, y el correspondiente análisis que hizo la Corte Constitucional en la sentencia C-614 de 2009, para precisar que la permanencia es un elemento indicativo de la relación laboral, reflejado en la *continua* prestación personal del servicio misional o inherente a la entidad.

Respecto de la subordinación o dependencia, a la luz del examen del artículo 2 del Decreto Ley 2777 de 1979⁶ y del artículo 1044 de la Ley 115 de 1994⁷, la Corporación consideró que los contratistas igualmente son docentes, pues la norma define a estos como quien ejerce la profesión de educador en los distintos niveles de la educación, incluyendo a quienes ejercen cargos de coordinación, capacitación educativa y de dirección, entre otros, de modo que, asumen las obligaciones y prohibiciones dispuestas para ellos en la misma ley. Siendo, además, que, conforme a la última norma mencionada, el servicio educativo es público y de responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, debidamente reglamentado por el gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Educación Nacional en coordinación con las secretarías de educación departamentales, municipales y distritales, bajo el denominado plan nacional de desarrollo educativo de revisión decenal. Y en ese orden de ideas, la labor del docente contratista no es independiente, sino que el servicio se presta de manera personal y subordinada al cumplimiento de los reglamentos propios del servicio público de la educación, de las instrucciones, directrices y orientaciones de sus superiores en el centro escolar y de las autoridades competentes de la comunidad educativa.

Asimismo, destacó que en relación con la disposición del régimen transitorio para los docentes temporales⁸, señalado en el párrafo primero del artículo 6 de la Ley 60 de 1993⁹,

5 Modificado por el Decreto 3074 del mismo año.

6 “*por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente.*”

7 “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.*”

8 Ante la imposibilidad de crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria con cargo a la Nación por restricción legal, entre otras normas, el párrafo 2º del artículo 54 de la Ley 24 de 1988, subrogada por el artículo 9 de la Ley 29 de 1989, en algunas entidades territoriales optaron por vincular mediante contratos de prestación de servicio (de conformidad con el Decreto ley 222 de 1983, vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 80 de 1993) a los denominados “*docentes temporales*”, para suplir las necesidades de cubrir el servicio educativo requerido.

9 “Artículo 6º. Administración de Personal. Corresponde a la Ley y a sus reglamentos, señalar los criterios, régimen y reglas para la organización de plantas de personal docente y administrativo de los servicios educativos estatales. (...)”

Parágrafo 1. Los docentes temporales vinculados por contrato a los servicios educativos estatales antes del 30 de junio de 1993 que llenen los requisitos de la carrera docente, serán incorporados a las plantas de personal de los departamentos o de los distritos en donde vienen prestando sus servicios, previo estudio de necesidades y ampliación de la planta de personal. La vinculación de los docentes temporales será gradual, pero deberá efectuarse de conformidad con un plan de incorporación que será proporcional al incremento anual del situado fiscal y con recursos propios de las entidades territoriales y en un término no

fue objeto de censura por la Corte Constitucional en la sentencia C-555 de 1994¹⁰ por infracción al artículo 13 de la Carta, debido a que, *"Las características asociadas a la celebración de contratos administrativos de prestación de servicios con docentes temporales, por las notas de permanencia y subordinación que cabe conferir a la actividad personal que realizan, pueden servir de base para extender a ésta la protección de las normas laborales"*.

Así, la sentencia de unificación determinó que la vinculación de docentes bajo la modalidad de prestación de servicios, no desvirtúa el carácter personal de su labor ni mucho menos es ajena al elemento subordinación existente con el servicio público de educación, en razón a que al igual que los docentes – empleados públicos (i) se someten permanentemente a las directrices, inspección y vigilancia de las diferentes autoridades educativas, por lo que carecen de autonomía en el ejercicio de sus funciones, (ii) cumplen órdenes por parte de sus superiores jerárquicos y (iii) desarrollan sus funciones durante una jornada laboral de acuerdo con el calendario académico de los establecimientos educativos estatales en los que trabajen, motivo por el cual en virtud de los principios de primacía de la realidad sobre las formalidades e igualdad, los docentes-contratistas merecen una protección especial por parte del Estado.

En cuanto al fenómeno de la prescripción, con fundamento en los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 Decreto 1848 de 1969, y del análisis jurídico efectuado al tema del contrato realidad que tiene implicaciones para el derecho pensional, sentó algunas reglas, entre ellas, las siguientes:

(i) 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.

(ii) El fenómeno prescriptivo no aplica frente a los aportes para pensión.

Hace poco el Consejo de Estado profirió la Sentencia de Unificación de 9 de septiembre de 2021¹¹, fijando reglas sobre la relación laboral encubierta o subyacente, la temporalidad, solución de continuidad, pago de prestaciones sociales y aportes al sistema de Seguridad Social en salud. Precisando las características del contrato estatal de prestación de servicios, destacándose entre ellas, el alto grado de autonomía del contratista para la ejecución de la labor encomendada. Esto señaló:

"... 87. (i) Solo puede celebrarse por un «término estrictamente indispensable» y para desarrollar «actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad», y no cabe su empleo para la cobertura indefinida de necesidades permanentes o recurrentes de esta.

88. (ii) Permite la vinculación de personas naturales o jurídicas; sin embargo, en estos casos, la entidad deberá justificar, en los estudios previos, porqué las actividades «no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados».

89. (iii) El contratista conserva un alto grado de autonomía para la ejecución de la labor encomendada. En consecuencia, no puede ser sujeto de una absoluta subordinación o dependencia. De ahí que el artículo 32, numeral 3 de la Ley 80 de 1993 determina que «En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales».

90. A este respecto, conviene aclarar que lo que debe existir entre contratante y contratista es una relación de coordinación de actividades, la cual implica que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente del objeto contractual, como puede ser el cumplimiento de un horario o el hecho de recibir una

mayor a los seis años contados a partir de la publicación de la presente ley" (La Ley 60 de 1993 fue derogada por el artículo 113 de la Ley 715 de diciembre 21 de 2001).

10 Sentencia de la Corte Constitucional de 6 de diciembre de 1994, magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, que, entre otros, declaró inexecutable el parágrafo primero del artículo 6° de la Ley 60 de 1993 y el parágrafo tercero del artículo 105 de la Ley 115 de 1994.

11 Consejo de Estado, Sección Segunda, Radicado interno1317-2016

SENTENCIA REDE núm. 091 de 30 de junio de 2022
Expediente: 19-001-33-33-008-2021-00073-00
Accionante: JOHANA LUCIA GUACHETA HUILA
Demandada: MUNICIPIO DE INZA
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados.

91. En definitiva, los contratistas estatales son simplemente colaboradores episódicos y ocasionales de la Administración, que vienen a brindarle apoyo o acompañamiento transitorio a la entidad contratante, sin que pueda predicarse de su vinculación algún ánimo o vocación de permanencia”.

Así también, que solo puede celebrarse por un «*término estrictamente indispensable*», interpretándolo la Sala “*aquel que aparece expresamente estipulado en la minuta del contrato de prestación de servicios, que de acuerdo con los razonamientos contenidos en los estudios previos, representa el lapso durante el cual se espera que el contratista cumpla a cabalidad el objeto del contrato y las obligaciones que de él se derivan, sin perjuicio de las prórrogas excepcionales que puedan acordarse para garantizar su cumplimiento*”.

En cuanto al término de interrupción de los contratos estatales de prestación de servicios, precisó que, para que exista solución de continuidad entre los contratos de prestación de servicios, debe transcurrir un término de treinta (30) días hábiles. No obstante, señaló que este término no es absoluto, sino un marco de referencia para la administración y el Juez, siendo este quien deba en cada caso concreto sopesar los elementos de juicio que obren dentro del plenario, cuando el término entre cada contrato sea más extenso.

Respecto del fenómeno de la prescripción, mantuvo la posición fundamentada en los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 Decreto 1848 de 1969.

En relación con la solución de continuidad, sentó la siguiente posición: 1. Existirá solución de continuidad cuando hayan transcurrido más de 30 días hábiles entre los contratos, siempre que los objetos contractuales sean iguales o similares y apunten a la satisfacción de las mismas necesidades, y 2. Que, al determinarse que no existe solución de continuidad, los efectos jurídicos de dicha declaración, serán solamente para concluir que no se configura el fenómeno extintivo de prescripción de derechos derivados de cada vínculo contractual.

Sobre la devolución de mayores aportes a la Seguridad Social en salud efectuados por el contratista que demostró la existencia de la relación laboral estatal, unificó su jurisprudencia, en el sentido de precisar que, frente al hecho consumado de la no afiliación a las contingencias de salud y riesgos laborales por parte de la Administración, es improcedente el reembolso de los aportes que el contratista hubiese realizado de más, por constituir estos, aportes obligatorios de naturaleza parafiscal, toda vez, que no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a los que establece el marco funcional de las instituciones de la Seguridad Social.

TERCERA: Juicio de legalidad del acto administrativo demandado.

Descendiendo al caso concreto, tenemos por un lado a la parte actora que sostiene que bajo la figura del contrato de prestación de servicios se ocultó una verdadera relación laboral con la entidad territorial en el momento en que desarrolló las labores como docente en los periodos junio, julio, agosto, octubre y noviembre de 2001 y durante los meses de febrero a junio, y agosto, septiembre y noviembre de 2002.

Para el municipio de Inzá, en principio señaló que no existió relación laboral alguna, pues los contratos se realizaron bajo el amparo de la Ley 80 de 1993, que fueron cancelados los honorarios pactados y que los derechos solicitados se hallan afectados por la prescripción; luego, en el escrito de alegatos de conclusión señaló que se encuentran prescritos todos las acreencias laborales derivadas de la relación laboral de la accionante con el municipio, salvo, los aportes a seguridad social en pensiones, aspecto sobre el cual erigió una propuesta de conciliación que no se logró concretar en el proceso por falta de pronunciamiento de la parte accionante.

En este contexto pasaremos a decidir.

De acuerdo con la jurisprudencia de unificación a la cual se ha hecho referencia, se tiene que los derechos laborales de la señora Johana Lucía Guacheta Huila debían reclamarse

SENTENCIA REDE núm. 091 de 30 de junio de 2022
Expediente: 19-001-33-33-008-2021-00073-00
Accionante: JOHANA LUCIA GUACHETA HUILA
Demandada: MUNICIPIO DE INZA
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

dentro de los tres años siguientes a su exigibilidad, so pena de que, por la inactividad de la trabajadora, sobre ellos recayera la prescripción extintiva, de conformidad con el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y su Decreto reglamentario 1848 de 1969, artículo 102.

Esto, porque si bien al tenor del artículo 53 superior, los beneficios laborales mínimos de los trabajadores son irrenunciables, el legislador ha previsto la prescripción extintiva de esos derechos, fundamentalmente con el propósito constitucional de salvaguardar la seguridad jurídica en tales litigios. Imponiéndole al trabajador, la carga de reclamarlos dentro del término fijado en la ley.

De este modo, considerando que el litigio gira en torno a la prestación de un servicio docente prestado entre los años 2001 y 2002, cuyo reclamo administrativo no se realizó dentro del término de los tres (3) años siguientes al vencimiento de cada vínculo contractual, considerando que la petición se presentó en el mes de julio de 2017, se declarará la prescripción extintiva respecto de los emolumentos salariales y prestacionales por omisión del reclamo en tiempo oportuno por parte de la docente.

En cuanto a la pretensión de pago de aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social por el tiempo de la prestación del servicio docente, tenemos que, conforme a la precitada sentencia de unificación, corresponde a un derecho imprescriptible, de manera que procederemos al análisis pertinente.

Según las pruebas allegadas al plenario, se tiene por acreditado que la señora Johana Lucía Guacheta Huila prestó sus servicios como maestra (docente) en la Escuela Rural Mixta el Coscuro del municipio de Inzá, contratada a través de órdenes de prestación de servicios, pactadas por el alcalde del municipio, en los siguientes periodos:

- ❖ 2001: desde el 1. ° al 30 de junio, de 1. ° a 6 de julio, de 1. ° al 31 de agosto, de 1. ° a 31 de octubre, y de 1. ° a 30 de noviembre.
- ❖ 2002: desde el 1. ° al 30 de mayo.

Aunque no se aportó ninguno de los contratos u órdenes de prestación de servicios de los meses de enero a abril y junio a noviembre de 2002, prueba requerida para acreditar las condiciones de su vinculación, así como su remuneración. Sin embargo, se allegó documento denominado, planillas – nómina de sueldos de personal docente catedrático, con el cual se acredita el pago de los meses de febrero, marzo, abril, mayo, junio, agosto, septiembre y noviembre de 2002, por valor \$ 309.000 cada mes, en el cual, se acredita se realizó un descuento equivalente al 4 %, sin señalarse de manera concreta el concepto del descuento y se indicó finalmente, que el pago se imputará al presupuesto de docentes catedráticos, además, en los alegatos de conclusión y en el parámetro de la propuesta de conciliación se reconocen estos meses para efectos del reconocimiento de los aportes a seguridad social en pensiones.

De la existencia y contenido de las órdenes de servicio suscritas entre la señora GUACHETA HUILA y el municipio de Inzá, así como las mencionadas planillas, se acreditan dos de los elementos de la relación laboral: (i) **la prestación personal del servicio con vocación de continuidad**, por cuanto efectivamente fue ella la persona contratada por el municipio como docente, lo que implica que fue quien prestó el servicio y además lo hizo en los periodos señalados en los años 2001 y 2002, y (ii) **la remuneración por el trabajo cumplido**, toda vez, que en los contratos de prestación de servicios se estipuló un “*valor del contrato*” con cargo a los recursos presupuestales de la entidad territorial, coligiéndose que en contraprestación del servicio de docencia recibiría una remuneración previamente pactada, que no fue objeto de discusión en este trámite judicial.

En relación con el elemento de la **subordinación**, como bien lo zanjó el Consejo de Estado en la citada sentencia de unificación, a pesar de la suscripción de contratos en la modalidad de prestación de servicios bajo los principios de la Ley 80 de 1993, el desarrollo o ejecución de su objeto contractual o labor docente necesariamente implicó la prestación de sus servicios intelectuales de manera directa, sin autonomía, debido a la sujeción de los parámetros fijados por los reglamentos del servicio público de educación, generándose así, dependencia y subordinación con la entidad territorial contratante.

SENTENCIA REDE núm. 091 de 30 de junio de 2022
Expediente: 19-001-33-33-008-2021-00073-00
Accionante: JOHANA LUCIA GUACHETA HUILA
Demandada: MUNICIPIO DE INZA
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En este orden de ideas, al desdibujarse los elementos del vínculo contractual bajo el cual se disfrazó la relación laboral reclamada, debe aplicarse a la presente controversia el principio de *“la primacía de la realidad sobre las formalidades”*, ya que, la señora JOHANA LUCIA GUACHETA HUILA se encontraba en las mismas condiciones de los docentes nombrados en planta, en tanto desempeñaba personalmente la labor, en un cargo que revestía la característica de permanente, motivo por el cual estaba sujeta a subordinación y dependencia.

Conforme a las razones expuestas, comoquiera que los aportes al sistema de seguridad social inciden en el derecho pensional, que es imprescriptible, tal como se explicó en precedencia, el ente territorial accionado deberá tomar por los siguientes periodos: desde el 1. ° de junio a 6 de julio, de 1. ° a 31 de agosto, de 1. ° de octubre a 30 de noviembre de 2001, de 1. ° de febrero al 30 de junio, 1. ° de agosto a 30 de septiembre y de 1. ° a 30 de noviembre de 2002, el ingreso base de cotización (IBC) pensional de la demandante (los honorarios pactados), mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizará al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión, pero únicamente en el porcentaje que le correspondía como empleador.

Por su parte, corresponderá a la señora GUACHETA HUILA acreditar las cotizaciones que realizó al sistema de seguridad social en pensiones 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 trabajadora.

Finalmente, cabe aclarar, que, como lo indicó el Consejo de Estado, a pesar de estar probados los elementos configurativos de una relación laboral bajo el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades (prestación personal del servicio, contraprestación y subordinación o dependencia), ello no implica que la persona obtenga la condición de empleado público, dado que no median los componentes para una relación de carácter legal y reglamentaria en armonía con lo dispuesto en el artículo 122 superior, cuyo tenor señala:

"No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben”.

Condensando: se (i) declarará probada la prescripción extintiva respecto de los emolumentos salariales y prestacionales exceptuando los aportes a pensión; ii) Se declarará la nulidad del acto administrativo demandado, en cuanto le negaron a la accionante el reconocimiento de la existencia de una relación laboral; (ii) se ordenará al ente territorial accionado efectuar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión, pero únicamente en el porcentaje que le correspondía como empleador, y (iii) se declarará que el tiempo laborado por la demandante como profesora bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios con el municipio de Inzá, se debe computar para efectos pensionales.

Las sumas que deberá cancelar la entidad territorial 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:

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

SENTENCIA REDE núm. 091 de 30 de junio de 2022
Expediente: 19-001-33-33-008-2021-00073-00
Accionante: JOHANA LUCIA GUACHETA HUILA
Demandada: MUNICIPIO DE INZA
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Por tratarse de obligaciones de tracto sucesivo, la referida fórmula debe aplicarse mes por mes, conforme el índice inicial que es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

3.- COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO.

Conforme el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

En este asunto, se observa que no hay lugar a condenar en costas a la parte vencida, en la medida en que no se encuentran probadas en el expediente, conforme al artículo 365 numeral 8 del CGP, y que le asistió ánimo conciliatorio a la entidad territorial municipal.

4.- DECISIÓN.

Por lo expuesto, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Popayán, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

RESUELVE

PRIMERO: Declarar no probadas las excepciones de inexistencia de los elementos constitutivos de la relación laboral e Inexistencia de causa invocada y la de no pago, propuestas por la defensa técnica del municipio de Inzá, por lo expuesto.

SEGUNDO: Declarar la nulidad del oficio de 27 de septiembre de 2017 a través del cual el municipio de Inzá negó el reconocimiento de la relación laboral sostenida con la señora JOHANA LUCÍA GUACHETA HUILA, identificada con la CC nro. 25.454.480 de Inzá, según las consideraciones expuestas en esta sentencia.

TERCERO: Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se condena al municipio de INZÁ:

- A tener durante el periodo comprendido entre el 1. ° de junio a 6 de julio, de 1. ° de agosto a 31 de agosto, de 1. ° de octubre a 30 de noviembre de **2001**, de 1. ° de febrero al 30 de junio, 1. ° de agosto a 30 de septiembre y de 1. ° a 30 de noviembre de **2002**, el ingreso base de cotización (IBC) pensional de la demandante (los honorarios pactados), y si existe diferencia entre los aportes realizados como contratista y los que se debieron efectuar, cotizará al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión, pero solo en el porcentaje que le correspondía como empleador, por lo cual, la señora JOHANA LUCÍA GUACHETA HUILA deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante el periodo en que mantuvo su vínculo contractual, 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 trabajadora.
- El tiempo laborado por la señora JOHANA LUCÍA GUACHETA HUILA como profesora bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios con el municipio de Inzá, en los periodos mencionados, se debe computar para efectos pensionales.

CUARTO: Declarar probada la excepción de prescripción extintiva, en relación con la pretensión de pago de emolumentos salariales y prestacionales, según lo expuesto.

QUINTO: Se niegan las demás pretensiones de la demanda, por lo expuesto

SEXTO: Sin condena en costas, según lo expuesto.

SÉPTIMO: Notificar esta providencia tal y como lo dispone el artículo 203 de la Ley 1437. Para efectos de notificación se tendrán en cuenta los siguientes correos electrónicos:

SENTENCIA REDE núm. 091 de 30 de junio de 2022
Expediente: 19-001-33-33-008-2021-00073-00
Accionante: JOHANA LUCIA GUACHETA HUILA
Demandada: MUNICIPIO DE INZA
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

mapaz@procuraduria.gov.co; abogados@accionlegal.com.co; gguerrerob@yahoo.es;
notificacionjudicial@inza.gov.co; alcaldia@inza-cauca.gov.co; maop5538@gmail.com;

En firme esta providencia, entréguese copia con constancia de ejecutoria a la parte interesada y archívese el expediente. Por secretaría liquídense los gastos del proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Jueza



ZULDERY RIVERA ANGULO

Firmado Por:

Zuldery Rivera Angulo
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
008
Popayan - Cauca

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: **efa0c5129977650459aa13b4ae5898f10563df23d5139d46ad19589261c66f2b**

Documento generado en 30/06/2022 11:07:08 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>