



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda
Demandado: Municipio de San Vicente de Chucurí (Santander)

Temas: Contrato estatal de prestación de servicios, relación laboral subyacente o encubierta, solución de continuidad, pago de prestaciones sociales, aportes al sistema de Seguridad Social en salud, prescripción

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia proferida el 19 de noviembre de 2013, por el Tribunal Administrativo de Santander, por medio de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la señora Luz Mireya Vásquez Rueda, mediante apoderado, formuló demanda en orden a que se declare la nulidad del Oficio D.A.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

689-1 del 3 de octubre de 2012, mediante el cual el alcalde municipal (E) de San Vicente de Chucurí negó el reconocimiento de la relación laboral.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó i) declarar la existencia de una relación laboral entre las partes desde la vinculación de la demandante y sin solución de continuidad; ii) reconocer el derecho a los salarios y prestaciones en igualdad de condiciones que los docentes de planta; iii) pagar las diferencias que resulten del reconocimiento anterior; iv) ordenar al demandando a afiliarlo a un fondo de pensiones y pagar allí lo correspondiente por la duración de la relación laboral; y v) dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

1.1.2. Hechos

Como hechos relevantes, el apoderado de la demandante señaló los siguientes:

i) La señora Luz Mireya Vásquez Rueda trabajó en el municipio de San Vicente de Chucurí entre el 17 de febrero de 1989 y el 30 de noviembre de 2002, mediante órdenes de prestación de servicios para desempeñar sus labores como docente de educación básica, y realizarlas de manera personal, bajo la subordinación de las autoridades administrativas y educativas de la entidad territorial.

ii) La demandante solicitó el reconocimiento de la existencia de la relación laboral, sin embargo, a través del acto demandando la entidad denegó esa petición.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como tales, se señalaron los artículos 6, 53 y 13 de la Constitución Política; y los Decretos 1950 de 1073, 2277 de 1979, 82 de 1995, 45 de 1996, 45 de 1997, 47 de 1998, 51 de 1999, 2729 de 2000, 1465 de 2001, 688 de 2002, 3621 de 2003 y 4250 de 2004.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

Al desarrollar el concepto de violación, el apoderado de la demandante expuso los siguientes argumentos:¹

i) En atención al principio de primacía de la realidad sobre las formas y conforme lo ha señalado el Consejo de Estado, el contrato de prestación de servicios celebrado con la entidad territorial se desnaturalizó y se utilizó con el fin de ocultar una verdadera relación laboral.

ii) De acuerdo con lo dispuesto por la jurisprudencia, a la actividad docente se le debe otorgar una realidad propia de una actividad dependiente, cuyo servicio se presta en forma personal y que está subordinado permanentemente al cumplimiento de los reglamentos educativos, del programa académico, del calendario, del horario escolar correspondiente, y en general de las políticas que fije el Ministerio de Educación.

1.2. Contestación de la demanda

El municipio de San Vicente de Chucurí, por intermedio de apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones, por las razones que se expresan a continuación:²

i) Los contratos suscritos entre la demandante y la entidad territorial desde el 1.º de febrero de 1992 eran de prestación de servicios, a la luz de lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, que excluyen el vínculo laboral reclamado; y aquellos celebrados entre el 7 de diciembre de 1989 y el 31 de diciembre de 1991, fueron laborales y se encuentran debidamente liquidados.

ii) No existió subordinación sino coordinación, en la medida en que debía hacer entrega de informes respecto de su actividad, en razón del contrato celebrado y recibía orientaciones para la prestación del servicio, lo que no es igual que recibir órdenes en un esquema jerarquizado en el que se solicitan permisos, se reciben memorandos o llamados de atención.

¹ Folios 54 a 70.

² Folios 96 a 108.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

iii) No puede tenerse en cuenta el tiempo cotizado como contratista para la pretensión de ascenso en el escalafón docente, toda vez que para ello se requería que hubiese sido vinculada como servidora pública a través de una relación legal y reglamentaria. Aunado a ello, estos ascensos no dependen del municipio por no tener esa facultad.

Propuso como excepciones, las siguientes: i) equivocada elección de la acción, toda vez que lo que se discute es un asunto de orden contractual; ii) prescripción, en tanto que la primera reclamación data del 10 de septiembre de 2012, es decir, más de 10 años después de haber fenecido la relación con el municipio; y iii) solución de continuidad, por cuanto entre cada uno de los contratos transcurrieron más de 15 días y hasta 2 meses.

1.3. La audiencia inicial

El Tribunal Administrativo de Santander, en la audiencia inicial celebrada el 22 de agosto de 2013,³ declaró no probadas las excepciones previas de inepta demanda y prescripción con fundamento en lo siguiente: i) las pretensiones de la demanda se dirigen al reconocimiento de una relación laboral y el acto por el cual la entidad territorial negó esa solicitud tiene el carácter de definitivo; y ii) el término de prescripción se cuenta desde que la obligación se hace exigible y en los casos en los que se alega la existencia de un contrato realidad, el derecho surge desde el momento en que la sentencia lo constituye a favor del demandante, tal y como lo ha señalado el Consejo de Estado.⁴

1.4. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencia proferida el 19 de noviembre de 2013, dispuso:

³ Folios 124 a 130.

⁴ Citó una sentencia del 6 de marzo de 2008 proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado con ponencia del magistrado Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, sin embargo, no identificó el número de radicado del proceso.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad del Oficio DA No. 0689-1 de fecha 03 de octubre de 2012, suscrito por el alcalde (E) del municipio de San Vicente de Chucurí – Santander, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: CONDÉNASE al MUNICIPIO DE SAN VICENTE DE CHUCURÍ - SANTANDER a reconocer y pagar a favor de la demandante LUZ MIREYA VÁSQUEZ RUEDA, a título de restablecimiento del derecho, el valor equivalente a las prestaciones sociales que devengó en esa entidad durante el período comprendido entre el 07 de febrero de 1989 hasta el 30 de diciembre de 2002, sin solución de continuidad, tomando como base el valor pactado en los contratos, debidamente indexado, conforme lo expuesto en la parte motiva de la sentencia. El tiempo laborado se computará para efectos pensionales, para lo cual la entidad hará las correspondientes cotizaciones y efectuará los descuentos de ley.

TERCERO: CONDÉNASE al MUNICIPIO DE SAN VICENTE DE CHUCURÍ - SANTANDER a reconocer y pagar a favor de la demandante LUZ MIREYA VÁSQUEZ RUEDA el valor equivalente al porcentaje que legalmente le correspondía trasladar al ente demandado como empleador por concepto de aportes de salud y pensión, y que la demandante demuestre haber realizado.

CUARTO: Las sumas que resulten de la condena anterior, se actualizarán en la forma indicada en la parte motiva de esta providencia y devengarán intereses en cuanto se den los supuestos de hecho previstos en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

QUINTO: CONDÉNASE en costas al MUNICIPIO DE SAN VICENTE DE CHUCURÍ - SANTANDER y a favor de la demandante, las cuales serán liquidadas por Secretaría una vez ejecutoriada la sentencia. Para tal efecto, FÍJANSE por concepto de agencias en derecho, la suma equivalente al uno por ciento (1 %) del valor de la condena impuesta en esta sentencia, conforme lo señalado en la parte considerativa.

SEXTO: DENIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SÉPTIMO: Contra la presente providencia procede recurso de apelación en los términos del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

OCTAVO: Ejecutoriada esta providencia, EXPÍDASE a la parte demandante copia auténtica de la sentencia con constancia de notificación y ejecutoria y de ser primera copia que presta mérito ejecutivo; y LIBRENSE los oficios correspondientes de conformidad con el inciso final del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011. Cumplido lo anterior, archívense las diligencias previas las anotaciones de rigor en el Sistema Judicial XXI.

NOVENO: Notifíquese esta sentencia de conformidad con el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para tal efecto, se pronunció en estos términos:⁵

i) Está demostrado que la demandante prestó sus servicios como docente del

⁵ Folios 161 a 172.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

municipio de San Vicente de Chucurí (Santander) desde el 7 de febrero de 1989 hasta el 30 de diciembre de 2002, sin interrupción alguna, por lo cual recibía una remuneración de carácter mensual.

ii) De acuerdo con el interrogatorio de parte rendido se evidencia que más que una relación de coordinación, hubo una verdadera subordinación, pues la prestación del servicio no era autónoma, sino que era dirigida y controlada, cumplía un horario, atendía las órdenes de la profesora encargada y presentaba informes a la dirección de núcleo. Además, la función desarrollada por la señora Vásquez Rueda no era temporal, toda vez que duró vinculada más de 13 años.

iii) La demandante no demostró estar dentro de los presupuestos de la Ley 70 de 1988 para ser beneficiaria de la dotación de calzado vestido.

1.5. El recurso de apelación

El municipio de San Vicente de Chucurí, por conducto de apoderado, interpuso recurso de apelación⁶ y lo sustentó así:

i) Contrario a lo señalado por el *a quo*, en el interrogatorio de parte la demandante afirmó que no existió el elemento subordinación al señalar que «no se sintió vigilada al ejercer sus funciones como docente, pero sí sentía el deber moral de desempeñar sus funciones de la mejor manera». Lo anterior evidencia que la relación era de carácter contractual, en la que, desde luego, hubo una supervisión del cumplimiento del objeto, pero no subordinación. Aunado a ello, no se aportó prueba alguna de la manera como la dirección de núcleo respectiva haya ejercido subordinación.

ii) No debe olvidarse que en la administración pública deben cumplirse otros requisitos como que el empleo exista en la respectiva planta de personal y que cuente con un manual de funciones.

⁶ Folios 179 a 182.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

iii) La administración municipal necesitó de personal que desarrollara la función de la docencia por un lapso limitado y previamente determinado, comoquiera que en ese momento no contaba con personal de planta que cumpliera dicha tarea, lo que fue establecido en los contratos celebrados entre las partes. En tal sentido no procede el reconocimiento del derecho a la igualdad, toda vez que los docentes de planta se vincularon a través de un acto administrativo, previa verificación de los requisitos de disponibilidad presupuestal y existencia del cargo en la nómina de la entidad, supuestos que no pueden predicarse de una relación de hecho «más cuando las acreencias laborales que reclaman no pueden considerarse como tal y a lo sumo y solo en el evento de verificarse la existencia de los mismos requisitos del contrato de trabajo, se tendría derecho a una indemnización y nunca al pago de prestaciones sociales».

1.6. Alegatos de conclusión en segunda instancia

Mediante auto del 28 de mayo de 2015, se dispuso dar traslado a las partes y al ministerio público por el término de 10 días para que presentaran los alegatos de conclusión;⁷ derecho que no ejercieron según se desprende de la constancia secretarial del 6 de octubre de 2015.⁸

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

Se circunscribe a establecer i) si entre la señora Luz Mireya Vásquez Rueda y el municipio de San Vicente de Chucurí (Santander) existió una auténtica relación laboral que tenga como consecuencia el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales que no devengó durante el tiempo en que permaneció vinculada con la entidad; y ii) si el derecho está afectado por prescripción.

2.2. Marco normativo

⁷ Folio 214.

⁸ Folio 223.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

De conformidad con la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021, de 9 de septiembre de 2021, de la Sección Segunda del Consejo de Estado, el marco normativo y jurisprudencial para determinar la existencia de las relaciones laborales encubiertas o subyacentes es el siguiente:

El Preámbulo de la Constitución Política de 1991 declara como valores, objetivos y principios de la Nación «la vida, la convivencia, **el trabajo, la justicia, la igualdad**, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que asegure un orden político, económico y social justo». A su vez, los artículos 13 y 25 *ejusdem* desarrollan, como derechos fundamentales, la igualdad y el trabajo digno:

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Aunado a estos preceptos, el artículo 53 constitucional consagra como derechos fundamentales de los trabajadores, entre otros, los siguientes: i) igualdad de oportunidades; ii) remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; iii) estabilidad en el empleo; iv) irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; v) facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; vi) situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; y, vii) **primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.**

Ahora, el mismo artículo 53, además, expresa que los convenios internacionales sobre el trabajo, debidamente ratificados por el Estado, forman parte de la legislación interna (bloque de constitucionalidad laboral). En ese sentido, en el ámbito del derecho internacional, la igualdad laboral fue consagrada por la Constitución de la



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

Organización Internacional del Trabajo -OIT-⁹ a través del principio de «**salario igual por un trabajo de igual valor**», el cual fue desarrollado por el artículo 2 del Convenio 111 de la misma organización¹⁰, en cuya virtud «todo miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva los métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto».

Asimismo, como Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), Colombia ratificó el «Protocolo de San Salvador: Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales», adoptado en San Salvador, el 17 de noviembre de 1988, el cual, en sus artículos 6 y 7, consagra el derecho al trabajo como «(...) la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada», de manera que todos los Estados parte deben garantizar, como mínimo, «(...) unas condiciones justas, equitativas y satisfactorias (...)», y, en particular «una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y **un salario equitativo e igual por trabajo igual**, sin ninguna distinción».

Las disposiciones citadas generan al Estado colombiano el deber de otorgar esas garantías mínimas para la materialización del derecho al trabajo, pues los artículos 1 y 2 del citado Protocolo de San Salvador¹⁶ establecieron la obligación de los Estados parte de adoptar las medidas necesarias en su ordenamiento interno, para efectivizar los derechos que en el Protocolo se reconocen, entre ellos, el trabajo. En consecuencia, ni la ley, ni mucho menos los contratos, los acuerdos o los convenios laborales pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana o los derechos de los trabajadores en Colombia.

⁹ Aprobada el 11 de abril de 1919.

¹⁰ Aprobado en Colombia mediante la Ley 22 de 1967 y ratificado en 1969.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

Retornando al ordenamiento nacional, el artículo 122 de la Constitución, al señalar que «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», define una característica esencial de las relaciones laborales de naturaleza legal y reglamentaria y constituye fundamento constitucional para prohibir la suscripción de contratos de prestación de servicios para vincular personas en el desempeño de funciones propias o permanentes de las entidades estatales.

A su turno, el Código Sustantivo de Trabajo, en sus artículos 23 y 24, recoge a nivel legal, como elementos que configuran la relación laboral, los siguientes: i) la actividad personal del trabajador; ii) la continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador; y, iii) un salario como retribución del servicio. Con base en estos presupuestos, esta corporación ha determinado la existencia del vínculo laboral en contratos de prestación de servicios, pues a falta de un estatuto del trabajo, es este, y no otro, el marco jurídico que ofrece el ordenamiento, junto con los principios fundamentales del artículo 53 superior, para hacer efectiva la garantía de los derechos de las personas que se relacionan laboralmente con el Estado.

Así las cosas, con base en estos presupuestos, esta corporación ha determinado la existencia del vínculo laboral en contratos de prestación de servicios, pues a falta de un estatuto del trabajo, es este, y no otro, el marco jurídico que ofrece el ordenamiento, junto con los principios fundamentales del artículo 53 superior, para hacer efectiva la garantía de los derechos de las personas que se relacionan laboralmente con el Estado.

2.2.1. El contrato estatal de prestación de servicios

El contrato estatal de prestación de servicios, por ser uno de los instrumentos de gestión pública y de ejecución presupuestal más importantes de la Administración para satisfacer sus necesidades y asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, es un tipo de negocio jurídico que expresamente recoge el estatuto general de



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

contratación pública; se trata, por tanto, de un contrato típico, pues está definido en el numeral tercero del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que establece lo siguiente:

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

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

Adicionalmente, la regulación del contrato de prestación de servicios ha sido complementada por otras disposiciones legales y reglamentarias, entre las cuales destacan las contenidas en la Ley 1150 de 2007 y en los decretos reglamentarios 855 de 1994, 1737, 1738 y 2209 de 1998, 2170 de 2002, 66 de 2008, 2474 de 2008, 2025 de 2009, 4266 de 2010 y 734 de 2012; muchas de ellas modificadas, subrogadas, derogadas e incluso compiladas en el Decreto 1082 de 2015,¹¹ cuyo Libro 2, Parte 2, Título 1, reúne, hoy en día, la mayor parte de las disposiciones reglamentarias de las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.

Así pues, con base en las anteriores disposiciones de rango legal y reglamentario que complementan su regulación, y de un amplio acervo jurisprudencial de esta corporación, se pueden considerar como características del contrato estatal de prestación de servicios las siguientes:

- 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.
- 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».¹²
- 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

¹¹ «Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional».

¹² Por ejemplo, cuando no exista personal de planta para realizar las labores, o, existiendo, es necesario un apoyo externo por exceso de trabajo; o porque el personal de planta carece de la experticia o conocimiento especializado necesario para llevar a buen término la actividad encomendada a la entidad.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

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».¹³

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

2.2.2. Criterios para identificar la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente por contratos de prestación de servicios

Si bien el numeral tercero del artículo 32 de la Ley 80 establece que los contratos de prestación de servicios no son fuente de **una relación laboral ni generan la obligación de reconocer y pagar prestaciones sociales**, la jurisprudencia de esta corporación y de la Corte Constitucional ha admitido que tal disposición no es aplicable cuando se demuestran los elementos configurativos de un contrato de trabajo.

Esto es así, en virtud del mandato superior (artículo 53) que consagra la prevalencia de la realidad frente a las formas, caso en el cual debe concluirse que si bajo el ropaje externo de un contrato de prestación de servicios se esconde una auténtica relación de trabajo, esta da lugar al surgimiento del deber de retribución de las prestaciones sociales a cargo de la Administración. No obstante, aun cuando se acrediten los mencionados elementos del contrato de trabajo, lo que emerge entre el contratista y la entidad es una relación laboral, por lo que, en ningún caso, será posible darle la categoría de empleado público a quien prestó sus servicios sin que concurren los elementos previstos en el artículo 122 de la Carta Política.¹⁴

¹³ Ahora bien, a pesar de los términos imperativos en que aparece redactada la citada norma, es posible que en la práctica se configure una relación laboral, pues el contrato de trabajo es de realidad, y para perfeccionarlo rige el principio de prevalencia de la realidad sobre las formas. Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-154 de 1997, declaró la exequibilidad condicionada del segundo inciso del numeral 3º del artículo 32, indicando que «las expresiones acusadas del numeral 3º del artículo 32 de la Ley exequibles, salvo que se acredite por parte del contratista la existencia de una relación laboral subordinada».

¹⁴ Al respecto, ver entre otras la sentencia de esta Sección de 13 de mayo de 2010; radicado 76001-23-31-000-2001-05650-01(0924-09); C.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala conjuntó las siguientes manifestaciones como parámetros o indicios de la auténtica naturaleza que subyace a cada vinculación contractual.

2.2.2.1. Los estudios previos. En el caso del contrato estatal de prestación de servicios profesionales, que es la modalidad que se examinó en el marco de la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021, el análisis del sector depende del objeto del contrato y de las condiciones de idoneidad y/o experiencia que permiten contratar a la persona natural o jurídica que está en condiciones de desarrollarlo. No obstante, al ser un contrato temporal, el término por el cual se celebra debe estar consignado en los estudios previos dentro del objeto contractual.

Sobre el particular, en la citada sentencia de unificación se precisó lo siguiente:

[...] para poder determinar si los contratos de prestación de servicios celebrados con un mismo contratista, de manera continuada o sucesiva, guardan entre sí rasgos inequívocos de identidad, similitud o equivalencia, que permitan concluir que todos ellos forman parte de una misma cadena o tracto negocial de carácter continuado y permanente, que desborda el «término estrictamente indispensable» del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los demandantes deberán demostrar, con fundamento en los estudios previos y demás documentos precontractuales y contractuales, que el objeto de dichos contratos, las necesidades que se querían satisfacer, las condiciones pactadas al momento de su celebración y las circunstancias que rodearon su ejecución, develan la subyacencia de una verdadera relación laboral encubierta y el consiguiente desconocimiento de sus derechos laborales y prestacionales, por haber fungido, en la práctica, no como simples contratistas, autónomos e independientes, sino como verdaderos servidores en el contexto de una relación laboral de raigambre funcional.

2.2.2.2. Subordinación continuada. De acuerdo con el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, la subordinación o dependencia del trabajador constituye el **elemento determinante** que distingue la relación laboral de las demás prestaciones de servicios, pues encierra la facultad del empleador para exigirle al empleado el cumplimiento de órdenes, imponerle jornada y horario, modo o cantidad de trabajo, obedecer protocolos de organización y someterlo a su poder disciplinario. No obstante, la subordinación es un concepto abstracto que se manifiesta de forma distinta según cuál sea la actividad y el modo de prestación del servicio.¹⁵

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A; sentencia de 24 de abril de 2019; radicado 08001-23-33-000-2013-00074-01(2200-16); C.P. William Hernández Gómez.



A este respecto, como indicios de la subordinación, la sentencia consolidó las siguientes circunstancias:

i) El lugar de trabajo. Considerado como el sitio o espacio físico facilitado por la entidad para que el contratista lleve a cabo sus actividades. Sin embargo, ante el surgimiento de una nueva realidad laboral, fruto de las innovaciones tecnológicas, la Sala Plena estimó necesario matizar esta circunstancia, por lo que el juzgador debe valorarla, en cada caso concreto, atendiendo a las modalidades permitidas para los empleados de planta.

ii) El horario de labores. Normalmente, el establecimiento o imposición de una jornada de trabajo al contratista no implica, necesariamente, que exista subordinación, y, por consiguiente, que la relación contractual sea simulada. Así, ciertas actividades de la Administración (servicios de urgencia en el sector salud o vigilancia, etc.) habitualmente requieren la incorporación de jornadas laborales y de turnos para atenderlas. Por ello, si bien la exigencia del cumplimiento estricto de un horario de trabajo puede ser indicio de la existencia de una subordinación subyacente, tal circunstancia deberá ser valorada en función del objeto contractual convenido.

iii) La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar. Bien sea a través de la exigencia del cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, o la imposición de reglamentos internos, o el ejercicio del poder de disciplina o del *ius variandi*,¹⁶ la dirección y control efectivo de las actividades del contratista constituye uno de los aspectos más relevantes para identificar la existencia o no del elemento de la subordinación. En ese sentido, lo que debe probar el demandante es su inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la entidad, de manera que demuestre que esta ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en que llevó a cabo el cumplimiento de su objeto contractual. Así, cualquier medio probatorio que exponga una actividad de control, vigilancia, imposición o seguimiento por parte de la entidad, que en sana crítica se aleje de un ejercicio normal de coordinación con el contratista, habrá de ser valorado como un indicio claro de subordinación.

iv) Que las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral. El hecho de que el servicio personal contratado consista en el cumplimiento de funciones o en la realización de tareas idénticas, semejantes o equivalentes a las asignadas en forma permanente a los funcionarios o empleados de planta de la entidad, puede ser indicativo de la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente, siempre y cuando en la ejecución de esas labores confluyan todos los elementos esenciales de la relación laboral a los que se refiere el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo.

2.2.2.3. Prestación personal del servicio. Como personal natural, la labor encomendada al presunto contratista debe ser prestada de forma personal y

¹⁶ A este respecto: Guerrero Figueroa Guillermo: Manual del derecho del trabajo. Bogotá, Leyer, 1996, págs. 54 y 55.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

directamente por este;¹⁷ pues, gracias a sus capacidades o cualificaciones profesionales, fue a él a quien se eligió y no a otro; por lo que, dadas las condiciones para su ejecución, el contratista no pudo delegar el ejercicio de sus actividades en terceras personas.¹⁸

2.2.2.4. Remuneración. Por los servicios prestados, el presunto contratista ha debido recibir una contraprestación económica, con independencia de si la entidad contratante fue la que directamente la realizó. Lo importante aquí es el carácter fijo o periódico de la remuneración del trabajo. En la práctica, esta retribución recibe el nombre de honorarios, los cuales pueden acreditarse a través de los recibos que, por dicho concepto, enseñen los montos que correspondan a la prestación del servicio contratado.

2.2.3. Reglas de la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021

2.2.3.1. Primera regla. El «**término estrictamente indispensable**», al que alude el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, tiene lugar en la fase precontractual, pues es en esta donde la entidad contratante aproxima, en función del objeto a contratar y de los recursos disponibles, el tiempo máximo que estima «imprescindible» para su ejecución. En otras palabras, la vigencia del contrato debe ser por el tiempo necesario para ejecutar el objeto contractual convenido, y este debe estar sujeto al principio de planeación, que encuentra su manifestación práctica «en la elaboración de los estudios previos a la celebración del negocio jurídico, pues es allí donde deberán quedar motivadas con suficiencia las razones que justifiquen que la Administración recurra a un contrato de prestación de servicios».¹⁹

En ese sentido, la Sala unificó el sentido y alcance del «**término estrictamente indispensable**» como aquel que aparece expresamente estipulado en la minuta del contrato de prestación de servicios, que de acuerdo con los razonamientos contenidos

¹⁷ Código Sustantivo del Trabajo, literal b) del artículo 23: [Es uno de los elementos esenciales del contrato de trabajo] «La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo».

¹⁸ Al respecto, véase, entre otras sentencias, la del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B; de 1 de marzo de 2018; radicado 2013-00117-01 (3730-2014); C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C; sentencia de 2 de diciembre de 2013; radicado 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719); C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

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.

Sumado a lo anterior, no puede olvidarse que el principio de planeación está relacionado directamente con el principio de legalidad, cuya observancia en la formulación de los documentos que conforman la etapa precontractual, en cada proceso de selección pública, es manifestación de una correcta y transparente planeación. En este sentido, la exigencia de introducir un «término estrictamente indispensable» para la ejecución del objeto convenido en la etapa precontractual no es un requisito de forma; es un elemento esencial del principio de planeación –y en consecuencia del de legalidad- en cuanto determina la duración del negocio jurídico.²⁰

2.2.3.2. Segunda regla. La Sala consideró adecuado establecer un **periodo de treinta (30) días hábiles** como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios, sin que este, se itera, constituya una «camisa de fuerza» para el juez contencioso que, en cada caso y de acuerdo con los elementos de juicio que obren dentro del plenario, habrá de determinar si se presentó o no la rotura del vínculo que se reputa laboral.

Adicionalmente, como complemento de la anterior regla, deberán atenderse las siguientes recomendaciones:

Primera: cuando las entidades estatales a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 celebren contratos de prestación de servicios en forma sucesiva con una misma persona natural, en los que concurren todos los elementos constitutivos de una auténtica relación laboral, se entenderá que no hay solución de continuidad entre el contrato anterior y el sucedáneo, si entre la terminación de aquél y la fecha en que inicie la ejecución del otro, no han transcurrido más de treinta (30) días hábiles, siempre y cuando se constate que los objetos contractuales y las obligaciones emanadas de ellos son iguales o similares y apuntan a la satisfacción de las mismas necesidades.

Segunda: en cualquier caso, de establecerse la no solución de continuidad, los efectos jurídicos de dicha declaración serán solamente los de concluir que, a pesar de haberse presentado interrupciones entre uno y otro contrato, no se configura la prescripción de los

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de febrero de 2009, expediente: 16.130.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

derechos que pudiesen derivarse de cada vínculo contractual. En el evento contrario, el juez deberá definir si ha operado o no tal fenómeno extintivo respecto de algunos de los contratos sucesivos celebrados, situación en la cual no procederá el reconocimiento de los derechos salariales o prestacionales que de aquellos hubiesen podido generarse.

Asimismo, en la sentencia se reiteró que «(...) cualquier asunto que involucre periodos contractuales debe analizarse siguiendo los parámetros que la Sentencia de Unificación del 25 de agosto de 2016, [Expediente 0088-15, CESUJ2, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter], la cual estableció, a efectos de declarar probada la excepción de prescripción en los contratos de prestación de servicios», lo siguiente:

(...) en aquellos contratos de prestación de servicios, pactados por un interregno determinado y que la ejecución **entre uno y otro tiene un lapso de interrupción**, frente a cada uno de ellos habrá de analizarse la prescripción a partir de sus fechas de finalización, puesto que uno de los fundamentos de la existencia del contrato realidad es precisamente la vocación de permanencia en el servicio.

[...]

(...) 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**. (Negrillas fuera del texto)

En suma, la tesis que actualmente impera en la Sección Segunda, en materia de prescripción de derechos derivados del contrato realidad (o relación laboral encubierta o subyacente), es que esta tiene ocurrencia, exclusivamente, cuando no se presenta la reclamación del derecho, por parte del contratista, dentro de los 3 años siguientes a la terminación del vínculo develado como laboral.²¹

2.2.3.3. Tercera regla. Finalmente, en la tercera regla, la Sección Segunda consideró «improcedente la devolución de los aportes a la Seguridad Social en salud efectuados por el contratista en exceso», por «constituir estos aportes obligatorios de naturaleza parafiscal». Lo anterior, comoquiera que el contratista debe sufragar dicha contribución, en tanto está obligado por la ley a efectuarla, y, por lo tanto, no es procedente ordenar su devolución, aunque se haya declarado la existencia de una relación laboral encubierta.

²¹ En igual sentido, mediante Auto del 11 de noviembre de 2021, la Sección Segunda aclaró que el término de la solución de continuidad unificado solo cobra relevancia si se configuran los elementos establecidos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, pues, de no estarlo, no existe una relación laboral cuya duración deba ser examinada.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

Las reglas de unificación en cita constituyen precedente vinculante en los términos de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, en armonía con los artículos 270 y 271 *ejusdem*, para todos los casos que se encuentren en estudio en la vía judicial y administrativa. En tal virtud, se procede a resolver el caso concreto a la luz de dichos parámetros.

2.3. Hechos probados

De conformidad con el acervo probatorio, que obra dentro el proceso, se establece lo siguiente:

El 22 de diciembre de 1995, a través de la Resolución 2180 suscrita por el presidente de la Junta Seccional de Escalafón Docente, la señora Luz Mireya Vásquez Rueda fue inscrita en el grado primero del escalafón. Posteriormente fue ascendida al grado octavo mediante la Resolución 3768 del 9 de diciembre de 1997.²² «Actualmente se encuentra en el grado 2B según resolución 1079 del 30 de enero de 2012», tal y como lo hizo constar el coordinador Grupo Escalafón de la Gobernación de Santander.²³

El 1.º de agosto de 2012,²⁴ la señora Vásquez Rueda solicitó el reconocimiento de la relación laboral con la entidad territorial entre el 17 de febrero de 1989 hasta el 30 de diciembre de 2002.²⁵

El 14 de agosto de 2012, la directora de la Institución Educativa Palmira de San Vicente de Chucurí (Santander) certificó lo siguiente:²⁶

Que la señora Luz Mireya Vásquez Rueda [...] prestó sus servicios al municipio de San Vicente de Chucurí (sic), como profesora municipal a contrato del 17 de Febrero de (1.989) al 30 de Noviembre de (1989), del 1 de Febrero de (1.990) al 30 de Noviembre de (1.990) y como Docente del 1 de Febrero de (1.991) al 30 de Diciembre de (1.991), del 1 de Febrero de (1.992) al 30 de Noviembre de (1.992), del 1 de Febrero de (1.993) al 30 de Noviembre de (1.993), del 1 de Febrero de (1.994) al 30 de Noviembre de

²² Folios 137 y 138.

²³ Folio 136.

²⁴ Según se afirma en el acto demandado.

²⁵ Folios 6 a 8.

²⁶ Folio 10.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

(1.994), del 1 de Febrero de (1.995) al 15 de Diciembre de (1.995), del 1 de Enero de (1996) al 30 de Diciembre de (2.002).

El 3 de octubre de 2012, mediante el Oficio D.A. 689-1 el alcalde municipal (E) de San Vicente de Chucurí negó el reconocimiento de la relación laboral reclamada por la actora.²⁷ Como fundamento de su decisión, señaló que la administración la contrató mediante órdenes de prestación de servicios por un período determinado y excepcional, y que en todo contrato existe una supervisión o interventoría para constatar la observancia de las obligaciones contraídas por las partes lo que no conlleva una necesaria y obligatoria subordinación o dependencia.

La demandante y el municipio de San Vicente de Chucurí suscribieron los siguientes contratos:

Contrato	Fecha inicio	Fecha terminación	Periodo	Objeto
Contrato Individual a término fijo 023 (Folios 12 y 13)	7 de febrero de 1989	30 de noviembre de 1989	9 meses, 24 días	«el patrono contrata los servicios personales del trabajador y este se obliga a).- Poner al servicio del patrono toda su capacidad normal de trabajo en forma eficiente en el desempeño de sus funciones como educador en la Escuela Cantarranas ubicada en la Vereda Cantarranas del Municipio de San Vicente de Ch. b).- A laborar la jornada ordinaria que le permita cumplir con el calendario y desarrollo del currículo escolar trazado por el Ministerio de Educación Nacional, a la investigación de asuntos pedagógicos: a las labores de orientación, disciplina y formación de los alumnos. c).- A dictar treinta (30) horas de clases semanales distribuidas de Lunes a Viernes inclusive, según horario determinado por el patrono. d).- A cumplir los planes y programas de trabajo trazados por el Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría de Educación del Departamento»

²⁷ Folios 4 y 5.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

<p>Contrato Individual a término fijo (Folios 14 y 15)</p>	<p>[ilegible]</p>	<p>[ilegible]</p>	<p>[ilegible]</p>	<p>«el patrono contrata los servicios personales del trabajador y este se obliga a).- Poner al servicio del patrono toda su capacidad normal de trabajo en forma eficiente en el desempeño de sus funciones como educador en la Escuela [ilegible] ubicada en la Vereda Cantarranas del Municipio de San Vicente de Ch. b).- A laborar la jornada ordinaria que le permita cumplir con el calendario y desarrollo del currículo escolar trazado por el Ministerio de Educación Nacional, a la investigación de asuntos pedagógicos: a las labores de orientación, disciplina y formación de los alumnos. c).- A dictar treinta (30) horas de clases semanales distribuidas de Lunes a Viernes inclusive, según horario determinado por el patrono. d).- A cumplir los planes y programas de trabajo trazados por el Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría de Educación del departamento»</p>
<p>Contrato de trabajo a término fijo (Folios 16 y 17)</p>	<p>1 de febrero de 1991</p>	<p>31 de diciembre de 1991</p>	<p>11 meses</p>	<p>«el empleador contratará los servicios personales del trabajador y este se obliga a poner al servicio del empleador toda su capacidad normal de trabajo en el desempeño de sus funciones como educador. El objeto de este contrato será supervisado por el empleador [...] En virtud del presente contrato el Trabajador se obliga a: a) laborar la jornada ordinaria que le permita cumplir con el calendario y desarrollo del currículo escolar trazado por el Ministerio de Educación. b) A la investigación de asuntos pedagógicos y a las labores de orientación disciplinarias y formación de los alumnos. c) A dictar horas de clases semanales distribuidas de Lunes a Viernes, según horario determinado por el empleador. d) A cumplir los planes y programas trazados por el Ministerio de Educación Nacional, la Alcaldía Municipal y la Secretaría de Educación del departamento»</p>
<p>Contrato de prestación de servicios docentes (Folios 18 y 19)</p>	<p>1 de febrero de 1992</p>	<p>30 de noviembre de 1992</p>	<p>10 meses</p>	<p>«el empleador contratará los servicios personales del trabajador y este se obliga a poner al servicio del empleador toda su capacidad normal de trabajo en el desempeño de sus funciones como educador [...] En virtud del presente contrato el Trabajador se obliga a: a) laborar la jornada ordinaria que le permita cumplir con el calendario y desarrollo del currículo escolar trazado por el Ministerio de Educación. b) A la investigación de asuntos pedagógicos y a las labores de orientación disciplinarias y formación de los alumnos. c) A dictar las horas de clases semanales distribuidas de Lunes a Viernes, según horario determinado por el empleador. d) A cumplir los planes y programas trazados por el Ministerio de Educación Nacional, la Alcaldía Municipal y la Secretaría de Educación del departamento, en relación a su cargo docente y dentro del calendario académico»</p>



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

Contrato de derecho privado de la administración (Folios 15 a 17 del cuaderno administrativo)	1 de febrero de 1993	30 de noviembre de 1993	10 meses	«el empleador contrata los servicios personales del trabajador y este se obliga: a) A poner al servicio del empleador toda su capacidad normal de trabajo, en forma exclusiva, en el desempeño de sus funciones [como docente], de conformidad con las órdenes e instrucciones que le importa al empleador o sus representantes y b) A no prestar directa ni indirectamente servicios laborales a otros empleadores, ni a trabajar por cuenta propia en el mismo oficio, durante la vigencia de este contrato [...] El empleador pagará al trabajar por la prestación de sus servicios el salario indicado, [...] dentro de este pago se encuentra incluida la remuneración de los descansos dominicales y efectivos de que tratan los capítulos I y II del título VII del Código Sustantivo del Trabajo. En cumplimiento de lo previsto en el artículo 46 del Código Sustantivo del Trabajo. En cumplimiento del artículo 46 del c.s.t. modificado por el artículo 3º de la Ley 50/90, el trabajador tendrá derecho al pago de vacaciones y prima de servicios en proporción al tiempo laborado cualquiera que este sea».
Resolución 026 del 7 de febrero de 1994 (Folios 22 y 23)	-	-	No señala	«Por medio de la cual se vinculan docentes por el sistema de soluciones educativas» «Los docentes vinculados mediante esta Resolución sólo tienen derecho al valor expresado en el artículo 3 de la misma y por el término de duración de la prestación del servicio y, dada la naturaleza de la modalidad de vinculación, no se genera derecho para reconocimiento de prestaciones sociales»
Resolución 035 Bis del 3 de febrero de 1995 (Folios 24 a 28)	1 de febrero de 1995	15 de diciembre de 1995	10 meses, 15 días	«Por la cual se vincula docentes por el sistema de soluciones educativas» «En [los] pagos se encuentran incorporados factores salariales integrantes al mismo [...] Los docentes vinculados mediante esta Resolución sólo tienen derecho al valor expresado en el artículo 3 de la misma y por el término de duración de la prestación del servicio»
Resolución 030 del 1.º de febrero de 1996 (Folios 29 a 31)	1 de enero de 1996	31 de diciembre de 1996	12 meses	«Por la cual se vincula docentes por el sistema de soluciones educativas» «En [los] pagos se encuentran incorporados factores salariales integrantes al mismo [...] Los docentes vinculados mediante esta Resolución sólo tienen derecho al valor expresado en el artículo 3 de la misma y por el término de duración de la prestación del servicio»
Resolución 031 del 30 de enero de 1997 (Folios 32 a 34)	1 de enero de 1997	31 de diciembre de 1997	12 meses	«Por la cual se vincula docentes por el sistema de soluciones educativas» « En [los] pagos se encuentran incorporados factores salariales integrantes al mismo [...] Los docentes vinculados mediante esta Resolución sólo tienen derecho al valor expresado en el artículo tercero de la misma y por el término de duración de la prestación del servicio»



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

Resolución 059 del 5 de febrero de 1998 (Folios 35 a 37)	1 de enero de 1998	31 de diciembre de 1998	12 meses	«Por la cual se vincula docentes por el sistema de soluciones educativas» «El personal vinculado [...] tiene el carácter de provisional mientras se designa en planta de personal [...] En [los] pagos se encuentran incorporados factores salariales integrantes al mismo [...] Los docentes vinculados mediante esta Resolución sólo tienen derecho al valor expresado en el artículo tercero de la misma y por el término de duración de la prestación del servicio»
Resolución 160 del 29 de marzo de 1999 (Folios 38 a 40)	1 de enero de 1999	31 de diciembre de 1999	12 meses	«Por la cual se vincula docentes por el sistema de soluciones educativas» « El personal vinculado [...] tiene carácter temporal solo hasta cuando exista la necesidad del servicio [...] Los docentes vinculados mediante esta Resolución sólo tienen derecho al valor expresado en el artículo 3 de la misma y por el término de duración de la prestación del servicio»
Resolución 001 del 30 de enero de 2000 (Folios 41 a 43)	1 de enero de 2000	31 de diciembre de 2000	12 meses	«Por la cual se vincula docentes por el sistema de soluciones educativas» « El personal vinculado [...] tiene carácter temporal solo hasta cuando exista la necesidad del servicio [...] Los docentes vinculados mediante esta Resolución sólo tienen derecho al valor expresado en el artículo tercero de la misma y por el término de duración de la prestación del servicio»
Resolución 036 del 8 de febrero de 2001 (Folios 44 a 46)	1 de enero de 2001	31 de diciembre de 2001	12 meses	«Por la cual se vincula docentes por el sistema de soluciones educativas» « El personal vinculado [...] tiene carácter temporal solo hasta cuando exista la necesidad del servicio [...] Los docentes vinculados mediante esta Resolución sólo tienen derecho al valor expresado en el artículo primero de la misma y por el término de duración de la prestación del servicio»
Resolución 034 del 25 de febrero de 2002 (Folios 52 y 53)	1 de enero de 2002	30 de abril de 2002	4 meses	«Por la cual se vincula docentes por el sistema de soluciones educativas» « El personal vinculado [...] es de carácter temporal solo hasta cuando exista la necesidad del servicio [...] Reconózcasele al personal docente vinculado [...] el pago de aportes parafiscales en cuantía del 9 % de conformidad en lo establecido en las Leyes 27 de 1992, 21 de 1974, 89 de 1988, 58 de 1963 y Ley 21 de 1982 [...] Los docentes vinculados mediante esta Resolución sólo tienen derecho al valor expresado en el artículo primero de la misma y por el término de duración de la prestación del servicio»
Resolución 159 del 9 de mayo de 2002 (Folios 50A y 51)	1 de abril de 2002	30 de junio de 2002	3 meses	«Por la cual se vincula docentes por el sistema de soluciones educativas» « El personal vinculado [...] es de carácter temporal solo hasta cuando exista la necesidad del servicio [...] Reconózcasele al personal docente vinculado [...] el pago de aportes parafiscales en cuantía del 9 % de conformidad en lo establecido en las Leyes 27 de 1992, 21 de 1974, 89 de 1988, 58 de 1963 y Ley 21 de 1982 [...] Los docentes vinculados mediante esta Resolución sólo tienen derecho al valor expresado en el artículo primero



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

				de la misma y por el término de duración de la prestación del servicio»
Resolución 232 del 2 de julio de 2002 (Folios 49 y 50)	1 de julio de 2002	31 de julio de 2002	1 mes	«Por la cual se vincula docentes por el sistema de soluciones educativas» « El personal vinculado [...] es de carácter temporal solo hasta cuando exista la necesidad del servicio [...] Reconózcasele al personal docente vinculado [...] el pago de aportes parafiscales en cuantía del 9 % de conformidad en lo establecido en las Leyes 27 de 1992, 21 de 1974, 89 de 1988, 58 de 1963 y Ley 21 de 1982 [...] Los docentes vinculados mediante esta Resolución sólo tienen derecho al valor expresado en el artículo primero de la misma y por el término de duración de la prestación del servicio»
Resolución 363 de 2002 (Folios 47 y 48)	1 de agosto de 2002	30 de diciembre de 2002	4 meses, 30 días	«Por la cual se vincula docentes por el sistema de soluciones educativas» « El personal vinculado [...] es de carácter temporal solo hasta cuando exista la necesidad del servicio [...] Reconózcasele al personal docente vinculado [...] el pago de aportes parafiscales en cuantía del 9 % de conformidad en lo establecido en las Leyes 27 de 1992, 21 de 1974, 89 de 1988, 58 de 1963 y Ley 21 de 1982 [...] Los docentes vinculados mediante esta Resolución sólo tienen derecho al valor expresado en el artículo primero de la misma y por el término de duración de la prestación del servicio»

El 1.º de octubre de 2013, en la audiencia de pruebas se realizó el interrogatorio de parte a la señora Luz Mireya Vásquez Rueda, en el que señaló lo siguiente:²⁸

Yo estuve nombrada por el municipio por contrato, algunos fueron de 10 meses, algunos de 11, 12, desde el año 1989 hasta el 2002 [...] cada año firmamos un contrato, por el año y ya un año firmamos unas soluciones educativas por 3 meses [...] yo empecé en 1989 en la escuela Cantarranas 1, en ese entonces que me dieron el primer contrato, había otra docente que estaba en propiedad, ella se llama Carmen Pinzón, fue la primera docente con la que yo trabajé. Se vio la necesidad [de su contratación] porque el número de estudiantes que había era grande, entonces por eso me dieron el contrato. Ese año empecé allá, ya los siguientes seguí laborando en la escuela rural Santa Helena en donde estoy laborando actualmente [...] Preguntado: ¿quién le daba las órdenes?, ¿cómo debería ejecutar su función?, ¿a quién le rendía Usted informes de su labor en esa época? Respondió: En esa época existía una

²⁸ Folios 139 a 145, minuto 00:11:40.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

dirección de núcleo, mi primera directora de núcleo fue la profesora Marina Garnica, esa oficina estaba dentro de la alcaldía municipal y pues, a mí me pagaba el sueldo que en ese tiempo devengaba, el municipio [...] nosotros teníamos periódicamente que capacitarnos, llenar documentación como los cuadros del DANE, y nos reuníamos en grupos que se llaman microcentros que lo hacíamos en ese tiempo mensualmente y teníamos que llevar informes del trabajo que nosotros realizábamos con los estudiantes. Preguntado: ¿Usted en alguna oportunidad solicitó algún permiso que recuerde, alguna incapacidad, si lo recuerda, ante quien lo tramitó y de qué manera, escrito o verbal? Respondió: Yo tengo dos hijos, mi primer hijo lo tuve en diciembre, o sea a mí no me pagaron maternidad ni nada de eso, y ya cuando regresamos a trabajar ya, eso fue el segundo hijo, y cuando tuve mi primer hijo tuve que buscar un reemplazo para que me cubriera algunos días de la maternidad, porque en ese tiempo a nosotros no nos pagaban, por lo menos a mí no me pagaron la maternidad, o sea el tiempo después de que uno tiene el bebé. [...] En inicios de que yo empecé mi labor docente, la alcaldía nos suministraba materiales como escoba, traperos, tiza y algunos materiales así que es lo que más se utilizaba y lo demás pues, la escuela cuenta con una granjita y de ahí se sacaba, la asociación, para cubrir algunas cosas que necesitaba la escuela. [...] La alcaldía nos tuvo vinculados, recuerdo que en un tiempo estábamos vinculados a Caprecom, luego nos pasaron a Cajanal, o sea, estuvimos en diferentes entidades, alguna vez, recuerdo que nos llegó una tarjetica de pensiones de Colmena, pero a la fecha realmente yo no estoy segura esa plata de pensión a dónde está en este momento, porque hemos ido con otros compañeros a la alcaldía a averiguar eso y no nos han dado como una respuesta concreta de si realmente la alcaldía pagó durante el tiempo que nosotros estuvimos por contrato, pensiones, la verdad no sé si todos los años nos pagaron, la verdad no le sabría dar esa respuesta. [...] Nosotros en ese tiempo, todo lo referente a nuestro trabajo como labor docente, teníamos que entregarla en la dirección de núcleo [...] Inicialmente, recuerdo que en mi primer año de trabajo nos pagaban cada 6 meses, o sea a mitad de año y a final de año, ya en los siguientes años, no recuerdo muy bien, pero ya el pago fue siendo más cada dos meses, cada tres meses, periódicamente [...] en el año 2002 todos los docentes que estábamos como en mi caso, por contrato, fuimos como entregados, el municipio, si no estoy mal, entregó esa nómina, o sea no nómina porque no estábamos en nómina, pero fue entregada al departamento, y fuimos nombrados por el departamento en provisionalidad, pero creo que a partir de ese tiempo el municipio no siguió empleando de esa manera, sino era directamente, o sea en la gobernación nos pagaban. [...] Yo en el momento estoy vinculada en la escuela rural Santa Helena sede K del colegio Palmira, estoy nombrada en propiedad, presenté el concurso de docentes y afortunadamente lo pasé y estoy trabajando en esa institución. [...] En esa época cuando yo tenía que ausentarme tenía que pedir permiso en la alcaldía a la dirección de núcleo, en ese tiempo a la profesora Marina Garnica que era la directora de núcleo, uno pasaba el permiso [...] Preguntado: ¿sin ese permiso no se podía retirar o sí se podía retirar? Respondió: Pues lo ideal es uno tener el permiso para poder desplazarse porque uno no puede dejar el trabajo abandonado [...] En la dirección de núcleo nos informaban las fechas para iniciar las clases, los periodos de clase y todo eso, estábamos dirigidos por esa entidad [...] No recuerdo que tuviera que llenar un formulario, yo sé que cobraba [los honorarios] en la tesorería, no recuerdo muy bien pero el presidente de la Junta nos tenía que firmar algo. [...] No me sentí vigilada [para cumplir su labor] porque mi profesión, el deber de uno es hacer su trabajo así no estén pendientes si uno está trabajando o no, pero a uno la ética profesional le induce a realizar su trabajo sin necesidad de que lo estén vigilando, pero nunca me sentí supervigilada, no, pero sí con el deber de desarrollar mi trabajo acorde a las normas establecidas.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

2.4. Caso concreto. Análisis de la Sala

Previo a resolver el problema jurídico planteado, se encuentra necesario precisar que por virtud de lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso, en esta decisión la Sala se limitará a analizar los argumentos expuestos en el recurso de apelación, sin perjuicio de las decisiones que se deban adoptar de oficio, en los casos previstos en la ley.

En tal sentido corresponde señalar que si bien el *a quo* abordó, en la audiencia inicial, el análisis de la prescripción, en atención a lo definido por esta corporación en la sentencia CE-SUJ2-005-16,²⁹ según la cual «el estudio de la prescripción en cada caso concreto será objeto de la sentencia, una vez abordada y comprobada la existencia de la relación laboral» y toda vez que el inciso 2.º del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 prevé que el juez deberá decidir sobre todas las excepciones «propuestas o no»; de encontrar acreditada la relación laboral, esta Sala no se atará a la aludida decisión del Tribunal y abordará su análisis.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la inconformidad de la parte apelante se circunscribe a cuestionar la configuración de la relación laboral, la Sala procederá con su examen, a la luz de los criterios establecidos en la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021.

2.4.1. Sobre la relación entre la demandante y el municipio de San Vicente de Chucurí

A fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala considera necesario señalar que en el recurso de apelación no se cuestionó la existencia de dos elementos de la relación laboral, por un lado, i) **la prestación personal del servicio**, en tanto el tribunal concluyó que la demandante fue contratada para prestar su servicio como docente en el municipio, y ii) **la remuneración** por el trabajo cumplido, comoquiera que en los contratos celebrados se estipuló un valor

²⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 25 de agosto de 2016, radicado 23001 23 33 000 2013 00260 01; M.P. Carmelo Perdomo Cuéter.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

y una forma de pago con cargo a los recursos presupuestales de la entidad.

2.4.1.1. Subordinación continuada

En lo concerniente a este último elemento de la relación laboral el cual, a juicio del apelante no se acreditó, resulta procedente examinar los elementos materiales probatorios allegados y los criterios consolidados en la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021, con el fin de establecer si existió o no.

De acuerdo con el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, la subordinación o dependencia del trabajador constituye el **elemento determinante** que distingue la relación laboral de la prestación de servicios. Ello es así, porque esta encierra la facultad del empleador de exigirle al empleado el cumplimiento de órdenes, imponerle jornada y horario, modo o cantidad de trabajo, obedecer protocolos de organización y someterlo a su poder disciplinario. No obstante, la subordinación es un concepto abstracto que se manifiesta de forma distinta según cuál sea la actividad y el modo de prestación del servicio.³⁰

A partir del material probatorio expuesto, se observa que la señora Vásquez Rueda se desempeñó como docente del municipio de San Vicente de Chucurí desde el 7 de febrero de 1989 hasta el 30 de diciembre de 2002, a través de sendas vinculaciones denominadas «sistema de soluciones educativas», los cuales, según reconoce la entidad demandada, corresponde a contratos de prestación de servicios.³¹ De manera que por ese período no existe duda de la configuración de una relación legal y reglamentaria con el Estado en calidad de educadora.

Ahora, el apelante no niega la existencia de los referidos contratos de prestación de servicios y órdenes de servicios celebrados entre la demandante y la entidad territorial, y lo cierto es que la calidad de las actividades desarrolladas por la

³⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A; sentencia de 24 de abril de 2019; radicado 08001-23-33-000-2013-00074-01(2200-16); C.P. William Hernández Gómez.

³¹ Así lo afirma en la contestación de la demanda al señalar que «los contratos se realizaron por medio de ORDEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS».



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

primera no era otra diferente a la de una docente oficial propiamente dicha, esto al margen de que no se hubiese declarado la existencia de una relación laboral en su momento. Esta afirmación resulta más evidente, si se tiene en cuenta que el vínculo en comento se desarrolló en el marco del programa de soluciones educativas del municipio, el cual como se aprecia en los contratos, tenía como objeto la ejecución específica de labores inherentes a personal del magisterio, siempre en la misma institución educativa, esto es, Santa Helena de San Vicente de Chucurí.

Esto en la medida en que la «contratista» debía ejercer realmente un cargo como maestra pero sometida a las directrices de la alcaldía municipal, como ella lo afirma y se extrae de la cláusula cuarta, recurrente en todos los contratos, según la cual, la administración podría dar por terminada la vinculación en cualquier momento «por incumplimiento del docente de su labor académica».

Hasta este punto, tanto lo probado en la actuación como la sola naturaleza de las funciones ejercidas por la demandante durante el tiempo que celebró contratos de prestación de servicios con la parte apelante, dan cuenta de que en observancia del principio de la realidad sobre las formalidades previsto en el artículo 53 Constitucional y sin necesidad de concederle la calidad de empleada pública *per se*, aquella sí puede ser considerada como una docente oficial a lo largo del lapso aludido en virtud de la etimología propia de dicha ocupación.³² Por este motivo, también es válido estimar que efectivamente el período precitado corresponde al de una relación de trabajo, en tanto se consolidaron sus elementos constitutivos, así como lo concluyó el *a quo*.

En consecuencia, la subordinación y dependencia se verifican «a partir del propio esquema de soluciones educativas, así como de la noción de docente estatal, habida cuenta de la falta de autonomía y discrecionalidad que se predica en el desarrollo de esta actividad, por la consecuente sujeción de quien desempeña tal

³² Posición que ha sido desarrollada por esta Subsección en providencia relativa a un caso de reliquidación pensional de una docente con acumulación de tiempos derivados de contratos de prestación de servicios con una entidad territorial. Para tal efecto ver la sentencia del 18 de noviembre de 2020 proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, en el proceso con radicado: 66001-23-33-000-2016-00082-01 (4676-2017).



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

cargo a una política pública educativa y a unos lineamientos revisados, controlados y materializados en órdenes de un superior que se distan de la autonomía concebida para los contratos de prestación de servicios».³³

Al respecto, valga resaltar que si bien la entidad apelante aduce que la administración necesitó de personal que desarrollara la función de la docencia por un lapso limitado y previamente determinado comoquiera que en ese momento no contaba con personal de planta que cumpliera dicha tarea, lo que fue establecido en los contratos celebrados entre las partes, lo cierto es que tal necesidad se prolongó en el tiempo, al punto que la vinculación de la demandante se extendió por 13 años, lo que descarta la colaboración episódica y ocasional de que habla la jurisprudencia y pone en evidencia una vinculación con vocación de permanencia.

En efecto, las interrupciones que sufrieron los contratos celebrados por la demandante no superaron el término establecido en la sentencia SUJ-025-CE-S2-2021 y, en contraste, se ajustaron al calendario académico de los establecimientos educativos estatales, esto es, tenían inicio en enero o febrero y culminaban en noviembre o diciembre de cada año.

Resta señalar que las afirmaciones de la actora, según las cuales no se sintió vigilada para cumplir su labor no le restan credibilidad a la pretensión de reconocimiento de la relación laboral, bajo la premisa de la subordinación, pues esta se halla demostrada en virtud del objeto contractual convenido y las características propias de la labor. Lo expuesto encuentra respaldo en la aludida sentencia de unificación CE-SUJ2-005-16 proferida por el Consejo de Estado, en la que se precisó lo siguiente:

[...] 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

³³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, 11 de febrero de 2021, radicado 81001 23 33 000 2013 00079 01(4021-14), M.P. William Hernández Gómez.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

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 suma, para el caso *sub judice* se demostró que se desdibujaron las características propias del contrato de prestación de servicios, circunstancia que originó una relación laboral distinguida por su permanencia y continuidad en la prestación del servicio; sin embargo, ello no implica que la demandante obtenga la condición de empleado público, ya que no median los componentes para una relación de carácter legal y reglamentaria en armonía con el artículo 122 superior.³⁴

2.4.2. ¿Se debe declarar la prescripción respecto de alguno o algunos de los contratos?

Sobre este aspecto, se advierte que la prestación del servicio reconocida por el *a quo* tuvo en consideración el periodo comprendido entre el 7 de febrero de 1989 hasta el 30 de diciembre de 2002, por ser la fecha en que culminó el último de los contratos suscritos; empero, la demandante presentó reclamación ante su empleador el 1.º de agosto de 2012, esto es, por fuera de los tres años señalados como el término de la prescripción extintiva. Por lo tanto, no resulta procedente conceder los emolumentos deprecados, por cuanto no se reclamaron oportunamente.³⁵

Tal consideración excluye los aportes al sistema de seguridad social que inciden

³⁴ “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.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público. (...)”.

³⁵ Así se dispuso en la Sentencia CE-SUJ2 5 de 2016, en la que se señaló que «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».



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

en el derecho pensional al ser imprescriptibles;³⁶ por lo tanto, la entidad accionada deberá tomar (durante el tiempo comprendido entre el 7 de febrero de 1989 y el 30 de diciembre de 2002, solo respecto de los periodos en los que se presentó la vinculación contractual) el ingreso base de cotización (IBC) pensional de la demandante, esto es, los honorarios pactados, 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.

Para efectos de lo anterior, la actora 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 pagar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajadora.

En tal sentido, la Sala revocará los ordinales segundo y tercero de la sentencia apelada en tanto reconoció a favor de la demandante el valor equivalente a las prestaciones sociales que devengó en esa entidad durante el periodo en que se reconoció la relación laboral, sin tener en cuenta que ocurrió el fenómeno prescriptivo.

2.5. De la condena en costas

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016,³⁷ respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo. El primero, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso; y el segundo, en cuanto se requiere que el juez revise si

³⁶ De acuerdo con lo definido en la aludida sentencia «no aplica el fenómeno prescriptivo frente a los aportes para pensión, en atención a la condición periódica del derecho pensional y en armonía con los derechos constitucionales a la igualdad e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales y los principios de in dubio pro operario, no regresividad y progresividad».

³⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Radicado 13001 23 33 000 2013 00022 01 (1291-2014), M.P. William Hernández Gómez.



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

Asimismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura) y la complejidad e intensidad de la participación procesal; que las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas, que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Conforme a las anteriores reglas, y atendiendo lo dispuesto en el numeral 8.º del artículo 365 del Código General del Proceso,³⁸ la Sala se abstendrá de condenar en costas de segunda instancia por no encontrarse demostradas.

3. Conclusión

Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en los derroteros jurisprudenciales trazados por el Consejo de Estado en casos de contornos análogos fáctica y jurídicamente al asunto que ahora es objeto de estudio y en el acervo probatorio, la Sala considera que debe revocarse el ordinal segundo de la sentencia apelada por cuanto pese a que se acreditaron los elementos configurativos de la relación laboral, se configuró el fenómeno prescriptivo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso - Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

³⁸ «1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso (...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación».



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

FALLA:

Primero. Revocar los ordinales segundo y tercero de la sentencia proferida el 19 de noviembre de 2013, por el Tribunal Administrativo de Santander, que accedió a las pretensiones de la demanda, en el proceso promovido por la señora Luz Mireya Vásquez Rueda, contra el municipio de San Vicente de Chucurí (Santander), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, y en su lugar:

Segundo. Declarar probada de oficio la excepción de prescripción extintiva del derecho para reclamar el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

Tercero. Declarar que los aportes a pensión son imprescriptibles por lo que corresponde su reconocimiento de la siguiente manera:

i) Ordenar al municipio de San Vicente de Chucurí (Santander) tomar el ingreso base de cotización (IBC) pensional de la demandante (los honorarios pactados), mes a mes, (durante el periodo comprendido entre el 7 de febrero de 1989 y el 30 de diciembre de 2002, salvo sus interrupciones) 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, para lo cual la señora Luz Mireya Vásquez Rueda 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 pagar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajadora, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

ii) Ordenar al municipio de San Vicente de Chucurí (Santander) hacer la actualización sobre las sumas adeudadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 187 (inciso final) de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta los



Radicado: 68001 23 33 000 2013 00333 01 (1098-2014)
Demandante: Luz Mireya Vásquez Rueda

índices de inflación certificados por el DANE y mediante la aplicación de la fórmula matemática adoptada por el Consejo de Estado, a saber:

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

iii) Declarar que el tiempo laborado por la señora Luz Mireya Vásquez Rueda al municipio de San Vicente de Chucurí (Santander) como docente bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, entre el 7 de febrero de 1989 y el 30 de diciembre de 2002, salvo sus interrupciones, se debe computar para efectos pensionales.

Cuarto. Confirmar en lo demás la sentencia apelada.

Quinto. Sin condena en costas en esta instancia.

Devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones en el aplicativo Samai.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firmado Electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado Electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmado electrónicamente

(SLVA)

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.