



CONTRATO REALIDAD - Contrato de prestación de servicios / DOCENTE - Contrato realidad / VINCULACIONES ATRAVÉS DE CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS CON EL ESTADO / VINCULACIÓN SUCESIVA / VINCULACIÓN INTERRUMPIDA / RECONOCIMIENTO DE RELACIÓN LABORAL DE LOS PERIODOS EFECTIVAMENTE CONTRATADOS Y LABORADOS / COTIZACIÓN A PENSIÓN - Prestación imprescriptible / EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA - Derechos laborales y prestaciones sociales derivadas de los contratos u órdenes de prestación de servicios

La relación laboral encubierta a través de contratos de prestación de servicios únicamente, en el caso objeto de estudio, puede ser reconocida en los periodos efectivamente contratados y laborados. [...] Frente a ese tópico es preciso indicar que, en la práctica, las vinculaciones a través de contratos de prestación de servicios con el Estado pueden ser sucesivas o interrumpidas, al respecto: Sucesivas: implican la suscripción de contratos de forma sucesiva, inmediata, sin que medie la suspensión del objeto o de las actividades contractuales en el tiempo, es decir, que su prestación es continua. Interrumpidas: en tanto transcurre un lapso entre cada vinculación, a través de los contratos u órdenes de prestación de servicios. De acuerdo con lo anterior, cuando el juez administrativo comprueba la configuración de los tres elementos de la relación laboral [...] se pueden presentar las siguientes situaciones a efectos de declarar los extremos temporales laborados: Vinculación sucesiva: en estos eventos los periodos a reconocer como relación laboral serán contabilizados desde la fecha de inicio y hasta la fecha de finalización, aun así, hubiesen mediado múltiples contratos. Vinculación interrumpida: en este caso, la relación laboral únicamente puede reconocerse por los periodos efectivamente contratados o debidamente ejecutados, pues los tiempos reclamados que no consten o cuya prestación no pueda acreditarse fehacientemente a través de los medios probatorios con que cuenta la parte demandante, no pueden ser tenidos en cuenta para efectos de la respectiva condena. [...] Ahora bien, sobre la forma de demostrar los tiempos de vinculación, esta Subsección debe advertir que los periodos objeto de reconocimiento judicial por la configuración del contrato realidad, deben ser aquellos efectivamente acreditados a través del medio de prueba idóneo, siendo este, por regla general, el contrato o la orden de prestación de servicios el elemento de convicción que permite llegar al juez al grado de certeza sobre los extremos temporales de la vinculación con el Estado.”

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 68001-23-33-000-2013-00689-01(3300-14)

Actor: ISABEL VEGA BELTRÁN

Demandado: MUNICIPIO DE RIONEGRO (SANTANDER)

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Ley 1437 de 2011

Sentencia O-120-2018

ASUNTO

La Subsección decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 15 de mayo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander que accedió parcialmente a las pretensiones de la señora Isabel Vega Beltrán.

LA DEMANDA¹

La señora Isabel Vega Beltrán, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA, demandó al municipio de Rionegro (Santander).

Pretensiones²:

Declarar la nulidad del acto administrativo del 6 de febrero de 2013, expedido por el secretario general y del interior del municipio de Rionegro (Santander), en virtud del cual se negó la existencia de la relación laboral y el pago de los derechos salariales y prestacionales.

A título de restablecimiento del derecho solicitó lo siguiente:

1. Declarar la existencia de la relación laboral por el tiempo en el cual la señora Vega Beltrán se desempeñó como docente en las escuelas Caño Iguanas (vereda La Muzanda) y Puerto Rojo (vereda Montañitas).
2. Ordenar a la demandada reconocer los derechos salariales y prestacionales como son: primas de navidad, de servicios, de vacaciones no disfrutadas ni remuneradas, el auxilio de cesantía con sus respectivos intereses, la indemnización por despido injusto, los aportes a seguridad social, subsidio de transporte, alimentación y dotaciones de vestido y calzado de labor.
3. Ordenar al municipio que verifique el pago de salarios y prestaciones sociales teniendo en cuenta el escalafón nacional docente y en condiciones de igualdad con los educadores vinculados legalmente.

¹ Folios 27 a 34.

² Folios 27 y 28.

4. Declarar que no ha existido solución de continuidad en los servicios para todos los efectos legales y prestacionales.
5. Ordenar que la liquidación de las condenas sea objeto de actualización, ajuste que se hará tomando como base el IPC, o al por mayor, conforme a los dispuesto en el «Código Contencioso Administrativo»
6. Las sumas de dinero resultantes devengarán intereses conforme al artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, y serán ajustadas y canceladas de conformidad con el artículo 195.

Fundamentos fácticos³:

- La señora Isabel Vega Beltrán prestó sus servicios en calidad de docente al municipio de Rionegro en Santander a través de distintas órdenes de prestación de servicios entre los años 1994 y 2002.
- La prestación del servicio se hizo bajo la presencia de los elementos del contrato de trabajo. Sin embargo, nunca se le reconocieron las prestaciones sociales y demás derechos laborales a los cuales tenía derecho.
- El 27 de noviembre de 2012 solicitó al municipio de Rionegro el reconocimiento de la relación laboral y el pago de las prestaciones, y el 6 de febrero de 2013, la entidad demandada respondió negativamente a su solicitud.

DECISIONES RELEVANTES EN LA AUDIENCIA INICIAL⁴

En el marco de la parte oral del proceso bajo la Ley 1437 de 2011, la principal función de la audiencia inicial es la de precisar el objeto del proceso y de la prueba.⁵

En esta etapa se revelan los extremos de la demanda o de su reforma, de la contestación o de la reconvenición. Además, se conciertan las principales decisiones que guiarán el juicio.

Con fundamento en lo anterior, se realiza el siguiente resumen de la audiencia inicial en el presente caso, a modo de antecedentes:

Excepciones previas (art. 180-6 CPACA)

Bien podría decirse que esta figura, insertada en la audiencia inicial, es también una faceta del despacho saneador o del saneamiento del proceso, en la medida que busca, con la colaboración de la parte demandada, que la verificación de los hechos constitutivos de excepciones previas, o advertidos por el juez, al momento de la admisión, se resuelvan en las etapas iniciales del proceso, con miras a la

³ Folios 28 y 29.

⁴ Folios 120 a 122 y CD a folio 123.

⁵ Hernández Gómez William, Consejero de Estado, Sección Segunda. Módulo *Audiencia inicial y audiencia de pruebas*. (2015) EJRLB.

correcta y legal tramitación del proceso, a fin de aplazarlo, suspenderlo, mejorarlo o corregirlo⁶.

A folios 120 vuelto y 121 obra prueba de que en la etapa de excepciones previas se indicó lo siguiente:

«[...] Decisión de Excepciones Previas, incluidas las de carácter mixto. La Señora Magistrada las analiza y resuelve, así: Falta de legitimación en la causa por pasiva y falta de integración del litisconsorcio necesario. Expone la Apoderada del Municipio de Rionegro que durante el periodo 1970 a 2013, la prestación del servicio de educación ha estado centralizada en el Departamento de Santander, por lo que durante éste tiempo, el Municipio se limitó a servir de intermediario en la contratación y el pago de los servicios prestados por la demandante, pero en realidad, era el Departamento de Santander quien impartía órdenes, instrucciones y permisos a la docente a través de funcionarios adscritos, dependientes, subalternos de la Secretaría de Educación Departamental, llamados inspectores escolares o similares. Reconoce haber cancelado los honorarios de la demandante, pero aclara que ello no se hizo con cargo a recursos propios, sino a dineros con destinación específica – rubro de educación, girados por la Nación – Ministerio de Hacienda. Concluye con base en lo anterior, que debe vincularse al Departamento de Santander, por ser éste quien ejercía la facultad de impartir órdenes a la docente y por ser quien pagaba su remuneración, utilizando un intermediario que lo fue la Nación – Ministerio de Hacienda. Al respecto, afirma la Señora Magistrada, no ser de recibo las excepciones formuladas por la demandada, como quiera que las pretensiones que la parte actora aquí hace apuntan a que se declare la existencia de una relación laboral entre el Municipio de Rionegro y la demandante, a partir de los servicios que prestó al referido Municipio en virtud de los contratos que obran a folios 12 a 24, los que efectivamente fueron suscritos por el Representante legal del Municipio en calidad de contratante. Recuerda la Magistrada que la legitimación en la causa por pasiva está radicada en quien tiene la titularidad para defender o discutir el interés jurídico que se debate en el proceso, por tanto, dado que la demanda plantea la existencia de una relación laboral derivada de una vinculación formal contractual, en la que participa exclusivamente como contratante el Municipio de Rionegro, es éste el llamado a discutir el derecho que se reclama, sin que pueda alegarse un litisconsorcio necesario con el Departamento de Santander pues conforme a las razones ya expuestas, no existe una relación jurídico sustancial entre la demandante y el ente departamental que haga indispensable su presencia dentro del litigio. Con estas bases la Magistrada profiere el siguiente AUTO: DECLARAR NO PROSPERAS las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y falta de integración del litisconsorcio necesario formuladas por el Municipio de Rionegro. [...].»

La anterior decisión quedó notificada en estrados y frente a esta no se interpusieron recursos.

Fijación del litigio (art. 180-7 CPACA)

La fijación del litigio es la piedra basal del juicio por audiencias; la relación entre ella y la sentencia es la de «tuerca y tornillo», porque es guía y ajuste de esta

⁶ Ramírez Jorge Octavio, consejero de Estado, Sección Cuarta. Módulo El juicio por audiencias en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. EJRLB.

última.⁷

A folio 121, el Tribunal fijó el litigio así:

«[...] Para la demandante, sus servicios a la entidad demandada, los que dice fueron desde el 15 de febrero de 1994 hasta el 30 de noviembre de 2002, constituyeron una verdadera relación laboral, que fue maquillada por contratos de prestación de servicios. Para el Municipio de Rionegro, si bien la demandante prestó sus servicios como docente en las escuelas mencionadas, no es posible estructurar una relación laboral puesto que entre las partes nunca se materializó la subordinación y dependencia que caracteriza este tipo de vinculaciones. Recalca que sólo sirvió como intermediario en los contratos, puesto que la prestación del servicio de educación está concentrada en el Departamento de Santander, quien a través de sus funcionarios, impartía las órdenes y otorgaba permisos a la demandante. Las partes manifiestan estar de acuerdo con la fijación del litigio.

[...]».

Las partes manifestaron estar de acuerdo con la fijación del litigio efectuada por el tribunal.

SENTENCIA APELADA⁸

El Tribunal Administrativo de Santander, profirió sentencia de forma escrita del 15 de mayo de 2014, resolvió:

«[...] **Primero. DECLARAR** la Nulidad del Acto administrativo contenido en el oficio de fecha 06 de febrero de 2013 suscrito por el Secretario General y del Interior del Municipio de Rionegro en el que negó el reconocimiento de una relación laboral entre dicho ente territorial y la docente demandante.

Segundo. CONDENAR al municipio de Rionegro a pagar a la señora Isabel Vega Beltrán con cédula de ciudadanía No. 28.337.229 de Rionegro, a título de restablecimiento del derecho, el valor equivalente a las prestaciones sociales comunes que devengaban los docentes de dicho ente municipal desde el primero (01) de febrero de 1994 hasta noviembre 30 del año 2002 teniendo en cuenta que se demostró que para el año 1995, de manera adicional a ser docente, se desempeñó como directora de la concentración. Estas sumas serán liquidadas conforme a los salarios de sus pares de planta las cuales deberán ajustarse conforme se expuso en la parte motiva de esta providencia.

Tercero. CONDENAR a la entidad demandada a pagar a la señora Isabel Vega Beltrán, los porcentajes de cotización correspondientes a Pensión y Salud que demuestre haber realizado y que debió trasladar a los fondos correspondientes durante el periodo acreditado que prestó sus servicios, sumas que serán ajustadas conforme se indicó en la parte motiva de esta sentencia.

⁷ Hernández Gómez William, Consejero de Estado, Sección Segunda (2015). Módulo Audiencia inicial y audiencia de pruebas. EJRLB

⁸ Folios 270 a 277.

[...]

Sexto. NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

[...]»

La anterior decisión la profirió con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, desestimó las razones aducidas para tachar las declaraciones de las señoras Leticia Ronderos Quintero y Mildret María Guerra Tejada, por considerar que estas no tenían interés directo en el proceso de la demandante. Para el efecto, sostuvo que una sentencia condenatoria en el *sub examine* no favorecería los intereses de las testigos pues dicho hecho no garantizaría decisiones favorables en sus respectivas demandas.

En el caso concreto, consideró que la demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones dejadas de percibir como docente en el periodo comprendido entre el 15 de febrero de 1994 al 30 de noviembre de 2002. Lo anterior con base en que del análisis de las pruebas obrantes en el proceso coligió que, la demandante prestó sus servicios como docente en instituciones educativas del municipio de Rionegro, en las escuelas rurales Puerto Rojo y Caño Iguanas, de manera continua e ininterrumpida al considerar que «casi todos los meses del año y durante todo el periodo de vinculación la entidad demandada suscribió sucesivos contratos de prestación de servicios como docente» y que las labores como docente implican «por su propia naturaleza, actuar de manera subordinada».

Frente a los meses de diciembre y enero de los años de vinculación, en los cuales no se suscribieron contratos, sostuvo que se trataban de periodos de vacaciones escolares.

Señaló que, con los testimonios de Leticia Ronderos Quintero y Mildret Guerra Tejada, junto con las pruebas documentales aportadas por el municipio de Rionegro, se evidenció que era el ente territorial quien cancelaba los honorarios a la docente.

Con base en lo anterior, sostuvo que se demostró la existencia de la relación laboral sin solución de continuidad, en contravención del elemento temporalidad, propio de la relación contractual, lo cual era razón suficiente para declarar la nulidad del acto administrativo demandado.

RECURSO DE APELACIÓN⁹

El municipio de Rionegro interpuso recurso de apelación contra la sentencia del

⁹ Folios 289 a 290.

Tribunal Administrativo de Santander. Las inconformidades se sustentaron en los siguientes puntos:

El ente territorial manifestó su inconformidad con el fallo de primera instancia en el sentido de que, si bien el municipio no negó la existencia de la relación contractual, no debió declarar la existencia de la relación laboral entre el 1.º de febrero de 1994 hasta el 30 de noviembre de 2002, por cuanto apreció indebidamente el material probatorio pues únicamente debió reconocer los periodos efectivamente contratados.

Para el efecto, sostuvo que el *a quo* tomó el cuadro aportado por la demandante en el hecho primero, y aun con dicha «confesión», afirmó que la prestación del servicio fue sin solución de continuidad de 1994 a 2002, sin tener en cuenta que las órdenes de servicio fueron suscritas entre los meses de febrero y noviembre o diciembre de cada año. En consecuencia, consideró que si existió solución de continuidad.

Sin más motivación, sobre dichos puntos se consignó el recurso de alzada.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante: La señora Isabel Vega Beltrán guardó silencio en esta etapa según constancia secretarial obrante a folio 340 del expediente.

Municipio de Rionegro¹⁰: Alegó que en el *sub examine*, debe revocarse la sentencia de primera instancia y en su lugar declarar probada la excepción de prescripción de los derechos reclamados por la demandante.

Lo anterior se sustentó en que la demandante prestó sus servicios hasta el 30 de noviembre de 2002, y que la reclamación laboral fue presentada el 27 de noviembre de 2012. Luego, entre la finalización del vínculo contractual y la petición de reconocimiento de la relación laboral transcurrieron más de nueve años.

Ministerio Público¹¹: La Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado solicitó confirmar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander. Para el efecto, conceptuó que en el caso de la demandante se demostraron los elementos configurativos de la relación laboral.

CONSIDERACIONES

Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y

¹⁰ Folios 326 a 333

¹¹ Folios 334 a 339.

de lo Contencioso Administrativo¹², el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

De igual forma, según lo previsto por el artículo 328 del Código General del Proceso¹³, el juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

Problemas jurídicos:

En ese orden, los problemas jurídicos que deben resolverse en esta instancia se circunscriben a los aspectos planteados en el recurso de apelación, los cuales se resumen en las siguientes preguntas:

1. ¿En el caso de la señora Isabel Vega Beltrán, cuáles son los extremos temporales que se debían reconocer al declararse la existencia de la relación laboral entre esta y el municipio de Rionegro?
2. ¿Hay lugar a declarar la excepción de prescripción del derecho respecto a los periodos sobre los cuales se declaró la relación laboral entre la señora Isabel Vega Beltrán y el Municipio de Rionegro?

Primer problema jurídico.

¿En el caso de la señora Isabel Vega Beltrán, cuáles son los extremos temporales que se debían reconocer al declararse la existencia de la relación laboral entre esta y el municipio de Rionegro?

La Subsección sostendrá la siguiente tesis: La relación laboral encubierta a través de contratos de prestación de servicios únicamente, en el caso objeto de estudio, puede ser reconocida en los periodos efectivamente contratados y laborados. Lo anterior se sustenta a continuación.

En el caso concreto, el motivo de apelación radica exclusivamente en la interpretación errónea de la prueba por parte del *a quo*, al reconocer la relación de

¹² El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.

¹³ «**Artículo 328.** El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.»

carácter laboral entre la señora Isabel Vega Beltrán y el municipio de Rionegro y, consecuentemente, a pagar las prestaciones sociales y demás emolumentos entre el 1.º de febrero de 2004 y el 30 de noviembre de 2002, sin tener en cuenta la existencia de múltiples interrupciones en los periodos contratados.

Frente a ese tópico es preciso indicar que, en la práctica, las vinculaciones a través de contratos de prestación de servicios con el Estado pueden ser sucesivas o interrumpidas, al respecto:

- Sucesivas: implican la suscripción de contratos de forma sucesiva, inmediata, sin que medie la suspensión del objeto o de las actividades contractuales en el tiempo, es decir, que su prestación es continua.
- Interrumpidas: en tanto transcurre un lapso entre cada vinculación, a través de los contratos u órdenes de prestación de servicios.

De acuerdo con lo anterior, cuando el juez administrativo comprueba la configuración de los tres elementos de la relación laboral como son: i) la prestación personal del servicio, ii) la continuada subordinación o dependencia, y iii) la remuneración o contraprestación; se pueden presentar las siguientes situaciones a efectos de declarar los extremos temporales laborados:

- Vinculación sucesiva: en estos eventos los periodos a reconocer como relación laboral serán contabilizados desde la fecha de inicio y hasta la fecha de finalización, aun así, hubiesen mediado múltiples contratos.
- Vinculación interrumpida: en este caso, la relación laboral únicamente puede reconocerse por los periodos efectivamente contratados o debidamente ejecutados, pues los tiempos reclamados que no consten o cuya prestación no pueda acreditarse fehacientemente a través de los medios probatorios con que cuenta la parte demandante, no pueden ser tenidos en cuenta para efectos de la respectiva condena, sin importar si la interrupción es de un día, inclusive.

Lo anterior toda vez que, conforme con la jurisprudencia unificada de esta Corporación, los derechos prestacionales derivados del contrato realidad son pasibles de perderse por prescripción extintiva, esto es, por no reclamarse en la oportunidad que la Ley otorga para ese efecto.

Así lo ha entendido esta Sección en pleno, tal como se indicó en la sentencia de unificación jurisprudencial del 25 de agosto de 2016, estipuló como regla respecto a la prescripción extintiva de los derechos salariales y prestacionales derivados del contrato realidad¹⁴ que, en aquellos casos donde existe interrupción entre los contratos de prestación de servicios y en su ejecución, debe analizarse la prescripción frente a cada uno de ellos, a partir de sus fechas de finalización. Así lo sostuvo la Corporación en dicha oportunidad:

«[...] Pero 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

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de Unificación Jurisprudencial CE-SUJ2-05 del 25 de agosto de 2016. Consejero Ponente Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015).

del contrato realidad es precisamente la vocación de permanencia en el servicio. Por consiguiente, le corresponderá al juez verificar si existió o no la citada interrupción contractual, que será excluida de reconocimiento y examinada en detalle en cada caso particular, en aras de proteger los derechos de los trabajadores, que han sido burlados por las autoridades administrativas al encubrir una relación laboral bajo contratos de prestación de servicios. [...]» (Subraya de la Subsección)

Ahora bien, sobre la forma de demostrar los tiempos de vinculación, esta Subsección debe advertir que los periodos objeto de reconocimiento judicial por la configuración del contrato realidad, deben ser aquellos efectivamente acreditados a través del medio de prueba idóneo, siendo este, por regla general, el contrato o la orden de prestación de servicios el elemento de convicción que permite llegar al juez al grado de certeza sobre los extremos temporales de la vinculación con el Estado.

De acuerdo con lo anterior y bajo el análisis del caso concreto, de la documentación obrante en el expediente, se observa que la señora Isabel Vega Beltrán demostró encontrarse vinculada al municipio de Rionegro a través de contratos y órdenes de prestación de servicios, de la siguiente forma:

Acto	Inicio	Final	Honorarios	Objeto contractual	folio
OPS 53	01-02-94	30-11-94	\$1.045.000 (\$110.000 mensual)	«Prestar el servicio docente conforme currículo establecido por el M.E.N. en la Escuela PUERTO ROJO, vereda o corregimiento MONTAÑITAS [...]»	11
OPS S/N	01-02-95	30-11-95	\$134.200 mensual	«[...] se obliga a prestar el servicio de Docente conforme currículo establecido por el Ministerio de Educación Nacional en la Escuela CAÑO IGUANAS [...], VEREDA LA MUZANDA [...]»	12
OPS S/N	01-02-96	30-11-96	\$161.200 mensual	«Prestación del servicio como Docente del municipio de Rionegro, Santander, corregimiento o vereda LA MUZANDA escuela CAÑO IGUANAS»	13
OPS S/N	01-06-97	30-11-97	\$201.220 mensual	«PRESTACIÓN DEL SERVICIO COMO DOCENTE TEMPORAL EN EL MUNICIPIO DE RIONEGRO SANTANDER [...]»	14
OPS 76	09-02-98	30-11-98	\$241.464	«PRESTACIÓN DE SERVICIOS COMO DOCENTE TEMPORAL EN LA ESCUELA CAÑO IGUANAS VEREDA LA MUZANDA [...]»	15
OPS 19	Feb/99	30-11-99	\$276.000 bimensual	<i>Ibidem</i>	16
OPS 52	Feb/00	Nov/00	\$303.600 bimensual	<i>Ibidem</i>	17
OPS 120	15-02-01	14-05-01	\$910.800	«PRESTACIÓN DE SERVICIOS ESTATALES PARA DESARROLLAR ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL FUNCIONAMIENTO DE LA ENTIDAD COMO ES EL DE SER DOCENTE TEMPORAL EN LA ESCUELA RURAL DENOMINADA: CAÑO IGUANAS»	18
OPS S/N	15-05-01	14-08-01	\$910.800	<i>Ibidem</i>	19
OPS S/N	15-08-01	14-12-01	\$940.000	<i>Ibidem</i>	20
OPS SG-02-12-061	01-02-02	30-04-02	\$1.044.210	<i>Ibidem</i>	21
OPS SG-02-12-0190	01-05-02	31-07-02	\$1.044.210	<i>Ibidem</i>	22
OPS SG-02-12-0337	01-08-02	31-10-02	\$1.044.210	<i>Ibidem</i>	23
OPS SG-02-12-0461	01-11-02	30-11-02	\$348.070	<i>Ibidem</i>	24

Se colige, que conforme a las órdenes de prestación de servicios suscritas entre el municipio de Rionegro y la señora Isabel Vega Beltrán, esta última prestó sus

servicios como docente en los siguientes periodos:

• Del 1.º de febrero de 1994 al 30 de noviembre de 1994.
• Del 1.º de febrero de 1995 al 30 de noviembre de 1995.
• Del 1.º de febrero de 1996 al 30 de noviembre de 1996.
• Del 1.º de junio de 1997 al 30 de noviembre de 1997.
• Del 9 de febrero de 1998 al 30 de noviembre de 1998.
• Del 1.º de febrero de 1999 al 30 de noviembre de 1999.
• Del 1.º de febrero de 2000 al 30 de noviembre de 2000.
• Del 15 de febrero de 2001 al 14 de diciembre de 2001.
• Del 1.º de febrero de 2002 al 30 de noviembre de 2002.

De allí que en el *sub examine*, la Corporación observa que, por regla general, entre cada orden de prestación de servicios existieron interrupciones de aproximadamente dos meses (diciembre y enero). Empero, en la sentencia de primera instancia dichos periodos fueron tenidos en cuenta por la *a quo* al considerarlos como la época de las vacaciones escolares.¹⁵

No obstante, en el expediente no obra prueba que permita demostrar que la señora Vega Beltrán desempeñó alguna función relacionada como docente durante los meses de interrupción de la vinculación contractual.

En ese sentido, no obran pagos que acrediten la prestación de los servicios personales de la demandante durante los meses de diciembre y enero (con excepción del año 2001, donde la contratación duró hasta el 14 de diciembre), así como tampoco se aportaron otras piezas documentales que permitan dar cuenta de que la señora Isabel Vega desarrolló o ejecutó actividades propias en su calidad de docente en las instituciones educativas ubicadas en el municipio de Rionegro, por orden del citado ente.

Aunado a lo que antecede, la prueba testimonial practicada en el proceso tampoco da cuenta de la ocurrencia de que dicha situación hubiese ocurrido. Como se dilucida seguidamente:

En ese sentido, la señora Leticia Ronderos Quintero indicó en su declaración lo siguiente:

«[...] **Preguntado:** ¿Sírvase manifestar al despacho si conoce usted a la señora Isabel Vega Beltrán? en caso afirmativo, ¿manifieste en qué circunstancias de tiempo, modo y lugar? Si la conoce, informe al despacho ¿dónde la conoció?, ¿cómo? y ¿cuándo? **Contestó:** Conozco a la profesora Isabel Vega Beltrán hace 24 años, desde cuando estudiábamos en el colegio. Luego, hemos sido muy amigas. Ella me contó que le salió contrato con la alcaldía de Rionegro para Puerto Rojo en el año 94. Luego, ya entonces, como ella es de la vereda de Caño Iguanas de la vereda La Muzanda del municipio de Rionegro, la comunidad de Caño Iguanas recogió firmas para que llevaran la profesora para allá, porque el profesor que estaba en Caño Iguanas pertenecía a la vereda de Papayal de Rionegro y le quedaba más cerca allá. Entonces la trajeron de docente para la vereda de Caño Iguanas por la alcaldía de Rionegro, y siempre ella fue docente allá. Luego entonces, ya en el 96, ya fuimos compañeras de trabajo porque entonces nuevamente a mí me dieron trabajo por la alcaldía de Rionegro, entonces ya fuimos compañeras de trabajo, pero ella en su escuelita de la vereda y yo era profesora en San Rafael de Rionegro por la alcaldía. **Preguntado:** Dada la manifestación en respuesta anterior, ¿sírvase informarle al despacho qué conocimiento tiene usted del periodo académico en el cual se desarrollaba,

¹⁵ Ver folio 175 vto.

hablando en términos del año?, ¿en qué meses del año se desarrollaba el periodo académico en el cual laboraba la señora Isabel Vega Beltrán, desde que usted la conoció como docente en el municipio de Rionegro? **Contestó:** El periodo académico era de febrero a noviembre. A ella le daban un contrato. Uno o dos contratos. Dependiendo a lo que el alcalde le diera a uno. A ella, de febrero a noviembre, de 7 a 1 de la tarde era la jornada de ella en la escuelita [...] **Preguntado:** Afirmó usted que el servicio de la demandante lo prestaba de febrero a noviembre, ¿precise si todo ese tiempo era de manera continua o tenían vacaciones, descansos? **Contestó:** En esa época, vacaciones, salían, pero no las pagaban, daban el contrato. Muchas veces cuando se demoraban, que era cambio de alcalde, tocaba esperar que subiera el otro alcalde, a ver si el alcalde le volvía a dar el contrato a la docente. Pero por lo general siempre era como el periodo académico [...] de febrero a noviembre. **Preguntado:** ¿Semana Santa y mediados de año no tenían vacaciones? **Contestó:** Semana Santa a veces se trabajaba hasta el miércoles santo, daban pues los dos días santos. Vacaciones a uno no, o sea, solamente ella recibía órdenes del municipio, muchas veces hasta vacaciones eso no tenía. [...] en junio. [...]»¹⁶

La señora Mildret María Guerra Tejada sostuvo por su parte:

«[...] **Preguntado:** En respuesta anterior, manifiesta usted ser amiga de la señora Isabel Vega Beltrán, ¿infórmele a este honorable despacho en qué circunstancias de tiempo, modo y lugar la conoció? ¿cuándo? ¿cómo? y ¿dónde? **Contestó:** La conocí porque mi hermano era docente en la vereda Caño Iguanas. Él vivía en la casa de la señora Isabel Vega Beltrán. Ella era alumna de mi hermano. Luego, de ahí, seguimos la amistad hasta que volvimos, que éramos docentes ambas, desde ahí para acá. **Preguntado:** ¿Cuándo? ¿cuándo fue eso? ¿cuándo la conoció? **Contestó:** Más o menos, como en el 92 más o menos, que mi hermano era el docente. Nosotros íbamos allá a la vereda donde él dictaba las clases y ella, como le dije, ella era estudiante de él. Teníamos una amistad. Luego ella trabajaba en la escuela Puerto Rojo después que terminó. Pero al ser ella de la vereda de acá, de Caño Iguanas, me acuerdo tanto que el presidente de junta de allá decidieron (sic) de que ella, recolectar unas firmas y decir que a ella la trasladaran para la vereda de allá, Caño Iguana [...] Entonces ella, a raíz de esas firmas, se las llevaron allá a la alcaldía y ahí fue cuando ella comenzó a trabajar en la escuela Caño Iguanas y seguimos. Yo entré en el 97, seguimos de ahí la amistad, ya como docentes. **Preguntado:** De acuerdo con su respuesta anterior en la cual informa que usted entró en el año 1997, ¿sírvese informar a este despacho en qué periodos?, ¿en qué meses del año se desarrollaba el periodo académico de las escuelas en la vereda Caño Iguanas del municipio de Rionegro? **Contestó:** Sí, nosotros comenzábamos con contratos del municipio de febrero hasta diciembre, comenzábamos nosotros. Era el periodo relativo. Era este horario normal, cumplíamos horario común y corriente y, digamos, tampoco teníamos un número de niños determinados sino que si venían 20 o 30 o 40, lo que fuera, uno atendía los 6 grupos, de transición hasta quinto lo atendía uno. Y todo teníamos que ver con el municipio, del municipio era de donde nos cancelaban, digamos. Allá nosotros llevábamos la papelería que nos daban allá en la alcaldía, nosotros llegábamos y al final de noviembre llevábamos otra vez esa papelería y nos la recibían allá y ahí nos cancelaban. Unas veces nos cancelaban, otras veces quedábamos así, volando porque decían que no había plata y entonces. Al año siguiente también era casi la mismo, el mismo cuestionamiento. A veces había el caso de que no, digamos, no firmábamos el contrato, sino que nos decían “no usted continua en la escuela de Alicia Moncada” por ejemplo, en mi caso, “no usted continua” entonces nosotros seguíamos comenzábamos a trabajar, hacíamos las matriculas y todo eso, y a veces, cuando nos decían que iban a cancelar, subíamos a Rionegro. [...] **Preguntado:** En respuesta anterior, manifiesta usted que ingresó a laborar en el año 1997 como docente al municipio de Rionegro. ¿sírvese informar, si tiene usted conocimiento, si la señora Isabel Vega Beltrán trabajó para el municipio de Rionegro como docente en dicho año? en caso afirmativo ¿informe en qué periodo del año laboró ella como profesora para dicho municipio? **Contestó:** Como dije anteriormente, ella en el 94 comenzó con la escuela Puerto Rojo. Allá tenía el contrato del municipio. Ya en el 95 fue donde se recolectaron las firmas y ella paso a la escuela Caño Iguanas. Con

¹⁶ Minutos 6:30 a 30:00 del archivo de video contenido en Cd obrante a folio 159.

contrato del municipio comenzó ella ahí. Casi por medio de ella fue cuando yo también ingrese en el 97, también con contrato del municipio. **Preguntado:** Le voy a repetir la pregunta. De acuerdo con lo que usted informa, que usted ingresó a laborar en el año 1997. ¿sírvese informarle al despacho, si sabe usted, si ella en ese año laboró como docente? en caso afirmativo ¿en qué meses del año laboró en ese año, 1997? **Contestó:** Comenzo en el mismo periodo que firme yo mi contrato en el 97, ella también firmaba su contrato desde febrero hasta noviembre [...]]»¹⁷

La señora Graciela Ávila Matajira declaró:

«[...] **Preguntado:** ¿Sírvese manifestar a este honorable despacho si conoce usted a la señora Isabel Vega Beltrán? En caso afirmativo, infórmele ¿en qué circunstancias de tiempo, modo y lugar? Es decir, ¿cuándo? ¿cómo? y ¿dónde? **Contestó:** Yo la conocí a ella mucho antes de ser profesora allá en la vereda. Yo era, o sea, ella era, esto, ellos vivían cerquita de donde yo vivo. Ella en el 95 entró a ser profesora de mis hijos. Yo también le vendí la comida en ese entonces. Yo llevaba los hijos míos allá a la escuela donde ellos estudiaban, o sea, prácticamente la escuela la donó mi papá al municipio de Rionegro. O sea, yo estaba vivienda prácticamente al piecito de la escuela donde ella trabajaba. **Preguntado:** ¿A qué escuela hace usted referencia en la respuesta anterior? **Contestó:** A la escuela Caño Iguanas. Municipio de Rionegro. **Preguntado:** Señala usted en respuesta anterior que en el año 95 ella inició a darle clases a sus hijos. ¿Sírvese informar si recuerda usted, si tiene conocimiento, ¿en qué época del año le daba clases a sus hijos y, por consiguiente a los demás alumnos de dicha escuela? **Contestó:** O sea, mi hijo entro a estudiar en el 95 con ella, y allá él hizo segundo tercero y cuarto. Y mucho antes de mi hijo estudiar ella ya era profesora ahí. [...] **Preguntado:** ¿Y sabe usted en qué época del año laboraba ella como profesora? ¿en qué meses? **Contestó:** De eso si no me acuerdo [...]]»¹⁸

Por su parte, la señora Johana Milena Parada Beltrán sostuvo:

«[...] **Preguntado:** ¿Sírvese informar al honorable tribunal, dada su respuesta anterior en la cual afirma que estudió primero de primaria en el municipio de Rionegro, en el año 1995 ¿en qué escuela o en qué colegio adelantó dichos estudios? **Contestó:** En la escuela Caño Iguanas de San Rafael de Rionegro. **Preguntado:** Asimismo, señaló usted que la señora Isabel Vega le dio a usted clase. ¿Indíqueme al despacho en qué época del año? ¿qué periodo académico? ¿en qué meses adelanto dichos estudios? **Contestó:** Revisando cunado la profesora me dijo que viniera a declarar encontré mi boletín de cuando yo estudié en Caño Iguanas de San Rafael de Rionegro. Yo estudié en febrero de 1995 hasta noviembre. De lunes a viernes, de 7 a 1. **Preguntado:** ¿Y en qué época del año? ¿ese periodo académico era en qué meses? ¿de qué mes a que mes? **Contestó:** Cuando eso, como entrabamos en febrero, solamente nos daban una semana de vacaciones en junio y jueves y viernes santo. **Preguntado:** ¿Y hasta qué mes? **Contestó:** Hasta noviembre. [...]]»¹⁹

De las declaraciones rendidas por las diferentes testigos de la parte demandante, la Corporación no logra advertir, en modo alguno, que la señora Vega Beltrán hubiera desarrollado labores como docente contratada por el municipio de Rionegro en los meses de diciembre y enero de cada año, mientras perduró la vinculación contractual. Para el efecto, los dichos de las declarantes son contestes en indicar que los periodos académicos iniciaban en el mes de febrero y finalizaban en el mes de noviembre, luego, no se acreditó la ejecución de contratos de prestación de servicios por fuera de los periodos indicados previamente.

No obstante, la Subsección advierte que, en el año 1997, el contrato suscrito entre

¹⁷ Minutos 31:20 a 51:00 del archivo de video contenido en Cd obrante a folio 159.

¹⁸ Del minuto 1:00:00 a 1:10:00 del archivo de video contenido en Cd obrante a folio 159.

¹⁹ Del minuto 1:16:00 a 1:25:00 del archivo de video contenido en Cd obrante a folio 159.

la demandante y el municipio de Rionegro da cuenta que la relación contractual inició el 1.º de junio de dicha anualidad, mientras que, de la declaración de la señora Guerra Tejada, esta afirmó que la relación inició desde febrero de ese año.

Para el efecto, a folios 197 y 198 del expediente obran cuentas de cobro «por concepto de prestación de servicios» a favor de la señora Isabel Vega Beltrán y a cargo del municipio de Riosucio, por los periodos: febrero–marzo y abril-mayo de 1997. Las anteriores pruebas permiten determinar que la demandante, efectivamente laboró en dicho año desde el mes de febrero, pues ambas tienen como concepto la prestación de servicios como docente en la escuela Caño Iguanas.

Adicionalmente, el reconocimiento del mencionado periodo contractual también encuentra sustento en la constancia²⁰ expedida por el secretario general y de gobierno del Municipio de Rionegro, en la cual se indicó que la demandante había prestado sus servicios en el año 1997 como docente, de febrero de 1997 a 30 de noviembre de la misma anualidad.²¹

En ese orden de ideas, estima esta Corporación que los periodos a reconocer en virtud de la declaración de la existencia de la relación laboral, y sobre los cuales debe recaer la condena toda que vez sobre estos sí demostró cada vínculo contractual tal como lo encontró probado el *a quo* y fue aceptado por la entidad apelante en el recurso, son los siguientes:

• Del 1.º de febrero de 1994 al 30 de noviembre de 1994.
• Del 1.º de febrero de 1995 al 30 de noviembre de 1995.
• Del 1.º de febrero de 1996 al 30 de noviembre de 1996.
• Del 1.º de febrero de 1997 al 30 de noviembre de 1997.
• Del 9 de febrero de 1998 al 30 de noviembre de 1998.
• Del 1.º de febrero de 1999 al 30 de noviembre de 1999.
• Del 1.º de febrero de 2000 al 30 de noviembre de 2000.
• Del 15 de febrero de 2001 al 14 de diciembre de 2001.
• Del 1.º de febrero de 2002 al 30 de noviembre de 2002.

En conclusión: Para la Corporación, los elementos probatorios no permiten determinar la existencia de una relación laboral entre la señora Isabel Vega Beltrán y el municipio de Rionegro desde el 1.º de febrero de 1994 y el 30 de noviembre de 2002, de forma continua e ininterrumpida, tal como concluyó el *a quo* y como fue solicitado por la demandante. Únicamente se pueden reconocer los periodos efectivamente contratados y laborados, señalados precedentemente.

Segundo problema jurídico

¿Hay lugar a declarar la excepción de prescripción del derecho respecto a los periodos sobre los cuales se declaró la relación laboral entre la señora Isabel Vega Beltrán y el Municipio de Rionegro?

La Subsección sostendrá la siguiente tesis: En el caso concreto y de acuerdo con la sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005 del 25 de agosto de 2016,

²⁰ Constancia visible a folios 8 y 9 del expediente.

²¹ Si bien la constancia indica expresamente que el periodo contratado fue «[...] de Febrero de 1997 a 30 de Noviembre de 1998», la orden de servicios fue específica en cuanto a la fecha de finalización de la misma, siendo esta el 30 de noviembre de 1997.

debe declararse la prescripción de las prestaciones sociales a que tendría derecho la demandante por la existencia de la relación laboral, al haber transcurrido más de tres años entre la finalización de los vínculos contractuales y la reclamación del derecho ante la autoridad pertinente, como pasa a explicarse:

En materia de derechos laborales de los empleados públicos, los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968²² y 102 del Decreto 1848 de 1969²³ (reglamentario del primero), regulan que las acciones que emanen de los derechos consagrados en dichas normas prescriben en tres años contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

Particularmente, en cuanto al reconocimiento de la existencia de la relación laboral encubierta a través de un contrato de prestación de servicios, esta Sección, en la mencionada sentencia de unificación jurisprudencial del 25 de agosto de 2016, estipuló las siguientes reglas respecto a la prescripción extintiva de los derechos salariales y prestacionales derivados del contrato realidad²⁴:

- Que el término para exigir el reconocimiento de una relación laboral con el Estado es de tres años, contados a partir de la terminación del vínculo contractual, y que pasado dicho tiempo se extingue el derecho a solicitar las prestaciones que se deriven de aquella.
- Que en aquellos casos donde existe interrupción entre los contratos de prestación de servicios y en su ejecución, debe analizarse la prescripción frente a cada uno de ellos, a partir de sus fechas de finalización.

Según las reglas jurisprudenciales expuestas, en el caso objeto de estudio, en razón a que la petición de reconocimiento y pago de las acreencias laborales fue radicada ante la entidad demandada el 27 de noviembre de 2012²⁵, y por tratarse de vinculaciones interrumpidas al servicio público, el término para contabilizar la prescripción extintiva debe empezar a contarse a partir de la finalización de cada uno de los periodos laborados.

Quiere decir lo anterior, que el plazo para reclamar los derechos prestacionales derivados de los periodos de vinculación laboral de la señora Isabel Vega Beltrán se encuentran prescritos al haber transcurrido más de 3 años entre la finalización de cada uno de ellos y la fecha de reclamación del derecho, así:

Periodo de vinculación	Fecha de Prescripción
Del 1.º de febrero de 1994 al 30 de noviembre de 1994.	1.º de diciembre de 1997
Del 1.º de febrero de 1995 al 30 de noviembre de 1995.	1.º de diciembre de 1998
Del 1.º de febrero de 1996 al 30 de noviembre de 1996.	1.º de diciembre de 1999
Del 1.º de febrero de 1997 al 30 de noviembre de 1997.	1.º de diciembre de 2000
Del 9 de febrero de 1998 al 30 de noviembre de 1998.	1.º de diciembre de 2001

²² «**Artículo 41.** 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.»

²³ «**Artículo 102.** 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.

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.»

²⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de Unificación Jurisprudencial CE-SUJ2-05 del 25 de agosto de 2016. Consejero Ponente Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015).

²⁵ Ver folios 2 a 4.

Del 1.º de febrero de 1999 al 30 de noviembre de 1999.	1.º de diciembre de 2002
Del 1.º de febrero de 2000 al 30 de noviembre de 2000.	1.º de diciembre de 2003
Del 15 de febrero de 2001 al 14 de diciembre de 2001.	1.º de diciembre de 2004
Del 1.º de febrero de 2002 al 30 de noviembre de 2002.	1.º de diciembre de 2005

No obstante lo anterior, de acuerdo con la sentencia de unificación citada, la prescripción no puede aplicarse a los aportes que por pensión se debían realizar por parte del empleador, que en este caso es el Estado.²⁶

Dicha regla jurisprudencial tiene fundamento en:

- i) la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos laborales²⁷;
- ii) el principio *in dubio pro operario*²⁸;
- iii) el derecho constitucional fundamental a la igualdad²⁹ y;
- iv) el principio de no regresividad en armonía con el mandato de progresividad³⁰.

De igual forma, el precedente de unificación en cita ordenó al juez administrativo estudiar en todos los casos en los que proceda el reconocimiento de la relación laboral o contrato realidad, aun así no se haya solicitado expresamente, lo concerniente a las cotizaciones adeudadas por la administración al Sistema de Seguridad Social en Pensiones.

Y en consecuencia, precisó que la imprescriptibilidad frente a los aportes a seguridad social en pensiones no opera frente a la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, sino en relación con las cotizaciones adeudadas al Sistema General de Seguridad Social que podrían tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional.

Para el efecto, indicó que la administración se encuentra en la obligación de determinar mes a mes si existe diferencia entre los aportes que se debieron efectuar y los realizados por el contratista, y cotizar al respectivo fondo de pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía al empleador.

De conformidad con los razonamientos precedentes, considera esta Subsección que la señora Isabel Vega Beltrán le prescribió el derecho a reclamar los emolumentos deprecados derivados del reconocimiento de la relación laboral, como son las cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones, primas, entre otros,

²⁶ «[...] En este orden de ideas, 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)²⁶, y por ende, pueden ser solicitados y demandados en cualquier momento, puesto que la Administración no puede sustraerse al pago de los respectivos aportes al sistema de seguridad social en pensiones, cuando ello puede repercutir en el derecho de acceso a una pensión en condiciones dignas y acorde con la realidad laboral, prerrogativa que posee quien ha servido al Estado mediante una relación de trabajo.[...]

²⁷ «[...] que se orienta a que las prerrogativas reconocidas en las preceptivas que rigen la relación entre empleadores y trabajadores no se modifiquen en perjuicio de estos últimos, por cuanto tienen relación directa con el mejoramiento constante del nivel de vida y la dignidad humana.»

²⁸ «[...] conforme al cual en caso de duda ha de prevalecer la interpretación normativa más favorable a los intereses del trabajador, premisa contenida tanto en el artículo 53 de la Constitución Política como en el 21 del Código Sustantivo del Trabajo.»

²⁹ «[...] en virtud del cual el Estado debe propender por un trato igualitario para todos aquellos que prestan (o han prestado) sus servicios al Estado bajo una verdadera relación laboral, cualquiera que sea su denominación (servidor público o contratista), a quienes habrá de protegerse especialmente la posibilidad de acceder a un derecho pensional.»

³⁰ «[...] que implica el avance o desarrollo en el nivel de protección de los trabajadores, en armonía con el mandato de progresividad, que se encuentran consagrados en las normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad [...]

a que habría lugar a reconocer y pagar.

Sin embargo, la entidad demandada deberá, a título de restablecimiento del derecho, tomar el ingreso base de cotización o IBC pensional³¹ de la demandante, dentro de los periodos laborados por prestación de servicios, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados por la señora Isabel Vega Beltrán 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.

En ese sentido, la demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al Sistema General de Seguridad Social en pensiones durante el tiempo que duraron 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 completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como trabajadora.

En conclusión: En el caso de la señora Isabel Vega Beltrán se acreditaron los supuestos del contrato realidad, luego habría lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales devengadas ordinariamente por los docentes con calidad de empleados públicos. No obstante lo anterior, por prescripción extintiva del derecho, la demandante únicamente tiene derecho a que el municipio de Rionegro realice las cotizaciones a pensión, por tratarse de una prestación imprescriptible.

Decisión de segunda instancia

De acuerdo con las razones que anteceden, esta Subsección adicionará el ordinal primero de la sentencia proferida el 15 de mayo de 2014 por el Tribunal Administrativo de Santander, el cual quedará así:

«**Primero.** Declarar la nulidad del Acto administrativo contenido en el oficio de fecha 06 de febrero de 2013 suscrito por el Secretario General y del Interior del Municipio de Rionegro en el que negó el reconocimiento de una relación laboral entre dicho ente territorial y la docente demandante.

En consecuencia, se declara la existencia del contrato realidad entre la señora Isabel Vega Beltrán y el municipio de Rionegro durante los periodos comprendidos entre el 1.º de febrero de 1994 y el 30 de noviembre de 1994; el 1.º de febrero de 1995 y el 30 de noviembre de 1995; el 1.º de febrero de 1996 y el 30 de noviembre de 1996; el 1.º de febrero de 1997 y el 30 de noviembre de 1997; el 9 de febrero de 1998 y el 30 de noviembre de 1998; el 1.º de febrero de 1999 y el 30 de noviembre de 1999; el 1.º de febrero de 2000 y el 30 de noviembre de 2000; el 15 de febrero de 2001 y el 14 de diciembre de 2001; y el 1.º de febrero de 2002 y el 30 de noviembre de 2002.»

Se revocará el ordinal segundo de la sentencia del 15 de mayo de 2014 en cuanto ordenó el pago de las prestaciones sociales comunes que devengaban los docentes del ente territorial desde el 1.º de febrero de 1994 hasta el 30 de noviembre de 2002.

En su lugar, se declarará probada de manera oficiosa la excepción de prescripción extintiva de los derechos laborales y prestaciones sociales derivadas de los contratos u órdenes de prestación de servicios suscritas entre la señora Isabel Vega Beltrán y el municipio de Rionegro, causadas entre el año 1994 y el año 2002, excepto en lo relacionado con los aportes al sistema general de seguridad social en pensiones.

³¹ Para el efecto y según la sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005 del 25 de agosto de 2016, el ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir, corresponderá a los honorarios pactados en el contrato de prestación de servicios.

De igual forma, se modificará el ordinal tercero de la sentencia del 15 de mayo de 2014, el cual quedará de la siguiente forma:

«**Tercero.** Condenar, a título de restablecimiento del derecho, al municipio de Rionegro a tomar el ingreso base de cotización o IBC pensional³² de la demandante, dentro de los periodos laborados por prestación de servicios, esto es, entre el 1.º de febrero de 1994 y el 30 de noviembre de 1994; el 1.º de febrero de 1995 y el 30 de noviembre de 1995; el 1.º de febrero de 1996 y el 30 de noviembre de 1996; el 1.º de febrero de 1997 y el 30 de noviembre de 1997; el 9 de febrero de 1998 y el 30 de noviembre de 1998; el 1.º de febrero de 1999 y el 30 de noviembre de 1999; el 1.º de febrero de 2000 y el 30 de noviembre de 2000; el 15 de febrero de 2001 y el 14 de diciembre de 2001; y el 1.º de febrero de 2002 y el 30 de noviembre de 2002, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados por la señora Isabel Vega Beltrán 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.

En ese sentido, la demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al sistema de seguridad social en pensiones durante el tiempo que duraron los 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.»

En lo demás se confirmará la sentencia apelada.

De la condena en costas

Esta Subsección en providencia con ponencia del suscrito ponente³³ sentó posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA; en aquella oportunidad se señaló como conclusión, lo siguiente:

a) El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «*subjetivo*» –CCA- a uno «*objetivo valorativo*» –CPACA-.

b) Se concluye que es «*objetivo*» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

c) Sin embargo, se le califica de «*valorativo*» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se

³² Para el efecto y según la sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005 del 25 de agosto de 2016, el ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir, corresponderá a los honorarios pactados en el contrato de prestación de servicios.

³³ Al respecto ver sentencias de 7 de abril de 2016, Expedientes: 4492-2013, Actor: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, Actor: José Francisco Guerrero Bardi.

fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

e) 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 éstas.

f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP³⁴, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Por tanto, y en ese hilo argumentativo, en el presente caso la Corporación se abstendrá de condenar en costas a la parte demandante de conformidad con lo previsto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso porque, según el criterio valorativo, si bien no realizó ninguna actuación en esta instancia, la sentencia únicamente fue modificada en el sentido de determinar con precisión los extremos de la relación laboral.

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,

FALLA

Primero: Adicionar el ordinal primero de la sentencia proferida el 15 de mayo de 2014 por el Tribunal Administrativo de Santander, el cual quedará así:

«**Primero.** Declarar la nulidad del Acto administrativo contenido en el oficio de fecha 06 de febrero de 2013 suscrito por el Secretario General y del Interior del Municipio de Rionegro en el que negó el reconocimiento de una relación laboral entre dicho ente territorial y la docente demandante.

En consecuencia, se declara la existencia del contrato realidad entre la señora Isabel Vega Beltrán y el municipio de Rionegro durante los periodos comprendidos entre el 1.º de febrero de 1994 y el 30 de noviembre de 1994; el 1.º de febrero de 1995 y el 30 de noviembre de 1995; el 1.º de febrero de 1996 y el 30 de noviembre de 1996; el 1.º de febrero de 1997 y el 30 de noviembre de 1997; el 9 de febrero de 1998 y el 30 de noviembre de 1998; el 1.º de febrero de 1999 y el 30 de noviembre de 1999; el 1.º de febrero de 2000 y el 30 de noviembre de 2000; el 15 de febrero de 2001 y el 14 de diciembre de 2001; y el 1.º de febrero de 2002 y el 30 de noviembre de 2002.»

³⁴ «**ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN.** Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: [...]»

Segundo: Revocar el ordinal segundo de la sentencia del 15 de mayo de 2014 en cuanto ordenó el pago de las prestaciones sociales comunes que devengaban los docentes del ente territorial desde el 1.º de febrero de 1994 hasta el 30 de noviembre de 2002.

En su lugar, se declara probada de manera oficiosa la excepción de prescripción extintiva de los derechos laborales y prestaciones sociales derivadas de los contratos u órdenes de prestación de servicios suscritas entre la señora Isabel Vega Beltrán y el municipio de Rionegro, causadas entre el año 1994 y el año 2002, excepto en lo relacionado con los aportes al sistema general de seguridad social en pensiones.

Tercero: Modificar el ordinal tercero de la sentencia del 15 de mayo de 2014, el cual quedará de la siguiente forma:

«**Tercero.** Condenar, a título de restablecimiento del derecho, al municipio de Rionegro a tomar el ingreso base de cotización o IBC pensional³⁵ de la demandante, dentro de los dos periodos laborados por prestación de servicios, esto es, entre el 1.º de febrero de 1994 y el 30 de noviembre de 1994; el 1.º de febrero de 1995 y el 30 de noviembre de 1995; el 1.º de febrero de 1996 y el 30 de noviembre de 1996; el 1.º de febrero de 1997 y el 30 de noviembre de 1997; el 9 de febrero de 1998 y el 30 de noviembre de 1998; el 1.º de febrero de 1999 y el 30 de noviembre de 1999; el 1.º de febrero de 2000 y el 30 de noviembre de 2000; el 15 de febrero de 2001 y el 14 de diciembre de 2001; y el 1.º de febrero de 2002 y el 30 de noviembre de 2002, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados por la señora Isabel Vega Beltrán 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.

En ese sentido, la demandante deberá acreditar las cotizaciones que realizó al sistema de seguridad social en pensiones durante el tiempo que duraron los 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.»

Cuarto: Confirmar en lo demás la sentencia de primera instancia.

Quinto: Sin condena en costas en esta instancia, de acuerdo con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

Sexto: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia Siglo XXI.

Notifíquese y cúmplase.

³⁵ Para el efecto y según la sentencia de unificación jurisprudencial CE-SUJ2-005 del 25 de agosto de 2016, el ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir, corresponderá a los honorarios pactados en el contrato de prestación de servicios.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Relatoria JORM