

**MORALIDAD ADMINISTRATIVA EN LA FUNCIÓN ESTATAL:  
CONTRATACIÓN DOCENTE**

**MIGUEL ALEJANDRO MONSALVE VALBUENA  
JORGE ALBERTO VERA VILLAMIZAR**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA  
BUCARAMANGA, COLOMBIA**

**2010**

**MORALIDAD ADMINISTRATIVA EN LA FUNCIÓN ESTATAL:  
CONTRATACIÓN DOCENTE**

**MIGUEL ALEJANDRO MONSALVE VALBUENA  
JORGE ALBERTO VERA VILLAMIZAR**

**Monografía de Grado para optar al Título de  
Abogados**

**Director**

**Dr. Javier Alejandro Acevedo Guerrero**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA  
BUCARAMANGA, COLOMBIA  
2010**

## INDICE GENERAL

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO PRIMERO	13
PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DE LA REALIDAD SOBRE LAS FORMAS - MORALIDAD ADMINISTRATIVA	13
1. PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DE LA REALIDAD SOBRE LAS FORMALIDADES	13
1.1 PRECISIONES INICIALES	13
1.2 PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DE LA REALIDAD DESDE LA NORMATIVIDAD	14
1.3 PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DE LA REALIDAD DESDE LA DOCTRINA	17
1.4 PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DE LA REALIDAD DESDE LA JURISPRUDENCIA	20
1.5 APLICABILIDAD DEL PRINCIPIO DE LA PRIMACIA DE LA REALIDAD	24
1.5.1 El Contrato de Prestación de Servicios.	24
1.5.2 El Contrato de Trabajo.	26
1.5.3 Línea jurisprudencial: principio primacía de la realidad sobre las formalidades.	30
2. LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA	54
2.1 PRECISIONES INICIALES	54
2.1.1 Administración pública.	55
2.2 LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA DESDE LA NORMATIVIDAD.	56
2.3 LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA DESDE LA DOCTRINA	58
2.4 LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA DESDE LA JURISPRUDENCIA	61
3. ACERCAMIENTO A LAS AUTORIDADES CONOCEDORAS DEL TEMA	113
3.1 APROXIMACIONES	113

4. CONCLUSIONES DEL TRABAJO DE CAMPO	117
CONCLUSIONES	143
BIBLIOGRAFÍA	148
JURISPRUDENCIA	151
ANEXOS	153

## LISTA DE ANEXOS

	<b>Pág.</b>
ANEXO A. ENTREVISTAS	153
ANEXO B. CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	168

## RESUMEN

### TÍTULO: MORALIDAD ADMINISTRATIVA EN LA FUNCIÓN ESTATAL: CONTRATACIÓN DOCENTE

AUTORES: Miguel Alejandro Monsalve Valbuena – Jorge Alberto Vera Villamizar\*\*

PALABRAS CLAVES: Moralidad Administrativa, Primacía de la Realidad sobre las Formas, Función Pública, Contrato de Prestación de Servicios.

#### DESCRIPCIÓN

La presente monografía para optar al título de abogado, da respuesta al siguiente problema de investigación sociojurídica: ¿La Administración Pública vulnera la Moralidad Administrativa, cuando contrata al personal docente por medio de órdenes de prestación de servicios, desconociendo el Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formas? En tal sentido el informe final de la investigación se estructura de la siguiente manera.

La primera etapa comprende la fundamentación teórica, donde a la luz de la Jurisprudencia, la Doctrina y la legislación, se expondrán los fundamentos teóricos y jurídicos que dan sostén al presente trabajo de investigación.

La segunda etapa comprende el Trabajo de campo, consistente en analizar el caso concreto presente en la investigación: *Caso Sonia Patricia Barragán Gutiérrez, Docente del Municipio de Piedecuesta.*

La tercera es la etapa de síntesis y resolución del problema de investigación. Al llegar a ésta etapa, nos permitimos desarrollar el objetivo principal el cual es: Establecer la afectación a la Moralidad Administrativa, cuando la administración desconoce el Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades al contratar el personal docente por medio de órdenes de prestación de servicios.

A ésta altura de la investigación, se procede a sintetizar toda la información reunida hasta éste momento; a partir de ahí, se propone la resolución al problema socio-jurídico planteado, permitiéndonos proyectar conclusiones como resultado del análisis al fenómeno jurídico.

---

\* Trabajo de grado

\*\* Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencia Política. Director: Javier Alejandro Acevedo

## ABSTRACT

**TITLE:** ADMINISTRATIVE MORALITY IN THE STATE FUNCTION: TEACHERS RECRUITMENT\*

**AUTHORS:** Miguel Alejandro Monsalve Valbuena – Jorge Alberto Vera Villamizar\*\*

**KEY WORDS:** Administrative Morality, Primacy of Reality upon Forms, Public Function, Services Contract.

### DESCRIPTION:

This undergraduate paper in order to get the lawyer's bachelor degree answers to the following problem of socio-juridical research: Does the public administration infringe the Administrative Morality when hiring teachers by services contract, ignoring the Primacy of Reality upon Forms principle? In this sense, the final research report is structured by the following methodology:

The first stage involves the law theoretical research and according to the jurisprudence, the doctrine and the legislation, the conceptual contents, on which this research is based, are going to be exposed.

On the second moment, the fieldwork consists in the interpretation and analysis process of a specific case: *Sonia Patricia Barragán Gutierrez's Case, teacher in the municipality of Piedecuesta.*

The third stage entails the synthesis and resolution of the investigation problem. Accomplishing this moment is actually important to develop the main objective of the research: To establish the effect in the Administrative Morality, when the administration ignores the Primacy of the Reality upon the Formalities, hiring teacher by services contracts.

Right away, the research proceeds to synthesize all the information compiled until now; from there, the resolution of the socio-juridical problem is proposed. This resolution lets the research to plan conclusions as the result of the juridical phenomenon.

---

\* Undergraduate paper

\*\* Faculty of Humanities. Law and Political Science School. Director: Javier Alejandro Acevedo

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación titulado “*Moralidad Administrativa en la Función Estatal: Contratación Docente*” está enfocado a determinar la vulneración a la Moralidad Administrativa por parte de la Administración Pública en el evento de contratar la función docente bajo la modalidad del Contrato de Prestación de Servicio.

El Estado en ejercicio de sus funciones, debe sujetarse al cumplimiento de las disposiciones legales y constitucionales, para llevar a cabo los fines esenciales previstos en la Carta Política. La educación es uno de esos fines, y a su vez un servicio público a cargo del Estado, que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de la persona, la familia y la sociedad. Para ello es necesario que el Estado vincule al personal que adelanta dicha tarea. Pero como toda actuación del Estado, debe observar los principios constitucionales, especialmente aquellos que atienden al desarrollo de la Función Pública.

Con esta monografía, se analizará si los agentes del Estado en ejercicio de la función nominadora, la cual debe estar orientada por el interés general, el cumplimiento de la Ley y el mejoramiento del servicio, pueden en algún momento causar un perjuicio para la administración. Precedido por lo mencionado anteriormente y visto el detrimento económico que implica una condena judicial, se ha de estimar si la actuación del Servidor Público que llevó a cabo la vinculación del docente, contraría lo preceptuado por la jurisdicción, implicando de esta manera una violación a la Moralidad Administrativa.

Para realizar esta monografía, se desarrolló un serio trabajo de investigación jurisprudencial, normativo y doctrinal, pero principalmente un trabajo de campo con las personas involucradas en la situación descrita en el problema jurídico.

Se construyó un esquema lógico que permitiera desarrollar esta investigación, el cual se ha dividido en tres capítulos. El primero comprende la fundamentación teórica, donde a la luz de la Jurisprudencia, la Doctrina y la legislación, se precisará el contenido y el alcance tanto del Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formas como de la Moralidad Administrativa.

En el segundo capítulo, se desarrolla el trabajo de campo, consistente en analizar el caso concreto presente en la investigación. (Docente Sonia Patricia Barragán). Acá mismo indagamos las formas de vinculación, el monto de los contratos, y la posición que tienen docentes, autoridades administrativas y personas concedoras del tema, frente a la manera en que se pueden ver afectados el gremio docente y a su vez, la prestación del servicio público de la educación.

El tercero es el capítulo de Síntesis y resolución del problema de investigación, en el cual nos permitimos desarrollar el objetivo principal el cual es: Establecer la afectación a la Moralidad Administrativa, cuando la administración desconoce el Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades al contratar el personal docente por medio de órdenes de prestación de servicios; permitiéndonos además, dar una solución al problema jurídico planteado.

Finalmente, en el presente trabajo de investigación, se proponen conclusiones construidas a lo largo de toda investigación, con la finalidad de contribuir al estudio y desarrollo del correcto proceder de la Administración Pública.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DE LA REALIDAD SOBRE LAS FORMAS - MORALIDAD ADMINISTRATIVA**

#### **1. PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DE LA REALIDAD SOBRE LAS FORMALIDADES**

##### **1.1 PRECISIONES INICIALES**

La Constitución Política desde el preámbulo, ha resaltado al trabajo como elemento esencial para el fortalecimiento de la unidad nacional encaminado a garantizar un orden político, económico y social justo.

Es así como la Constitución Política de 1991 estableció en cabeza de todos los trabajadores, sin discriminación alguna, una especial protección del Estado, y les garantiza el ejercicio pleno y efectivo del trabajo en condiciones dignas y justas, así como de un trato igual.

No es posible que las formalidades establecidas por los sujetos lleguen a obstruir los beneficios reales para el trabajador y la realidad misma del derecho al Trabajo. No obstante, se ha generado una situación de carácter permanente acentuado por la marcada tendencia de deslaboralización y desregularización del trabajo, acudiendo a formas jurídicas simuladas, que estimulan otros vínculos contractuales, desconociendo la relación laboral.

## **1.2 PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DE LA REALIDAD DESDE LA NORMATIVIDAD**

El trabajo constituye un principio fundante dentro de la concepción de Colombia como Estado Social de Derecho (C. N. art. 1), y fue elevado a la categoría de derecho fundamental constitucional en el art. 25 de la Carta Política, con carácter de obligación social que debe gozar en todas sus modalidades de la especial protección del Estado.

El artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por la Ley 50 de 1990, en su artículo 1º, al literal dice:

1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales.

- A. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por si mismo;
- B. La continúa subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos (mínimos) del trabajador en concordancia con los tratados internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país, y
- C. Un salario como retribución del servicio.

2. Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen.

El mandato legal contenido en el artículo 23 que se analiza, fue elevado a rango constitucional al consagrar en el artículo 53<sup>1</sup> de la Constitución Política de 1991, el principio fundamental de la Primacía de la Realidad sobre Formalidades establecidas por los sujetos de la relaciones laborales a través del cual, el Contrato de Trabajo existe no por el acuerdo abstracto de voluntades, sino por la real prestación del servicio, porque lo que determina su existencia es el hecho mismo del trabajo y no propiamente el acuerdo de voluntades. Este principio, hoy constitucional, ya era reconocido por la legislación y aplicable a todas los vínculos contractuales que en la realidad no reunían las características esenciales de esta modalidad, pero no con la trascendencia con la cual se plasmó en la Carta Política de 1991.

Este principio ya estaba consagrado, en cuanto a la simulación de contratos, en el inciso 2° del Art. 23 del Código Sustantivo del Trabajo vigente y fue matizado con la Ley 50 de 1990, donde se adiciona el artículo con el cual se invierte la carga probatoria para la contratación de carácter civil o comercial. Presumiéndose hoy, que toda relación de trabajo personal está regida por un Contrato de Trabajo. Pero también puede aplicarse esa primacía de la realidad a la omisión de requisitos exigidos, por ejemplo, para la remuneración de horas extras o dominicales y festivos, laborados sin previa y expresa autorización del empleador, pues si se

---

<sup>1</sup>**ARTICULO 53. CN.** El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

demuestra que el trabajo se prestó, debe primar la realidad sobre el formalismo que en este caso sería la autorización expresa del empleador.

El Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades, guarda cierta relación con el principio, igualmente constitucional, de la Prevalencia del Derecho Sustancial sobre las Formas Externas, consagrado en el Artículo 228 de la Constitución Política en materia de administración de justicia.

Como ya se expresó, la Constitución Política reunió en su artículo 53 de forma apropiada, la teoría de la relación de trabajo, pese a que en este mismo precepto facultó y a su vez ordenó, al Congreso de la República la expedición de un estatuto del trabajo, en el cual se consagren los principios y derechos laborales mínimos fundamentales, entre los que se encuentra el Principio objeto de estudio.

En atención a las circunstancias en que el desbordamiento jurídico laboral pudiera implicar para la efectiva realización del trabajo, el Estado, como protector de la importante actividad humana, concretó la vigencia del Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades, de tal manera que el camuflaje de las relaciones laborales no se constituyera en una fuente de injusticias y desconocimiento de prerrogativas sociales, de quien presta su fuerza de trabajo.

Aun así, el Congreso de la República se encuentra en deuda con las garantías laborales fundamentales. El estatuto del trabajo necesario para la salvaguardia de las relaciones laborales no ha sido asunto importante dentro de la agenda legislativa. No ha sido común, para el legislativo la expedición de códigos, y en la actualidad esta es una facultad exclusiva de dicha rama del poder público, consagrada en el Art. 150 inciso 2° de la Carta Política.

El Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formas, no ha sido conceptualizado en la legislación. Con anterioridad a la Constitución Política vigente, no se hacía mención expresa a este principio, solo se encontraba insinuado en apartes normativos como "(...) Una vez reunidos los tres elementos

de que trata este artículo, se entiende que existe Contrato de Trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen”<sup>2</sup>. La referencia mas importante, la encontramos en el Art. 53 constitucional, en donde se consagra como un principio fundamental y a su vez una garantía mínima laboral. Por el contrario, ha sido objeto de gran desarrollo Jurisprudencial. Desde que se consagró como un principio constitucional, las situaciones en la cuales se desconocen las garantías mínimas irrenunciables han sido puestas en conocimiento de la jurisdicción y gracias al precedente jurisprudencial, se ha logrado fijar los parámetros y las condiciones adecuadas para el desarrollo de la actividad laboral.

### **1.3 PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DE LA REALIDAD DESDE LA DOCTRINA**

Es claro que la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, corresponde a un principio de carácter constitucional. Al respecto el Dr. Jairo Villegas Arbeláez<sup>3</sup>, comparte la definición de un principio mínimo fundamental en materia laboral y como guía en la administración de justicia. Explica que se acude a dicho principio en reiteradas ocasiones, por la alarmante utilización del papel o el formalismo que se ve obligado a suscribir el trabajador, como camino para disfrazar formas de negación del derecho del trabajo, y por el procedimentalismo formalista como pretexto para burlar la efectividad del derecho sustancial en la administración.

“El principio consigna que la realidad es prevalente y determinante frente a las formas y el papel, y no a la inversa, como es la creencia generalizada y deformada por el procedimentalismo”<sup>4</sup>.

“(…) Por virtud del Principio de la Primacía de la realidad sobre las formalidades, por simulación, por fraude o abuso del derecho, no se

---

<sup>2</sup> Código Sustantivo del Trabajo. Art. 23 Inciso 2°.

<sup>3</sup> Villegas Arbeláez, Jairo. (2008) Derecho Administrativo Laboral, Tomo 1. Legis, Bogotá D.C. Pág. 16.

<sup>4</sup> Ibidem.

aplicarían las formas o papeles que, por necesidad, se ve presionado a suscribir el trabajador y mediante las cuales, por practica generalizada, se pretende negar la relación laboral para hacer neoclientelismo en muchos casos, por vía de los contratos administrativos de prestación de servicios, de servicios especiales o por intermediarios fiduciarios, entre otros”<sup>5</sup>.

Por su parte, la posición del tratadista Mario de la Cueva sobre el Principio de la Primacía de la Realidad es compartida al expresar que:

“La existencia de una relación de trabajo depende en consecuencia, no de que las partes hubieren pactado sino de la situación en que el trabajador se encuentre colocado y es que, como dice SCALLE, la aplicación del derecho de trabajo depende cada vez menos de la relación jurídica objetiva, cuya existencia es independiente del acto que condiciona su nacimiento. De donde resulta erróneo pretender juzgar la naturaleza de una relación de acuerdo con lo que las partes hubieren pactado, ya que si las estipulaciones consignadas en el contrato no corresponden a la realidad carecerán de todo valor”<sup>6</sup>

Siguiendo con el estudio doctrinal, encontramos cómo Miguel Ángel Silva Ormeño considera que:

“En el Derecho Laboral, existen una serie de principios que buscan proteger a la parte desvalida en la relación laboral, es decir su fin es lograr el trato justo y equitativo en la misma, la cual a diferencia de la relación civil no parte de la concepción de que las partes son iguales, sino que por el contrario, en ella se encuentra una parte en condiciones de desventaja, esto, el trabajador, siendo que con la aplicación de los principios laborales se procura alcanzar la igualdad de las partes en dicha relación.

---

<sup>5</sup> *Ibíd.* Pág. 17.

<sup>6</sup> Cueva, Mario de la. (2006) *El Nuevo Derecho Mexicano del trabajo*. Porrúa. Mexico DF.

(...) El principio de la primacía de la realidad es aquel por el cual en caso de divergencia entre lo que ocurre en la realidad y lo que se ha plasmado en los documentos, debe darse prevalencia a lo que surge en la practica, con éste principio se establece la existencia o no de una relación laboral y con ello se procede a la protección que corresponde como tal”<sup>7</sup>.

Para este doctrinante, el Principio de la primacía es de gran ayuda, ya que permite determinar las situaciones en las que nos encontramos ante un relación laboral, la cual tiene sus elementos propios que van a servir para identificarla<sup>8</sup>. De esta manera, en el evento en el cual encontremos probados los tres elementos de una relación laboral, el vínculo contractual existente, pasa automáticamente, a ser de naturaleza laboral y todo gracias al Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades.

Finalmente ROMERO MONTES<sup>9</sup> refiriéndose al tema de la veracidad (o principio de primacía de la realidad), considera a este, como un instrumento procesal que debe utilizar el magistrado al momento de resolver un conflicto dentro de un proceso; por ello para aplicar este principio no se tiene como base subjetividades, sino cuestiones objetivas, por ello una vez que los hechos son demostrados, estos no pueden ser neutralizados por documentos o formalidad alguna.

---

<sup>7</sup> El Principio de la Primacía de la Realidad, Revista Derecho y Cambio Social. disponible en <http://www.derechoycambiosocial.com/revista014/primacia%20de%20la%20realidad.htm> consultado el 10 de marzo de 2010.

<sup>8</sup> Subordinación, prestación personal del servicio y el pago de una remuneración.

<sup>9</sup> ROMERO MONTES, Francisco Javier, “El Principio de veracidad o principio de la realidad”, en los Principios del Derecho del Trabajo en el Derecho Peruano. Editado por Sociedad Peruana del Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Año 2004. p. 341

## **1.4 PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DE LA REALIDAD DESDE LA JURISPRUDENCIA**

Acorde con los planteamientos anteriores, debido a la ausencia de un estatuto del trabajo, en el cual se desarrolle los principios laborales fundamentales, ha sido el conjunto de fallos firmes y uniformes dictados por los órganos jurisdiccionales del Estado, los que han enriquecido la argumentación y el análisis de dichas garantías laborales. La Primacía de la Realidad sobre las Formalidades, ha sido la garantía más invocada por los sujetos afectados en las relaciones contractuales, invocándose el reconocimiento de la realidad sobre la formalidad estipulada.

Como el Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades, se consagró plenamente como principio constitucional en la Carta de 1991, es a partir de la vigencia de dicha Carta Constitucional, cuando se empiezan a demandar de parte de la entidad contratante el respeto por las garantías y se avoca el conocimiento por parte de la Jurisdicción.

Para la Jurisdicción, el problema jurídico más común a resolver, ha sido el de si en un evento de abuso de las formas jurídicas y en gracia del Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, ¿puede desestimarse un aparente contrato de prestación de servicios que en su sustancia material equivalga a un contrato de trabajo?, y a partir de ahí, se ha permitido precisar conceptos y analizar teorías respecto de la aplicabilidad de este principio constitucional.

En una de las primeras sentencias de la Corte Constitucional sobre el tema ha sido la Sentencia C-555 de 1994, en la cual la Honorable Corte ha manifestado:

La primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, es un principio constitucional (CP art. 53). La

entrega libre de energía física o intelectual que una persona hace a otra, bajo condiciones de subordinación, independientemente del acto o de la causa que le da origen, tiene el carácter de relación de trabajo, y a ella se aplican las normas del estatuto del trabajo, las demás disposiciones legales y los tratados que versan sobre la materia. La prestación efectiva de trabajo, por sí sola, es suficiente para derivar derechos en favor del trabajador, los cuales son necesarios para asegurar su bienestar, salud y vida. Las normas laborales nacionales e internacionales, en atención a la trascendencia del trabajo y a los intereses vitales que se protegen, están llamadas a aplicarse de manera imperativa cuando quiera se configuren las notas esenciales de la relación de trabajo, sin reparar en la voluntad de las partes o en la calificación o denominación que le hayan querido dar al contrato.

El principio que se analiza, puede igualmente alegarse contra el Estado, si éste resulta asumiendo materialmente la posición de parte dentro de una particular relación de trabajo. La prestación laboral es intrínsecamente la misma así se satisfaga frente a un sujeto privado o ya se realice frente al Estado. En un Estado Social de Derecho, fundado en el trabajo (CP art. 1), mal puede el Estado prevalerse de su condición o de sus normas legales para escamotear los derechos laborales de quienes le entregan su trabajo.

Por lo expuesto, el derecho del trabajo bien puede imponerse al Estado y regir una relación de servicio que, pese a su calificación formal diferente, exhiba concretamente las notas que permitan reconocer la existencia de una prestación laboral.

La Corte Constitucional ha precisado:

“El derecho opera en la realidad, y tiende exclusivamente hacia ella. Lo real siempre tiene primacía, pues de no ser así, jamás se concretarían en el mundo jurídico las libertades del hombre. No es posible que las formalidades establecidas por los sujetos lleguen a obstruir los beneficios reales para el trabajador y la realidad misma del derecho al trabajo. Y es lógico que así suceda, pues nunca lo sustancial puede subordinarse a lo accidental, sino

todo lo contrario: los accidentes deben definir cada vez más lo sustancial, en lugar de anular la realidad. De no ser así operaría un desorden jurídico, contrario al orden jurídico que inspira la Carta Política”<sup>10</sup>

Y la Sala laboral de la Corte Suprema de Justicia ha señalado:

“ En otras oportunidades esta Sala se ha referido al principio doctrinario del derecho laboral que se enuncia como de la primacía de la realidad, según el cual, cuando se ha de determinar la naturaleza, características y demás circunstancias y aspectos de una vinculación laboral, deben preferirse los informes que pueden extraerse de la realidad, de la relación a los datos aparentes que puedan ofrecer los documentos o contratos, máxime cuando estos implican simulaciones o fraudes a la Ley laboral que resultan perjudiciales al trabajador. Pero tal principio no se traduce en una presunción de que todos los documentos contienen siempre simulaciones y fraudes, ya que ellos bien pueden corresponder lícitamente a circunstancias reales”<sup>11</sup>.

Acerca del referido principio, la Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, en sentencia T-166 del 1 de abril de 1997 mencionó:

Este principio guarda relación con el de prevalencia del Derecho sustancial sobre las formas externas, consagrado en el artículo 228 de la Constitución en materia de administración de justicia.

Más que las palabras usadas por los contratantes para definir el tipo de relación que contraen, o de la forma que pretendan dar a la misma, importa, a los ojos del juez y por mandato expreso de la Constitución, el contenido material de dicha relación, sus características y los hechos que en verdad la determinan.

Es esa relación, verificada en la práctica, como prestación cierta e indiscutible de un servicio personal bajo la dependencia del patrono, la que debe

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-23 de 1994.

<sup>11</sup> CSJ. S. Laboral, nov. 8/90, Exp. 3859, M.P. Daza Álvarez.

someterse a examen, para que, frente a ella, se apliquen en todo su rigor las normas jurídicas en cuya preceptiva encuadra.

Eso es así, por cuanto bien podría aprovecharse por el patrono la circunstancia de inferioridad y de urgencia del trabajador para beneficiarse de sus servicios sin dar a la correspondiente relación jurídica las consecuencias que, en el campo de sus propias obligaciones, genera la aplicación de las disposiciones laborales vigentes, merced a la utilización de modalidades contractuales enderezadas a disfrazar la realidad para someter el vínculo laboral a regímenes distintos.

La Procuraduría ha tenido la oportunidad en repetidas ocasiones de pronunciarse y exponer su criterio respecto al principio constitucional estudiado. De acuerdo con ello, es importante tener presente el concepto emitido por esta entidad, en la demanda de inconstitucionalidad<sup>12</sup>, contra la Ley 1010 de 2006. –Acoso Laboral-. :

La Corte Constitucional ha cristalizado bajo la noción de “contrato realidad,” aquella relación que teniendo apariencia distinta, encierra por sus contenidos materiales una verdadera vinculación laboral en donde se establece el primado de la sustancia sobre la forma (art- 228 de la Constitución).

La premisa del principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades no es más que un contundente compromiso de la Constitución con la igualdad material y el Estado Social de Derecho, en donde el que entrega su fuerza de trabajo sometido a un horario y acatando órdenes, debe ser revestido de las garantías y prestaciones propias del derecho laboral, independientemente del disfraz contractual que hubiese pactado.

En esa oportunidad y luego de resolverse la exequibilidad de la norma acusada, respecto al principio constitucional de la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades la Sala resolvió que: “Tanto la Ley como la jurisprudencia han

---

<sup>12</sup> En la cual, el aparte demandado es el Parágrafo del Art 1° de la ley 1010 de 2006: “La presente ley no se aplicará en el ámbito de las relaciones civiles y/o comerciales derivadas de los contratos de prestación de servicios en los cuales no se presenta una relación de jerarquía o subordinación”.

establecido la presunción de existencia de una relación laboral al margen del nombre asignado al contrato, lo que ha sido denominado como contrato realidad, es decir aquél que teniendo apariencia distinta, encierra por sus contenidos materiales una verdadera relación laboral en donde se establece el primado de la sustancia sobre la forma”<sup>13</sup>

## **1.5 APLICABILIDAD DEL PRINCIPIO DE LA PRIMACIA DE LA REALIDAD**

En aplicación del Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formas, una vez reunidos los tres elementos (Subordinación, Prestación personal del servicio y remuneración), hay relación de trabajo, independientemente de la forma o el tipo de denominación que se haya consignado, sea que corresponda a un vínculo contractual o legal y reglamentario.

El principio entra a aplicarse en la situación existente entre quienes formalmente hacen las veces de contratista y contratante. Sobre el vínculo creado entre estos dos sujetos, se aplica el reconocimiento de la realidad, examinándose si concurren aquellos elementos que configuran la relación laboral.

Para ello es necesario conocer con claridad cuáles son las características del Contrato de Prestación de Servicios y los elementos propios del Contrato de Trabajo y así, poder establecer las razones por las cuales, se desnaturaliza la figura jurídica del Contrato de Prestación de Servicios y por qué razón se declara la existencia de un Contrato Realidad.

**1.5.1 El Contrato de Prestación de Servicios.** El Contrato de Prestación de Servicios al momento de ser incorporado en la Ley 80 de 1993, fue concebido como una alternativa con la que la administración cuenta para la realización de los

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-960 de 2007. M. P Manuel José Cepeda Espinosa

finés que le son inherentes. El Artículo 32, numeral 3° de la Ley 80 de 1993 define los contratos de prestación de servicios de la siguiente manera:

### 3. Contrato de Prestación de Servicios.

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

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

Tomando como punto de partida la definición dada por el legislador, analizamos un concepto desarrollado por el Consejo de Estado, muy apropiado para precisar esta figura jurídica.

“ Por definición del contrato de prestación de servicios se celebra con personas naturales o jurídicas para desarrollar actividades relacionadas con el cumplimiento de funciones adscritas a la entidad pública contratante y que no impliquen el ejercicio de funciones administrativas cuando las mismas no puedan cumplirse con personal de planta (...), porque el contrato busca primordialmente la vinculación de personal especializado en forma excepcional y para suplir actividades o labores que no encajan en las administrativas ordinarias que desarrolla el ente, aunque tenga relación con ellas.

(...)

Por eso se entiende, también, que a través de estos contratos la administración busca asistencia o asesoría de carácter técnico o científico. En este orden de ideas, se recalca, que no puede suplirse la vinculación de los

Servidores Públicos a los cuadros normales del servicios oficial por estos contratos de prestación de servicios”<sup>14</sup>

En desarrollo de las anteriores precisiones, es pertinente enunciar algunos elementos propios de los Contratos de Prestación de Servicios:

- A. “La vinculación de personal mediante este mecanismo contractual, debe responder a una necesidad de la administración y a la imposibilidad de satisfacer esa necesidad con el personal que labora en la entidad pública respectiva”<sup>15</sup>.
- B. “(...) El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada.
- C. (...) La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.
- D. (...) La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración deber ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido”<sup>16</sup>.

**1.5.2 El Contrato de Trabajo.** Por su parte, el Contrato de Trabajo es definido por el Código Sustantivo del Trabajo, en su artículo 23 como:

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Tercera, Sentencia de noviembre 1º de 1994, expediente 7960.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 2003. M.P Jaime Córdoba Triviño.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-154 de 1997. M.P Hernando Herrera Vergara.

“(…) aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración”<sup>17</sup>

Bajo la óptica de la anterior definición legal, señalamos como elementos del contrato de trabajo los siguientes:

1. Prestación del servicio por parte de una persona natural,
2. Continua dependencia y subordinación, y
3. Remuneración.

El primer elemento implica que el contrato de trabajo se desarrolle “tanto bajo la prestación personal de un servicio efectivo, como por la mera disponibilidad de su fuerza de trabajo (…)”<sup>18</sup>

La dependencia o subordinación, es el elemento esencial del contrato laboral, el cual permite descubrir con mayor facilidad la manera como se disfraza la relación laboral. Es tan importante este elemento, que tanto la doctrina como en el precedente se ha considerado que si no se da la subordinación en una vinculación, no se puede considerar que existió relación laboral.

“La subordinación o dependencia se materializa cuando el superior jerárquico le fija al empleado cual es su labor, cuando debe entregar el trabajo asignado y cuando debe finalizar el propio contrato”<sup>19</sup>.

Finalmente un salario como retribución al servicio prestado. Según la definición de la OIT, “el salario es la remuneración o ganancia que con base en un acuerdo escrito u oral sobre la utilización de servicios, debe pagar el empleador al

---

<sup>17</sup> Código Sustantivo del Trabajo, Editorial Leyer, Vigésima Segunda Edición, Pág. 24.

<sup>18</sup> Parra Gutiérrez, William René.(1999) Derecho Administrativo laboral y Seguridad Social. Librería del Profesional, Tomo 1. Pág. 152.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

empleado, bien sea por trabajo efectuado o por realizar, o por servicio prestado o que debe ser prestado”<sup>20</sup>

Luego de lo anterior, resulta claro que la diferencia entre las dos clases de contratos, en teoría es clara y no hay lugar a confusiones. A pesar de ello, en la práctica cotidiana no se presenta esa diferenciación entre estos dos medios de contratación.

La Corte Constitucional, se ha pronunciado al respecto en reiteradas oportunidades, y ha esbozado lo siguiente:

“Esa distinción, entre el contrato civil y el contrato laboral, se ha ido afianzando a través del tiempo y encuentra origen en el reconocimiento de la situación de asimetría en la que se encuentran las partes, la cual no permite presumir que el acuerdo de voluntades se produzca a partir del ejercicio no interferido ni restringido de la autonomía de cada una de ellas, como si ocurre en el contrato civil, y en la evolución misma de las sociedades que reivindicaron el trabajo como un valor y un principio esencial del Estado, (arts. 1 y 2 C.P.) y como un derecho fundamental de las personas (art. 25 C.P.) de cuya realización efectiva depende el desarrollo de la misma en condiciones de dignidad.

En efecto, a diferencia de lo que ocurre con el contrato civil, el contrato de trabajo, que como se dijo es la fuente de la relación laboral, cumple una función reguladora complementaria de las condiciones establecidas en la Constitución y en la Ley, condiciones que las partes no están en capacidad de transgredir, empeorar o desconocer, pues ello implicaría la nulidad de sus cláusulas”<sup>21</sup>.

En innegable que a partir de la expedición de la Ley 80 de 1993, se incrementó notablemente la vinculación de personal por medio de Contratos de Prestación de

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-016 de 1998. M.P Fabio Morón Díaz

<sup>21</sup> *Ibidem*.

Servicio a entidades estatales. La conducta de la Administración, de vincular a un trabajador mediante la suscripción de un Contrato de Prestación de Servicios, el cual se termina al finalizar el año y se inicia con otro en el segundo mes del año siguiente, hace evidente la tendencia de permitir el desarrollo de actividades propiamente laborales, por medio de una vinculación inadecuada. No es correcto, que un trabajador desempeñe las funciones por varios años en una entidad, bajo la modalidad de prestación de servicios. Se deduce que si este trabajador permaneció todo ese tiempo desempeñando la misma función, es porque dicha función, hace parte del normal desarrollo de las actividades de la entidad y por lo tanto la vinculación de dicho trabajador debió ser desde el principio, como si se tratara de un trabajador de planta, por cuanto de la prestación del servicio se desprende la vocación de permanencia de la función contratada.

La Corte Constitucional en Sentencia C- 555 de 1994, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, determinó que la protección al trabajo al cual apunta el Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, se logra mediante la calificación de la relación cuestionada como laboral.

Se apela al principio de la primacía, para desestimar el mecanismo contractual de la administración y a su vez imponer la realidad, la verdadera relación laboral que en apariencia fue desplazada por el contrato de prestación de servicios.

“El mencionado principio agota su cometido al desentrañar y hacer triunfar la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado mismo. Su finalidad no puede dilatarse hasta abarcar como función suya la de aniquilar las que son formalidades sustanciales de derecho público”<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 555 de 1994. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

**1.5.3 Línea jurisprudencial: principio primacía de la realidad sobre las formalidades.**

### **Objetivo**

El objetivo de la presente línea jurisprudencial, es identificar el tratamiento otorgado por el precedente del Consejo de Estado, al Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formas, en los Contratos de Prestación de Servicios suscritos entre la administración y los docentes.

## **PROBLEMA JURÍDICO**

**En un evento de abuso de las formas jurídicas y en gracia del Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, ¿puede desestimarse un aparente Contrato de Prestación de Servicios que en su sustancia material equivalga a un Contrato de Trabajo?**

TESIS GARANTISTA <sup>23</sup>	TESIS RESTRICTIVA <sup>24</sup>
<p><b>CE. 7960 del 01 de noviembre de 1994.</b>  <b>C.P Dr. Daniel Suarez Hernández (Fundante)</b></p> <p><b>CE. 1679 del 10 de noviembre de 1998</b>  <b>C.P Dr. Carlos A. Orjuela Góngora</b></p> <p><b>CE. 2999 del 15 de abril de 1999.</b>  <b>CP. Flavio Augusto Rodríguez</b></p> <p><b>CE. 16357 del 18 de marzo de 1999</b>  <b>C.P Dr. Carlos A. Orjuela Góngora</b></p> <p><b>CE. 17080 del 19 de marzo de 1999</b>  <b>C.P Dr. Carlos A. Orjuela Góngora</b></p> <p><b>CE. 3068 del 22 de abril de 1999</b>  <b>C.P Dr. Carlos A. Orjuela Góngora</b></p> <p><b>CE. 2040 del 06 de febrero de 2003</b>  <b>C.P Dr. Jesús María Lemus Bustamante</b></p> <p><b>CE. 4798 del 03 de julio de 2003</b>  <b>C.P Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado</b></p> <p><b>CE. 4312 del 07 de abril de 2005</b>  <b>C.P Dr. Jesús María Lemus Bustamante</b></p> <p><b>CE. 974 del 08 de junio de 2006</b>  <b>C. P Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado</b></p>	

<sup>23</sup> El Contrato de Prestación de Servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestra la subordinación o dependencia respecto del empleador, evento en el cual surgirá el derecho al pago de prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo, artículo 53 de la Constitución Política.

<sup>24</sup> Por tratarse de un acuerdo de voluntades, se atiende a lo establecido por la partes en el contrato.

**CE. 0868 del 28 de febrero de 2008 (Arquimédica)**

**C. P Dr. Jaime Moreno García**

**CE. 2276 del 17 de abril de 2008**

**C.P Dr. Jaime Moreno García**

**CE. 0157 del 14 de agosto de 2008**

**C. P Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren**

**CE. 2152 del 06 de septiembre de 2008**

**C.P Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren**

**CE. 2199 del 19 de febrero de 2009.**

**CP. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.**

**CE. 3074 del 09 de julio de 2009**

**CP. Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.**

Conforme al anterior esquema gráfico, se puede comprender entonces, que el tema objeto de estudio dentro de la presente propuesta académica, ha sido un asunto pacífico dentro de los precedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado, sobre todo, en el punto a determinar y precisar que presupuestos deben coexistir para que se configure un vínculo diferente al establecido en los formalismos inicialmente acordados.

Encontramos oportuno detenernos en el estudio de la sentencias que al respecto ha emitido el máximo Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; en virtud a que es esta jurisdicción, la competente para conocer los asuntos referentes a la Contratación Administrativa de personal y el reconocimiento de derechos y prestaciones a que haya lugar luego de la declaratoria de la prevalencia de la realidad sobre las formas jurídicas.

En este contexto, y sin el propósito de desbordar los objetivos de esta labor investigativa, señalaremos las decisiones jurisprudenciales que según nuestro

criterio son las sentencias importantes en el desarrollo y aplicabilidad del Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades.

Para comenzar con el desarrollo dado por el Consejo de Estado a las situaciones puestas a su conocimiento, es importante resaltar el argumento Constitucional<sup>25</sup>, fundante de las decisiones jurisdiccionales respecto a la prevalencia del Contrato Realidad, en el cual, “la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades establecidas por los sujetos procesales de las relaciones laborales, es un principio constitucional (CP art. 53).

(...) La entrega libre de energía física o intelectual que una persona hace a otra, bajo condiciones de subordinación, independientemente del acto o de la cauda que le da origen, tiene el carácter de relación de trabajo, y a ella se aplican las normas del estatuto del trabajo, las demás disposiciones legales y los tratados que versan sobre la materia. La prestación efectiva de trabajo, por sí sola, es suficiente para derivar derechos a favor del trabajador, los cuales son necesarios para asegurar su mínimo vital, bienestar, salud y vida. Las normas laborales nacionales e internacionales, en atención a la trascendencia del trabajo y a los intereses vitales que se protegen, están llamadas a aplicarse de manera imperativa cuando quiera se configuren las notas esenciales de la relación de trabajo, sin reparar en la voluntad de las partes o en la calificación o denominación que le hayan querido dar al contrato (...)<sup>26</sup>

Este principio constitucional, puede demandarse igualmente contra el Estado, si este termina formando parte dentro de una particular relación laboral; en nada afecta que la prestación laboral se satisfaga ante un ente privado o frente al Estado. “En un Estado social de derecho, fundado en el trabajo, mal puede el

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-555 de 1994. MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

Estado prevalerse de su condición o las normas para escamotear los derechos laborales de quienes le entregan su trabajo”<sup>27</sup>.

Finalmente, el amparo al trabajo, objetivo del Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades, se materializa mediante la calificación de la relación cuestionada como laboral, si se presentan los presupuestos necesarios para su existencia.

## **ANÁLISIS DEL NICHOS CITACIONAL**

### **Consejo de Estado, SCA. Sentencia 1679 DE 1998. CP. CARLOS A. ORJUELA GONGORA**

Los antecedentes de la presente sentencia, tuvieron lugar, en la demanda presentada por el señor Piña Valderrama encaminada a obtener la nulidad de la decisión contenida en el oficio sin número del 22 de julio de 1997, por el cual el Instituto de Cultura y Turismo del Cesar, niega el reconocimiento de la existencia de una relación laboral y el pago de prestaciones sociales e indemnización a que había lugar. En esta oportunidad decide la Sala la apelación interpuesta por la parte demandante contra la sentencia del 12 de mayo de 1998, a través de la cual el Tribunal Administrativo del Cesar negó las súplicas de la demanda formulada por Piña Valderrama.

Argumenta la sala, que los testimonios recaudados y la certificación del ISS sobre afiliación del actor, permiten concluir que él prestó sus servicios en forma personal, bajo la continuada subordinación laboral y recibiendo una remuneración económica. Es decir, merced a la ejecución práctica del contrato de servicios, y en consonancia con el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, se configuraron los elementos esenciales de la relación laboral subordinada.

Pese a que formalmente la relación que existía entre la demandada y el actor se hallaba constituida por un Contrato de Prestación de Servicios, es claro que la

---

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia T – 026 de 2001. M.P. Dr. José Gregorio Hernández.

continua subordinación y dependencia laboral desvirtuó la presunción contenida en la Ley 80 de 1993, art. 32, numeral 3<sup>28</sup>. Y así lo estableció el Consejo de Estado citando a la Corte Constitucional:

“En síntesis, el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independientes.”<sup>29</sup>

Por lo anterior y atendiendo al acervo probatorio recaudado, para la Sala fue claro que las pretensiones de la demanda estaban llamadas a prosperar, declarando de esta forma nulo el acto Administrativo que negaba el reconocimiento de la relación laboral y los derechos a que hubiera lugar.

---

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-154 de 1997, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara

**Consejo de Estado, SCA. Sentencia 2999 de 1999. CP FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE**

En esta providencia de 1999, el CE resuelve la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuesta por un docente contra el municipio de Piedecuesta Santander, con la pretensión de anular el acto 563 de 3 de mayo de 1996 expedido por el Alcalde, a través del cual se le negó su nombramiento y posesión y el pago de prestaciones sociales.

Solicitaba el Docente que se declarara que desde el momento de su vinculación con el Estado, existió una relación laboral con carácter de empleado público sin solución de continuidad; y de esa forma se le reconociera todos los derechos a que tenía lugar, por desempeñar las mismas funciones que un docente vinculado legal y reglamentariamente y los respectivos reajustes e indemnizaciones.

En esa oportunidad<sup>30</sup> manifestaba el actor, que se vinculó al servicio docente oficial mediante una modalidad impuesta por la administración y le fueron asignadas funciones públicas de carácter permanente con deberes propios de un docente oficial pero desconociéndosele los derechos laborales mínimos; que el Municipio omitió la creación del cargo a pesar de requerir sus servicios y en sustitución lo vinculó irregularmente mediante un contrato de prestación de servicios; y que durante todo el tiempo de vinculación ha prestado personal y subordinadamente sus servicios, por lo cual ha recibido un pago inferior al de los demás docentes.

“En este proceso no encuentra la Sala demostrada diferencia alguna a los efectos que deben necesariamente derivarse de la llamada vinculación contractual del actor en condición de docente temporal y la actividad desplegada por los docentes-empleados públicos del Municipio, teniendo en cuenta que el demandante laboraba en los

---

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sentencia 2999 de 1999, MP. Dr. Flavio Augusto Rodríguez Arce

mismos establecimientos educativos y desarrollaba la misma actividad material, cumplía órdenes y horario, y el servicio era prestado de manera permanente, personal y subordinada. De esta manera puede afirmarse que a la luz de la Ley el demandante estaba unido al Municipio mediante una relación laboral. Así se deduce además de lo dispuesto por el artículo 105 de la Ley 115 de 1994 que consagró una vocación de permanencia de los docentes contratistas, al prever un término para su incorporación gradual en la planta y ordenar la contratación indefinida; esa norma terminó por desnaturalizar el supuesto contrato de prestación de servicios previsto en el parágrafo primero del artículo 6° de la Ley 60 de 1993. Así las cosas, concluye la Sala que, el demandante se encontraba en la misma situación de hecho predicable de los educadores incorporados a la planta de personal de la entidad territorial. Sin duda alguna, el servicio no se regulaba por un contrato de prestación de servicios sino que, conforme al principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, existía una relación laboral, que impone la especial protección del Estado en igualdad de condiciones a la de los docentes de planta, a términos de los artículos 13 y 25 de la Carta<sup>31</sup>.

Por todo lo anterior el Consejo de Estado, una vez más resuelve anular el acto y se concede dicho reconocimiento.

**Consejo de Estado, Sentencia 16357 de 1997. CP. Dr. CARLOS A. ORJUELA GONGORA**

En esta ocasión, la parte actora apeló la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Sucre, argumentando que se debe atender a la protección que la Carta establece en relación con el trabajo, acatando igualmente los principios de primacía de la realidad y de igualdad de oportunidades. Que con el fin de eludir el

---

<sup>31</sup> Ibidem.

régimen legal de la función pública la administración se ha inclinado notablemente hacia la modalidad de los contratos de prestación de servicios, desconociendo de paso el régimen mínimo de garantías, originándose una discriminación entre los dos tipos de trabajadoras que cumplían funciones y horarios similares

Al respecto se pronunció la sala:

“Ahora bien, de conformidad con el principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales (art. 53 C.P.), claro es que el ropaje docente-contratista con que se pretenda ocultar o transmutar una relación laboral oficial no priva al profesor de su condición de servidor del Estado, máxime si se considera que en dicha relación concurren al unísono: la actividad personal del trabajador, su continuada subordinación respecto de la entidad y el salario que retribuye sus servicios”<sup>32</sup>.

En lo concerniente a la clase de vínculo que milita en la situación del docente, para el CE fue conveniente traer a colación lo anteriormente expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 555 de 1994.

“Si el Juez, en un caso concreto, decide, porque lo encuentra probado, otorgarle a un docente-contratista el carácter de trabajador al servicio del Estado, puede hacerlo con base en el artículo 53 de la CP. Sin embargo a partir de esta premisa, no podrá en ningún caso conferirle el status de empleado público, sujeto a un específico régimen legal y reglamentario. El principio de

---

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sentencia 16357 de 1997. CP. Dr. CARLOS A. ORJUELA GONGORA

la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, no tiene, adicionalmente, el alcance de excusar con la mera prestación efectiva de trabajo la omisión del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales previstos para acceder a la función pública que, en la modalidad estatutaria, son el nombramiento y la posesión, los que a su vez presuponen la existencia de determinado régimen legal y reglamentario, una planta de personal y de la correspondiente disponibilidad presupuestal.”

La mera prestación de trabajo, así beneficie al Estado, se comprende, aparte de calificarse como relación laboral y derivar de ella los derechos contemplados en las normas que la regulan, no coloca a la persona que la suministra en la misma situación legal y reglamentaria en la que pueda encontrarse otra persona que desempeña como empleado público una actividad similar. Admitir que ello pudiera ser así, significaría hacer caso omiso de: (1) la existencia de un acto administrativo que ordene la respectiva designación, que es sustituido por una simple práctica realizada al margen de las condiciones constitucionales y legales que deberían darse para poder producir la vinculación; (2) la posesión para tomar el cargo, de modo que sigilosamente pueden ingresar al servicio público personas que no asumen públicamente el compromiso de obedecer la Constitución y las leyes; (3) planta de personal que no contempla el empleo o cargo que mediante la vía de hecho pretende consolidarse; (4) la disponibilidad presupuestal para atender el servicio, con lo cual se pueden generar obligaciones que superan las posibilidades fiscales, además por parte de personas y autoridades no autorizadas para gravar el erario público y a través de procedimientos no democráticos; (5) las regulaciones generales que gobiernan el ejercicio, las responsabilidades públicas y la forma de remunerarlas, las cuales son sustituidas por estipulaciones que, por desconocer el régimen legal, representan una invasión

de poderes que son del resorte del Congreso, las Asambleas o los Concejos, o de otras autoridades”.

El CE consideró que en el caso objeto de estudio, existió una relación laboral bajo la forma contractual administrativa que debe ser amparada por el derecho, a partir de la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades de las partes, sin que por otra parte se pueda deducir en favor de la actora, según se ha visto, alguna asimilación a la condición de empleado público. Por lo tanto, las pretensiones de la demanda habrán de prosperar pero a título de reparación de daño, de conformidad con el artículo 85 del C.C.A.

**Consejo de Estado. Sentencia 17080 de 1997. CP. Dr. CARLOS A. ORJUELA GONGORA**

En esta oportunidad, se observa con claridad una de las cláusulas ineficaces contenidas en los contratos de prestación de servicios, que desde el comienzo pretenden ocultar la realidad.

En la demanda se pretende, la declaratoria de nulidad de los actos fictos resultantes del silencio administrativo negativo de los representantes legales de las entidades demandadas<sup>33</sup> al no responder la petición presentada por la actora el 4 de Abril de 1995, en la cual solicitaba que se ordenara el pago de la cesantía definitiva, primas, vacaciones y demás prestaciones sociales a que tiene derecho por haber prestado servicios como psicóloga en la Unidad de Educación Especial desde el 27 de Octubre de 1987 hasta el 19 de Marzo de 1993, sin interrupción.

En el expediente reposaba constancia expedida por el Tesorero del Fondo Educativo Regional de Sucre Sincelejo, en el sentido de que la demandante prestó sus servicios al Departamento de Sucre como psicopedagoga en la Unidad de Educación Especial desde el 27 de Octubre de 1987 hasta el 19 de Marzo de 1993. En ellos se anota que de conformidad con el artículo 167 del Decreto 222 de

---

<sup>33</sup> Ministerio de Educación y el Departamento de Sucre.

1983 el contratista declarará expresamente que no tiene derecho a prestaciones de ninguna clase, tales como vacaciones, cesantía, pago por trabajo en horas o días festivos, servicios médicos, indemnización por servicios médicos o cualquiera de esta clase que señale la Ley; en consecuencia, las partes aceptan que el contrato no es de naturaleza laboral, por lo tanto el contratista no podrá exigir prestaciones sociales ni indemnizaciones laborales derivadas de la ejecución del contrato.

La Sala considera, que no se puede desconocer la forma irregular como procedió la entidad demandada, utilizando Contratos de Prestación de Servicios para satisfacer necesidades administrativas permanentes. En estas condiciones la modalidad de contrataciones sucesivas para prestar servicios se convierte en una práctica contraria a las disposiciones legales sobre la materia, pues la función pública no concibe esta modalidad para cumplir los objetivos del Estado en tareas que son permanentes e inherentes a éste.

De forma similar como se falló en la sentencia anterior, la Sala concluye que:

“No cabe duda que la demandante realizaba las mismas actividades que los funcionarios de planta, y ante la imposibilidad por razones constitucionales y legales de crear un empleo, la Sala conforme a la preceptiva de que trata el artículo 85 del C.C.A., considera que en este caso específico hay lugar a la reparación del daño, en razón a que la actora tiene pleno derecho a devengar los mismos salarios y prestaciones que los funcionarios de planta. Lo cual quiere decir también que las sumas que se causen en su favor habrán de expresarse como reparación del daño causado, tal como lo autoriza el artículo 85 del C.C.A. con la aplicación del principio, además del reconocimiento de la relación laboral, se obtiene el reconocimiento de unos salarios dejados de devengar y otras reparaciones. El contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestra la

subordinación o dependencia respecto del empleador, y en ese evento surgirá el derecho al pago de prestaciones sociales en favor del contratista en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo. Se concluye que no puede existir empleo sin funciones cabalmente definidas en la Ley o el reglamento por mandato constitucional, y que el desempeño de funciones públicas de carácter permanente en ningún caso es susceptible de celebración de contratos de prestación de servicios. Para el ejercicio de funciones públicas de carácter permanente deberán crearse los empleos correspondientes”<sup>34</sup>.

**Consejo de Estado. Sentencia 3068 de 1999. CP. Dr. CARLOS A. ORJUELA GONGORA.**

Esta providencia permite evidenciar, la reiterada interpretación del CE, respecto a no poder desconocer la forma irregular como han procedido las entidades de orden estatal, al utilizar contratos de prestación de servicios para satisfacer necesidades administrativas permanentes. “En estas condiciones la modalidad de contrataciones sucesivas para prestar servicios se convierte en una práctica contraria a las disposiciones atrás señaladas, pues la función pública no concibe esta modalidad para cumplir los objetivos del Estado en tareas que son permanentes e inherentes a éste”<sup>35</sup>.

Esta una de las tantas sentencias confirmatorias de la tesis desarrollada por el CE. El contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestra la subordinación o dependencia respecto del empleador, y en ese evento surgirá el derecho al pago de prestaciones sociales en favor del contratista en aplicación del

---

<sup>34</sup> Consejo de Estado. Sentencia 17080 de 1997. CP. Dr. *CARLOS A. ORJUELA GONGORA*

<sup>35</sup> Consejo de Estado. Sentencia 3068 de 1999. CP. Dr. *CARLOS A. ORJUELA GONGORA*.

principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo”

Para la Sala, en los Contratos de Prestación de Servicios celebrados por la demandante con la administración se estipuló que ésta en su calidad de docente contratista deberá de acuerdo con las directrices de la entidad, cumplir las funciones de Profesional Especializado en Psicopedagogía, en el Departamento de Santander, bajo la orientación de la Coordinadora General del Programa, por un valor determinado, lo que significa una actividad personal del educador, continuada subordinación y un salario como retribución, y sin lugar a dudas la existencia de una verdadera Relación Laboral.

**Consejo de Estado. Sentencia 2040 del 2003. CP Dr. JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE**

Dentro de esta sentencia, se precisan las características de la labor docente y la imposibilidad de contratar el desempeño de dicha actividad por medio de contratos de prestación de servicios. De igual forma se hace mención, a la protección por parte del Estado en igualdad de condiciones, al trabajo y a las garantías laborales mínimas e irrenunciables.

La Sala argumenta que “la labor docente no es independiente sino que el servicio se presta personalmente y está subordinado al cumplimiento de los reglamentos propios del servicio público de la educación”<sup>36</sup>. Y para la misma, no hay duda que el servicio no se regulaba por un contrato de prestación de servicios sino que, en virtud al principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, lo que realmente existió fue una relación laboral, que impone la especial protección del

---

<sup>36</sup> Consejo de Estado. Sentencia 2040 del 2003. CP Dr. JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE

Estado en igualdad de condiciones a la de los docentes de planta, de acuerdo con los artículos 13 y 25 de la Constitución Política.

**Consejo de Estado. Sentencia 4798 de 2003. CP Dr. ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO**

En esta sentencia proferida por la Sección Segunda, el CE reconoció la existencia del “contrato realidad” a un conductor de ambulancia que fue contratado en la modalidad de Prestación de Servicios y quien realizaba labores permanentes de la entidad, en forma continua e ininterrumpida y en igualdad de condiciones respecto de los empleados públicos que se desempeñaban en la misma dependencia. De la misma manera, el Consejo afirmó que no es válido celebrar contratos de prestación de servicios respecto de actividades que para ser desarrolladas necesariamente requieran de los elementos propios de la relación laboral o reglamentaria con el Estado.

**Consejo de Estado. Sentencia 370 de 2003. CP Dr. Jesús María Lemos Bustamante.**

Resulta pertinente recordar que, en decisión de la Sección Segunda del Consejo de Estado, adoptada el 21 de agosto de 2003, se reconoció la existencia del contrato realidad de un educador nombrado por el Municipio mediante autorización de prestación de servicios educativos, por cuanto:

“Es claro para la Sala que el actor fue vinculado mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, en otras palabras, para desempeñar funciones de carácter permanente. Mediante este tipo de contratos de prestación de servicios, cuando las labores a desarrollar son de carácter permanente, busca la administración evitar el pago de prestaciones sociales, no obstante la naturaleza laboral de la actividad efectivamente cumplida.

(...) Se genera entonces una relación laboral bajo la forma contractual administrativa que debe ser amparada por el derecho a partir de la primacía de la realidad sobre las formalidades adoptadas en la relación laboral, sin que de otro lado se pueda deducir a favor del actor, según se ha visto, alguna asimilación a la condición de empleado público”<sup>37</sup>.

Los anteriores argumentos son igualmente esgrimidos por la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 17 de abril de 2008<sup>38</sup>. Igualmente, en sentencia emitida el 7 de abril de 2005<sup>39</sup>, por la Subsección B de esa misma Sección y Corporación analizó la naturaleza de la vinculación a la administración por parte de la demandante quien se desempeñaba como Secretaria de un Colegio Oficial, y al respecto indicó:

Quando existe un contrato de prestación de servicios entre una persona y una entidad pública y se demuestra la existencia de los tres elementos propios de toda relación de trabajo, esto es, subordinación, prestación personal y remuneración, surge el derecho a que sea reconocida una relación de trabajo que, en consecuencia, confiere al trabajador las prerrogativas de orden prestacional, las que, sin embargo, deben pagarse a título de indemnización porque no se puede adquirir la condición de empleado público si no se accede al cargo en los términos de Ley.

**Consejo de Estado. Sentencia 974 de 2006. C. P Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado**

En esta ocasión y atendiendo al fondo del asunto, la sala expresa que el contrato de prestación de servicios no puede constituirse en un instrumento para

---

<sup>37</sup> Consejo de Estado. Sentencia 370 de 2003. CP Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

<sup>38</sup> Consejero Ponente Jaime Moreno García, expediente 2776-05

<sup>39</sup> Consejero Ponente: Jesús María Lemus Bustamante, expediente 4312

desconocer las garantías laborales. “En aras de hacer triunfar la relación laboral sobre las formas que pretendan ocultarla, es dable acudir a los principios constitucionales del artículo 53 de la C.P. que contemplan la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales y la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas del mismo carácter, con la finalidad de exigir la especial protección en igualdad de condiciones a quienes realizan la misma función pero en calidad de servidores públicos”<sup>40</sup>

En síntesis, establece la sala, que se debe probar la permanencia y dependencia del empleado como elemento clave para la configuración de la relación laboral.

**Consejo de Estado. Sentencia 0868 del 28 de febrero de 2008. C. P Dr. Jaime Moreno García**

En esta oportunidad, la Sala realiza un recuento jurisprudencial, en el cual analiza cómo con la aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, se logra demostrar la desnaturalización sufrida por el contrato de prestación de servicios, cuando esta figura jurídica se utiliza para pretender ocultar o reemplazar relaciones laborales. Desarrolla además, los elementos esenciales de la relación laboral y las características de la actividad docente luego de lo cual, se concluye que es una actividad permanente y subordinada y por lo tanto no es posible contratar la actividad docente por medio de un contrato de prestación de servicios. Para comprender lo anterior, citaremos algunos apartes de esta providencia considerada como la Sentencia Arquimédica de la presente línea jurisprudencial y elemento importante en nuestro trabajo de campo, ya que la accionante es la persona con la cual se desarrollará el estudio del caso.

En el desarrollo del presente caso, la Sala cita la sentencia C-154 de 1997 resaltando que el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado

---

<sup>40</sup> Consejo de Estado. Sentencia 974 de 2006. C. P Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado

cuando se demuestra la subordinación o dependencia respecto del empleador, y en este evento surgirá el derecho al pago de prestaciones sociales a favor del contratista en aplicación al principio de la primacía de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones del trabajo.

Así mismo expresa la sala, que el Consejo de Estado en fallos precedentes como los del 23 de junio de 2006, expedientes 0245 y 2161, Magistrado Ponente Dr. Jesus María Lemus Bustamante, ha reiterado la necesidad de que se acrediten fehacientemente los tres elementos propios de una relación de trabajo, pero en especial que se demuestre que la labor se prestó en forma subordinada y dependiente del empleador. Constituye requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo que el interesado acredite en forma incontrovertible la subordinación y dependencia, y el hecho de haber desplegado funciones públicas, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier otro servidor, siempre y cuando, de las circunstancias en que se desarrollaron tales actividades, no se deduzca que eran indispensables en virtud de la necesaria relación de coordinación entre las partes contractuales.

Afirma la Sala que mediante los Contratos de Prestación de Servicios, cuando las labores a desarrollar son de carácter permanente, al parecer, busca la administración evitar el pago de prestaciones sociales, no obstante la naturaleza laboral de la actividad efectivamente cumplida por los docentes.

En la Sentencia bajo estudio, la Sala concluye que la demandante se encontraba en la misma situación de hecho predicable de los educadores incorporados a la planta de personal de la entidad territorial. Sin duda alguna, el servicio no se regulaba por un contrato de prestación de servicios sino que, conforme al Principio de la Primacía de la Realidad, existió una relación laboral, el cual impone una protección especial del Estado en igualdad de condiciones a la de los docentes de

planta, de acuerdo con lo expuesto en los artículos 13 – 25 de la Constitución política.

Por lo expuesto anteriormente, la Sala decide confirmar la sentencia, que previamente había reconocido la existencia de una relación laboral y los efectos que de dicho reconocimiento se deriva.

**Consejo de Estado 0157 de 2008. CP. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren**

En la presente sentencia planteó la Sala como problema jurídico, determinar si había lugar al reconocimiento del contrato realidad durante los periodos en que la demandante estuvo vinculada con el municipio de Floridablanca bajo la modalidad de Contratos de Prestación de servicios.

Para resolver dicho problema jurídico, empieza la Sala manifestando que se constituye en requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo, que el interesado acredite en forma incontrovertible la subordinación y dependencia, y que de hecho desplegó funciones públicas, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier otro servidor, siempre y cuando la aludida subordinación no enmarque simplemente una relación de coordinación entre las partes contractuales para el desarrollo de la labor encomendada, de acuerdo a las particularidades de la función que se deba desempeñar. En esta providencia se hace un especial análisis sobre la labor docente y la manera como dicha actividad es contratada por la administración.

La vinculación de los docentes bajo la modalidad de prestación de servicios fue permitida transitoriamente en principio por la Ley 60 de 1993; sin embargo, ésta no derogó el Decreto 2277 de 1979 que en su artículo 2° definió la labor docente así: "Las personas que ejercen la profesión docente se denominan genéricamente educadores. Se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en

planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de que trata este Decreto. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, en los términos que determine el reglamento ejecutivo".

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

De acuerdo a lo anterior, a la actividad docente se le otorga una realidad propia. La jurisprudencia del Consejo de Estado, interpreta la labor docente como una actividad dependiente, servicio que presta personalmente y que esté subordinado permanentemente al cumplimiento de los reglamentos educativos, del pensum académico, del calendario y el horario escolar correspondiente, y en general de las políticas que fije el Ministerio de Educación al Ente Territorial para que administre dicho servicio público.

“Así las cosas, el panorama anteriormente expuesto se contrapone a los elementos propios de un contrato de prestación de servicios respecto de quienes

bajo tal modalidad ejercen la labor docente bajo las mismas condiciones de los docentes oficiales y permite inferir una continuada relación de dependencia y subordinación entre éstos y la Administración, derivada del cumplimiento de las diferentes obligaciones y deberes establecidos particularmente para quienes ostentan una vinculación legal y reglamentaria, pues no puede concebirse la prestación del servicio público educativo por fuera de los parámetros anteriormente consignados, lo que en pocas palabras desentraña la existencia en estos casos de una relación laboral oculta nominalmente por un vínculo contractual, situación que desde luego amerita una protección especial por parte del Estado en aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral y del principio mismo de igualdad, contenido en el artículo 13 de la Carta Política<sup>41</sup>.

**Consejo de Estado. Sentencia 2152 de 2008. CP Dr. GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN**

En esta ocasión, la Sección Segunda del Consejo de Estado expone el cambio de criterio de esta Corporación respecto de los docentes que celebraron contratos similares de prestación de servicios, que por estar desvirtuados los elementos de un contrato de prestación de servicios, surgía una relación laboral de derecho público, en cuanto se configuraban los elementos propios de ésta<sup>42</sup>. Por ello, debía primar la realidad sobre las formalidades, lo que equivalía al reconocimiento de una indemnización, ordenándose el pago del equivalente a las prestaciones sociales iguales a los funcionarios de planta, por ser las cláusulas contractuales inexistentes, ineficaces e inoponibles, por ocultar una relación laboral.

La anterior posición, fue variada por medio de providencia proferida por la Sala plena del Consejo de Estado, en la cual, se señalaron entre otros aspectos, que la

---

<sup>41</sup> Consejo de Estado 0157 de 2008. CP. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren

<sup>42</sup> Actividad personal del trabajador, continua subordinación o dependencia y salario.

actividad del contratista puede ser igual a la de los empleados de planta porque éste no alcanza para colmar el servicio público y por lo tanto es lógico que tengan que contratar con personal externo para determinadas actividades. Así mismo, se dijo que en los contratos de prestación de servicios no se genera pago de prestaciones sociales porque el vínculo con la administración deviene de una relación contractual que no permite prever el pago de dichos emolumentos. Posteriormente, la jurisprudencia estableció que en determinados casos puede accederse al pago de prestaciones sociales, bajo la acreditación de los tres elementos de la relación laboral pero especialmente los de subordinación o dependencia, a la vez que se señaló, que en situaciones específicas de mera coordinación no se permite configurar la existencia de la subordinación, evento en el cual no se encubriría una relación laboral.

#### **Consejo de Estado Sentencias 3074 – 2199 de 2009.**

Estas sentencias sintetizan la aplicabilidad del principio de la primacía de la realidad, en la situación descrita en nuestro problema jurídico, además de extender su análisis hasta la imposibilidad de conferir la calidad de servidor público a quien desempeña labores subordinadas para la administración, pero que no posee un vínculo legal y reglamentario. De esta forma, se entiende que “El Contrato de Prestación de Servicios puede ser desvirtuado cuando se demuestra la subordinación o dependencia respecto del empleador, evento en el cual surgirá el derecho al pago de prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de prevalencia de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo, artículo 53 de la Constitución Política. La relación de trabajo se encuentra constituida por tres elementos, a saber, la subordinación, prestación personal del servicio y remuneración por el trabajo cumplido. Es pertinente destacar que el reconocimiento de la existencia de una relación laboral, no implica conferir la

condición de empleado público, pues, según lo ha señalado el Consejo de Estado, dicha calidad no se confiere por el sólo hecho de trabajar para el Estado”<sup>43</sup>.

A Juicio de la Sala en las dos providencias, la labor desarrollada por la actora durante varios años, advierte la necesidad de sus servicios y la vulneración del artículo 53 de la Constitución que establece una “estabilidad en el empleo”, que jamás pudo ostentar en igualdad de condiciones a los empleados públicos del establecimiento demandado, configurándose la existencia del contrato realidad, pues se dieron los tres elementos que tipifican la relación laboral como son la subordinación, el salario como retribución y la actividad personal del funcionario.

### **APRECIACIÓN**

Se logró observar a lo largo de esta línea jurisprudencial, que en aras de hacer triunfar la relación laboral sobre las formas que pretendan ocultarla, es dable acudir a los principios constitucionales del artículo 53 de la C.P. que contemplan la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales y la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas del mismo carácter, con la finalidad de exigir la especial protección por parte del Estado en igualdad de condiciones a quienes realizan la misma función pero en calidad de Servidores Públicos.

Con la aplicación y reconocimiento del Principio de la Primacía de la Realidad, se logra desvirtuar los argumentos del empleador sobre la calidad del contrato y sus implicaciones, de tal manera que mediante el adelantamiento de un profundo y bien sustentado debate probatorio permita al trabajador obtener las prerrogativas que tal -realidad- confiere.

Una vez reconocidos los elementos propios de la relación laboral, se establece el desconocimiento de las garantías mínimas laborales por parte del contratante, quien será condenado al pago de una indemnización, que se liquidará conforme

---

<sup>43</sup> Consejo de Estado Sentencias 3074 de 2009, CP BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

al valor correspondiente a las prestaciones sociales de los docentes vinculados legal y reglamentariamente, pero teniendo en cuenta como base de liquidación, la remuneración pactado entre las partes en el contrato de Prestación de Servicios.

## **2. LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA**

### **2.1 PRECISIONES INICIALES**

Desde la implementación de la Constitución Política de 1991, se dio un cambio de concepción, frente a los postulados que rigen nuestro país, en el sentido que se establecen principios que permitirían la consecución de los fines esenciales del Estado, siendo estos, los que en últimas determinen la efectividad de los procesos al interior de la República, por cuanto es en la materialización de los derechos consagrados en la Carta Política donde se mide la efectividad del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones como garante de la salvaguarda de la vida, honra y bienes de la sociedad colombiana<sup>44</sup>. Para ello la misma Constitución se encargó de formular los principios bajo los cuales se desarrollarían las actividades del Estado y las de sus servidores, definiendo la Moralidad Administrativa como uno de los postulados rectores de la Función Pública, esto en consideración a que está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los Principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C.P) lo que permite al Estado la misión de procurar las mejores condiciones de vida y de trabajo de sus nacionales, de tal manera que la actividad estatal debe estar reglada para proporcionar cierto tipo de servicios y facilidades a los ciudadanos, dentro de los límites reglados que establece la condición de Estado Social de Derecho que se consagra en la Carta Política colombiana de 1991.

Por Función Pública sostiene el Profesor Ballén:

Es una actividad subordinada al ordenamiento jurídico, que se traduce en la ejecución de la Ley y en cumplimiento de los propósitos del Estado. Todas las

---

<sup>44</sup> Constitución Política de Colombia (2006) Editorial Leyer. Pág. 13

ramas y todos los órganos del poder público ejercen la función administrativa, aunque por regla general corresponde a la rama ejecutiva, Según la Constitución Política, la función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de sus funciones<sup>45</sup>.

Mediante Sentencia C-563/98<sup>46</sup> la Corte Constitucional señaló lo referente a la noción amplia y restringida, que el término Función Pública tiene, cuando dijo:

“En un sentido amplio de Función Pública atañe al Conjunto de las actividades que realiza el Estado, a través de los órganos de las ramas de Poder Público, de los Órganos autónomos e independientes, (art. 113) y de las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines. En un sentido restringido se habla de función pública, referida al conjunto de principios y reglas que se aplican a quienes tienen vínculo laboral subordinado con los distintos órganos del Estado. Por lo mismo, empleado, funcionario o trabajador es el Servidor Público que está investido regularmente de una función que desarrolla dentro del radio de competencia que le asigna la Constitución, la Ley o el reglamento.”

Según lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 489 de 1998<sup>47</sup>, la Función Pública busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política, constituyéndose entonces la Moralidad Administrativa como uno de los referentes de la actuaciones de los servidores del Estado y por ende en la concreción de los fines esenciales del mismo.

**2.1.1 Administración pública.** La Administración Pública está concebida para que desarrolle y preste los servicios que la comunidad requiere, de manera que los asociados

---

<sup>45</sup> Ballén, Rafael, (1997) Estructura del Estado, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, Pág. 17.

<sup>46</sup> Corte Constitucional Sentencia C-563 de 1998. M P Antonio Barrera Carbonell

<sup>47</sup> Ley 489 de 1998 Publicada en el Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998

satisfagan sus necesidades básicas, para lo cual tiene bajo su responsabilidad el cuidado, manejo y utilización de los bienes públicos en procura del beneficio y el bien común de todas las personas que habitan el territorio nacional, dentro del marco de la Constitución y las Leyes. La buena marcha de la Administración Pública depende de la suficiente preparación técnica, académica y de la idónea experiencia de cada servidor para el ejercicio de cada una de sus funciones. En este sentido, las entidades públicas están orientadas a prestar un servicio público y su legitimidad se sustenta en la eficiencia y calidad con que prestan estos servicios y satisfacen las demandas de la comunidad, dentro de un marco de valores compartidos que promuevan los Derechos Humanos, el bien común y la dignidad de las personas. La entidad pública por lo tanto necesita una gestión eficaz y responsable que le permita sostenerse en las mejores condiciones posibles, y lograr un equilibrio óptimo entre su administración y sus fines.

## **2.2 LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA DESDE LA NORMATIVIDAD.**

En la Constitución colombiana de 1991 se establece que la Moralidad Administrativa es uno de los fundamentos con los cuales se desarrolla la Función Administrativa (art. 209 C.P), pero no se establece con certeza una acepción definitiva, lo que denota que la Moralidad Administrativa, se establezca como un principio rector de la Función Administrativa, el cual está al servicio de los intereses generales, razón que nos lleva a concluir que para la Carta Política, la Moralidad apunta a la salvaguarda de los Intereses de la Colectividad y que debe ser una constante en la actuaciones de las ramas del Poder Público y por lo tanto de sus servidores. Criterio que es confirmado en la Ley 489 de 1998, por medio de la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de la entidades del orden nacional, en el artículo 3°, al establecer la Moralidad como un principio y finalidad de la Administración Pública, el cual debe ser tenido en cuenta al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los Servidores Públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales y reglamentarios, garantizando en todo momento la primacía del interés colectivo sobre el particular.

Además de establecerse la Moralidad Administrativa como un Principio rector de la Función Pública, el ordenamiento jurídico colombiano, le ha dado la connotación de Derecho Colectivo, al disponer en el artículo 88 de la Carta Política, la Acción Popular como la herramienta procesal para su protección como Derecho e Interés Colectivo.

En la Ley 472 de 1998<sup>48</sup>, fue desarrollado el artículo 88 de la Constitución Política Colombiana, en la citada norma se dispone en su artículo 4 que serán derechos e intereses colectivos.

ARTICULO 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

(...)

b) La moralidad administrativa.

Aunque el Legislador en la Ley 472 de 1998 no definió el Derecho e Interés Colectivo a la Moralidad Administrativa, por cuanto sólo se limitó a reconocer esa categoría, si estableció en los antecedentes de dicha Ley que se entenderá por Moralidad Administrativa, el derecho que tiene la comunidad a que el Patrimonio Público sea manejado de acuerdo a la legislación vigente, con la diligencia y cuidado propios de un buen funcionario.

Lo anterior, implica que la Moralidad Administrativa debe ser observada como la protección del ordenamiento jurídico y la salvaguarda del Patrimonio Público, esto en aras de dar prevalencia a intereses superiores que propendan por el beneficio del interés general.

---

<sup>48</sup> Ley 472 de 1998 Publicada en el Diario Oficial No. 43.357, de 6 de agosto de 1998

### 2.3 LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA DESDE LA DOCTRINA

Es claro ahora que la Moralidad Administrativa, tiene una doble acepción, como principio en el sentido que se establece como guía para las actuaciones de la Función Pública, y como derecho e interés colectivo porque propende por la protección del marco jurídico y la salvaguarda de los intereses generales, por lo cual puede ser amparado por medio de una Acción Popular.

Si bien esta distinción existe, el profesor Santofimio Gamboa va más allá de lo dispuesto por el legislador y establece que:

“Llevar a norma positiva el principio de la moralidad administrativa constituye no sólo un error, sino el mayor de los despropósitos del constituyente. Convertir en norma jurídica la moralidad implica distorsionar el sentido de las cosas y normativizar lo que por naturaleza es imposible de circunscribir al mundo positivo. Vale aquí recordar lo que expresa ANGEL LATORRE sobre el problema de lo jurídico y lo moral; mientras en el mundo de lo jurídico al establecerse una norma jurídica se pretende formalizar una regla de la conducta, “...que es un enunciado que establece la forma en que ha de ordenarse una relación social determinada, es decir, una relación entre dos o más personas...”, con sanción prefijada en el mismo ordenamiento, en lo moral el problema es diferente: “...la norma moral supone la conciencia de un deber, de una conducta que hemos de observar. Su infracción lleva aparejado el reproche moral, es decir, el juicio de que se ha hecho lo que no se debía, el juicio de que esa conducta es mala...”.

Mientras el derecho pretende garantizar un orden social y sanciona con la fuerza del Estado, la moral impone un orden personal que orienta las conductas del sujeto de acuerdo con sus convicciones. De ahí que las mismas puedan resultar indiferentes para el derecho. Pero el problema es aún más complejo. ¿Cuántos son los criterios morales que pueden existir? Sin duda alguna, muchos; de aquí que su elevación a norma jurídica no sea más que un absurdo.

No obstante por ser intérpretes del ordenamiento nos corresponde darle efectividad al principio para no caer en interpretaciones que lo hagan inaplicable. En este sentido y teniendo en cuenta que en cuanto valor el concepto de moralidad pretende denotar una actitud coherente del Servidor Público respecto de las formalidades y finalidades que se derivan del principio del respeto del bloque de legalidad. La moralidad del servidor público como tal sólo puede ser medida directamente con los parámetros que se deduzcan de los principios, valores y normas a los cuales se encuentre sujeto.”<sup>49</sup>

Precisa el Dr. Santofimio que la Moralidad Administrativa, no puede ni debe limitarse por una concepción normativa, ya que esto desmejoraría la satisfacción de intereses de índole general, en cuanto la Moralidad Administrativa debe concretarse en principios y valores que están establecidos en la Carta Política, y que sirven como fundamento para el Estado Social y democrático de Derecho. A sí mismo, en su estudio de maestría la Doctora Villamizar Schiller, establece las formas bajo los cuales ha de darse la interpretación de la Moralidad Administrativa, como principio constitucional y como Derecho e Interés Colectivo, restringiendo estas a las labores que el legislador y el juez puedan desarrollar, claro está, desarrollándolos no como un precepto más, sino mas bien circunscribiéndose en primer lugar a la naturaleza de principio superior y en segundo lugar como Derecho Humano de tercera generación.

“La moralidad administrativa adquiere la categoría de principio constitucional de la función pública por vía del artículo 209 de la Carta Política, desarrollado en la Ley 489 de 1998. Como principio constitucional recibe el carácter jurídico demarcado que le confiere el sistema de ser medio de interpretación y susceptible de aplicarse normativamente, por obra del legislador o del juez; en este último caso, en defecto de norma (fuente subsidiaria) del principio jurídico se extraerá la regla para el caso concreto, esto claro, adicional al carácter superior que se le confiere por ser norma constitucional. El concepto de

---

<sup>49</sup> Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. (2006) Tratado de derecho Administrativo, acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez, 4 Edición, Universidad Externado de Colombia Bogotá, Pág. 79.

moralidad administrativa, como principio de la actividad de la administración pública, retoma el problema clásico de moral y derecho y, en consecuencia plantea la inquietud de efectividad del mismo, en ese sentido ha sostenido la Corte Constitucional que la moralidad constitucional de la función pública hace referencia al comportamiento del servidor público respetuoso de las formalidades y finalidades del bloque de legalidad y de los parámetros que se avienen de los principios, valores y normas de nuestro ordenamiento jurídico. La moralidad administrativa, como derecho colectivo, se encuentra claramente enunciada en el artículo 88 de la Constitución, ubicada como una categoría de los derechos humanos de tercera generación, en un evidente reconocimiento constitucional de la evolución de estos derechos, los “derechos de las tres generaciones”, esto es, los civiles y políticos, los económicos y sociales y los colectivos, que corresponden con la trayectoria evolutiva del Estado de derecho al Estado constitucional. La tercera generación de derechos humanos (colectivos) es complementaria de sus anteriores, lo que nos conduce a reconocer que la descripción e identificación de los atributos humanos se encuentran en permanente renovación y no corresponden a catálogos cerrados.

La tercera genealogía de derechos humanos se ha ligado, como se dijo, con el horizonte finalístico de valores del Estado constitucional, pero la principal inquietud para el desarrollo de este tema no se encuentra en su desarrollo evolutivo, sino en la misma concepción que entraña este tipo de derechos porque supone superar el esquema de derecho individual clásico, para dar valor jurídico a derechos que trascienden al individuo, “intereses comunes de una colectividad” y cuyo desconocimiento genera un perjuicio público, pero su protección simultáneamente conlleva la garantía del interés individual.”<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Villamizar Schiller, Eddy Alexandra, (2006) El Derecho Colectivo: Moralidad Administrativa en la Contratación Estatal. En Estudios Socio-Jurídicos. Bogotá (Colombia) 8(2): Pág. 182

Situación esta, que si bien permite deslindar el campo de aplicación de las dos acepciones de Moralidad Administrativa como principio y como Derecho e Interés Colectivo, permite se presenten errores en la interpretación de los mismos.

En su obra “La Nulidad de los Contratos Estatales en las Acciones Populares” los doctores Vásquez y Padilla, sintetizan de manera clara que la Moralidad Administrativa como derecho colectivo es un derecho que pertenece a la comunidad, sintetizándolo de la siguiente manera:

“Es un derecho e interés colectivo muy importante dentro del ordenamiento jurídico colombiano. En especial, en aquello que se refiere a los bienes jurídicos amparados dentro de las acciones populares frente a contratos estatales. Y en virtud del cual, se ha entendido como el derecho que tiene la comunidad a que las actuaciones de los servidores públicos y de los particulares cuando interactúan en el ejercicio de la Función Pública o administrativa, se ajusten a los fines y las competencias que se hayan consignadas en la constitución y en la ley<sup>51</sup>.”

Como se ha visto para la Doctrina, no existe una posición clara que permita definir precisamente a la Moralidad Administrativa en su dualidad de principio- derecho, hecho que atribuimos a la poca trascendencia que este sector le ha dado a la conceptualización del mismo, enfocándose a los efectos que de este concepto se puedan desarrollar.

## **2.4 LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA DESDE LA JURISPRUDENCIA**

Para este sector, la conceptualización de la Moralidad Administrativa, ha tomado trascendencia desde que fue incorporado en la Carta Política Colombia de 1991 como principio que rige la Función Pública y como Derecho e Interés Colectivo, dada la importancia que estos revisten al interior del sistema jurídico colombiano.

---

<sup>51</sup> Vásquez Gómez, Jean Paul y Padilla Sundhein, Jorge Luís. La nulidad de los Contratos estatales en las acciones populares. 1 edición. Bogotá Editorial LEYER. Pág. 91.

Para la judicatura la Moralidad Administrativa debe estudiarse desde el precepto de la moral, por cuanto es desde esta, donde se establece la categorización de principios que sirven de guía para el desarrollo de la Moralidad como principio y como derecho colectivo.

Al respecto de la moral, la Honorable Corte Constitucional que en sentencia T-503 de 1994, con ponencia del Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, sostuvo que “La moral como objeto jurídico protegido, consiste en aquellos principios, valores y virtudes fundamentales, aceptados por la generalidad de los individuos que constituyen el soporte de una convivencia libre, digna y respetuosa.” Fue este concepto desde el cual se tejió toda una teoría de la Moralidad Administrativa en su dualidad como principio que rige la Función Pública y como Derecho e Interés Colectivo.

Como ejemplo de ello tenemos la sentencia AP- 54 de 2001, proferida por el Honorable Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Delio Gómez Leyva, el cual además de retomar el concepto que en su momento emitió la Honorable Corte Constitucional, sostuvo que la Moralidad Administrativa tiene que ser observada como el conjunto de principios, valores y virtudes fundamentales aceptados por la generalidad de los individuos, que deben informar permanentemente las actuaciones del Estado, a través de sus organismos y agentes, con el fin de lograr la convivencia de sus miembros, libre, digna y respetuosa, así como la realización de sus asociados tanto en el plano individual como en su ser o dimensión social. Logrando hacer esta distinción, después de precisar que el legislador se quedó corto al momento definir la Moralidad Administrativa, razón por la cual se ha de buscar en el caso concreto como se puede materializar la Moralidad Administrativa, teniendo como premisa básica que esta, debería corresponder a la satisfacción y respeto de necesidades e interés colectivos respectivamente. Concepto, que no es el único que esta corporación ha proferido, ya que han sido muchas la definiciones que sobre Moralidad Administrativa ha hecho esta Corporación, dando con ello una nota característica de importancia, y sobre todo

de relatividad en el sentido, de buscar ajustarse a la real concreción y protección de los derechos e intereses colectivos y no al arbitrio hermenéutico que se pudiera hacer de este principio.

Ha sido la misma Corporación la que ha determinado el alcance que la moral tiene en el derecho disponiendo, tal y como lo hizo el Dr. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA en sentencia AP-559 de 19 de Febrero de 2004 al sostener que:

El derecho colectivo a la moralidad administrativa, toda vez que ésta es justamente la proyección o aplicación de la moral al ámbito de la gestión administrativa del Estado, esto es, de las reglas y valores éticos, tendientes a hacer efectiva la honradez en el manejo de las atribuciones y medios de que dispone la actividad administrativa, de los cuales, el patrimonio público, en tanto conjunto de bienes estatales, es uno de ellos. Se ha dicho que la moralidad administrativa es una norma en blanco, la cual debe llenarse con las disposiciones pertinentes de cada caso concreto, pero más que una norma en blanco la Sala considera que es la institucionalización jurídica de la ética mediante la consagración de un principio constitucional que rige la función administrativa, previsto en el artículo 209 de la Constitución Política, al establecer que dicha función está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento, entre otros, en el principio de moralidad, que como tal pasa a ser aplicado en los desarrollos normativos o regulaciones de las diferentes actividades y asuntos a cargo de la Administración, incluyendo aún la legislación punitiva en relación con la conducta de los servidores públicos y a los bienes del Estado, y que por lo mismo es vinculante per se y tiene su propio contenido. Por lo tanto, el derecho colectivo a la moralidad administrativa es el de todas y cada una de las personas en Colombia a que la gestión administrativa, en especial la concerniente al manejo de los recursos y bienes del Estado por cuanto frente a ellos es que adquiere mayor relevancia, se realice con sujeción al deber ser, a las reglas y principios deontológicos que procuran la rectitud y la honradez en los actos de los servidores públicos y de los particulares en sus actuaciones ante la Administración, así como del

respeto y la efectividad de los fines y cometidos del Estado que en cada caso concreto se han de perseguir con tales bienes.

Criterio que ha sido decantado y sostenido de manera sucesiva y constante de parte del Consejo de Estado, por cuanto ha sido esta Corporación la que distanciado la posición que ha asumido la Doctrina y que contraria lo dispuesto por el Legislador, al respecto en Sentencia AP-509-2007 del 21 de febrero de 2001 con ponencia del Dr. ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ, el cual en su momento preciso:

El concepto de moralidad administrativa tiene como fundamento dos concretas valoraciones a saber: i) como principio fundamental de la organización administrativa (artículo 209 Constitución Política) y, ii) como derecho de naturaleza colectiva que irradia el ejercicio de toda función de naturaleza pública. La moralidad administrativa entendida como principio orientador del funcionamiento de la organización estatal y, principalmente, de la función administrativa del poder público, encuentra su fundamento en el artículo 209 de la Carta Política. Lo anterior implica que, al erigirse como principio constitucional, aquél tiene la suficiente fuerza normativa para irrigar a todo el ordenamiento jurídico en relación con el comportamiento que deben asumir los servidores públicos y los particulares en el cumplimiento de funciones administrativas. En efecto, al ostentar el grado de principio constitucional, la moralidad supone no sólo un esquema axiológico o valorativo a seguir, sino que, además, implica una obligación directa radicada en cabeza de todas las personas que cumplen o ejercen funciones administrativas. Precisamente, dada esta naturaleza, su cumplimiento puede hacerse efectivo y reclamarse jurisdiccionalmente de conformidad con el grado de eficacia y de corrección que despliega. Así las cosas, la moralidad como principio orientador de la actividad administrativa implica el comportamiento del funcionario o particular que ejerce la función, de conformidad con una serie de parámetros o condiciones determinadas de virtud, honestidad, pulcritud, buena fe, y responsabilidad, que parten de la base del respeto por lo público y por la

primacía del interés general. El derecho a la moralidad administrativa constituye, sin lugar a dudas, uno de los principales logros obtenidos a partir de la configuración política del Estado Social de Derecho. En efecto, significa el derecho - deber que tienen todas las personas que hacen parte de la comunidad de respetar y exigir el respeto porque lo público sea orientado de manera idónea, eficiente y transparente, sin que existan ánimos o intereses subjetivos en el manejo de las funciones estatales, sino que, por el contrario, la ejecución de las actividades y tareas públicas se haga atendiendo al interés general, con plena honestidad y pulcritud.

El anterior criterio, ha sido reiterado por la jurisprudencia, y a su vez, ha sido completado a lo largo del tiempo en el sentido de ir más allá de lo establecido en la doctrina y darle una connotación doble a la Moralidad Administrativa, logrando establecer, que si bien esta última ha estudiado a la moral para diferenciarla del derecho, no ha logrado desligar estos dos conceptos de una vez por todas. Sosteniendo el Consejo de Estado, que en la Moralidad Administrativa confluye esta relación para significar un principio fundante y un derecho exigible en cabeza de la sociedad que le permite lograr la concreción y la protección de los fines esenciales del Estado. Evento que es concretado en la sentencia CE-AP-549-2007, con Ponencia del Consejero Ponente ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ, el cual el 21 de febrero de 2007 sostuvo:

La Constitución Política a más de concebir a la moralidad administrativa como un derecho o interés colectivo, lo hace como principio orientador de la función administrativa (artículo 209); del mismo modo es considerada por la Ley 489 de 1998 (artículo 3). Este panorama constitucional y legal le da a la moralidad administrativa una doble dimensión: como principio y como derecho, que de ninguna manera significa dos contenidos distintos del mismo fenómeno, sino por el contrario uno solo con una doble manifestación práctica: como principio orienta la producción normativa infra-constitucional e infra-legal a la vez que se configura como precepto interpretativo de obligatoria referencia para el

operador jurídico; como derecho (o interés) colectivo en cambio, alcanza una connotación subjetiva toda vez que crea expectativas en la comunidad susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular.

Para el Consejo de Estado no solo basta que se de un quiebre de legalidad en la actuación de los Servidores Públicos para determinar una vulneración a la Moralidad Administrativa, debido a que se puede desconocer la Moralidad Administrativa en un acto legal de la administración, criterio que debe ser interpretado armónicamente con el que se desconozcan principios superiores que sean fuente de la concepción de Estado Social y Democrático de Derecho; aunque también asume el Consejo de Estado la situación en la que si la norma que se desconoce es una expresión directa e inequívoca de la Moralidad como principio es suficiente su trasgresión para predicar una vulneración de la misma, criterio que es asumido por la corporación en sentencia CE -AP-549-2007 con ponencia del Dr. ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ, fechada del Veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007), donde si establece que se hace necesario un desarrollo interpretativo y argumentativo del juez en cada caso, capaz de demostrar la efectiva violación o amenaza al derecho o interés colectivo a partir del análisis de la relación entre la Moralidad Administrativa entendida como principio y la norma aludida, es viable constatar una violación al derecho o interés colectivo a la Moralidad Administrativa simplemente con la verificación del quebrantamiento de una norma legal que la desarrolle de manera directa e inequívoca como principio. Lo que no implica que la mayoría de las veces pueda darse de esa manera, esto debido principalmente a que en muy pocas ocasiones podemos encontrar en todo el compendio normativo, alguna regla que materialice de manera directa el principio de la Moralidad Administrativa.

Una vez hecha esa salvedad y para concluir este análisis, tomaremos como Referencia la sentencia CE -AP-1415-2008, proferida el Veintiuno (21) de mayo de dos mil ocho (2008) cuyo Consejero Ponente fue el Dr. RAMIRO SAAVEDRA

BECERRA, fallo en el cual se condensa todo el estudio que la Corporación ha hecho desde que se dieron los primeros análisis de la vulneración del derecho colectivo a la Moralidad Administrativa.

La Sala considera, con base en la Constitución Política y en las normas legales, que el sistema jurídico colombiano precisa de la consagración en los textos jurídicos de las reglas que se aplican, y de los valores y principios que lo inspiran, para que éstos sean vinculantes, de suerte que no puede haber una fuente jurídica sin reconocimiento o desarrollo constitucional o legal. (No significa lo anterior que esté proponiendo una interpretación restringida del orden jurídico a lo expresamente dispuesto en las normas, dado que existen fuentes jurídicas que se pueden extraer mediante una labor de interpretación del mismo ordenamiento, sin que éste haya prescrito literalmente su contenido, como es el caso de la costumbre, la buena fe, las buenas costumbres, la analogía (iuris y legis), los principios generales del derecho, entre otras, pero siempre dentro del ámbito de lo consagrado por las normas.)

(...)

Con anterioridad se ha dicho que la moralidad integra al derecho, y que la moralidad administrativa integra a los valores, principios y normas correspondientes, razón por la cual cuando se trate de una vulneración a la moralidad administrativa como derecho colectivo debe evidenciarse en el proceso la violación de los dos contenidos, es decir, del contenido moral y del contenido jurídico de la norma, entendiéndose por la vulneración del primero, según el caso concreto, la mala fe, las irregularidades, el fraude a la Ley, la corrupción, la desviación de poder, entre otras conductas que representan un desarrollo de conceptos morales, y que además están contempladas en el ordenamiento jurídico. El juez se encuentra investido en todo momento de un grado importante de subjetividad respecto de sus fallos, pero esa subjetividad debe tener como asidero un objeto sobre el cual pueda desarrollar sus apreciaciones, es decir, unos cimientos firmes para edificar su decisión.

Bajo nuestro criterio la Moralidad Administrativa es un fenómeno Jurídico que se manifiesta en tres dimensiones o manifestaciones practicas. Como principio orienta la realización de los fines esenciales del Estado, dentro lo establecido en la Constitución y en la Ley, a su vez como deber de los Servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones, y finalmente como Derecho Colectivo, el cual es la expectativa de la comunidad, susceptible de ser exigida por cualquier miembro de la comunidad a que la función administrativa se desarrolle conforme a la Moralidad entendida como principio.

Es por ello que para nosotros la Moralidad Administrativa es aquel Principio llamado a establecer los parámetros bajo los cuales se ha de desarrollar la totalidad de la actuación de la Administración Pública, siempre en aras de lograr el cometido del Estado Social y Democrático de Derecho que sostiene la Carta Política Colombiana, de ahí que sea la Moral Administrativa, la que determine que el comportamiento de los Servidores Públicos se dé conforme a los postulados de la Constitución y la Ley, siempre buscando que se cumplan a cabalidad los fines esenciales del Estado y que este desarrollo se establezca salvaguardando los bienes públicos. Sintetizando de esta manera, que la Moralidad Administrativa es uno de los principios bajo los cuales se desarrolla la actuación del Estado y que va encaminada a la concreción de lo que en abstracto promete la Ley, ya que este principio busca la correcta materialización de los derechos y garantías que brinda la República de Colombia. De esta forma el Servidor en ejercicio de la Función Pública, debe cumplir con los deberes funcionales y nunca desplazar la protección y la observancia del Interés Público, dando cabida a actuaciones ilegales y desconocedoras de los principios Constitucionales.

Una vez precisado el Concepto de Moralidad Administrativa, como la dualidad que se reviste como principio que rige y orienta la Función Pública y por lo tanto la actuación de los Servidores Públicos, y como Derecho colectivo que hace exigible de parte de la sociedad una adecuada administración y conducta de parte del

Estado y de sus Servidores, y a efectos de cumplir con lo planteado, se hace necesario determinar cómo se vulnera la Moralidad Administrativa

## **LINEA JURISPRUDENCIAL: MORALIDAD ADMINISTRATIVA**

### **Objetivo.**

El objetivo de la presente línea jurisprudencial, es precisar los criterios bajo los cuales el Consejo de Estado ha determinado que existe vulneración a la Moralidad Administrativa.

### **PROBLEMA JURIDICO**

**¿Basta la ilegalidad en el actuar de la administración, para vulnerar la Moralidad Administrativa?**

Para absolver esta duda, nos hemos referido a las sentencias proferidas por El Honorable Consejo de Estado, en su Sala Contencioso Administrativa, realizando este estudio jurisprudencial desde el año 2001 al año 2008, encontrando al momento de hacer el análisis de las sentencias más importantes sobre el tema, que el fenómeno de la vulneración a la Moralidad Administrativa ha sido inequívoco y consecuente con el precedente establecido en el año 2001, manteniendo esta Corporación unanimidad al paso del tiempo, en lo que respecta a los parámetros mínimos de vulneración de dicho precepto.

TESIS GARANTISTA <sup>52</sup>	TESIS RESTRICTIVA <sup>53</sup>
<p><b>CE -AP-170- del 16 de Febrero de 2001</b>  <b>CP: Alier Eduardo Hernández Enríquez</b></p> <p><b>CE -AP-160 del 17 de Junio de 2001</b>  <b>CP: Alier Eduardo Hernández Enríquez</b></p> <p><b>CE- AP-300- del 31 de Mayo de 2002</b>  <b>CP: Ligia López Díaz</b></p> <p><b>CE -AP-537 del 26 de Septiembre de 2002</b>  <b>CP: Maria Elena Giraldo Gómez</b></p> <p><b>CE -AP-116 del 15 de Julio de 2004</b>  <b>CP: Maria Elena Giraldo Gómez</b></p> <p><b>CE -AP-1205 del 23 de Septiembre de 2004</b>  <b>CP: Alier Eduardo Hernández Enríquez</b></p> <p><b>CE -AP-322 del 7 de Abril de 2005</b>  <b>CP: Ruth Stella Correa Palacio</b></p> <p><b>CE -AP-2458 del 24 de Agosto de 2005</b>  <b>CP: Maria Elena Giraldo Gómez</b></p> <p><b>CE -AP-601 del 24 de Agosto de 2005</b>  <b>CP: Ruth Stella Correa Palacio</b></p> <p><b>CE -AP-1105 del 26 de Enero de 2006</b>  <b>CP: Ruth Stella Correa Palacio</b></p> <p><b>CE -AP-1382 del 13 de febrero de 2006</b>  <b>CP: Germán Rodríguez Villamizar</b></p> <p><b>CE -AP-818 del 16 de Febrero de 2006</b>  <b>CP: Ramiro Saavedra Becerra</b></p>	

<sup>52</sup> No solo se vulnera el Derecho colectivo a la Moralidad Administrativa con el Desconocimiento de una preceptiva legal, sino también en un actuar legal de la administración, siempre que este denote un desconocimiento de Principios Constitucionales.

<sup>53</sup> Solo es necesario que se demuestre el quebrantamiento de una norma para determinar la vulneración al derecho colectivo a la Moralidad Administrativa

<p><b>CE -AP-1546 del 16 de Febrero de 2006</b>  <b>CP: Ramiro Saavedra Becerra</b></p> <p><b>CE -AP-549 del 26 de Febrero de 2007</b>  <b>CP: Alier Eduardo Hernández Enríquez</b></p> <p><b>CE -AP-04 del 15 de Agosto de 2007</b>  <b>CP: Ruth Stella Correa Palacio Quince</b></p> <p><b>CE -AP-1402 del 5 de Marzo de 2008</b>  <b>CP: Myriam Guerrero De Escobar</b></p> <p><b>CE -AP-1415 del 21 de Mayo de 2008</b>  <b>CP: Ramiro Saavedra Becerra</b></p>	
---	--

Como se desprende la grafica, el Consejo de Estado, a lo largo del tiempo, específicamente desde el año de 2001, momento en el cual, empezaba esta Corporación a conocer de las apelaciones de las sentencias que tuvieron como juzgado de origen los distintos Tribunales Contencioso Administrativo del país, estableció como premisa que la violación a la Moralidad Administrativa, no se agotaba únicamente con el quebramiento de la normatividad, sino que por tratarse de la Moralidad Administrativa de un principio que orienta la Función Pública, debía hacerse un análisis que comprendiera, además de la ilegalidad de la actuación del Servidor Público, el desconocimiento de principios que atendieran al correcto funcionamiento de la Administración Pública. De la misma manera, el Consejo de Estado, fue más allá, y determinó que no sólo la administración con su actuar ilegal, constreñía este precepto, sino que también en un acto legal, era posible desconocer principio y valores de mayor índole, y con ello vulnerar la Moralidad Administrativa.

El máximo Tribunal Contencioso Administrativo, si bien no define la Moralidad Administrativa, si establece ciertas consideraciones que son importantes para determinar su vulneración en el caso concreto, pues es, en este momento donde

debe el juez, y atendiendo a la naturaleza del principio, colegir si fue o no vulnerado.

En los parámetros que el fallador de primera instancia debe estudiar, se encuentran también, el de ahondar en la situación concreta y determinar que principios básicos de índole constitucional son vulnerados, en consonancia a la determinación de la eticidad de la actuación del Servidor Público, y con esto bajo un examen de ponderación de Principios, establecer si lo que el actor popular ha determinado como vulneración a la Moralidad Administrativa, se constituye como vulneración en si misma.

Si bien, no es muy dinámico el análisis que la Corporación ha hecho sobre el tema en cuestión, esto denota una constante, y no es otra que la invariabilidad del concepto de violación, lo que permite a su vez tener una mayor seguridad jurídica en cuanto a la forma de violación, otra constante es la caracterización que se hace de la Moralidad Administrativa como principio y la guía de interpretación de este.

Se hace una caracterización del principio de la Moralidad Administrativa, dado que por su naturaleza (de principio), es imposible siquiera llegar a dar un concepto del mismo, motivo por el cual la jurisdicción estableció que el alcance y límite del mismo ha de darse en el caso concreto.

Atendiendo concretamente al análisis de la línea, nos permitiremos hacer algunas apreciaciones de orden conceptual, sobre cuál ha sido el tratamiento que la jurisdicción le ha dado al tema de la vulneración a la Moralidad Administrativa.

### **Consejo de Estado, Sentencia AP 170. CP. Dr. ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ**

Los antecedentes de esta sentencia corresponden a la Acción Popular incoada por los señores Epaminonda Moreno y Otros, en contra del Fondo de Educación y Seguridad Vial - FONDATT de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Santa Fe de Bogotá como consecuencia de la celebración de contratos de concesión para la

explotación de los servicios de patios (garajes), grúas y área de atención al usuario (Registro Distrital Automotor, Registro Distrital de Conductores).

En un primer momento, esta sentencia, la cual tomaremos como nuestra sentencia fundante en el análisis propuesto, estableció cuales eran los criterios bajo los cuales los jueces debían estimar si se vulneraba o no la Moralidad administrativa frente a lo cual el Consejo de Estado sostuvo:

La incidencia del Estado social de derecho en la organización sociopolítica, desde el punto de vista cualitativo, supone una nueva manera de interpretar el derecho, consistente en que se pierde la importancia sacramental del texto legal, lo cual coloca al juez en una posición protagónica. En efecto, por un lado, la sujeción del juez a la Ley supone la realización por parte de éste de un juicio previo de validez; la norma sólo resulta obligatoria en la medida en que sea coherente con la Constitución, de manera que la interpretación de la Ley corresponde al juez junto con la responsabilidad de elegir los únicos significados válidos, es decir, los que sean compatibles con las normas de la constitución. Por otro lado, el Estado social de derecho reconoce al derecho como disciplina práctica, de manera que la jurisprudencia debe ponerse “al servicio de dos señores: la Ley y la realidad, pues sólo a través de la tensión entre ellas se realiza esa concepción práctica del derecho”. No obstante lo anterior, deben reconocerse las limitaciones del juez impuestas por el mismo sistema que le asigna semejantes responsabilidades, limitaciones que se derivan de la naturaleza del derecho que debe aplicar. En efecto, el derecho actual está compuesto por reglas y principios, cuyas características diferentes dictan al juez, por sí mismas, los parámetros para su aplicación. Baste por ahora con anticipar que el juez no puede dar contenido y significación a un principio en todos los casos, pues la regla general es que el legislador haya expedido una regulación contemplando alguna de las concreciones permitidas por el principio del que se trate, pues de lo contrario, si el juez intenta aplicar el principio partiendo de una “tentativa de definición conceptual”, correrá el riesgo de quedarse en un nivel tan general que cada persona hubiera podido entender algo distinto y dar soluciones diversas. Sin

perjuicio de lo que se dirá más adelante, puede afirmarse que, en materia de principios, la limitación del juez consiste, básicamente, en que, como no son reglas, para la realización de su capacidad normativa necesitan concreción, generalmente por medio de leyes.

En la misma sentencia, con ponencia del Dr. ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ, se fijaron los conceptos básicos sobre los cuales el Honorable Consejo de Estado sentaría jurisprudencia tratándose de Moralidad Administrativa y sus formas de vulneración, al respecto se sostuvo:

En el caso de la moralidad administrativa, es pertinente anotar que, la regla que lo concreta como derecho colectivo, esto es, el art. 4 de la Ley 472 de 1998, es asimilable a lo que en derecho penal se ha denominado norma en blanco, pues contiene elementos cuya definición se encuentra, o se debería encontrar, en otras disposiciones, de manera que para aplicar la norma en blanco, el juez deberá estarse a lo que prescribe la norma remitida respecto del concepto no definido en aquella. En efecto, el mismo artículo 4 prescribe que los derechos enunciados “estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente Ley”, y el artículo 7 refuerza esa idea, disponiendo que los derechos “protegidos por las acciones populares y de grupo...se observarán y aplicarán de acuerdo a como están definidos y regulados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales que vinculen a Colombia.

Un aspecto bastante importante y que se constituye como un elemento de discusión al interior del presente estudio jurisprudencial, es la correlación existente entre el principio de Moralidad Administrativa y el principio de legalidad, principios que si bien son constitutivos del Estado Social y Democrático de Derecho nos son infranqueables, ya que al amparo del principio de legalidad, no pueda desconocerse el principio de la Moralidad Administrativa, tal como lo sintetizó el Consejo de Estado en Sentencia AP-170 de 2001, frente a lo anterior se precisó:

En el caso de la moralidad administrativa es posible que se pretenda su protección por medio de la protección del principio de legalidad. Ello no quiere decir que, necesariamente todo lo legal contenga una protección a la moral, ni que todo lo ilegal sea inmoral. Por ello, debe anotarse que siempre que se encuentre comprometida la moralidad o cuando su protección sea el móvil de la demanda, sin importar que se comprometan principios distintos, el juez de la acción popular debe estudiar el caso colocando la idea básica del principio de moralidad administrativa ante la regla que rige el caso específico, para saber si ésta lo ha concretado. Si es así, deberá evaluar, además, cuál es la reacción que, según el alcance que obtenga el principio en la regla específica, amerita el caso concreto, a fin de establecer el sentido de la decisión por adoptar y su contenido mismo.

**Consejo de Estado, Sentencia AP 166. CP. Dr. ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ**

Resuelve la Sala la impugnación interpuesta por la parte demandada en contra de la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Nariño el 23 de octubre de 2000, por medio de la cual decidió negar la Acción Popular incoada por los señores Manuel Jesús Bravo y Alfredo Cano Córdoba, coadyuvada por otros, en contra del municipio de San Juan de Pasto. Los actores, interpusieron acción popular para solicitar la protección del derecho a la Moralidad Administrativa, consagrado en el artículo 4, lit. b de la Ley 472 de 1.998, vulnerados por el Municipio de Pasto como consecuencia del proyecto y construcción del Nuevo Estadio Pastusidad Tercer Milenio ya que este fue asignado a un consorcio que no cumplía con las especificaciones técnicas y financieras para adelantar dicho proyecto arquitectónico.

En esta sentencia se da una forma interesante, de cómo ha logrado el máximo Tribunal Contencioso Administrativo decantar el estudio del principio de la Moralidad Administrativa ha sido a través del análisis del principio por medio de la institución jurídica, al respecto se dijo:

Por ello es necesario a la hora de aplicar directamente los principios constitucionales, pues dado que, como se dijo, ellos ejercen un papel constitutivo del orden jurídico, deben coexistir, relacionándose íntimamente entre sí, de manera que ninguno de ellos tiene carácter absoluto pues, de ser así, se excluirían unos a otros, y terminaría negándose la existencia de la Institución jurídica que informan. Dado que los principios preceden y determinan otras entidades derivadas, llamadas instituciones jurídicas, dado que en una misma institución hay, siempre, dos o más principios en juego, dado que la vigencia absoluta de todos ellos en el marco de una determinada institución terminaría por generar su propia negación y la de ésta, entonces su aplicación directa demanda de un proceso por medio del cual se determine, de acuerdo con la norma específica que contenga los principios, a cual de ellos debe dársele prioridad sobre los otros. Este método, que facilita la aplicación directa de principios constitucionales, responde a las exigencias de un Estado Social de Derecho.

### **Consejo de Estado, Sentencia AP 300. CP. Dr. LIGIA LOPEZ DIAZ**

Decide en esta ocasión la Corporación el recurso de apelación interpuesto por la Contraloría General de la República y por el ciudadano Jaime Botero Correa, en su calidad de accionantes, contra la Sentencia de fecha 18 de septiembre de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se negaron las pretensiones de las demandas que en ejercicio de la Acción Popular instauraron contra la Nación - Ministerio de Transporte y la Sociedad de Dragados y Construcciones de Colombia y del Caribe S. A. DRAGACOL. Demanda en la cual se solicitaba el amparo al Derecho Colectivo a la Moralidad Administrativa, por el detrimento del Patrimonio Público, en atención a una conciliación que debía pagar el Estado.

Estableciendo el Consejo de Estado, que la Moralidad Administrativa, dada su textura abierta, ha de ser interpretada, haciendo un parangón con el derecho penal, como una norma en blanco, así lo sostuvo el Consejo de Estado:

Sobre el particular el Consejo de Estado ha precisado reiteradamente que la moralidad administrativa es una norma en blanco que debe ser interpretada por el juez bajo la hermenéutica jurídica y aplicada al caso concreto conforme a los principios de la sana crítica. La moral administrativa, como principio constitucional está por encima de las diferencias ideológicas y está vinculada a que el manejo de la actividad administrativa se realice con pulcritud y transparencia, con la debida diligencia y cuidado que permitan que los ciudadanos conserven la confianza en el Estado y se apersonen de él. El funcionario público en el desempeño de sus funciones debe tener presente que su función está orientada por el interés general, el cumplimiento de la Ley y el mejoramiento del servicio. Si el funcionario público o inclusive, el particular, actúan favoreciendo sus intereses personales o los de terceros en perjuicio del bien común, u omiten las diligencias necesarias para preservar los intereses colectivos, o transgreden la Ley en forma burda, entre otras conductas se está ante una inmoralidad administrativa que puede ser evitada o conjurada a través de las acciones populares.

Toda vez que como se dejó anotado, por tratarse de una norma abierta, cuya aplicación al caso concreto se deriva de la interpretación que sobre ésta efectúe el juez atendiendo los Principios generales del derecho y la justificación de la función administrativa, esta Sala estima que para que se concrete la vulneración de la “moralidad administrativa” con la conducta activa o pasiva, ejercida por la autoridad o el particular, debe existir una trasgresión al ordenamiento jurídico, a los principios legales y constitucionales que inspiran su regulación, especialmente a los relacionados con la Administración pública.

Es precisamente en este punto, donde se ha dado ya una mayor claridad a los elementos que se establecen como guías que permitan al juez dilucidar como debe ser el análisis para determinar una posible vulneración a la Moralidad Administrativa, lo que no obsta para que sigamos adelante con nuestro estudio, y

logremos precisar de manera clara y diáfana como ha de ser la interpretación que el juez debe hacer.

**Consejo de Estado, Sentencia AP 537. CP. Dr. MARIA ELENA GIRALDO GÓMEZ**

Esta vez la Sala decide la apelación presentada por la parte demandante, contra la sentencia proferida el día 30 de abril de 2002 por el Tribunal Administrativo del Huila, presentada por la señora Lucía del Rosario Vargas Trujillo el 26 de julio de 2001 y la dirigió contra varias personas: el Municipio de Yaguará (Huila), la Cooperativa de Municipios y Entidades Estatales Ltda. (COMENTE), la CONSTRUCTORA VARGAS LTDA y el ciudadano Eliseo Motta Vargas en su condición de ex Alcalde encargado del citado municipio por haber celebrado el convenio interadministrativo No. 001, el día 8 de mayo de 2000, que tuvo por objeto la construcción de viviendas de interés social en el primer sector de la ciudadela San Pedro.

En esta sentencia del 26 de Septiembre de 2002, el Consejo de Estado estableció dos criterios importantes, el primero de ellos y que ya había sido esbozado anteriormente, y que se precisa de la siguiente manera:

Que el derecho colectivo “a la moralidad administrativa”, contenido en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, se asimila a lo que en derecho penal se ha denominado como una norma en blanco, al contener elementos cuya definición se encuentra, o se debería encontrar, en otras disposiciones, y que para verificar su posible amenaza o vulneración en un caso concreto es necesario acudir al desarrollo específico y concreto que haya hecho el legislador sobre alguno de los aspectos del principio.

Concepto que será unánime e inamovible a lo largo de presente estudio, complementado por lo siguiente:

Segundo: Que teniendo en cuenta el carácter básicamente legislado de nuestro derecho, el estudio que debe efectuarse en las acciones populares sobre la moralidad administrativa no está encaminado a hacer un juicio volitivo o de conciencia sobre la actuación del funcionario o del Estado, pues lo perseguido a través de esta acción no es otra cosa que la protección del derecho a la moralidad administrativa, donde la evaluación de la conducta de la autoridad sólo puede hacerse bajo la perspectiva de la función administrativa, enmarcada por los principios constitucionales y las normas jurídicas. Y entonces para que pueda hablarse de vulneración a tal derecho colectivo, debe existir necesariamente una transgresión al ordenamiento jurídico, además de otros elementos adicionales, porque no toda ilegalidad atenta contra dicho derecho, debiendo probarse también la mala fe de la Administración y la vulneración a otros derechos colectivos.

Criterio bien importante, más si se tiene en cuenta, que ya se empiezan a delimitar cuales son los aspectos que se deben tener en cuenta para constatar que se está frente a vulneración a la Moralidad Administrativa.

Esta misma posición es asumida por la Corporación en sentencia del 15 de julio de 2004 con Ponencia de la Dra. MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ con radicación AP 1164 DE 2004

**Consejo de Estado, Sentencia AP 1205. CP. Dr. ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ**

El 4 de abril de 2002, el señor Nelson de Jesús Herrera Cano interpuso acción popular contra el Municipio de Santiago de Cali - Secretaría de Gobierno y el señor Raúl Monroy Rodríguez, con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos al espacio público y a la Moralidad Administrativa vulnerados por la ocupación de la ribera del Río Cali causada por el establecimiento de un

parqueadero y un taller de maquinaria pesada de propiedad del particular demandado.

En esta sentencia, se continúa con la posición mayoritaria del Consejo de Estado, en el sentido de establecer que la interpretación de la Moralidad Administrativa por medio de las instituciones jurídicas, por cuanto es en estas donde se materializa el principio de la Moralidad Administrativa, por lo cual para poder definir su contenido se hace necesario remitirse a la regulación de la institución jurídica, frente a lo anteriormente dicho el Consejo de Estado preciso:

La moralidad administrativa, como todos los principios constitucionales, informa una determinada institución jurídica; por esta razón, para definir su contenido en un caso concreto es necesario remitirse a la regulación de esta última. De lo dicho se infiere que los principios constitucionales y las instituciones jurídicas se sirven los unos a los otros, dado que aquéllos constituyen la fuente de regulación de éstas y la definición del contenido de estas últimas implica regresar a dicha regulación. Esta Sala, teniendo en cuenta la textura abierta del principio de moralidad administrativa y con la finalidad lograr su aplicación esbozó una solución que propone la concreción del mismo, mediante ejemplos, de manera que dicha concreción se convierte en el elemento que hace reaccionar al principio con un alcance determinado

De la misma manera, y en esta misma providencia, se sostuvo que la Moralidad Administrativa solo puede desconocerse por aquellos que desempeñen una función administrativa, ya que es en este concepto y el alcance que este tiene, donde se materializa uno de los pilares de la Moralidad Administrativa, el cual es la correcta administración y concreción de los fines del Estado al respecto se dijo:

Es necesario precisar que la moralidad administrativa, en tanto principio de la función administrativa, puede desconocerse, únicamente, por quienes desempeñan dicha función. Si la función administrativa, es aquella que “busca

la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos estatales consagrados en la Constitución Política, resulta evidente, que una actividad que carezca de ese fin, no encuadraría dentro de esa función. Adicionalmente, debe recordarse que esta Sala ha entendido que la vulneración de la moralidad administrativa en tanto derecho colectivo, está íntimamente ligada con el fenómeno de la corrupción, que se concreta en aquellos casos en que ocurre una “degradación de la autoridad de la que ha sido investido un funcionario, con la pretensión de obtener algo a cambio, lo cual explica lo dicho con anterioridad, puesto que la corrupción sólo podría predicarse de quien desempeña una función administrativa.

**Consejo de Estado, Sentencia AP 322. CP. Dr. RUTH STELLA CORREA PALACIO**

A través de escrito presentado ante el Tribunal Administrativo del Meta el 26 de noviembre de 2.003, el señor Guillermo Rueda Rodríguez, mediante apoderado judicial, interpuso acción popular en contra del Municipio de Villavicencio, con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos a la Moralidad Administrativa y a la defensa del patrimonio público, los que afirma vulnerados por el demandado al haber pagado el déficit fiscal con dineros recibidos por concepto de regalías, sin tener en cuenta lo dispuesto en la Constitución Política que las hace rentas de destinación específica.

Siguiendo con el estudio planteado, para el Consejo de Estado tal y como lo dispuso en sentencia AP-322-2005 con ponencia de la Dra. RUTH STELLA CORREA PALACIO, la calificación de Moralidad Administrativa no debe depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la Ley. En este momento el Consejo de Estado sostuvo:

Desde esta perspectiva, ha de considerarse como inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, al desarrollo de

los fines que se buscan con las facultades concedidas al funcionario que lo ejecuta. Se advierte, por tanto, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder. En suma, la jurisprudencia de la Corporación ha ido precisando el concepto de moralidad administrativa, como derecho colectivo que puede ser defendido por cualquier persona, del cual se destacan estas características: “a) es un principio que debe ser concretado en cada caso; b) al realizar el juicio de moralidad de las actuaciones, deben deslindarse las valoraciones sobre conveniencia y oportunidad que corresponde realizar al administrador de aquellas en las que se desconozcan las finalidades que debe perseguir con su actuación; c) en la práctica, la violación de este derecho colectivo implica la vulneración de otros derechos de la misma naturaleza.

**Consejo de Estado, Sentencia AP 2458. CP. Dr. MARIA ELENA GIRALDO GÓMEZ**

El señor John Freddy Bustos Lombana, mediante Acción Popular, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dirigida contra el Instituto Colombiano de Fomento de Educación Superior “I. C. F. E. S.” y la Universidad Nacional solicita el amparo al Derecho Colectivo a la Moralidad Administrativa que declara vulnerado por la celebración de convenio Interadministrativo, dado en ocasión a la Delegación establecida mediante Resolución No. 1.470 del 3 de octubre, en la cual, el Sr. José Daniel Bogoya Maldonado delegaba una función propia de su cargo, para que se suscribiera el Convenio Interadministrativo No. 038 del 3 de octubre de 2003, el cual regula condiciones donde tiene un interés particular y directo, relacionados con él, constituyendo un claro conflicto de interés, contenido en la Ley 734 del 5 febrero de 2002.

La Dra. MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ, con sentencia del Veinticuatro (24) de agosto de dos mil cinco, confirma lo ya establecido en la sentencia 170 de 2001 al sostener:

El derecho colectivo “a la moralidad administrativa”, contenido en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, se asimila a lo que en derecho penal se ha denominado como norma en blanco por contener elementos cuya definición se encuentra o se debería encontrar, en otras disposiciones, y que para verificar su posible amenaza o vulneración en un caso es necesario acudir al desarrollo específico y concreto que haya hecho el legislador sobre alguno de los aspectos del principio.

En la misma sentencia, la Corporación establece como criterio de determinación de la vulneración a la Moralidad Administrativa el desconocimiento de la moral y la corrupción. Al respecto se sostuvo:

En efecto, cuando la moral como regulador de la conducta del ser humano, entendida como aquellos valores imperantes en un espacio y época determinada y que en principio carecen de poder de coercibilidad frente a quien las infringe, son retomadas por el derecho para convertirlas en normas positivas de obligatorio acatamiento, su incumplimiento unido a otros requisitos adicionales como la desnaturalización de la función pública ejecutada, la corrupción para desembocar en la satisfacción de intereses particulares etc., puede conducir al agravio del derecho colectivo a la moral administrativa.

**Consejo de Estado, Sentencia AP 601. CP. Dr. RUTH STELLA CORREA PALACIO**

A través de escrito presentado ante el Tribunal Administrativo de Risaralda el 4 de mayo de 2.004, los señores Carlos Hernán Ocampo Ortiz, Jhon Mauricio Zapata González y Edna Marcela Trujillo Hurtado, interpusieron acción popular en contra del Municipio de Dosquebradas, con el fin de obtener la protección de los derechos a la Moralidad Administrativa y a la óptima utilización del Patrimonio Público del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los que afirman vulnerados por el municipio demandado al no rembolsar los dineros recibidos

indebidamente por concepto de impuesto de industria y comercio, el cual no debían pagar las entidades promotoras de salud.

Siguiendo con esta línea, en sentencia del Veinticuatro (24) de agosto de dos mil cinco (2005) con radicación CE -AP-601-2005 y con Ponencia de la Dra. RUTH STELLA CORREA PALACIO, tratándose el tema de la Moralidad Administrativa decanto y preciso las características que se han de tomar en cuenta, para establecer si se vulnera o no la Moralidad Administrativa distinguiendo también que es factible la vulneración, cuando se presenta desviación de poder de parte del funcionario que en abuso de sus funciones desconoce los principios que rigen la función pública, concretamente el Consejo Sostuvo:

Ha de considerarse como inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, al desarrollo de los fines que se buscan con las facultades concedidas al funcionario que lo ejecuta. Se advierte, por tanto, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder.

La jurisprudencia de la Corporación ha ido precisando el concepto de Moralidad Administrativa, como derecho colectivo que puede ser defendido por cualquier persona, del cual se destacan estas características:

- a) Es un principio que debe ser concretado en cada caso.
- b) Al realizar el juicio de moralidad de las actuaciones, deben deslindarse las valoraciones sobre conveniencia y oportunidad que corresponde realizar al administrador de aquellas en las que se desconozcan las finalidades que debe perseguir con su actuación.
- c) E la práctica, la violación de este derecho colectivo implica la vulneración de otros derechos de la misma naturaleza.

En efecto, el Consejo de Estado precisa de manera clara que:

“La moralidad administrativa, se refiere al ejercicio de la función administrativa conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, determinadas por la satisfacción del interés general y no por intereses privados y particulares, sin que cualquier vulneración al ordenamiento jurídico, en el ejercicio de tal función, lleve consigo de manera automática, vulneración a la moralidad administrativa, por cuanto, no toda violación al principio de legalidad, lleva consigo necesariamente violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa. Es menester escindir la violación al principio de legalidad cuya protección es ajena a la acción popular y propia de las acciones ordinarias, de la vulneración a la moralidad administrativa, esta si pasible de protección a través de este mecanismo procesal. Con este propósito es importante precisar que en veces la violación al principio de legalidad, que se traduce en el no acatamiento de la normatividad en el ejercicio de la función administrativa, puede conducir a concluir también la vulneración a la moralidad administrativa, porque a la ilegalidad de la actuación se une la conducta antijurídica de quien la ejerce, en tanto actúa no con el ánimo de satisfacer el interés general, sino con el claro propósito de atender intereses personales y particulares, esto es, se vale de la función que ejerce como servidor del Estado, en provecho propio. Pero no siempre la ilegalidad conduce a la vulneración a la moralidad administrativa y corresponde al accionante en la acción popular la carga procesal de precisar el aspecto en el cual radica la trasgresión a este principio, endilgando acusaciones propias de su vulneración y no solo de ilegalidad. Igualmente al juez de la acción popular le corresponde superar los límites de la revisión de ilegalidad de la actuación con la que según la demanda se vulnera la moralidad administrativa, para extender su análisis a las motivaciones que llevaron al funcionario a ejecutar la actuación. Se evidencia entonces, que si bien el principio de legalidad puede subsumirse en el concepto de moralidad administrativa, son sustancialmente diferentes, en tanto este último concepto atañe a que de por medio se ventilen intereses diametralmente contrarios a la función administrativa”.

Criterio que es sostenido de la misma manera en sentencia CE -AP-1105-2006 del Veintiséis (26) de enero de dos mil seis (2006) con ponencia de la Dra. RUTH STELLA CORREA PALACIO.

**Consejo de Estado, Sentencia AP 1382. CP. Dr. GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR**

Mediante escrito presentado el día 25 de junio de 2002 ante la Oficina Judicial del Atlántico, con destino a la Secretaría General del Tribunal Administrativo del mismo departamento el señor Carlos José Torrente Bautista actuando en nombre propio, instauró acción popular contra la sociedad Almacenes Éxito S.A., Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente (DADIMA en lo sucesivo), Secretaría de Planeación Distrital, Curaduría Urbana Número 2 de Barranquilla, en procura de la protección de los derechos colectivos, relacionados con la Moralidad Administrativa y el goce a un ambiente sano. En atención a que los accionados infringieron las disposiciones que regulan la expedición de las licencias de suelo, así como también lo atinente a la correspondencia de las licencias ambientales.

Con miras a precisar y a deslindar cualquier problema de orden conceptual, que se hubiese podido presentar al momento de hacer la contraposición del principio de legalidad con la Moralidad Administrativa y la relación existente entre estos, el Consejo de Estado en sentencia AP-1382-2006, cuyo consejero ponente fue el Dr. GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR preciso:

Se tiene que la moralidad administrativa no sólo es un derecho colectivo, sino también un principio orientador de la función pública en el ejercicio del poder, según el cual la actividad de los agentes del Estado debe desarrollarse en atención a los valores previstos en la Constitución y la Ley, principalmente los relacionados con el bien común y el interés general. Se tiene entonces que el

concepto de moralidad administrativa, está directamente relacionado con la noción de función pública, es decir, que aquel se ve vulnerado cuando se observan irregularidades y mala fe por parte de la administración en el ejercicio de potestades públicas. Por consiguiente, cuando una persona en virtud de la acción popular acude en procura de la protección de ese derecho, debe analizarse la acción u omisión de la administración en el caso concreto. No obstante lo anterior, considera la Sala pertinente hacer claridad en que no toda ilegalidad lleva inmerso consigo una violación a la moralidad administrativa y, contrario sensu, una actuación legal puede llegar a violar éste derecho; lo importante para invocar tal violación, ineludiblemente es acreditar en el proceso la existencia de prueba fehaciente que describa una conducta irregular que vaya en contravía de la recta y eficaz administración pública.

**Consejo de Estado, Sentencia AP 818. CP. Dr. RAMIRO SAAVEDRA BECERRA**

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño de fecha 15 de diciembre de 2004, mediante la cual se declaró probada la excepción de inexistencia de hechos constitutivos de vulneración o puesta en peligro de derechos colectivos, y se negaron las pretensiones de la demanda ya que en ejercicio de la Acción Popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, solicitaron la protección de la Moralidad Administrativa, para que el Municipio se abstuviera de cobrar el gravamen de valorización a la comunidad identificada como supuestamente beneficiada y agrupada dentro de la zona de influencia de la Plaza de los Carnavales de Pasto y demás obras complementarias, con base en el Decreto 0535 del 10 de diciembre de 2002.

Siguiendo con el orden conceptual, ha sido el mismo Consejo de Estado, el que ha delimitado aun más la noción de vulneración a la Moralidad Administrativa al punto que en sentencia del 16 de Febrero de 2006, con ponencia del Dr. RAMIRO SAAVEDRA BECERRA y bajo la radicación CE -AP-818-2006 se preciso:

De esta manera la Sala ha desligado el concepto de moralidad administrativa de la mera ilegalidad de la actuación pública, para así sostener la tesis de que no toda actuación contraria a la Ley es administrativamente inmoral, pues de acuerdo con el espíritu de la Ley 472 de 1998, el derecho a la moralidad administrativa se refiere a un uso del poder público bajo el imperio de la legalidad y en armonía con los principios que sustentan el Estado Social de Derecho.

**Consejo de Estado, Sentencia AP 1546. CP. Dr. RAMIRO SAAVEDRA BECERRA**

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por el INSTITUTO NACIONAL DE RADIO Y TELEVISIÓN - INRAVISIÓN EN LIQUIDACIÓN contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Cuarta - Subsección "A", de fecha 19 de mayo de 2005, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda en la que se solicitaba a INSTITUTO DE FOMENTO INDUSTRIAL - IFI EN LIQUIDACIÓN pagara a INRAVISION, los valores correspondientes a la transferencia señalada en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 14 de 1991 con sus correspondientes intereses o indexación, dejados de cancelar desde 1992 a 2.003 con sus correspondientes intereses o indexación. El Dr. RAMIRO SAAVEDRA BECERRA precisó que el fin último, cuando se dispuso la acción popular como un mecanismo de protección de la Moralidad Administrativa, sería la salvaguarda del interés de la colectividad, precisamente la Corporación sostuvo:

Se entenderá como contraria a la moralidad administrativa toda actuación no coherente con el interés de la colectividad y en concreto, con los fines que se persiguen mediante las facultades concedidas al funcionario que las ejerce. Por ello el Consejo de Estado ha establecido jurisprudencialmente unos parámetros orientadores sobre el concepto de moralidad administrativa para que sean tenidos en cuenta al momento de proferir los fallos sobre éste tema. Se debe anotar también, que la afectación del derecho colectivo a la

moralidad administrativa, puede irradiar efectos dañinos a otros derechos colectivos como lo es la preservación del patrimonio público.

### **Consejo de Estado, Sentencia AP 549. CP. Dr. ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ**

Como antecedentes de la presente sentencia encontramos que el 16 de febrero de 2005, la sociedad Alpha Seguridad Privada Ltda., actuando mediante apoderado judicial, interpuso acción popular contra Empresas Municipales de Cali -en adelante, Emcali- con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos a la Moralidad Administrativa, a la defensa del Patrimonio Público y a la libre competencia económica por cuanto Emcali abrió el proceso licitatorio No. GA-DS-003-2004 para contratar la prestación del servicio de vigilancia en las dependencias de la entidad. A la licitación se presentaron cuatro empresas, entre ellas, Internacional de Seguridad Ltda. y Grancolombiana de Seguridad Valle Ltda., de manera separada, a las cuales finalmente se les adjudicó el contrato. Afirmando el actor que estas empresas se hallan incursas en causales de inhabilidad para ser adjudicatarias del contrato con Emcali aludido, lo cual constituye una irregularidad que atenta contra los derechos colectivos antes descritos.

La corporación en sentencia CE -AP-549-2007 con ponencia del Dr. **ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ**, fechada del Veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007), formula, lo que para el estudio de nuestro problema de investigación sería la sentencia Hito en esta reseña jurisprudencial, por cuanto, si bien establece que se hace necesario un desarrollo interpretativo y argumentativo del juez en cada caso, capaz de demostrar la efectiva violación o amenaza al derecho o interés colectivo a partir del análisis de la relación entre la Moralidad Administrativa entendida como principio y la norma aludida, es viable constatar una a la Moralidad Administrativa simplemente con la verificación del quebrantamiento de una norma legal que la desarrolle de manera directa e

inequívoca como principio. Lo que no implica que la mayoría de las veces pueda darse de esa manera, esto debido principalmente a que en muy pocas ocasiones podemos encontrar en todo el compendio normativo, alguna regla que materialice de manera directa a la Moralidad Administrativa, abriéndose en este sentido una doble concepción de la posible vulneración de la Moralidad Administrativa, la primera de ellas cuando se da el quebrantamiento de una norma siempre que esta desarrolle de manera directa dicho precepto, y el segundo cuando en el actuar legal o ilegal de la administración se desconocen principios superiores.

**Consejo de Estado, Sentencia AP 04. CP. Dr. RUTH STELLA CORREA PALACIO**

A través de escrito presentado ante el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el 29 de julio de 2005, Leandro Pájaro Balceiro interpuso acción popular contra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos a la Moralidad Administrativa, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a los derechos de los consumidores y a la defensa del patrimonio público, previstos en la Ley 472 de 1.998, los que afirma vulnerados en el proceso de invitación pública para seleccionar un operador especializado para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y sus actividades complementarias en la isla de San Andrés

En sentencia del Honorable Consejo de Estado, proferida el quince de Agosto de 2007 con radicación CE -AP-04-2007 y ponencia de la Dra. **RUTH STELLA CORREA PALACIO** se estableció, como una ayuda de interpretación para aquellos casos difíciles que:

En la práctica, la violación de este derecho colectivo implica la vulneración de otros derechos de la misma naturaleza.” Igualmente ha hecho énfasis la Sala en la utilidad del principio de legalidad a la hora de determinar la violación del

derecho colectivo a la moralidad administrativa, en tanto la conclusión de su vulneración no depende del concepto personal del juez sobre lo que considera moral, sino de la justificación que la actuación cuestionada encuentre en el ordenamiento jurídico, eliminando de esa forma cualquier consideración de carácter subjetivo en la inferencia que encuentre el juez en torno ó no de ese derecho.

### **Consejo de Estado, Sentencia AP 1402. CP. Dr. MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR**

El 28 de junio de 2004, el señor Francisco José Vergara Carulla instauró acción popular para la defensa de la Moralidad Administrativa y el patrimonio público, en contra de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Financiera de Desarrollo Territorial FINDETER, el Banco Comercial AV Villas S.A., el Banco Popular S. A., el Banco de Bogotá, la Corporación Financiera Colombiana S.A., el Banco de Occidente y el Servicio Aéreo de los Territorios Nacionales SATENA, con ocasión de la celebración de un contrato de empréstito y una operación de redescuento dirigidos a adquirir un avión para el transporte del Presidente de la República, la cual fue radicada en la Sección Tercera - Subsección "B" con la referencia AP 2004-01-1605.

El Consejo de Estado y a fin de establecer nuevamente un criterio uniforme en cuanto a la vulneración de la Moralidad Administrativa, pretende por medio de esta sentencia establecer:

La ilegalidad de una actuación administrativa comporta un análisis distinto al que implica un análisis axiológico o juicio de valor atinente a la moralidad administrativa, pues para que pueda hablarse de ilegalidad, debe partirse del hecho de que existe una norma que ha sido establecida en el Derecho Positivo, la cual en el evento de desconocerse, origina la ilegalidad del acto jurídico. Mientras que la segunda, esto es, la moralidad administrativa, es mucho más compleja, pues no está siempre contenida en una norma positiva,

así las cosas, puede derivarse de los Principios Generales del Derecho, o incluso, encontrarse por fuera de las normas positivas, a través de lo que la sociedad considera como correcto y plausible para las instituciones públicas. De afirmarse que de la ilegalidad de un acto jurídico deviene directamente la vulneración de la moralidad administrativa, el Constituyente de 1991, no hubiese consagrado la acción popular para la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa, pues para ese efecto hubiese sido suficiente la acción pura de legalidad. Asegurar que la ilegalidad de un acto jurídico implica per se, el desconocimiento del derecho colectivo a la moralidad administrativa, sugiere necesariamente que legalidad y moralidad administrativa son dos conceptos iguales, lo cual como se explicó antes indicaría una involución conceptual en la Filosofía del Derecho. De aseverarse que la ilegalidad del acto jurídico tiene como consecuencia la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, significaría mutar la naturaleza de la acción popular en una acción de legalidad sui generis. Una vez, se han sustentado los razones por las cuales no es procedente afirmar que la ilegalidad del acto jurídico origine per se la vulneración del derecho a la moralidad administrativa, debe precisarse que, cuando dicha ilegalidad se presenta, para que pueda predicarse la vulneración de dicho derecho, es necesario probar que tal ilegalidad desconoció valores propios de la moralidad administrativa, es decir debe acreditarse un elemento adicional a la ilegalidad que tenga tal relevancia que indique de manera contundente y evidente el desconocimiento de dicho derecho colectivo.

Logrando con esta sentencia y bajo nuestro criterio, delimitar más aún los posibles eventos en los cuales podemos estar frente a la vulneración de la Moralidad Administrativa (evento contrario a lo pretendido por el Consejo de Estado) ya que no descarta la posibilidad de que se vulnere la Moralidad Administrativa solamente cuando se resquebraja el principio de legalidad, siempre que este sea una concreción palmaria del principio de la Moralidad Administrativa.

**Consejo de Estado, Sentencia AP 1415. CP. Dr. RAMIRO SAAVEDRA  
BECERRA**

El señor Henry Pacheco Casadiego, en ejercicio de la acción popular, obrando en nombre propio, presentó demanda en contra del Municipio de Ocaña y la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Ocaña ESPO S.A. en la cual se declarara que se ordenara al Gerente de ESPO reintegrar al Municipio de Ocaña la suma de \$1.763.547.139,80, obtenida por aquella a título de utilidades netas en el período comprendido entre el 5 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2003, como consecuencia del usufructo ilegal de la infraestructura de propiedad del municipio en la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado; así mismo, que se ordenará el reintegro de las utilidades que se hubieran generado con posterioridad.

Para concluir este análisis, tomaremos como sentencia arquimédica, cuyo consejero ponente fue el Dr. RAMIRO SAAVEDRA BECERRA, fallo en el cual se condensa todo el estudio que la Corporación ha hecho desde que se dieron los primeros análisis de la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa:

La Sala considera, con base en la Constitución Política y en las normas legales, que el sistema jurídico colombiano precisa de la consagración en los textos jurídicos de las reglas que se aplican, y de los valores y principios que lo inspiran, para que éstos sean vinculantes, de suerte que no puede haber una fuente jurídica sin reconocimiento o desarrollo constitucional o legal. (No significa lo anterior que esté proponiendo una interpretación restringida del orden jurídico a lo expresamente dispuesto en las normas, dado que existen fuentes jurídicas que se pueden extraer mediante una labor de interpretación del mismo ordenamiento, sin que éste haya prescrito literalmente su contenido, como es el caso de la costumbre, la buena fe, las buenas

costumbres, la analogía (iuris y legis), los principios generales del derecho, entre otras, pero siempre dentro del ámbito de lo consagrado por las normas.)  
(...)

Pero la moralidad que se protege como derecho colectivo ha de estar incorporada en una norma legal o en los valores y principios que inspiran la actuación administrativa, para que sea susceptible de protección por esta vía. No es aceptable predicar su infracción cuando quiera que se vaya en contra de lo que es “correcto” y “bueno” de conformidad con el “sentido común ético” y la “razón”, sin que se exija como condición necesaria para ello la concurrencia de tales elementos con la vulneración de una norma legal o de un valor o principio constitucional. Con anterioridad se ha dicho que la moralidad integra al derecho, y que la moralidad administrativa integra a los valores, principios y normas correspondientes, razón por la cual cuando se trate de una vulneración a la moralidad administrativa como derecho colectivo debe evidenciarse en el proceso la violación de los dos contenidos, es decir, del contenido moral y del contenido jurídico de la norma, entendiéndose por la vulneración del primero, según el caso concreto, la mala fe, las irregularidades, el fraude a la ley, la corrupción, la desviación de poder, entre otras conductas que representan un desarrollo de conceptos morales, y que además están contempladas en el ordenamiento jurídico.

(...)

La Sala afirma que lo “correcto”, lo “bueno” y la “razón”, son determinantes a efectos de fijar los límites para la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa, pero no como fuentes autónomas extranormativas, dado que tales conceptos deben hacer parte de los valores o principios constitucionales, o de las normas legales que se toman como elemento objetivo para definir la correspondiente amenaza o vulneración. Es la fijación de la moralidad en las normas constitucionales y legales lo que posibilita que su infracción sea sancionada.

Precisa el Consejo de Estado que la Moralidad Administrativa integra tanto los valores, principios y normas correspondientes, esto en consideración a

que la Moralidad Administrativa, se establece dentro del ordenamiento jurídico colombiano como uno de los valores que lo inspira, razón por la cual para determinarse la vulneración a la Moralidad Administrativa, debe darse un doble juicio, uno sobre el aspecto moral que sirve de sustento a la norma, y el contenido jurídico de norma que lo desarrolla, en este análisis es pertinente, determinar si como vulneración al aspecto moral se dieron conductas desviadas que infringieron los valores que rodean al precepto, y en un segundo aspecto, si la actuación además de desconocer el precepto moral sobre el que se funda, desconoce el contenido jurídico de la norma, ahora bien, puede darse el evento que no se desconozca el contenido jurídico de la norma, pero si se desconozcan los preceptos bajo los cuales se funda.

### **APRECIACIÓN**

Tal y como se pudo observar, la posición que el Consejo de Estado asume, ha sido constante a lo largo del tiempo, asumiendo que la Moralidad Administrativa, tiene una doble connotación, como principio que regula la Función Pública, y como Derecho Colectivo, lo que permite que esta se haga exigible, encontrando el Consejo de Estado, como formas de vulneración a la Moralidad Administrativa, el hecho que se desconozca una preceptiva legal que desarrolle directamente este principio, o que se viole o no la preceptiva legal, desconociendo con esta actuación otros principios que regulen el Sistema Normativo y Constitucional.

Con esto permitió el Consejo de Estado, delimitar el alcance de la Moralidad Administrativa, estableciendo que es uno de los principios que fundamentan el ordenamiento jurídico colombiano, ya que establece las pautas bajo las cuales se debe desarrollar las funciones de los Servidores Públicos, las cuales deben estar encaminadas a la consecución de los fines esenciales del Estado, para lo cual deben observar todos los principios que rigen la Constitución Política Colombiana de 1991, no obstante lo anterior, y tal como lo dispuso el legislador, concreta la

posibilidad que la comunidad tiene de acudir a la Jurisdicción para exigir el adecuado comportamiento de las autoridades públicas y el cumplimiento de los fines del Estado, particular característica que se constituye como una forma de concreción de la democracia participativa que se describe en la Constitución Política Colombiana<sup>54</sup>.

Además de lo anterior, el Honorable Consejo de Estado, ha precisado, que no toda conducta ilegal, implica por sí misma, una vulneración a la Moralidad Administrativa, ya que inclusive en un actuar legal se puede vulnerar dicho precepto, mientras que cabe la posibilidad, que el Servidor Público, en uso de sus funciones, desconozca principios fundantes del Estado, lo que implica una vulneración a la Moralidad Administrativa.

---

<sup>54</sup> En el Artículo 1 de la Constitución Política de 1991, se establece a Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de Republica unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas que las integran y en la prevalencia del interés general.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **TRABAJO DE CAMPO**

#### **1. ESTUDIO DEL CASO: DOCENTE SONIA PATRICIA BARRAGAN V.S MUNICIPIO DE PIEDECUESTA-SDER**

##### **1.1 APROXIMACIONES**

Una vez definimos el tema del presente proyecto de investigación, iniciamos el desarrollo del mismo, con el estudio de jurisprudencia principalmente del Consejo de Estado. Al elaborar la línea jurisprudencial sobre el Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades y su aplicación en los Contratos de Prestación de Servicios docentes, se estableció como arquimédica la Sentencia 0868 del 28 de febrero del 2008, CP. Jaime Romero García, por ser la sentencia que a nuestro juicio, logra sintetizar los argumentos que el Consejo de Estado ha esgrimido durante todo el tiempo en el cual se ha tratado el tema.

En esta sentencia encontramos algo que despertó un mayor interés, y fue el hecho que actuaba como demandante la docente SONIA PATRICIA BARRAGAN GUITIERREZ, contra el Municipio de Piedecuesta, Santander. Debido a la cercanía del municipio, nos propusimos ubicarla para conocer su situación laboral, su vinculación con el Municipio del Piedecuesta y todo lo referente a la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho que había sido resuelta por el Consejo de Estado.

El acercamiento se hizo posible con la colaboración de la también docente del Municipio de Piedecuesta GLORIA LEONOR GOMEZ TRIANA presidenta de ASOPROP –ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE PIEDECUESTA-, esta asociación fue creada en el año de 1995 por iniciativa de 182 profesores que

desde el año de 1992 estaban vinculados por medio de Contratos de Prestación de Servicios. La finalidad de esta Asociación en ese momento, era servir como puente de comunicación entre las autoridades municipales y los ciento ochenta y dos (182) docentes vinculados bajo esta modalidad de contratación, en la problemática surgida en ocasión Ley 60 de 1993, que ordenaba la vinculación de los docentes contratistas a la planta de personal del Municipio. En la actualidad ASOPROP cuenta con 79 profesores asociados.

En una de las asambleas realizadas por esta Asociación, conocimos a la Docente Sonia Patricia Barragán, le dimos a conocer nuestro proyecto de investigación y el gran interés por conocer su caso y la situación vivida frente al municipio.

Inicialmente se propuso una conversación, en la cual se realizaron las preguntas necesarias para conocer la situación presentada por la docente.

En dicho dialogo la docente nos relató desde sus inicios como docente del Municipio de Piedecuesta en el año de 1992, la forma como fue vinculada, cómo fue el proceso que se llevó contra el Municipio de Piedecuesta en 1999 y el cual terminó con sentencia favorable por el Consejo de Estado en febrero de 2008. Y finalmente su situación actual.

## **1.2 ENTREVISTA**

**Sonia Patricia Barragán Gutiérrez, Docente Municipio de Piedecuesta (véase anexo pág. 148)**

Consideraciones

1. La contratación de docentes hacia el año de 1993, era objeto de corrupción por parte del alcalde y los concejales del municipio de Piedecuesta. En la contratación docente no se atendía a la necesidad y eficacia del servicio, sino a los acuerdos

politiqueros entre la coalición del alcalde. De acuerdo a lo manifestado por la docente, la educación estuvo al servicio de los políticos y sus directorios.

2. La docencia se contrató por medio de Prestación de Servicios. Se desconoció la autonomía e independencia del contratista en la prestación del servicio. A partir de ese momento, se afectaron las garantías laborales de quienes en realidad eran trabajadores.

3. Se afectó el mínimo vital y móvil. La remuneración recibida por el docente bajo esta modalidad para la fecha de 1993 era de \$100.000, y el salario mínimo mas auxilio de transporte tal como se puede ver en la siguiente tabla, era de \$89.052. Si tenemos en cuenta que la docente debía pagar el valor total de su seguridad social, además hacer el aporte exigido para los directorios políticos. Su ingreso mensual no alcanzaba a ser el Mínimo legal.

Año	Salario mínimo	Auxilio de transporte
1990	41.025	3.798
1991	51.720	4.787
1992	65.190	6.033
1993	81.510	7.542
1994	98.700	8.705
1995	118.1703	10.815

Manifiesta también la docente que el pago no era mensual, pese a que estaba pactado en el contrato. Debía acudir a la alcaldía a rogar el pago. Entonces había meses en los cuales el docente no recibía ninguna remuneración, afectando aun más su estabilidad y la de su familia.

4. Se afectó la efectiva prestación del servicio de educación, porque la permanencia de los docentes durante el año escolar era incierta. El docente podía iniciar el primer semestre y al segundo no continuar en la misma escuela. El proceso de aprendizaje se entorpecía porque no había continuidad en las actividades. Cada docente tiene su propia pedagogía, por lo tanto en un semestre no se lograba culminar los procesos correspondientes a cada año escolar.

5. Se violó abiertamente al derecho a la igualdad de los docentes contratistas; la diferencia de trato frente a los demás docentes era abismal y sin mediar razón justificada para mantener esa discriminación. La desigualdad se presentaba en el salario, el pago de las prestaciones sociales y la estabilidad laboral.

6. El proceso de Nulidad y restablecimiento del derecho contra el municipio presentado por la docente tardó 10 años. Tiempo en el cual el municipio se desgastó económicamente además del desgaste operativo, para finalmente tener que pagar una suma que se sabía, era un derecho de la docente. El municipio tuvo la oportunidad de reconocer ese derecho desde el 2002 cuando la docente por medio de una petición, pretendía el reconocimiento de la relación laboral y el pago de sus prestaciones sociales. La Corte Constitucional desde 1993, ya se había pronunciado al respecto, quedando proscrita la contratación por prestación de servicios de la labor docente.

### **1.3 ANÁLISIS DOCUMENTAL**

Contratos de Prestación de Servicio suscritos entre la docente Sonia Patricia Barragán y el Municipio de Piedecuesta (véase anexos Pág. 163)

De la lectura de los diferentes contratos, se dan dos momentos de la contratación de la Docente BARRAGAN GUTIERREZ, el primero de ellos que corresponde a la vinculación que se dio en el año de 1993 y la segunda que se dio para el año de 1994 y subsiguientes.

En el año de 1993 se dio una orden de prestación de servicios a diez meses por un valor global de \$1.000.000, el cual tenía por objeto la prestación del servicio de AUXILIAR EDUCATIVO, conforme al currículo establecido por el Ministerio de Educación Nacional, en un establecimiento educativo del Municipio de Piedecuesta, de acuerdo con la designación que efectuó el Alcalde Municipal o por delegación el Coordinador de Educación y con el control para el cumplimiento de la presente orden por parte de la Secretaria de Bienestar y Desarrollo Social, por medio del Coordinador de Educación. De la misma manera, en la condición número 7 de la orden de prestación de servicios, establece que el CONTRATISTA, se compromete a participar en los cursos de capacitación que organice y promueva la administración municipal y realizar actividades encaminadas al desarrollo comunitario.

Contrato estatal en el que subyace una relación laboral, ya que establece rasgos de dependencia al sostener que la labor encomendada ha de hacerse conforme al currículo establecido por el Ministerio de Educación Nacional, lineamiento que desdibuja el carácter independiente de la orden de prestación de Servicios y establece la continua subordinación al cumplimiento de sus labores como AUXILIAR EDUCATIVO, nombre que también pretende desconocer la labor de DOCENTE de Sonia Patricia Barragán, encontrando en estos hechos la continua subordinación, la prestación personal del servicio y la remuneración, configurándose entonces la relación laboral, ya que la Docente SONIA PATRICIA BARRAGAN GUTIERREZ, cumplía horarios al igual que los demás docentes y seguía instrucciones directas de su superior jerárquico, las cuales eran emanadas a su vez, del Ministerio de Educación Nacional.

De los Contratos de Prestación de Servicio que se firmaron después de 1993, se concluye que la administración municipal de Piedecuesta era concedora de las disposiciones establecidas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-555 de 1994 en lo que respecta a la contratación de docentes por medio de Órdenes de

Prestación de Servicios, pero que por la necesidad de la prestación del servicio y atendiendo a las disposiciones emanadas del Ministerio de Educación nacional, ordenó la vinculación de la profesora SONIA PATRICIA BARRAGAN, bajo esta modalidad contractual.

Como objeto principal de cada uno de los contratos se tiene que se establecían diversas obligaciones, entre ellas: Poner a su servicio en el colegio que se le designe, sus conocimientos como DOCENTE en el área o en las áreas que la dirección de núcleo señale, en forma eficiente, durante 25 horas mínimo, de conformidad con el horario que le señale el rector de la institución, de tal manera que cumpla con el currículo educativo trazado por el Ministerio de Educación Nacional en el nivel PRIMARIA. Asistir a todas las reuniones que se programen en el plantel. Elaborar los boletines o informes sobre el rendimiento académico de los educandos. Llevar los libros reglamentarios. Concurrir a los actos que programe la administración Municipal. Acudir a los consejos de profesores. Velar por el orden, aseo y disciplina del plantel. Cumplir con el horario y carga académica asignada de lunes a viernes inclusive y demás lineamientos y fines educativos.

Estas circunstancias son importantes, más teniendo en cuenta que la Ley 80 de 1993, estableció que uno de los criterios que predominarían en esta clase de contratación estatal sería la independencia del contratista para realizar la labor encomendada, criterio que no es tenido en cuenta por el municipio de Piedecuesta, ya que este, establece como obligaciones del contratista: Cumplir con el horario y carga académica asignada de lunes a viernes inclusive y demás lineamientos y fines educativos, circunstancia que por sí sola, desvirtúa el Contrato de Prestación de Servicio al establecer visos de subordinación y dependencia directa de parte del contratista con la entidad contratante, situación que es reiterada al establecer como obligación Poner a su servicio en el colegio que se le designe, sus conocimientos como DOCENTE en el área o en las áreas que la dirección de núcleo señale, en forma eficiente, durante 25 horas mínimo, de

conformidad con el horario que le señale el rector de la institución, de tal manera que cumpla con el currículo educativo trazado por el Ministerio de Educación Nacional en el nivel PRIMARIA, como si fuera dable de la Órdenes de Prestación de Servicios, establecer horarios para el cumplimiento de la función contratada, además de Velar por el orden, aseo y disciplina del plantel, estas situaciones no permiten hablar de un Contrato de Prestación de Servicio.

**Sentencia Consejo de Estado. Exp. 868 del 28 de febrero de 2008. (Sonia Patricia Barragán vs Municipio de Piedecuesta)**

El 02 de febrero de 2008, el Consejo de Estado profirió sentencia dentro del caso de la docente Sonia Patricia Barragán contra el Municipio de Piedecuesta, Santander. Este proceso tuvo origen en el año 2002 cuando la accionante solicitó la nulidad del acto ficto negativo producto del silencio administrativo de la administración municipal de Piedecuesta ante la petición que elevó el 2 de mayo de 2002, en la que solicitaba con retroactividad sus derechos salariales y prestacionales en igualdad de condiciones a los demás docentes oficiales.

A título de restablecimiento del derecho, pidió que se le declarara la existencia de una relación laboral de derecho público regida por un contrato realidad sin solución de continuidad, con igualdad de derecho a los reconocidos para los educadores oficiales y que se condenara al reconocimiento y pago de las sumas establecidas como salario para la categoría que acredita en el escalafón docente, de las prestaciones sociales, primas y subsidios que legalmente se le reconocen a un educador oficial de igual categoría o escalafón; que se declarara que todo el tiempo servido en su calidad de educadora tiene efectos legales para liquidación de cesantías y demás prestaciones sociales a que haya lugar, así como el reconocimiento futuro del status de pensionada.

La docente Sonia Patricia argumentó como hechos principales, que desde el año 1993 fue vinculada al servicio docente oficial mediante un Contrato de Prestación de Servicios a un término fijo de 10 meses, en los cuales bajo la denominación

“Auxiliar Educativo” se desempeñó de forma continua, personal y subordinada tanto a las autoridades administrativas como al establecimiento educativo en el cual fue ubicada.

Que durante el tiempo en que estuvo al servicio de la administración de manera continua en la docencia, prestó personalmente el servicio, subordinada a la autoridad del demandado y a las autoridades educativas; además por haber recibido como contraprestación un pago mensual inferior a lo reconocido como salario básico a los demás educadores.

En primera instancia el Tribunal Administrativo de Santander, resolvió anular el acto acusado, declarando la existencia de una relación laboral y en consecuencia ordenó el pago a título de indemnización de todas las prestaciones sociales reconocidas para los docentes de nómina, liquidándose con base en los valores pactados en los respectivos Contratos de Prestación de servicios.

La anterior decisión del Tribunal, obedeció al análisis probatorio, con el cual se pudo establecer que entre las obligaciones contractuales pactadas entre contratante y contratista concurren los elementos esenciales de una relación laboral, esto es, la actividad personal del trabajador, continua subordinación respecto a la entidad empleadora y el salario como retribución de sus labor. Dijo además el Tribunal, que el contrato estatal consagrado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se desconfiguró al concurrir aquellos elementos en las obligaciones pactadas en dichos contratos, lo que dio paso a que se configurara una relación estrictamente laboral.

El municipio como parte demandada, dentro de la oportunidad procesal apela la decisión del Tribunal, por considerar que celebró estos Contratos de Prestación de Servicios con la demandante con fundamento en la facultad que le otorgó el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, pues no contaba con personal de planta suficiente para desarrollar el servicio y por no poseer la infraestructura humana

suficiente para desarrollar la labor. Agregó, que este tipo de contratos no generan relación laboral, ni prestaciones sociales y se celebran por el término estrictamente indispensable.

En segunda instancia el caso es conocido por el Consejo de Estado, quien resuelve confirmando la sentencia del Tribunal Administrativo de Santander. La anterior decisión es basada en que la Sala no encontró demostrada que exista diferencia alguna en los efectos que deben, necesariamente, derivarse de la llamada vinculación contractual de la actora en condición de docente temporal y la actividad desplegada por los docentes - empleados públicos del Municipio, teniendo en cuenta que la demandante laboraba en los mismos establecimientos educativos y desarrollaba la misma actividad material; además, el servicio era prestado de manera permanente, personal y subordinada.

Es interesante el análisis que realiza el Consejo de Estado, pues considera que mediante Contratos de Prestación de Servicios, cuando las labores a desarrollar son de carácter permanente, busca la administración evitar el pago de prestaciones sociales, no obstante la naturaleza laboral de la actividad efectivamente cumplida por los docentes temporales.

“(…) En efecto, esta es una práctica administrativa que los departamentos y los municipios han venido prohijando ante la imposibilidad jurídica de vincular nuevos funcionarios a las plantas de personal, en orden a la relativa atención de las necesidades del servicio y al inexorable cumplimiento de las cuotas burocráticas. En defensa de este proceder administrativo se han esgrimido argumentos que van desde la perspectiva del menor costo económico hasta la libertad de contratación que asiste a las personas naturales, que como bien lo ha hecho notar la Corte Constitucional, no consultan el interés general ni el

principio de la economía en la función administrativa, el cual, en modo alguno podría edificarse a expensas de la dignidad humana”<sup>55</sup>.

Así las cosas, concluye la Sala que la demandante se encontraba en la misma situación de hecho predicable de los educadores incorporados a la planta de personal de la entidad territorial. Pues sin duda alguna, el servicio no se regulaba por un Contrato de Prestación de Servicios sino que, conforme al Principio de Primacía de la Realidad sobre las Formalidades, existía una relación laboral, el cual impone la especial protección del Estado en igualdad de condiciones a la de los docentes de planta, según términos de los artículos 13 y 25 de la Carta.

---

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sentencia 0868 de febrero 28 de 2008. CP. Jaime Moreno García.

## **2. SEGUIMIENTO A LA PETICIÓN DE RECONOCIMIENTO DE LA RELACIÓN LABORAL ANTE EL MUNICIPIO. (Docente Gladis Stella Vargas)**

Cuando el docente que ha sido vinculado por Contrato de Prestación de Servicios desea obtener el reconocimiento de sus prestaciones sociales y demás derechos dejados de percibir, requiere del reconocimiento de la existencia de una relación laboral por parte del empleador, (en este caso: el municipio de Piedecuesta) y así desvirtuar los efectos producidos por el Contrato de Prestación de Servicios. ¿Cómo se logra? Para resolver ese interrogante analizamos el caso de la docente GLADIS STELLA VARGAS ARGUELLO, quien en el año de 1994 fue vinculada por el municipio de Piedecuesta y hasta el 2002, bajo la modalidad de Prestación de Servicios y hoy quiere obtener el reconocimiento de sus prestaciones sociales y demás derechos.

El primer lugar se requiere prueba del vínculo existente entre las partes (el docente y el municipio). Esta prueba puede consistir en la certificación por parte del Jefe de Grupo Gestión Administrativa del municipio, de los contratos celebrados con la docente.

En dicha Certificación se observa que efectivamente la docente Gladys Stella Vargas Arguello, se desempeñó como docente para el municipio de Piedecuesta por periodos de 3 meses o 2 meses (según la duración del contrato), durante 8 años, de 1994 al 2002.

Cuando no sea posible obtener dicha Certificación, se requieren los Contratos de Prestación de Servicios suscritos con el municipio. En el caso analizado se tiene tanto la certificación del municipio como los contratos.

Análisis de la vinculación de la Docente.

Observamos en el presente caso que la vinculación con el municipio se dio por medio de resoluciones. El 03 de agosto de 1994 mediante resolución No. 249, el alcalde municipal resuelve vincular a la docente Gladys Stella por el Sistema de Auxiliar Educativo hasta el 21 de agosto (18 días). Mediante resolución No. 252 del 22 de agosto de 1994, el alcalde municipal resuelve vincular a la docente Gladys Stella por el Sistema de Auxiliar Educativo hasta el 14 de octubre (53 días) y posteriormente, mediante resolución No. 261 del 24 de octubre de 1994, el alcalde municipal resuelve vincular a la docente Gladys Stella por el Sistema de Auxiliar Educativo hasta el 02 de diciembre de 1994 (38 días). Las condiciones bajo las cuales se vinculó a la docente, las cuales constaban en el escrito de las resoluciones, fueron las siguientes:

1. El auxiliar educativo vinculado por medio de dicha resolución no requería de posesión y el pago por el valor de los servicios prestados se efectuaba luego de presentada la constancia de prestación de servicios expedida por el director del plantel educativo o del director de núcleo.
2. El auxiliar educativo recibía mensualmente como pago por sus servicios la suma de CIENTO VEINTE MIL PESOS (\$120.000)
3. La administración podría dar por terminada la vinculación del Auxiliar Educativo en cualquier momento, por desaparecer la necesidad del servicio, por reconversión de la planta docente, por traslado, por necesidad de reubicación legal de la plaza docente, por incumplimiento del docente a su labor académica. El docente solo tendría derecho al valor expresado en la resolución y por el término que dure la prestación del servicio y **dada la naturaleza de la modalidad de contratación, no se genera derecho para reconocimiento de prestaciones sociales.**
4. El tiempo máximo de duración, no podría exceder los 10 meses.

Bajo las anteriores condiciones, fue vinculada por primera vez la docente Gladys Stella Vargas.

En estos contratos se observa:

1. Una inestabilidad laboral para la docente enorme, en un periodo de 4 meses se prohirieron tres (3) resoluciones. Cuando estaba facultado para realizar vinculaciones hasta de 10 meses, por qué hacerla por medio de tantas resoluciones en tan solo 4 meses.

2 Pese a que en el contrato se fijaba un término de duración, se establecía que el municipio en cualquier tiempo, podría dar por terminado el contrato y no únicamente en el evento de incumplimiento de labores por parte del contratista.

1. Se establecía una cláusula violatoria de las garantías mínimas del trabajador, porque el Auxiliar Educativo como era llamado el Docente, cumplía con todas las funciones que cualquier otro docente, y teniendo en cuenta que la docencia es una laboral subordinada y dependiente, había derecho al reconocimiento de las prestaciones sociales y demás garantías.

Al siguiente año en el 95, la vinculación se hizo por medio de Órdenes de Prestación de Servicios celebradas por 24 – 53 y 110 días, esta Órdenes contenían las misma clausulas, lo único que cambiaba era que en esta Órdenes se establecía como obligaciones del contratista: cumplir con el horario de trabajo, cumplir estrictamente el reglamento interno de trabajo y no ausentarse del trabajo sin previa autorización. Lo anterior sin duda constituía el elemento clave de una relación laboral: la Subordinación. Claramente se estaba desnaturalizando el Contrato de Prestación de Servicios y se fueron creando de forma irregular relaciones laborales.

Siguiendo con el procedimiento para obtener el reconocimiento de la existencia de relación laboral, teniendo la prueba de la vinculación con la administración, se realizó la petición formal al municipio. (Véase anexos Pág. 178). Derecho de petición presentado por Mauricio Alberto Franco, Apoderado de la Sra. Gladys Stella Vargas, al municipio de Piedecuesta)

Esta petición contiene los hechos que la motivaron: el tiempo de labores, la prestación personal del servicio y demás situaciones bajo las cuales se prestó el servicio. Se hace mención de los fundamentos jurídicos bajos los cuales se realiza la petición y posteriormente se enuncian las peticiones correspondientes: - el reconocimiento de la existencia de la relación laboral entre la docente y la administración municipal a partir de la fecha de vinculación, se solicita igualmente el reajuste salarial frente a los de sus pares: los educadores vinculados legal y reglamentariamente, y el pago de prestaciones sociales y demás derechos dejados de percibir. Finalmente se anexan las pruebas: certificación de tiempo de servicio expedido por la Alcaldía y copia de las diferentes Órdenes de Prestación de Servicios.

A partir de ese momento, se queda a la espera de una respuesta por parte de la administración municipal. En el caso bajo análisis, el municipio responde dentro del término legal establecido, y al respecto manifestó:

“Me permito manifestarle que el Municipio de Piedecuesta no puede acceder a lo solicitado por usted, teniendo en cuenta que las partes suscribieron un contrato que es Ley para las mismas, quedando sujetas a las condiciones allí establecidas, y en caso de considerar los peticionarios que se les ha vulnerado sus derechos, será la jurisdicción competente la encargada de definir la obligación que le asiste a la entidad municipal”<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Respuesta por parte del Secretario General y de Gobierno del municipio de Piedecuesta, a la Petición presentada en representación de la docente Gladys Stella Vargas.

Frente al anterior acto administrativo, el apoderado de la docente Gladys Stella Vargas presenta recurso de apelación, a lo cual el municipio resuelve:

(...) cabe mencionar que la recurrente se desempeñó como docente a través de contrato de prestación de servicios, modalidad permitida por la normatividad vigente para la fecha de los hechos, sin que la administración municipal hubiera desconocido precepto normativo alguno.

De igual forma a favor del municipio se han proferido fallos desestimatorios de las pretensiones de los docentes y se ha exonerado al municipio de Piedecuesta del pago de las presuntas acreencias laborales, al no haber probado los demandantes los elementos de la relación laboral, pronunciamientos efectuados por el honorable Consejo de Estado, siendo un tema sujeto a cambio jurisprudencial y frente al cual es necesario agotar el debate probatorio, al haber sido suscritos los contratos de prestación de servicios bajo una normatividad vigente.

Finalmente, encuentra este despacho que la reclamante presenta solicitud de reconocimiento y pago de prestaciones sociales y demás acreencias laborales, habiendo dejado transcurrir, desde la última orden de prestación de servicios, casi una década para ejercer el derecho que presuntamente alegan, es decir, la existencia de una relación laboral y el consecuente reconocimiento de prestaciones sociales, siendo a la fecha extemporánea esa solicitud, sin que se puedan revivir los términos (...)<sup>57</sup>

Si analizamos el contenido de la respuesta al recurso de apelación, se observa un gran desconocimiento del precedente jurisprudencial. Desconoce plenamente el alcalde municipal, los fallos del Consejo de Estado en los cuales declara que en virtud del Principio de la Primacía de la Realidad Sobre las Formalidades, es posible desvirtuar el Contrato de Prestación de Servicios, mas tratándose de la actividad docente que ha sido definida por la misma corporación como una actividad que lleva implícita los elementos de una relación laboral: la subordinación, la prestación personal del servicio y una remuneración. Además

---

<sup>57</sup> Respuesta por parte del Alcalde del municipio de Piedecuesta, al recurso de Apelación presentado contra el acto administrativo Oficio 151 del 01 de febrero de 2010.

de ello, no hay lugar la prescripción trienal de los derechos laborales, ya que desde el 2004 se estableció que solo a partir de la sentencia que reconoce la existencia de la relación laboral, correrá el término de prescripción.

Hasta este punto, no ha sido posible el reconocimiento por parte del municipio, de la existencia de la relación laboral. Para continuar se presenta la Solicitud de Conciliación con el Municipio de Piedecuesta, ante el Procurador Delegado ante lo Contencioso Administrativo. (Véase anexos Pág. 185) Solicitud de conciliación presentada ante el Procurador Delegado ante lo Contencioso Administrativo)

Esta solicitud contiene:

1. Los hechos, son similares a los presentados en la petición ante el municipio de Piedecuesta, pero adicional a ello se relata lo sucedido con la petición presentada, la apelación al acto administrativo y las respuestas por parte del municipio.

2. Los fundamentos jurídicos y jurisprudenciales con los que se refuerza la petición

3. La petición: que se lleve a cabo la respectiva Audiencia de Conciliación

4. Estimación de la cuantía. (para el Caso de la Docente Gladys Stella Vargas, se fijo en \$20.000.000)

5. Acción eventual: consiste en manifestar que de declararse fallida la conciliación, se instaurará la respectiva demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

6. Notificaciones y anexos.

En el caso analizado de la Docente Gladys Stella Vargas, la solicitud de conciliación se radicó el 15 de marzo de 2010, el 05 de abril de 2010 se resuelve la solicitud y fija como fecha de audiencia el 19 de mayo de 2010.

### **3. ACERCAMIENTO A LAS AUTORIDADES CONOCEDORAS DEL TEMA**

#### **3.1 APROXIMACIONES**

Con el objetivo de conocer las diferentes posturas sobre la contratación docente mediante vínculos contractuales, nos remitimos a algunas fuentes, entre ellas: la Coordinación Jurídica de la Secretaria de Educación de Santander, a las Directivas del Sindicato de Educadores de Santander (SES) y al actor de la demanda de Constitucionalidad de la Ley 60 de 1993. (Sentencia C-555 de 1994) Estas personas conocedoras del tema, nos hablaron de la forma como se ha venido contratando la labor docente, los efectos de esta contratación y cuáles han sido sus acciones frente a esta situación.

#### **Coordinador Jurídico de la Secretaria de Educación Departamental**

Entrevista (Véase Anexos Pág. 155)

Consideraciones:

Del dialogo con el Coordinador Jurídico de la Secretaria de Educación de Santander, se pueden extraer aportes muy interesantes.

El coordinador explica que fue en virtud del congelamiento de las plazas docentes hacia el año de 1989, que los entes territoriales iniciaron la vinculación docente mediante Contratos de Prestación de Servicios. Se hacía atendiendo a la necesidad del servicio principalmente, pues la cobertura debía ampliarse. Con eso el Departamento no aumentaba la planta de cargos y si podía asumir las responsabilidades de la Educación.

Pese a lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-555 de 1994, el Departamento siguió vinculando por Prestación de Servicios a los docentes,

porque no tenía otra salida. Los padres de los niños estaban tutelando el derecho a la educación.

Dentro de los efectos de la contratación docente, resalta la prescripción trienal, donde a partir del 2004 se estable que no hay lugar a prescripción de los derechos laborales sino desde el momento en que por sentencia se concede el reconocimiento de dichos derechos. Por lo tanto reconoce que el Departamento se ha visto enfrentado al pago de grandes condenas, por el gran número de demandas presentadas por los docentes solicitando el pago de prestaciones sociales y demás acreencias no reconocidas durante el tiempo del contrato.

Precisa el coordinador jurídico que hasta el 2002 se vinculo docentes por medio de Contratos de Prestación de Servicios, no es posible ver en la actualidad algún docente vinculado de esta forma. Ahora de acuerdo con la Ley 715 de 2001, se contrata el servicio de educación por medio de Contrato de Prestación de Servicios Educativos, ya no lo hace el ente territorial directamente con el docente.

Finalmente considera el coordinador jurídico, que no hay lugar a la responsabilidad disciplinaria por parte del funcionario que realizó dicha contratación, ya que se atendió a la necesidad del servicio, al aumento en la cobertura.

## **Directiva del Sindicato de Educadores de Santander (S.E.S)**

Entrevista (véase anexos 159)

Consideraciones.

Para la directiva sindical la violación a las garantías mínimas laborales a los llamados docente temporales fue evidente. Resalta el no pago de aportes a salud y pensión. Lo que sin duda menoscabó la vida en condiciones dignas de estos docentes.

El sindicato siempre luchó por la mejoría en las condiciones de los docentes, hasta cuando se expidió la Ley 60 de 1993, consideran esta Ley como una reivindicación de los derechos de las docentes que prestaron sus servicios por mucho tiempo en condiciones precarias.

Si el municipio contrató por prestación de servicios, no lo hizo siempre atendiendo a la necesidad del servicio, porque hay docentes que permanecieron vinculados por Contrato de Prestación de Servicios desde 1989 hasta el 2001 y debió a la Ley 715 de ese mismo año, de lo contrario seguían existiendo docentes vinculados de esa manera. Si no se podían crear las plazas, los nombramientos debieron hacerse en provisionalidad y no por Prestación de Servicios como se hizo con tantos docentes.

**Actor de la Demanda de Inconstitucionalidad contra la Ley 60 de 1993.  
(Sentencia C-555 De 1994)**

Entrevista (véase anexos pág. 161)

**Consideraciones**

Para el Actor de la demanda de Inconstitucionalidad contra la Ley 60 de 1993, el problema de la contratación de personal docente por medio de Órdenes de prestación de servicios, se debió a la ineficacia del Gobierno Nacional de implementar programas, políticas y planes educativos que permitieran la vinculación de Docentes a la planta de personal docente de la nación, aunado lo anterior ante la falta de la concreción de la descentralización educativa que pregonaba la Ley, por cuanto él considera, que si bien la Ley facultaba a los Municipios para la creación de planta de los docentes, las entidades territoriales no contaban con los recursos para adelantar tales planes de incorporación.

Aduce también que los triunfos que se concretaron en la Ley 60 de 1993 y en la Ley 715, obedeció a la presión política que se gestó al interior de FECODE, y al accionar de los abogados de los docentes, que permitieron por intermedio de la acciones legales pertinentes, hacer respetar los derechos mínimos e irrenunciables de los docentes.

Otro aspecto importante y que se puede destacar de la entrevista al Dr David Zafra, es que el problema de la Educación en Colombia obedece a un problema sociológico, que se reviste de tinte político, el cual ha sido tomado como bandera de muchos políticos de turno que una vez llegan al poder desconocen todas las promesas hechas en campaña electoral, lo que crea expectativas en la gente y se traduce en un menor interés que sus hijos y ellos mismos participen en el proceso de educación.

#### **4. CONCLUSIONES DEL TRABAJO DE CAMPO**

El trabajo de campo nos permito conocer personalmente la situación vivida por los docentes, conocer de la fuente directa la manera como se realizó la vinculación con el municipio de Piedecuesta, y obtener las pruebas de dichas vinculaciones (Contratos, Certificaciones, Peticiones, Respuestas de la Alcaldía, etc.).

Una vez contrastadas las diferentes opiniones de las personas concedoras del tema, podemos observar que las administraciones vincularon a docentes por medio de Órdenes de Prestación de Servicios, debido a la imposibilidad de vincularlas a la nómina de la Nación. Si bien la normatividad vigente, les permitía crear los cargos dentro de sus plantas de personal, por falta de voluntad política o por falta de presupuesto, esto nunca se llevó a cabo, circunstancias que permitieron la proliferación de vinculaciones docentes por medio de Contratos de Prestación de Servicios. Situación que permitió que la contratación del personal docente, quedara en cabeza de las administraciones de turno, lo que conllevó, a que los servidores encargados de la administración del personal docente manipularan a su arbitrio la contratación, esto sin tener en cuenta la prestación del servicio educativo, y los derechos y las garantías mínimas e irrenunciables que estos desconocían al poner en practica la contratación de personal docente por medio de Órdenes de Prestación de Servicios,

La prohibición de la Nación de modificar las plazas docentes, a nuestra manera de ver, lo que pretendía era desestimular la vinculación de docentes a su planta de cargos, y estimular a los municipios para que en un momento de autogestión logaran la conformación de las plantas de personal docente del Municipio. Pero eso no fue precisamente lo que hizo el municipio.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **SÍNTESIS Y RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

Dentro del presente trabajo de investigación además de resolver el problema jurídico, nos permitimos analizar otras situaciones relacionadas con dicho problema. Además de estudiar la vulneración a la Moralidad Administrativa, es importante analizar el Régimen Disciplinario, y la Responsabilidad Fiscal, para determinar si frente a la situación expuesta en el planteamiento del problema, es viable responsabilizar a los Servidores Públicos.

#### **1. RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA Y FISCAL DEL SERVIDOR PÚBLICO RESPONSABLE DE LA CONTRATACIÓN DOCENTE.**

##### **RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA**

Los Servidores Públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes, así como por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Si tanto las autoridades como los particulares, no se hallan sujetos al imperio de la Ley, no es posible pensar que nos encontramos en un Estado de Derecho.

La Carta Política es muy clara y enfática al señalar, que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuye la Constitución y la Ley, y siempre al servicio de la comunidad y el Estado. Su responsabilidad y la forma como ésta se hace efectiva, se entienden determinadas por la Ley.

Siguiendo lo expresado por la Corte Constitucional en sentencia C-631 de 1996, ponencia del Dr. Antonio Barrera Carbonell: La Función Pública, implica el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines. Se dirige a la atención y

satisfacción de los intereses generales de la comunidad, en sus diferentes órdenes y, por consiguiente, se exige de ella que se desarrolle con arreglo a unos principios mínimos que garanticen la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad, que permitan asegurar su correcto y eficiente funcionamiento y generar la legitimidad y buena imagen de sus actuaciones ante la comunidad.

De esta forma, los Servidores que accedan al ejercicio de la Función Pública, deben reunir ciertas calidades y condiciones, para que sus acciones estén acordes con el bien común y los intereses de la colectividad, objetivos de la Función Pública.

Descendiendo a la situación planteada, se analiza si el Servidor Público encargado de la contratación de personal, en este caso Docente, desconoce los principios de la Función Pública y constituye su actuar, una violación al régimen disciplinario de los Servidores Públicos.

El Código Disciplinario Único, en su Artículo 22 expone lo que se considera como Garantía de la Función Pública y prescribe lo siguiente: “El sujeto disciplinable, para salvaguardar la Moralidad Pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes”<sup>58</sup>.

Así mismo, dentro de los deberes del Servidor Público se encuentra el de “Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las

---

<sup>58</sup> Código Disciplinario Único. Legis Editores. 2009. -Negrilla y Subrayado nuestro-

leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”<sup>59</sup>.

El caso particular del Servidor Público de una entidad territorial encargado de la vinculación de personal para la efectiva prestación del servicio educativo, que recurre al Contrato de Prestación de Servicios como modalidad de contratación de la Administración, debe analizarse desde tópicos como el reconocimiento de principios constitucionales, la correcta aplicación y utilización de presupuestos legales, y la eficacia en la función desempeñada. Por lo tanto, para que en la Función Pública se asegure el correcto y eficiente funcionamiento y se genere legitimidad en la colectividad, se exige que ésta sea desarrollada con arreglo a unos principios mínimos que garanticen la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad etc. De acuerdo con esto, no se encuentra ajustada a la Constitución ni a la Ley, la conducta del funcionario que vincula por medio de Contratos de Prestación, un servicio tan esencial en la Función Pública, como es la Educación.

La autonomía que posee la autoridad administrativa, es notoriamente restringida frente a disposiciones de derecho público. Contratar o no, bajo ninguna circunstancia, es una decisión completamente libre. La vinculación debe atender en primer lugar, a la necesidad del servicio que se piensa contratar, pero dicha vinculación debe estar sujeta a los procesos de selección objetiva del contratista, en aquellos eventos en los cuales la Ley previamente lo ha autorizado. Pero cuando la Ley y la jurisprudencia han proscrito la contratación por prestación de servicios, para el ejercicio de funciones públicas de carácter permanente, de forma tal que, “la relación jurídica con quien se contrata es totalmente distinta a la que surge de la prestación de servicios derivada de la relación laboral y de los

---

<sup>59</sup> Código Disciplinario Único. Legis Editores. 2009. -Negrilla y Subrayado nuestro-

elementos propios del contrato de trabajo” no puede ningún Servidor Público desconocer esta prohibición, porque precisamente la Ley ha regulado con detenimiento el Contrato de Prestación de Servicios y ha tomado medidas para darle una identidad propia, diferenciándolo del contrato de trabajo. Lo anterior es explicable por las graves implicaciones que para el Estado tiene la desnaturalización de ese contrato y la generación irregular de relaciones laborales.

Si así se hiciere, estaríamos frente a una falta que para el Código Disciplinario Único, es considerada como gravísima.

Art. 48, Código Disciplinario Único. Numeral 29: Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales. (El subrayado es nuestro).

La Corte Constitucional en el año 2003, mediante la Sentencia C-094 con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño, resuelve una demanda de inconstitucionalidad interpuesta sobre este mismo numeral, el 29 del artículo 48 del Código disciplinario Único. En esta demanda, el actor pretende la eliminación de dicho numeral, dentro de las faltas gravísimas contempladas en el Código Disciplinario. Argumenta que dicha disposición genera confusión en cuanto al alcance de las excepciones consagradas, pues se ignora si de acuerdo con ellas se pueden celebrar Contratos de Prestación de Servicios caracterizados por la subordinación del contratista a pesar de que ella no es permitida por el régimen contractual. Además, que la norma demandada viola los principios de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de la Función Pública pues la falta de claridad conceptual equivale a establecer una presunción de falta disciplinaria siempre que se celebre un Contrato de Prestación de Servicios, fomentándose con ello el progresivo abandono de esa figura, que generaría efectos negativos para el funcionamiento de la administración.

Los argumentos esgrimidos por la Corte resuelven claramente la constitucionalidad de la norma.

“(…) 1. La generación de relaciones laborales con ocasión de la suscripción de contratos de prestación de servicios involucra el desconocimiento del régimen de contratación estatal pues éstos sólo se trastocan en relaciones de esa índole si se les imprime carácter intemporal o si se incluyen cláusulas que subordinan al contratista a la administración, situaciones que son completamente ajenas a ese régimen contractual.

2. Con ese proceder se desconocen múltiples disposiciones constitucionales referentes a la función pública pues de acuerdo con ellas no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en Ley o reglamento (Artículo 122); los servidores públicos ejercen sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la Ley y el reglamento (Artículo 123); el ingreso a los cargos de carrera se hará previo cumplimiento de estrictos requisitos y condiciones para determinar los méritos y calificaciones de los aspirantes (Art. 125) y la Ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva (124).

3. En tercer lugar, se vulnera el régimen laboral porque se propicia la vinculación de servidores públicos con desconocimiento del régimen de ingreso a la función pública y se fomenta la proliferación de distintos tratamientos salariales y prestacionales con la consecuente vulneración de los derechos de los trabajadores.

4. En cuarto lugar, se desconoce el régimen presupuestal pues se prevén cargos remunerados sin que estén contemplados en la

respectiva planta de personal y sin que se hayan previsto los emolumentos necesarios en el presupuesto correspondiente.

Finalmente, se causa un grave detrimento patrimonial al Estado pues como consecuencia de esas relaciones laborales, irregularmente generadas, se promueven demandas en su contra que le significan el pago de sumas cuantiosas”<sup>60</sup>.

La administración no está legalmente autorizada para celebrar un Contrato de Prestación de Servicios que en su formación y ejecución exhiba las notas de un Contrato de Trabajo. De crearse un acto semejante o de producirse su mutación en ese sentido, se ingresa en el campo de la patología de este típico contrato administrativo y en la ilegalidad de la correspondiente actuación o práctica administrativa, sin perjuicio de los derechos y garantías del trabajo que aun bajo este supuesto haya podido generarse. (Corte Constitucional. Sentencia 053 de 1993).

Para la Corte, no existen argumentos que justifiquen la eliminación de la disposición acusada. La disposición es clara, el Servidor Público que con su acción, dé lugar a esa contratación proscrita, se hará merecedor de la correspondiente sanción disciplinaria. Lo anterior no es una disposición de aplicación absoluta, la misma norma establece la excepción, en los casos en los cuales la Ley faculta ese proceder.

En el caso particular que se analiza, la contratación en el municipio de Piedecuesta de los docentes por medio de prestación de servicios ocurrió hacia el año 1989 y hasta finales del 2002. Lapso en el cual, de acuerdo a importantes y trascendentales fallos de la Corte Constitucional, el Contrato de Prestación de Servicios de ninguna manera, podía ser utilizado para la vinculación de personal

---

<sup>60</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 2003. MP. Jaime Córdoba Triviño

que fuera a desempeñarse en funciones de carácter permanente y sujeto a una relación de subordinación. Para ese momento ya se encontraba absolutamente regulado el Contrato de Prestación de Servicios, dándole una identidad propia, y diferenciándolo del Contrato de Trabajo.

La falta del Servidor Público no está determinada por la sola suscripción de un Contrato de Prestación de Servicios, lo es por el desconocimiento a normatividad referente a la contratación estatal, a la Función Pública y al régimen laboral de los Servidores Públicos y por la consecuente generación de relaciones laborales irregulares, de tratamientos laborales diferenciados y de cuantiosas demandas y condenas contra el Estado.

La ilicitud sustancial de una falta disciplinaria está determinada por la afección del deber funcional del Servidor Público. En el caso bajo estudio, se cumple el presupuesto de la afectación al deber funcional, se han suscrito de forma irregular Contratos de Prestación de Servicios, los cuales han generado un gran número de consecuencias negativas para la administración, no se observa prevalencia del interés general en el ejercicio de la Función Pública. Por lo tanto, elevar ese comportamiento a la calidad de falta disciplinaria es legítimo en cuanto a él le es inherente la afección del deber funcional del Servidor Público.

La responsabilidad del Servidor Público es palpable, no solo porque trasgrede la Constitución y la Ley, sino por no contribuir con el cumplimiento de los fines de la Función Pública.

La Corte Constitucional logra sintetizar todo lo anterior con un excelente argumento, que a su vez nos permite confirmar que hay lugar a la responsabilidad disciplinaria por parte del Servidor Público responsable de la Indebida contratación.

“Una administración eficiente y eficaz, sin reducir la calidad del servicio y expropiar el recurso humano - el más valioso de todos -, fácilmente encontrará rubros y posibilidades para disminuir, hasta donde sea posible, el costo de la prestación de un servicio público. Es evidente que no consulta el interés general, pese a su aparente ventaja, la modalidad contractual como opción complementaria de la estatutaria. Definitivamente, no es ésta la forma de servir al interés general. Por el contrario, se lo sacrifica, al cifrar la obtención de un ahorro en la plusvalía que el Estado, con manifiesta violación de los derechos fundamentales, extrae a un grupo de maestros y profesores”<sup>61</sup>.

## **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

Cuando el Estado condenado, en virtud de una sentencia judicial que declara la existencia del Contrato Realidad por el tiempo que un docente estuvo vinculado por medio de Órdenes de Prestación de Servicio, y ordena a título de indemnización el pago de las prestaciones sociales a las que tiene derecho un docente, se genera sin duda, una disminución en el patrimonio público. Por ello se analiza, la responsabilidad del Servidor Público que con su actuar provocó estas condena contra el Estado.

Para iniciar este estudio debemos precisar los conceptos en los que se funda la responsabilidad de los servidores del Estado y las posibilidades que este último tiene de repetir contra aquel que ocasionó un perjuicio en el patrimonio estatal, y así definir si tiene cabida la responsabilidad patrimonial del Servidor Público que dio lugar a dicha forma de contratación.

La responsabilidad tiene su fundamento constitucional en el artículo 6 de la Carta Política, la cual establece que Los particulares sólo son responsables ante las

---

<sup>61</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 555 de 1994. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

La Constitución Política de 1991, estableció que el Estado respondería patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, cláusula que consagró la responsabilidad del Estado y de todos sus agentes. El artículo 90 de la Carta Política estableció que en el evento de ser condenado el Estado a reparación patrimonial de uno o tales daños, que hayan sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente del Estado, se podrá repetir contra el agente que lo ocasiono. Estableciendo en esta preceptiva la acción de repetición en cabeza del Estado contra sus Servidores Públicos a fin de reclamar lo que éste haya pagado en ocasión a la conducta dolosa o gravemente del servidor.

Esta acción fue reglamentada por el legislador en la Ley 678 de 2001<sup>62</sup>, la cual regulo la responsabilidad patrimonial de los Servidores y ex Servidores Públicos y de los particulares que desempeñen Funciones Públicas. Esta disposición consagró que la acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del Servidor o ex Servidor Público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, estando orientada esta acción a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la Función Pública. Para determinar la procedencia de la Acción de repetición contra Servidores o ex Servidores Públicos, tanto la Constitución Política colombiana como la Ley 678 de 2001 establecieron que la conducta del servidor que dio origen a la condena se hubiese dado con dolo o culpa grave, estimando la Ley 678 de 2001 en sus artículos 5 y 6 que se entendería por dolo y culpa grave.

---

<sup>62</sup> Ley 678 de 2001, publicada en el Diario Oficial No. 44.509, de 4 de agosto de 2001

## ARTÍCULO 5o. DOLO.

La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.

Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:

1. Obrar con desviación de poder.
2. Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento.
3. Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración.
4. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.
5. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.

## ARTÍCULO 6o. CULPA GRAVE.

La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la Ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.

Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:

1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.
2. Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.
3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.

Culpa o dolo que tienen que ser calificados en la conducta del Servidor Público para estimar si procede la acción de repetición contra el servidor que dio origen a la sanción. Otro elemento que se debe observar es la caducidad de la acción, para el efecto la acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la entidad pública; momento desde el cual, podrá exigir el Estado el reintegro de lo que tuvo que pagar.

La norma estima que la modalidad de la conducta del Servidor Público tiene que revestirse de Dolo o Culpa grave para que la acción de repetición sea procedente, de no ser así, no podría iniciarse la repetición contra el Servidor Público por la condena que el Estado haya pagado.

Una vez analizado el tratamiento que la jurisdicción ha dado al caso de los docentes que estuvieron vinculado por medio de Contratos de Prestación de Servicios, encontramos que esta clase de contratación estaba proscrita, manifestándose en ella un desconocimiento pleno de la relación que se pretendía encubrir, además de claros visos de desviación de poder y desconocimiento de las normas en las que se debía de fundar la contratación del personal docente, que si bien, estuvo vinculado por medio de una figura propia de la contratación Estatal, estaba vedada para la Función Pública que los docentes venían desempeñando, por tratarse de una prestación de un servicio público de carácter permanente y que estaba ejecutando funciones propias de los docentes que se encontraban en una vinculación legal y reglamentaria, desconociendo según lo anterior, los numerales 1, 2 y cuarto del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993, criterio legales que se desconocen de manera abierta y flagrante, por cuanto el representante municipal desconoció una situación de hecho y de derecho, que no es otra que el encubrimiento de una relación laboral por medio de un contrato estatal, planteando

desde ya que efectivamente existe responsabilidad de los agentes en esta modalidad de contratación.

## **RESPONSABILIDAD FISCAL**

Una vez expuestas las características para estimar procedente la acción de repetición en contra de un servidor público que dio origen al pago de una condena, debemos precisar los parámetros de la procedencia de la responsabilidad fiscal. Para que la actuación del agente se configure como responsabilidad fiscal, esto es, si la actuación del Servidor Público, dio lugar con su accionar a un desmedro del patrimonio público, la Ley 610 de 2000<sup>63</sup>, estableció que para que proceda un proceso de responsabilidad fiscal se debe desconocer la gestión fiscal, entendiendo por esta:

Se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

En consideración a lo anterior, cuando un Servidor Público hace un mal manejo de los recursos públicos, da lugar a un daño fiscal y su consecuente reparación, la

---

<sup>63</sup> Ley 610 de 2000, publicada en el Diario Oficial No. 44.133 de 18 de agosto de 2000

cual consiste en el proceso de Responsabilidad fiscal que el Estado inicia en contra del servidor que dio origen al daño fiscal para obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizó la indebida gestión fiscal.

Para hablar si existe responsabilidad fiscal tenemos que verificar si se cumple en cada caso concreto con los siguientes elementos:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Una vez se ha determinado la modalidad de conducta del servidor, y a efectos de estimar si hay responsabilidad fiscal de parte del Servidor Público, debemos considerar si existió un verdadero daño patrimonial entendiendo por daño patrimonial al Estado, tal como lo hace el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000 al establecer que:

La lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Tal como se desprende de lo anterior, consideramos existe un detrimento patrimonial al Estado, en cada una de las condenas que la jurisdicción hace al pronunciarse sobre la existencia de la relación laboral que fue encubierta por los Contratos de Prestación de Servicios, por cuanto es el Estado el llamado a resarcir

a título de indemnización las prestaciones sociales que las entidades territoriales no cancelaron al ocultar la relación laboral que subyacía en la vinculación de los docentes. Además, por cuanto la sentencia condenatoria a cargo del Estado, revela que la gestión realizada por el Servidor Público, no se ciñó a los parámetros establecidos legalmente, y mucho menos a los criterios que desde la misma Corte Constitucional se establecía en lo que respecta a la vinculación de docentes por medio de contratos Estatales, siendo entonces la actuación del Servidor Público, abierta y flagrantemente desconocedora de los fines esenciales del Estado.

## 2. ¿PROCEDE LA ACCIÓN POPULAR PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS INDIVIDUALES DE CARÁCTER LABORAL?

La Acción Popular es un mecanismo constitucional, autónomo e independiente, con el cual es posible asegurar una protección judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos, afectados o amenazados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular. Contiene un carácter preventivo y garantista, con el cual se proporcionó al ciudadano común de un conjunto de instrumentos judiciales propicios para la defensa de sus garantías mínimas a nivel colectivo.

“Las acciones populares fueron consagradas en el Art. 88 de la Constitución Política, como un instrumento tutelar del interés público, donde radica el gran valor que tienen para la comunidad; su finalidad es ser un medio procesal de protección de derechos e intereses colectivos ante una autoridad judicial”<sup>64</sup>.

Por medio de las Acciones Populares, cualquier persona natural o jurídica que desee defender los intereses que le son comunes a la colectividad, puede hacerlo ante los jueces, obteniendo una pronta y efectiva protección judicial de sus derechos y los de la comunidad afectada.

Por otro lado, los derechos e intereses colectivos son aquellos que se predicen de una colectividad difícil de determinar, como nación, pueblo, sociedad, comunidad internacional, etc. "Persiguen garantías para la humanidad considerada globalmente. No se trata en ellos de individuos como tal y en cuanto ser social, sino de la promoción de la dignidad de la especie humana en su conjunto"<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Londoño Toro, Beatriz. (2004) Eficacia de las Acciones Constitucionales en defensa de los Derechos Colectivos. Centro Editorial Universidad el Rosario. Bogotá. Pág. 28-30

<sup>65</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-08 de 1992. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

Expone el Consejo de Estado en Sentencia (AP) 2693 de 2004, que el derecho colectivo no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen. El derecho colectivo es el que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una o varias personas determinadas.

Cuando nos referimos a derechos de carácter laboral, necesariamente hacemos referencia al vínculo o relación particular entre el trabajador y empleador, o entre el contrato simulado entre contratante y contratista. De estos eventos, derivan en forma espontánea intereses particulares producto de ese nexo de naturaleza bilateral, como sería la demanda de ciertas garantías laborales por parte del trabajador o el requerimiento por parte del empleador, del cumplimiento de tareas y compromisos previamente adquiridos.

Siguiendo la Sentencia **AP-0388 de 2009**, al sentir del Consejo de Estado, No deben confundirse los derechos colectivos con los individuales comunes a un grupo de personas determinadas o determinables. La distinción entre intereses subjetivos y colectivos de un grupo depende de la posibilidad de apropiación exclusiva de los objetos o bienes materiales o inmateriales involucrados en la relación jurídica.

Así, de los derechos colectivos puede afirmarse que a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás; en tanto que en relación con los derechos individuales, cada uno de los sujetos que pertenecen al grupo puede obtener la satisfacción de su derecho de forma individual y en momento diferente o puede ejercerlo con exclusión de los demás, y sólo por razones de orden práctico pueden reclamar conjuntamente la indemnización cuando han sufrido un daño por una causa común, sin perjuicio de las acciones individuales que cada uno pueda iniciar.

Utilizar el mecanismo constitucional de la Acción Popular, con la única pretensión del reconocimiento y pago de ciertos derechos y garantías de carácter laboral, no resultaría procedente. La Acción Popular tiene una naturaleza claramente definida, y aunque los derechos colectivos no tengan el carácter de taxativos, difícilmente podríamos considerar derecho colectivo, aquellos derechos y garantías laborales, propias lógicamente, de una relación laboral.

Lo que si se lograría por ser procedente, es pretender con la Acción Popular la nulidad de ciertos actos administrativos, cuando sean estos actos los generadores de la vulneración a los intereses de la comunidad. Y como en el asunto objeto de investigación, se ve afectado el grupo de trabajadores docentes, así como se ordena cesar la vulneración al derecho colectivo, debe la jurisdicción igualmente, restablecer los intereses de las personas involucradas en dichos actos administrativos. Pues no respondería a los principio de celeridad y economía procesal someter a estas personas afectadas, por los actos ilegales de la administración y que terminan en la nulidad de lo actuado, a nuevas acciones judiciales para pretender el restablecimiento de sus derechos. Si se ordena tomar medidas efectivas para cesar la vulneración al derecho colectivo, se requiere que dichas medidas se extiendan a la situación de los sujetos afectados. La autoridad judicial no puede ser ajena a los efectos de una nulidad producto de la ilegalidad, y mucho menos cuando está de por medio el mínimo vital de las personas, la efectiva prestación del servicio público de la educación y el cumplimiento de los fines esenciales de la Administración Pública.

Igualmente resulta procedente la Acción Popular, frente a las irregularidades cometidas por los Servidores Públicos, quienes en ejercicio de sus funciones desconocen abiertamente la Constitución y la Ley, vulnerando el derecho colectivo a la Moralidad Administrativa. Siendo del caso, la denuncia previa por responsabilidad disciplinaria y fiscal contra el Servidor Público.

### **3. VULNERACIÓN DE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA POR PARTE DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA PRODUCTO DE LA VINCULACIÓN DOCENTE POR MEDIO DE CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.**

Por Moralidad Administrativa entendemos, al ejercicio de la Función Administrativa conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, determinadas por la satisfacción del interés general. Por ello la vulneración de la Moralidad Administrativa implica el desconocimiento por parte de los Servidores Públicos de la Constitución y la Ley, como también la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Luego de la anterior precisión, apoyados en el estudio normativo, doctrinario y jurisprudencial, así como del trabajo de campo realizado con los docentes de Piedecuesta y algunas autoridades conocedoras del tema, procedemos a determinar -si la administración municipal de Piedecuesta, en ejercicio de la actividad contractual docente, desconoció la Moralidad Administrativa-.

Es importante señalar, que la educación es una necesidad colectiva y a su vez, un servicio público a cargo del Estado. Por lo tanto, a éste en virtud de su función nominadora se le ha encargado de la vinculación del personal docente para la efectiva prestación de tan importante servicio público.

La docencia tiene la característica de ser una actividad de carácter permanente y dependiente, el servicio se presta en forma personal y de manera subordinada al cumplimiento de los reglamentos propios del servicio público de la educación, cumpliendo su actividad conforme a las directrices impartidas por las autoridades educativas y sin gozar de independencia con respecto a la actividad desarrollada.

El Municipio de Piedecuesta hacia el año 1989 inicia la práctica de contratar los servicios de los denominados “docentes temporales” por medio de Contratos de

Prestación de Servicios. La extensión del Contrato de Prestación de Servicios como modalidad de contratación, rápidamente adquirió una dimensión significativa, no solo a nivel de Piedecuesta sino en todo el país, pues tal como lo certifica el primer censo de maestros y funcionarios del sector educativo que ya en 1991, de un total de 243.393 empleados, indicaba que 21.920 eran contratistas (Documento, “avances del plan de recursos humanos y del censo de maestros y funcionarios del sector educativo”, Santa Fe de Bogotá, D.C, octubre de 1991)<sup>66</sup>.

El Contrato de Prestación de Servicios posee unas características propias, que lo diferencian de las demás modalidades de contratación. Corresponde a la naturaleza del Contrato de Prestación de Servicios, principalmente la autonomía e independencia en el desarrollo de la actividad objeto del contrato, disponiendo así, el contratista de un amplio margen de discrecionalidad, en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización, según las estipulaciones acordadas.

En virtud de esta autonomía e independencia del contratista, la normatividad sobre el Contrato de Prestación de Servicios, establece claramente que dentro de esa modalidad de contratación no habrá lugar al surgimiento de relación laboral, sencillamente porque está lejos de contener aquellos 3 elementos presentes en dicha relación.

La Administración municipal de Piedecuesta dio un uso indebido al Contrato de Prestación de Servicios, lo aplicó a la vinculación de personal para el desempeño de una actividad absolutamente dependiente y subordinada, además con carácter permanente como lo es la docencia

Consideramos entonces, en primer lugar, que con este proceder la administración promovió la desnaturalización del Contrato de Prestación de Servicios,

---

<sup>66</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-555 de 1994. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

generándose una situación de carácter permanente, acentuada por la marcada tendencia de deslaborización y desregularización del trabajo, acudiendo a formas jurídicas simuladas, que estimulaban otros vínculos, desconociendo la relación laboral.

La vinculación mediante Contrato de Prestación de Servicios afectó de manera ostensible las posibilidades reales del trabajador contratista frente al trabajador asalariado, desdibujándose de esta manera la verdadera esencia del Estado Social de Derecho, plasmado en la Carta Política de 1991.

Al respecto resulta importante destacar lo manifestado por la Corte Constitucional en sentencia C-449 de 1992, ponencia del Dr. Alejandro Martínez Caballero.

La concepción clásica del Estado de derecho no desaparece sino que viene a armonizarse con la condición social del mismo, al encontrar en la dignidad de la persona el punto de fusión. Así, a la seguridad jurídica que proporciona la legalidad se le aúna la efectividad de los derechos humanos que se desprende del concepto de lo social. El respeto por los derechos humanos, de un lado, y el acatamiento de unos principios rectores de la actuación estatal, por otro lado, constituyen las consecuencias prácticas de la filosofía del Estado social de derecho. En este sentido el concepto de Estado social de derecho se desarrolla en tres principios orgánicos: legalidad; independencia y colaboración de las ramas del poder público para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado; y criterios de excelencia.

La distorsión del Contrato de Prestación de Servicios y la producción irregular de relación laborales, representaron graves consecuencias para la supremacía constitucional, la legalidad y para la estabilidad de un orden justo.

En primer lugar, la actuación de los Alcaldes y Concejales de turno, como partícipes de la contratación docente en el municipio de Piedecuesta, motivó un

desplazamiento de la atención al interés general que debe primar en el ejercicio de la Función Pública. Se atendieron intereses particulares, alejándose del deber ser de la Administración. Se desconoció un fin estatal, el cual es propender por la realización de un trabajo estable, digno y bien remunerado. Así como también, la efectiva prestación del servicio de educación.

En segundo lugar, la desviación de poder, observada en ese juego de maquinarias políticas, provocó una clara violación al principio de igualdad. El tratamiento otorgado a los docentes contratistas fue discriminatorio, pues la actividad docente es una sola y está al servicio de la educación. Al igual que el docente vinculado legal y reglamentariamente debía atender las directrices impartidas por las entidades territoriales, y por el Ministerio de Educación, el docente bajo la calidad de contratista atendía todos los requerimientos que en razón a su labor hacían las autoridades; los docentes contratistas realizaban la misma actividad y cumplían con las mismas funciones de los docente de planta. La diferenciación radicó en el sometimiento a regímenes diferentes; al contratista se le colocó en una situación desfavorable desde el punto de vista económico y normativo.

Existió una gran disparidad de tratamientos, frente a una misma categoría de sujetos (docentes) y de actividad (enseñanza en establecimientos educativos estatales). La actividad de los docentes contratistas, pese a su forma de vinculación, era permanente y sobre ellos se soportaba gran parte del servicio público educativo. Entonces, ¿podía mantenerse un tratamiento diferenciado entre los docentes, pese a que los contratistas en una situación desfavorable realizaban la misma actividad material que los docentes sujetos al régimen legal y reglamentario, más favorable económica y funcionalmente?

La Corte Constitucional en sus providencias ha reiterado el principio constitucional de la igualdad ante la Ley. No obstante, ha señalado que el tratamiento jurídico

distinto se justifica si existe una diferencia razonable entre los supuestos de hecho materia de comparación y si aquél es proporcional y adecuado a la misma<sup>67</sup>.

Desde el punto de vista de la actividad material ejecutada por los docentes, no existió diferencia razonable. Como ya se indicó, la situación presentada era: igualdad de sujetos e igualdad en las actividades de la labor docente. Es así como el tratamiento desigual nunca tuvo justificación y aun más, tratándose de una diferencia tan marcada frente a la remuneración, prestaciones sociales y demás obligaciones.

La Corte Constitucional realiza un excelente análisis frente al trato diferenciado dado a los docentes “temporales” contratados por Prestación de Servicios. Para la Corte:

“Desde la perspectiva del menor costo económico, se justifica mantener docentes-contratistas junto a docentes-empleados públicos. La contratación administrativa, evita el pago de prestaciones sociales y, en cierta medida, hace menos onerosa la financiación del servicio educativo. Dada una partida presupuestal máxima, si sólo fuese posible la vinculación estatutaria, el número de docentes y, por ende, la cobertura del servicio, sería inferior a la que se tendría de mantenerse también la posibilidad de la vinculación contractual. Puede agregarse que la conservación de la opción contractual beneficiaría a la población potencial con necesidades educativas insatisfechas y, también, en cierta medida, a los educadores potenciales que requieren trabajar.

La diferencia originada en el menor costo económico, principalmente causada por la falta de reconocimiento de prestaciones sociales, no obstante la naturaleza laboral de la actividad efectivamente cumplida por los docentes-temporales, confrontada a la luz de la Constitución, se torna irrazonable y contraria a sus mandatos. El trabajo, así beneficie al Estado, genera derechos y obligaciones irrenunciables. Las prestaciones sociales, corresponden a un concepto de derecho mínimo establecido en las normas laborales, que es

---

<sup>67</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-555 de 1994. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

irrenunciable (CP art. 53). Sin perjuicio de que el Juez ordinario, en cada caso concreto, pueda hacer prevalecer la naturaleza laboral de una determinada relación, el legislador carece de libertad frente a la realidad del trabajo subordinado y no puede, sin más, desconocer su existencia y despojarla de las consecuencias y garantías que le son inherentes.

Los menores costos laborales del servicio público educativo, representan quizá posibilidades de conservar o ampliar la cobertura existente. La función administrativa y la atención de los servicios públicos, se desarrollan con fundamento en el principio de economía (CP art. 209). Sin embargo, el ahorro y la economía, de suyo loables, no lo son cuando su condición de posibilidad se deduce simplemente del sacrificio de los derechos fundamentales de unas pocas personas que deben soportar injustificadamente una carga social desigual e inequitativa. La economía en la función administrativa a la que se refiere la Constitución no es aquella que se produce a expensas de la dignidad humana.

Una administración eficiente y eficaz, sin reducir la calidad del servicio y expoliar el recurso humano - el más valioso de todos -, fácilmente encontrará rubros y posibilidades para disminuir, hasta donde sea posible, el costo de la prestación de un servicio público. Es evidente que no consulta el interés general, pese a su aparente ventaja, la modalidad contractual como opción complementaria de la estatutaria. Definitivamente, no es ésta la forma de servir al interés general. Por el contrario, se lo sacrifica, al cifrar la obtención de un ahorro en la plusvalía que el Estado, con manifiesta violación de los derechos fundamentales, extrae a un grupo de maestros y profesores”<sup>68</sup>.

Apoyados en lo anterior, ratificamos nuestras consideraciones, sobre la inexistencia de justificación frente al tratamiento desigual otorgado a los docentes vinculados al municipio de Piedecuesta, por medio de Contratos de Prestación de Servicios.

---

<sup>68</sup> Ibídem.

En tercer lugar, el actuar de los servidores de la administración municipal de Piedecuesta desconoció la consagración constitucional del derecho del trabajo y de sus garantías mínimas irrenunciables. El Contrato de Prestación de Servicios en la práctica fue un contrato de adhesión, los docentes con la necesidad del trabajo, se adherieron a las condiciones fijadas en los contratos. Tratándose de una actividad subordinada y permanente, se privó al docente de sus garantías mínimas, se afectó el mínimo vital y móvil, porque como lo muestran los contratos aportados por los docentes en el trabajo de campo, el valor mensualizado de los mismos escasamente equivalía al salario mínimo vigente a la época. Ahora al restarle el valor de los aportes a la seguridad social y la cuota política establecida para el concejal o directorio político, el docente subsistía con unos ingresos inferiores al mínimo. Además de la gran diferencia entre el ingreso mensual del docente nombrado, que en muchas ocasiones era (3) veces mayor al registrado para los contratistas.

Al docente contratista se le desconocieron los emolumentos devengados en retribución a sus servicios y que se concretan en las “prestaciones sociales”, sin duda esto conllevó a una disminución de ingresos de los docentes vinculados bajo esa modalidad. También se privó al docente contratista de una garantía ya no de carácter económico como lo es la posibilidad de agremiarse sindicalmente, lo cual sin duda lo sometía a una permanente inestabilidad en el trabajo.

Y como una de las garantías laborales más importantes, el municipio de Piedecuesta desconoció la primacía de la realidad sobre las formalidades. Se privilegió el formalismo desconocedor de verdaderas relaciones laborales, lo que contribuyó a hacer más precaria la contratación laboral.

En cuarto lugar, el proceder de la administración, causó un grave detrimento patrimonial, ya que como consecuencia de las relaciones laborales que realmente existieron, claro está, generadas irregularmente, todos los docentes afectados por

la indebida contratación, haciendo valer sus derechos, han venido promoviendo numerosas demandas, las cuales han significado el pago de cuantiosas sumas de dinero, como resultado de las condenas a las cuales se ha sometido al Estado. Además, el detrimento patrimonial también lo representa el pago de las costas procesales, apoderados judiciales y los gastos operacionales en los que incurre la administración, al tener que atender esa gran cantidad de demandas.

Sin duda, las anteriores consecuencias negativas para el Estado, provocadas por las gestiones ilegales e inconstitucionales de la administración municipal de Piedecuesta, reflejan un abierto desconocimiento a los principios que orientan el ejercicio de la administración pública, principalmente la moralidad, el bien común y el interés general.

El presente trabajo de investigación ha tenido como objetivo general: Establecer la afectación a la Moralidad Administrativa, cuando la administración desconoce el Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades al contratar el personal docente por medio de órdenes de prestación de servicios.

Por ello, después de adelantar todo el estudio, determinamos que la administración no respetó la constitución, ni la ética pública, su comportamiento no tuvo en cuenta las consecuencias previsible de sus propias decisiones. Las decisiones administrativas no estuvieron diseñadas en acciones concretas que debieron ser ejecutadas y a su vez evitadas, acatando los valores y principios que el sistema jurídico le señala a la Administración Pública. Por lo tanto existe vulneración a la Moralidad Administrativa por parte de la Administración municipal de Piedecuesta en el caso planteado.

## CONCLUSIONES

- Frente al abuso de las formas jurídicas es viable, bajo el principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades, desestimar un aparente Contrato de Prestación de Servicios, que en su sustancia material equivalga a un Contrato de Trabajo. Así, con la aplicación y reconocimiento del Principio de la Primacía de la Realidad, se logra desvirtuar los argumentos del empleador sobre la calidad del contrato y sus implicaciones, de tal manera que mediante el adelantamiento de un profundo y bien sustentado debate probatorio se permite al trabajador obtener las prerrogativas que tal -realidad- confiere.
- No es posible contratar la labor docente bajo la modalidad del Contrato de Prestación del Servicios, debido a que la característica principal de este contrato, es la autonomía e independencia del contratista en el desempeño de la actividad contratada, mientras que la labor docente implica dependencia y subordinación, pues deben acatarse las directrices impartidas por las entidades territoriales y Ministerio de Educación, además del cumplimiento de un horario, la prestación personal del servicio y demás elementos propios de una relación laboral.
- La Contratación Administrativa es una función reglada; el grado de autonomía que detenta la autoridad administrativa, es notablemente limitado frente a las normas del derecho público en materia de contratación. La decisión de contratar no es completamente libre, ésta depende de la necesidad del servicio y de la correcta observancia a las disposiciones que la reglamentan.

- Los Contratos de Prestación de Servicios suscritos entre el municipio y los docentes, se presentaron como contratos de adhesión, en los cuales el municipio establecía las condiciones y los docentes por la necesidad del trabajo se adherían a las mismas.
- El desconocimiento de las garantías mínimas laborales, la falta al deber funcional por parte de los Servidores Públicos, el desconocimiento de principios y derechos constitucionales y el detrimento del erario público, obedece sin duda, al juego de la maquinaria política, a las conductas amañadas, irregulares y corruptas de los administradores de turno, que favorecen el interés particular a costa de ignorar fines y principios de la recta administración.
- Al contratarse una actividad subordinada por medio de un contrato de Prestación de Servicios, se pretende encubrir una verdadera relación laboral y por lo tanto todos los aspectos normativos que la regulan. Al darse este encubrimiento se desconocen garantías mínimas e irrenunciables que están establecidas en la Constitución Política. Este desconocimiento del ordenamiento jurídico conculca derechos inalienables de la persona como el mínimo vital, el derecho a la seguridad social, entre otros. Obra mal la administración al pretender encubrir la relación laboral subyacente con la excusa de no ampliar las plantas de personal, ni pagar las prestaciones a que por Ley tienen derecho los trabajadores, acto de por sí reprochable, por cuanto no puede la administración en un actuar ilegal, desconocer las garantías que se deben, en ocasión de la prestación de su fuerza de trabajo y el cumplimiento de sus obligaciones como Estado.

- La Acción Popular es procedente para demandar la protección de los derechos de carácter laboral, ya que ésta acción es un mecanismo constitucional, autónomo e independiente, con el cual se pretende asegurar una protección judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos, afectados o amenazados por las actuaciones de las autoridades públicas o de un particular. Cuando nos referimos a derechos de carácter laboral, necesariamente hacemos referencia al vínculo o relación particular entre el trabajador y empleador, o entre el contrato simulado entre contratante y contratista. De estos eventos, derivan en forma espontánea intereses particulares producto de ese nexo de naturaleza bilateral, como sería la demanda de ciertas garantías laborales por parte del trabajador o el requerimiento por parte del empleador, del cumplimiento de tareas y compromisos previamente adquiridos. Por lo tanto no deben confundirse los derechos colectivos con los individuales comunes a un grupo de personas determinadas o determinables, como sería el caso de los docentes. Ahora bien, si se tiene en cuenta que la Acción Popular tiene como finalidad la protección de derechos e intereses colectivos, siempre que un derecho colectivo tenga una relación intrínseca con derechos y garantías laborales individuales, podría el juez en sede de Acción Popular, propender por la cesación de la afectación al derecho colectivo y por lo tanto extender estas medidas a la situación de los sujetos afectados.
- El Servidor Público que vincule docentes por medio de Contratos de Prestación de Servicios, incurre en responsabilidad disciplinaria. Esto en virtud a la prohibición expresa, establecida en la Ley 734 de 2002, artículo 48 numeral 29, donde constituye una falta gravísima: Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales.

La falta disciplinaria del Servidor Público, no está determinada por la sola suscripción del Contrato de Prestación de Servicios, está determinada también, por el desconocimiento a la normatividad referente a la contratación estatal, a la Función Pública y al régimen laboral de los Servidores Públicos y por la consecuente generación de relaciones laborales irregulares, de tratamientos laborales diferenciados y de cuantiosas demandas y condenas contra el Estado.

- Al darse una contratación a todas luces prohibida por la legislación, los servidores vulneran el ordenamiento jurídico, circunstancia que no solo implica responsabilidad de orden disciplinario, sino que también implica responsabilidad fiscal y patrimonial, la cual se concreta en el momento en que el Estado debe pagar las condenas impuestas por parte de la rama jurisdiccional al reconocer relaciones laborales encubiertas por Órdenes de Prestación de Servicios. El daño fiscal y patrimonial, se precisa entonces, por la actuación indebida de los agentes encargados de la contratación de personal docente al no observar el régimen dispuesto para la vinculación de estos, lo que posteriormente se traduce en el pago de indemnizaciones que van en detrimento del patrimonio público. Si bien el daño no se ocasiona, hasta tanto no se demuestre que la vinculación del docente se dio por fuera de lo previsto en su régimen legal, la causa generadora de la responsabilidad se deriva de la inobservancia de las disposiciones que regulan la contratación del personal docente.
- La Moralidad Administrativa, tal como lo dispuso el Consejo de Estado, puede ser desconocida en dos momentos, el primero de ellos cuando en un actuar la administración se conculca una disposición legal que la regula directamente; y cuando en un actuar legal o ilegal de la administración se violan principios superiores. Lo anterior, atendiendo a la caracterización de principio que se le

da a la Moralidad Administrativa, ya que su textura abierta le permite concretarse de manera directa en una norma específica, o bien le permite encontrar su significado en los valores y postulados que rigen la Constitución Política.

- La vulneración a la Moralidad Administrativa, generalmente, va aparejada a una vulneración a derechos colectivos de diversa categoría, esto debido a que la Moralidad Administrativa se concreta en otros principios de la Carta Política, como también, busca la salvaguarda de los intereses generales. Por lo que no es dable que se desconozca la Moralidad Administrativa sin desconocer otros principios o derechos colectivos, ya que es en estos donde se concreta la Moralidad Administrativa como parámetro que guía y orienta la efectiva concreción de los fines esenciales del Estado.
- Atendiendo a las situaciones en las cuales se pudiera ver comprometida la efectiva realización del trabajo, el Estado aseguró la presencia, en el ordenamiento constitucional, del Principio de la Primacía de la Realidad y demás garantías mínimas laborales. El Estado adquirió el deber de procurar las mejores condiciones de existencia a sus asociados, garantizando entre otras, la realización de un trabajo estable, bien remunerado, con el cual se pueda llevar una vida en condiciones dignas.
- El anterior fue el compromiso adquirido por el Estado, con la consagración constitucional del Estado Social de Derecho, fundando, entre otros, en el interés general y las garantías laborales. En el lapso en que se efectuaron dichas contrataciones, la administración de Piedecuesta no cumplió con ese deber constitucional de garante del Estado Social de Derecho. Porque además tendría que haber sido garante e infractor. Infractor porque en la relación jurídica es el municipio quien vulnera el ordenamiento y garante, por el deber constitucional del Estado de respetar y hacer respetar el ordenamiento.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **TEXTOS**

Ballén, Rafael, (1997) Estructura del Estado. Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá.

Cueva, Mario de la. (2006) El Nuevo Derecho Mexicano del trabajo. Editorial Porrúa. México DF

\_\_\_\_\_El Principio de la Primacía de la Realidad, Revista Derecho y Cambio Social. Disponible en <http://www.derechoycambiosocial.com/revista014/primacia%20de%20la%20realidad.htm>. Consultado el 10 de marzo de 2010.

Londoño Toro, Beatriz. (2004) Eficacia de las Acciones Constitucionales en defensa de los Derechos Colectivos. Centro Editorial Universidad el Rosario. Bogotá. D.C

Parra Gutiérrez, William René.(1999) Derecho Administrativo laboral y Seguridad Social. Librería del Profesional, Tomo 1. Bogotá. D.C

Romero Montes, Francisco Javier. (2004) “El Principio de veracidad o principio de la realidad”, en los Principios del Derecho del Trabajo en el Derecho Peruano. Editado por Sociedad Peruana del Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Año 2004.

Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. (2006) Tratado de derecho Administrativo, acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez, Cuarta Edición, Universidad Externado de Colombia. Bogotá. D.C

Vásquez Gómez, Jean Paul (2010) La nulidad de los Contratos estatales en las acciones populares. 1 edición. Editorial LEYER. Bogotá

Villamizar Schiller, Eddy Alexandra, (2006) El Derecho Colectivo: Moralidad Administrativa en la Contratación Estatal. En Estudios Socio-Jurídicos. Bogotá (Colombia) 8(2).

Villegas Arbeláez, Jairo. (2008) Derecho Administrativo Laboral, Tomo 1. Legis, Bogotá D.C.

## **DISPOSICIONES NORMATIVAS**

Código Disciplinario Único.

Constitución Política de Colombia 1991

Código Sustantivo del Trabajo.

## Código Contencioso Administrativo

- Ley 089 de 1888
- Decreto Ley 222 de 1983
- Ley 24 de 1988
- Ley 29 de 1989
- Ley 50 de 1990
- Ley 60 de 1993
- Ley 80 de 1993
- Ley 115 de 1994
- Ley 472 de 1998
- Ley 489 de 1998
- Ley 610 de 2000
- Ley 678 de 2001
- Ley 715 de 2001
- Ley 1010 de 2006
- Decreto 2277 de 1979
- Decreto 668 de 2002
- Decreto 1278 de 2002
- Decreto 1528 de 2002
- Decreto 3621 de 2003

## **JURISPRUDENCIA**

### **CORTE CONSTITUCIONAL**

Corte Constitucional, Sentencia T-08 de 1992. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional, Sentencia C-23 de 1994.

Corte Constitucional. Sentencia C-555 de 1994. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

Corte Constitucional, Sentencia C-154 de 1997. M.P Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional. Sentencia C-016 de 1998. M.P Fabio Morón Díaz

Corte Constitucional. Sentencia T-026 de 2001. M.P. Dr. José Gregorio Hernández.

Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 2003. M.P Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional, Sentencia C-960 de 2007. M. P Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional, Sentencia C-614 de 2009

### **CONSEJO DE ESTADO**

Consejo de Estado, Sentencia de noviembre 1° de 1994, expediente 7960.

Consejo de Estado, Sentencia 16357 de 1997. CP. Dr. Carlos A. Orjuela Gongora.

Consejo de Estado. Sentencia 17080 de 1997. CP. Dr. Carlos A. Orjuela Gongora.

Consejo de Estado, Sentencia 2999 de 1999, CP. Dr. Flavio Augusto Rodríguez Arce

Consejo de Estado. Sentencia 3068 de 1999. CP. Dr. Carlos A. Orjuela Gongora.

Consejo de Estado, Sentencia 4312 de 2002 CP Dr. Jesús María Lemus Bustamante

Consejo de Estado. Sentencia 2040 del 2003. CP Dr. Jesús María Lemos Bustamante

Consejo de Estado. Sentencia 370 de 2003. CP Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

Consejo de Estado, Sentencia 2776 de 2005 CP Dr. Jaime Moreno García.

Consejo de Estado. Sentencia 974 de 2006. C.P Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado

Consejo de Estado, Sentencia 0157 de 2008. CP. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren

Consejo de Estado, Sentencia 3074 de 2009, CP Dr. Bertha Lucía Ramírez de Páez

#### **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

CSJ. S. Laboral, Nov. 8/90, Exp. 3859, M.P. Daza Álvarez.

## **ANEXOS**

### **ANEXO A. ENTREVISTA**

#### **SONIA PATRICIA BARRAGAN GUITIERREZ, DOCENTE MUNICIPIO DE PIEDRECUESTA**

**¿Desde hace cuanto desempeña la labor docente?**

Desde el año de 1989, que fue cuando empecé a trabajar en una vereda de Floridablanca, después, ya con el título de normalista fue que me vincularon al Municipio de Piedecuesta, pero eso fue en 1992.

**¿Cuántos años como docente del Municipio de Piedecuesta?**

Desde 1992 hasta el 2000 con contratos de Prestación de Servicios, desde el 24 de Julio de 2000 hasta el 31 de Diciembre de 2003 nombrada con el Municipio de Piedecuesta, y desde enero de 2004 hasta ahora, estoy vinculada con el Departamento.

**¿Cuál cree usted fueron los motivos por los que se contrató en esa época a los docentes mediante Ordenes de Prestación de Servicios?**

Lo que más promocionó la vinculación de los docentes por contrato, fue que los concejales tenían unas cuotas políticas, donde a cada uno le daban 10 o 15 contratos, ellos contrataban y hacían contratos por 3 meses. Al profesor le tocaba permanecer metido en los directorios políticos y de la miseria de salario que pagaban, tenían que pagar cuota a los directorios.

En mi caso, para iniciar no tuve que pagar una cuota política, yo no tenía padrino. A mí el que me contrató fue el Alcalde, que era compañero de trabajo de mi mamá

porque ambos eran profesores, entonces fue más bien como un favor, también había que ir allá a esperar y esperar a que saliera el contrato. Después si tuve que acercarme a un concejal y tratar de no perder los contratos.

**¿Cuándo terminaba un contrato, cuánto tiempo transcurría para empezar un nuevo contrato?**

Los contratos primero eran a 3 meses, después a 6 meses. Dependiendo del directorio político, dependía la duración del contrato. Se interrumpía todo el lapso de vacaciones, en mitad de año. Y si usted estaba bien con su concejal y el concejal con el alcalde nos daban de nuevo contrato. Entonces el nuevo contrato venía saliendo a mediados de agosto.

**¿Si no estaba bien con el concejal había la posibilidad que no les hiciera nuevo contrato?**

Claro. Además si nos hacían nuevo contrato, era para donde nos quisieran ubicar, ya sea en el área urbana o en la rural. Entonces lo estudiantes tenían una profesora antes de vacaciones y era muy probable que después no tuvieran la misma, entonces la continuidad en la educación se interrumpía. Si yo tenía trabajos pendientes con los niños, ellos llegaban de vacaciones y encontraban a otro profesor, los trabajos quedaban ahí, inconclusos.

**¿En qué fecha retomaban las clases?**

En junio empezaban las clases, pero los contratos salían a mediados de agosto, los que éramos optimistas, y por el compromiso con los estudiantes, llegábamos a trabajar a la escuela sin importar que hubiera o no contrato. Como esperando a que saliera, esperando a que saliera el contrato en la Alcaldía. Entonces los niños duraban más o menos un mes sin clase e íbamos hasta el 15 de noviembre y hasta ahí nos pagaban, nosotros teníamos que continuar con las labores como

docentes, en evaluaciones y trabajos de finalización sin ninguna compensación hasta finales, más o menos hasta el 30.

**¿Tenía que seguir las directrices de algún superior?**

Si y si usted no cumplía esas directrices, ya debía saber que al próximo contrato no lo iban a tener en cuenta, además porque para cobrar el sueldo, nos tenían que dar certificación de cumplimiento de labores, ese lo expedía el rector o el director de Núcleo y si uno quedaba mal con el director o rector, entonces él decía -no, no me la manden mas o no más contratos-. Teníamos que estar bien con el docente.

**¿Recuerda la diferencia salarial con respecto a los docentes nombrados?**

Era increíble, en el 93 nos pagaban \$100.000 y a los otros docentes yo creo que al que menos le pagaban era y porque estaban transitorio A, yo creo que estaría en \$450.000 más o menos, con derecho a vacaciones, prima a todo, nosotros no teníamos derecho a vacaciones, primas a nada de eso, ni seguridad social, teníamos que pagárnoslo por nuestra propia cuenta.

**Teniendo en cuenta que la naturaleza de la OPS es la independencia que tiene la persona que está realizando esa función, ¿Ustedes tenían independencia como docentes en el desarrollo de sus actividades o tenían que ceñirse a las indicaciones del gobierno?**

Precisamente lo contratos que nos daban tenían las pautas, todas las cosas que teníamos que hacer, lo deberes que teníamos que cumplir. Nos decían tienen que hacer esto, y eso era lo que hacíamos, las mismas funciones que cualquier docente nombrado. Pero sí, estábamos en demasiada desventaja, no teníamos prácticamente nada. Yo diría que cumplíamos más funciones que los nombrados, por ejemplo: el 20 de julio había que sacar a los estudiantes a desfilan, los nombrados no salían, íbamos los que estábamos por contrato. Cualquier actividad extracurricular, teníamos que ser nosotros. Y nosotros con la cabeza abajo,

íbamos porque estábamos esperando a que nos renovaran el contrato. Para que el director tuviera una buena imagen de nosotros.

Ahora que recuerdo, otra cosa que promocionó mucho lo de los Contratos de Prestación de Servicios, fue que en ese entonces empezó a ser Alcalde el licenciado Alfredo Camargo, se construyeron muchos colegios nuevos (El Cavirey, Víctor Félix Gómez Nova, Humberto Gómez Nigrinis, Cabecera del Llano y Luís Calor Galán Sarmiento) fueron 5 colegios nuevos que se construyeron en la Administración de él, entonces se necesitaron docentes, eso amplió la cobertura. Yo creo que el Alcalde se excedió porque si no estoy mal, era para 100 maestros y él contrató 200. En ese entonces había profesores para todo, se crearon programas especiales (artes-deporte etc.) Pero apenas se fue de la alcaldía, también desaparecieron los programas.

### **¿Y entonces desaparecieron los profesores?**

A la mayoría de los maestros los reubicaron. Y seguía siendo importante estar bien con el concejal de turno, o sino salíamos igualmente.

### **¿La negociación para conseguir el contrato, era directamente con el Alcalde o se hacía con el Concejal?**

El contacto inicial era con el Concejal, a ellos les repartían el número de docentes. Si miramos bien, en Piedecuesta hay mucho docente que es de afuera, traídos por los concejales, por favores políticos, porque tenían la conexión política.

En el 93, justo salió la Ley 60 de 1993, donde decía que a partir de ahí no se podía contratar un solo docente mas y que se tenía que nombrar a los que había para esa fecha. Entonces ¿que hizo Piedecuesta y que hicimos nosotros? Empezamos a organizarnos, a mirar, porque entonces ya venía la pelea entre nosotros mismos, porque no había plata para nombrarnos a todos, y el dilema era quienes iban a ser los nombrados y quiénes no. Unas plazas fueron cofinanciadas, pero nunca acataron esa orden de no vincular más docentes, en unas condiciones

peores que las que estábamos nosotros, contrataron a docentes en el 94, pasando por encima de la Ley 60. A estos docentes les pagaban un salario menor que el de nosotros y para que les pagaran tenían que pasar el certificado de pago de la seguridad social, si a nosotros nos pagaban cada 3 meses a ellos les pagaban cada 5 meses. “Era una cosa de locos”

**¿En el contrato se establecía que les iban a pagar cada mes?**

Sí, pero nos pagaban cada tres meses y haciéndole manifestación al señor alcalde. Nos pagaban con recursos propios.

**¿A los profesores nombrados si les pagan a tiempo?**

Claro. Yo creo que la nostalgia nuestra, era de ver como a ellos les pagaban la prima, y a nosotros ni siquiera sueldo. Y por ejemplo a los docentes contratados para trabajar en esas escuelas lejanas a ellos nunca les reconocieron lo de difícil acceso. A pesar de que ese docente contratado, trabaja en la misma escuela con un nombrado, al cual si le pagaban auxilio de transporte, al contratado nada.

Antes me preguntaban ¿y cómo vivían? nos tocaba buscar alternativas para conseguir el sustento. -Les cuento una anécdota: en ese tiempo me fui para Coopcentral a solicitar un crédito y hable con la gerente. Ella me pregunto yo que hacía, entonces yo le dije que era docente, y ella me dijo muéstreme su desprendible de pago, yo saque mi papelito, el que entregaban en la alcaldía y ella me dijo. “Ahhh y ese es su sueldo, que pena con esto no alcanza ni para prestarle \$50.000. No tiene derecho a crédito porque esto no es ningún respaldo”

Entonces, nadie nos daba un crédito, ninguna entidad, lo uno ganábamos muy poco, lo otro era un contrato inestable, no sabíamos si nos volvían a contratar. Por eso fue que decidimos organizarnos e inventarnos ASOPROP. Un día una profesora “Sara María Álvarez” nos cito a una reunión en el Colegio Nigrinis, y ese día eran como las 6 de la tarde y entro y presentó a Zafra, el abogado. Dijo “ es

que nosotros tenemos que demandar, tenemos que unirnos, no podemos seguir de esta manera, y yo les traje este abogado”, yo no se ella como supo de Zafra, y ese día el recogió poderes, pero yo creo que de los 180 docentes por contrato en Piedecuesta, de los 180 tuvieron el valor de darle el poder a Zafra 30 docentes, los otros no, por miedo a que en el momento en que el Alcalde supiera, recibiera la notificación que había sido demandado, nos botaba, es mas así fue, cuando Zafra presentó las demandas allá en el juzgado, llegó el listado a la alcaldía y lo fijaron. Y entonces los rumores empezaron con “que a fulano no le van a renovar el contrato, porque mire que demandaron al municipio”, por eso es que en este momento hay docentes sin demandar, o porque eran amigos del Alcalde, o de los concejales.

**Profesora Sonia, pasando a otro tema. ¿Usted ha demandado al Municipio de Piedecuesta?**

Si claro, yo presenté la primera demanda contra el Municipio en el año 1999. En esa oportunidad se pretendía el reconocimiento de la relación laboral, prestaciones sociales, tiempo de pensión, de los 3 años anteriores, por aquello de la prescripción. El proceso se demoró casi 10 años, en febrero del 2008 el Consejo de Estado falla en mi favor y se condenó al municipio.

**¿Cuánto tiempo después le pagaron su dinero?**

La sentencia del Consejo de Estado, sale en el 2008 y me la pagaron el año pasado (2009), un año después me pagaron, eso fue toda una lucha, porque estuvimos gestionando en la alcaldía como cuatro meses, y eso que me la agilizaron porque tenía una amiga que me colaboró, y eso que yo iba todos los días a preguntar, porque me decían que una vez salía el cheque y yo no estaba pendiente, eso pasaba para el otro año, por eso me tocaba presionar todos los días.

**¿La alcaldía le reconoció intereses?**

No, solo lo me dieron \$5.000.000 y de ahí le tuve que pagar al Abogado.

**¿Cómo considera fueron las actuaciones al momento de contratarlas, teniendo en cuenta la gran cantidad de dinero que ha tenido que pagar el municipio en estos momentos?**

En el 93 yo considero, que como acabe de explicar hace un rato, fueron muchos colegios nuevos los que se crearon, los que se construyeron, entonces había cierta necesidad de docentes, pero ¿exageraron en la contratación? Si, había docentes contratados para todo, para educación física, algunos docentes los contrataban para ser bibliotecarios, esta claro que el alcalde si tiene su responsabilidad porque no supo cuidar los recursos del municipio, pero más responsable que el alcalde, el concejo municipal, nosotros acudíamos muchísimo a los concejales, eran sesiones enteras que nos sentábamos allá, donde les pedíamos, les suplicábamos que nos reconocieran una parte para los rurales, transporte, o la prima, pero nunca ellos, al momento de aprobar el presupuesto nos tenían en cuenta, y todavía aun, ellos ven que están saliendo las demandas, y todo el daño que se le está causando al municipio y no les importa, nos ven como el problema, se burlan de nosotras. Ahora como Piedecuesta está certificada por el Ministerio de Educación, ahora ellos (los concejales) quieren evaluarnos a los docentes que empezamos por contrato y que ahora estamos nombrados. Puede ser que a Piedecuesta la hayan certificado pero nosotros tenemos un estatuto y estamos claros que todos estamos regidos por una normatividad que no tiene nada que ver con lo que quieren los concejales en este momento, ellos no se cansan de aplastarnos, cuando se acabó por Ley la contraloría en el municipio, ellos peleaban y decían, que porque mejor no nos sacaban a nosotros, en vez de acabar la contraloría, ahora hay compañeros que preguntan, “ ¿ya busco a que concejal se le va a pegar?, porque acuérdesse que ahora lo pueden mover para donde ellos quieran. Hoy sigue siendo generalizada la creencia en algunos docentes, que el concejal puede mover muchas influencias y afectarnos o privilegiarnos.

## **ENTREVISTA**

### **Coordinador Jurídico de la Secretaria de Educación del Departamento de Santander.**

#### **¿Cómo ha sido la contratación del personal docente en el Departamento de Santander?**

Antes de la expedición de la Ley 24 del 88, creo, no recuerdo muy bien el año de la Ley, el único que podía contratar a los Docentes era la Nación, por eso se les denominaba Educadores oficiales nacionales, si bien el nombramiento se lo hacía el Gobernador o los Alcaldes en los Municipios, el que giraba los recursos para el pago de nomina docente era la Nación, eso, porque con la Ley 88 se los había facultado para administrar el personal docente, entonces el que hacía el nombramiento era el Gobernador pero el que pagaba era la Nación, para el año de 1989, con la Ley 29, se congelaron las plazas docentes, lo que llevo a que los nombramientos de los docentes el departamento tendría que asumirlos con plata de su presupuesto, la situación estaba así, cada día se necesitaba ampliar cobertura y cubrir a los docentes que se iban o se trasladaban, y como no se podía nombrar a los docentes, el departamento empezó a contratarlos por Órdenes de Prestación de Servicios, con eso, el departamento no ampliaba la planta de cargos y si podía asumir las responsabilidades de la Educación.

#### **La Corte Constitucional mediante Sentencia C-555 de 1994, estableció que no se podía nombrar docentes por Órdenes de Prestación de Servicios. Después de la Sentencia de la Corte, ¿Cómo vinculaba el Departamento a los Docentes?**

Lo que pasaba era la siguiente, como les venía diciendo, las plazas docentes estaban congeladas, pero el servicio de educación seguía aumentando en

cobertura y por eso demandaba mas docentes, sobre todo para las áreas rurales, diga usted, los municipios más alejados del departamento a donde los docentes que estaban nombrados no querían ir, por el departamento, y a raíz de una gran cantidad de tutelas de parte de los padres de los niños, en las que exigían el nombramiento de profesores, alegando que se les vulneraban derechos fundamentales, el departamento no tuvo otra salida que seguir contratando docentes por Órdenes de Prestación de Servicio.

**¿Cuáles fueron para el Departamento los efectos de la contratación docente por Órdenes de Prestación de Servicio?**

Hubo un movimiento generalizado de demandas contra el Departamento después de la Ley 715 de 2001, la cual ordenaba la vinculación paulatina de los docentes que estuvieron vinculados por Órdenes de Prestación de Servicio; en esas demandas se solicitaba el reconocimiento de las prestaciones sociales a las que tenían derecho los docentes temporales por haber prestado su trabajo para el Departamento en igualdad de condiciones a los docentes que estaban nombrados, la judicatura, reconoció primero que la labor de los docentes de por si implicaba subordinación, lo que llevó a que reconocieran las prestaciones sociales de los años en los que trabajaron, algo que me parece interesante, es que más o menos hasta el 2004 se les estaban aplicando la prescripción trienal de los derechos que surgían de la declaratoria del Contrato Realidad, para luego cambiar el precedente y establecer que por tratarse de un derecho que se desprendía de la Sentencia constitutiva de derecho, los docentes tenían derecho a que se les reconociera las prestaciones de todos los años en los que trabajaron para el departamento por medio Órdenes de Prestación de Servicio.

**¿Hasta qué fecha se dio la contratación de docentes de parte del Departamento por medio de Órdenes de prestación de Servicios?**

Hasta el 2002

**¿Es probable que encontremos contratos después de esa fecha?**

NO, no es posible

**¿A qué se debe esa situación?**

A que la Ley 715 de 2001, dio un periodo de transición para la vinculación de aquellos docentes que se hubiesen contratados por medio de Órdenes de Prestación de Servicios, siempre que estos acreditaran las condiciones y pasaran el concurso docente, podrían ser incluidos en la respectiva planta de personal, este hecho obligó a los departamentos y a los municipios certificados a convocar los respectivos concursos docentes dándoles prioridad a los que docentes que hubiesen sido contratados; además de lo anterior, la Ley 715 estableció una nueva forma de vinculación con el servicio educativo, ahora no se puede contratar con las docentes directamente, sino que se contrata la prestación del Servicio Educativo con personas jurídicas, ya sea con particulares o con personas jurídicas estatales, con eso se intento mejorar la situación que se venía presentando con los docentes vinculados por Prestación de Servicios

**¿Considera usted que incurre en falta disciplinaria el Servidor Público que dio lugar a la contratación de Docentes por medio de Órdenes de Prestación de Servicios?**

No lo creo, ya que todos los Contratos de Prestación de Servicios se dieron en ocasión a la falta de personal docente que asumiera la prestación del servicio

educativo, configurándose la necesidad del servicio, como la circunstancia bajo la cual se utilizó esa modalidad de contratación, recuerden que el Contrato de Prestación de Servicios procede cuando no existe el suficiente personal de planta para desarrollar las funciones de la entidad, también porque con dicha contratación se pretendía proteger el derecho a la Educación de los niños, ya que era impensable la ampliación de las plazas docentes, ni los municipios ni los departamentos contaban con los suficientes recursos para nombrar a los profesores, entonces se usaba el Contrato de Prestación de Servicios para suplir esas necesidades que se estaban presentando. Por estas razones, me atrevo a decir, que la actuación de los servidores fue acorde a la Ley y teniendo en cuenta los principios establecidos en la Constitución, y que por lo tanto no hay lugar a responsabilidad de índole alguna, ya que en ningún momento hubo inobservancia de los reglamentos ni de la Ley.

**¿Hubo inobservancia de la Jurisprudencia, que establecía que no se podía contratar a docentes por medio de Órdenes de Prestación de Servicio?**

No había inobservancia de la Jurisprudencia, porque los contratos que se realizaban no pretendían darle el carácter de permanencia la cual se requería, para decir que había una relación laboral subyacente a los contratos que se firmaban, por lo que eran contratos a corto tiempo.

## **ENTREVISTA**

### **Directiva del Sindicato de Educadores de Santander (S.E.S)**

#### **¿Cuál fue la posición que asumió el Sindicato de Santander frente a la contratación de docentes por medio de Órdenes de Prestación de Servicios?**

El Sindicato de Educadores de Santander siempre reprochó la condición en la que se encontraban los docentes temporales, porque ellos estaba en peores situaciones a las que tenían los docentes nombrados, nunca les hacían pago de salud y pensión, nunca les pagaban primas, nunca les pagaban cesantías y no se hable de las bonificaciones por trabajar en zonas de difícil acceso, era muy dura la situación, y siempre estaban con la incertidumbre si les daban o no contrato, por eso el Sindicato, siempre busco que se les mejoraran las condiciones bajo las cuales se les contrataba.

Ya en plano nacional siempre se reprocharon las directrices del Ministerio de Educación Nacional, porque era desde allí, donde se les decía a Alcaldes y a Gobernadores, que tenían que cumplir con las metas de cobertura y calidad, esto porque la nómina de docentes, se pagaba con dineros del situado fiscal, pero si las entidades no cumplían con las metas de rendimiento establecidas, las cuales observaban criterios de cobertura y calidad, la planta de cargos de la entidad para el año siguiente se mantenía, lo que llevaba entonces a que el Municipio o el Departamento, cubriera de sus propios recursos el nombramiento de nuevos docentes.

#### **¿Cuáles fueron las actuaciones que hizo el sindicato para lograr la reivindicación de los derechos de los Docentes vinculados por medio de Órdenes de Prestación de Servicios?**

Después de mucho tiempo de protesta, se logro en primer lugar que la contratación de los docentes temporales no se diera por seis meses como

generalmente se venía dando, sino que se logró que se diera por diez meses, logro que permitió darle una mayor estabilidad a los docentes temporales; luego de eso, y después de una larga jornada de protesta a nivel nacional, se logró que se incluyera en la Ley 60 de 1993, la vinculación de los docentes temporales, que la Corte en su momento dijo que era un trato discriminatorio, pero que para nosotros significó la reivindicación de los derechos de personas que habían trabajado mucho tiempo en condiciones precarias.

**¿A que considera usted que se debe la contratación de parte de las Administraciones por medio de Órdenes de Prestación de Servicios?**

Los municipios y los Departamentos contrataban, porque las plazas estaban congeladas por mandato de la Ley 29, eso no permitía que se nombraran docentes, la única salida que tenían era crear los cargos y como no tenían la plata o la voluntad política suficiente para crear los cargos y pagarlos de sus propios recursos, les pareció sencillo abusar de su posición y contratar a los profesores por Prestación de Servicios.

Aunque el Departamento siempre ha dicho que la contratación se dio fue en ocasión a la necesidad del servicio, y desde ese punto de vista es hasta comprensible, porque la Educación tiene que darse de una u otra manera, el problema radicó que se abuso de esos contratos, porque habían profesores que estuvieron contratados desde 1989 hasta el 2001, y eso porque la 715 ordenó la vinculación de los docentes que estaban contratados por Órdenes de Servicio.

## **ENTREVISTA**

**Actor de la Demanda de Inconstitucionalidad contra la Ley 60 de 1993.**

**(Sentencia C-555 De 1994)**

**¿Cuáles eran las condiciones bajo las cuales la Administración Pública contrataba docentes por medio de Órdenes de Prestación de Servicios?**

La contratación de docentes por medio del vinculo contractual, corresponde a un problema sociológico, porque muchas comunidades construían las aulas, ponían los pupitres y los niños, solo hacía falta el docente ¿qué hacer entonces? Se hablaba con el Gobernador o con el Alcalde y ellos no tenían forma de contratar maestros, porque el único que podía nombrar maestros era el Ministerio, pero como la Ley 29 había congelado las plazas docentes, entonces nadie podía nombrar maestros, entonces no le quedaba otra a los Gobernadores y a los Alcaldes que realizar el vinculo contractual y con eso reducían costos y satisfacían las demandas de la comunidad.

**¿Qué actividades adelanto FECODE para lograr conjurar la situación de los Docentes temporales?**

FECODE, como gremio que avoca todas las causas del personal docente, en primer lugar notó como las administraciones propendían por la desregularización del trabajo docente, lo que llevaba implícito, un maltrato para los docentes que eran vulnerados al ser contratados de esta manera; pero había un problema, los docentes contratistas, no estaban afiliados al Sindicato, lo que hacía lenta la comunicación y la organización de actividades a nivel nacional, eso nos demoró un poco el trabajo, pero poco a poco y región por región, logramos consolidar un movimiento nacional de docentes contratistas, lo que llevo a hacer movilizaciones

masivas, y grandes solicitudes, tanto al ministerio como al congreso, fruto de eso fueron la Ley 715 de 2001, que permiten la vinculación gradual de los docentes.

**¿Cuál cree usted que fue la principal causa de la vinculación de docentes por Órdenes de Prestación de Servicios?**

El congelamiento de plazas era una excusa válida para que no se crearan las plantas de cargos, pero eso tiene un trasfondo mayor, para la época eran muchos los candidatos tanto a las alcaldías como a las gobernaciones, que decían en plaza pública, que el primer acto de gobierno sería crear las plazas de los docentes, eso cala en la comunidad, porque eran muchos los colegios que habían y pocos los docentes, a raíz de esas promesas el alcalde salía electo, pero al darse cuenta como se manejaban la burocracia de los docentes contratistas, les parecía mucho más fácil, económico y hasta viable contratar que hacer el concurso de meritos; otra circunstancia que también incidía bastante en la contratación de docentes por OPS, era que la Ley 28 de 1989, ordenaba la descentralización ,a fin de que fueran los municipios y los departamentos los que poco a poco tomaran el manejo de la planta docente, pero la nación se quedo corta con la iniciativa de efectuar la descentralización de los recursos que permitiera a las administraciones la implementación de los cargos docentes en la planta de personal.

# ANEXO B. CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

ORDEN DE PRESTACION DE SERVICIOS EDUCATIVOS

MUNICIPIO DE PIEDECUESTA

ENTIDAD: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA

CIUDAD : PIEDECUESTA

FECHA: Febrero 1 de 1993

CONTRATISTA: SONIA BARRAGAN GUTIERREZ

T.I e C.C. No : 63.475.591 PIEDECUESTA

OBJETO: Prestar el servicio de Auxiliar Educativo conforme al Currículo establecido por el Ministerio de Educación Nacional, en un establecimiento educativo del municipio de Piedecuesta de acuerdo con la designación que efectúe el Alcalde Municipal o por delegación el Coordinador de Educación y con el control para el cumplimiento de la presente orden por parte de la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social, por medio del Coordinador de Educación, con las siguientes condiciones:

1. El contratista sólo tendrá derecho al valor expresamente convenido en la presente Orden y conforme al artículo 374 del C.F.S., no genera pago de prestaciones sociales.
2. El término de la presente orden es de diez (10) meses contados a partir del primero de Febrero de 1993. Vencido este término, se entiende terminado y sin efectos aun cuando el municipio guarde silencio.
3. La presente Orden podrá darse por terminada por incumplimiento del contratista o cuando desaparezca la necesidad del servicio por reconvención, asignación o reubicación de la plaza docente. Se entienden incorporados los principios de terminación, modificación e interpretación unilaterales consagrados en el Código Fiscal de Santander.
4. Conforme al artículo 373 del C.F.S., esta Orden para su legalización solo se requiere firma autenticada del contratista y los efectos fiscales serán a partir de la fecha de prestación efectiva del servicio, certificado por el Director del establecimiento o en su defecto por el Presidente de la Junta de Acción Comunal.
5. El Municipio podrá decretar la caducidad en los eventos contemplados en el artículo 219 del Código Fiscal de Santander.
6. EL CONTRATISTA presentará informes mensuales de las labores desarrolladas, al coordinador educativo de la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social.
7. EL CONTRATISTA se compromete a participar en los cursos de capacitación que organice y promueva la Administración Municipal y realizar actividades encaminadas al desarrollo comunitario.

VALOR: UN MILLON DE PESOS (\$1'000.000.00)

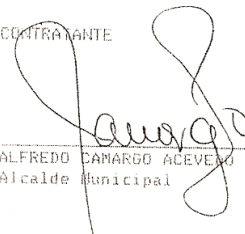
CONDICIONES DE PAGO: Mensualidades de \$100.000.00 previa cuenta de cobro y constancia de prestación de servicio.

REGISTRO PRESUPUESTAL

CODIGO: 50610289 VIGENCIA: 1993  
FECHA : Febrero 1 de 1993.

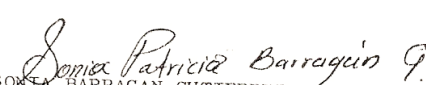
Jefe de Presupuesto

CONTRATANTE

  
ALFREDO CAMARGO ACEVEDO  
Alcalde Municipal



CONTRATISTA

  
SONIA BARRAGAN GUTIERREZ  
C.F. o I.1 63'475.591 PIEDECUESTA

## ÓRDEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 187-95

ORDEN DE PRESTACION DE SERVICIOS N. 187-95 CELEBRADO ENTRE EL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y EL DOCENTE SONIA PATRICIA BARRAGAN CORDERO.

Entre MIGUEL ANGEL SANTOS GALVIS mayor de edad, identificado con la Cédula de Ciudadanía número 5.707.641 de Piedecuesta, actuando en calidad de representante legal del Municipio de Piedecuesta, en ejercicio de sus funciones, y quien en este documento se llamará EL MUNICIPIO por una parte, y por la otra EL DOCENTE SONIA PATRICIA BARRAGAN CORDERO, igualmente mayor de edad identificado con la Cédula de Ciudadanía número 63.475.591 de PIEDECUESTA, quien para los efectos del presente documento se denominará EL CONTRATISTA hemos acordado celebrar la presente orden de PRESTACION DE SERVICIOS que se rige por las siguientes cláusulas, previas las siguientes consideraciones: A. Que la H. Corte Constitucional en sentencia N. C555 del 6 de Diciembre de 1.994 declaró inexequibles los parágrafos 1 del Artículo 6 de la Ley 60 de 1.993 y 3 del Artículo 105 de la Ley 115 de 1.994 que ordenaba la incorporación a la Planta de Personal de los Municipios, a aquellos docentes contratados antes del 30 de Junio de 1.993. B. Que con la sentencia anteriormente mencionada se imposibilitó a los entes territoriales para celebrar contratos con docentes, creando así una problemática de grandes proporciones. C. Que para solucionar esta situación, el Ministerio de Educación Nacional emitió la Directiva Ministerial N. 002 del 18 de Enero de 1.995, en la que se crea la obligación de incorporar a las Plantas de Personal a los docentes que de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y con las vacantes existentes pudiere hacerse, luego de lo cual, si quedaren docentes sin vincular estos deberán seguir siendo contratados. D. Que el MUNICIPIO DE PIEDECUESTA no cuenta con la disponibilidad presupuestal ni vacantes en la Planta de Personal para la incorporación de docentes en la presente vigencia. E. Que se hace necesaria la contratación de docentes para atender la prestación del servicio educativo. CLAUSULA PRIMERA.: OBJETO. El CONTRATISTA se obliga para con el MUNICIPIO a: A. Poner a su servicio en el Colegio o Institución que se le designe, sus conocimientos como DOCENTE en el área o áreas que la Dirección de Núcleo señale, en forma eficiente, durante 25 horas mínimo, semanales, según las necesidades del servicio, de conformidad con el horario que le señale el Rector de la Institución, de tal manera que cumpla con el currículum educativo trazado por el Ministerio de Educación Nacional en el Nivel PRIMARIA. B. Asistir a todas las reuniones de Padres de Familia que se programen en el Plantel. C. Elaborar los boletines o informes sobre el rendimiento académico de los educandos. D. Llevar los libros reglamentarios. E. Concurrir a los Actos que programe la Administración Municipal. F. Acudir a los consejos de Profesores. G. Velar por el orden, aseo y disciplina del Plantel. H. Cumplir con el horario y carga académica asignada de Lunes a Viernes inclusive, y demás actividades que se desarrollen con la comunidad, cumpliendo con los lineamientos y fines educativos. CLAUSULA SEGUNDA.: VALOR. El valor total del presente contrato asciende a la suma de UN MILLON TRECECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL PESOS (\$1.354.000.00), pagadero por mensualidades vencidas a razón de CUATRO CUARENTA Y CUATRO MIL PESOS (\$444.000.00) cada una, previa la presentación de la certificación de cumplimiento del servicio expedida por el Rector o Jefe de la Institución Educativa o Jefe de Núcleo, cancelación que se hará por nomina. CLAUSULA TERCERA.: DURACION. La duración del presente contrato es por once (11) meses contados a partir del primero (1) de Febrero hasta el treinta y uno (31) de Diciembre de 1.995. PARAGRAFO. Es obligación del maestro quedar a paz y salvo con el Colegio o Institución escolar por concepto de compromisos académicos o administrativos, paz y salvo que será requisito para el pago de la última mensualidad. CLAUSULA CUARTA.: IMPUTACION PRESUPUESTAL. El valor total de la presente

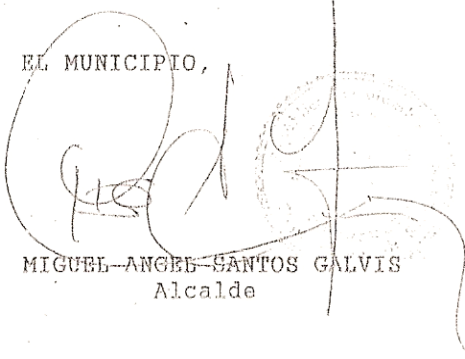
Municipio de Piedecuesta  
Asesor Jurídico

CONTINUACION ORDEN DE PRESTACION DE SERVICIOS N. 127/95

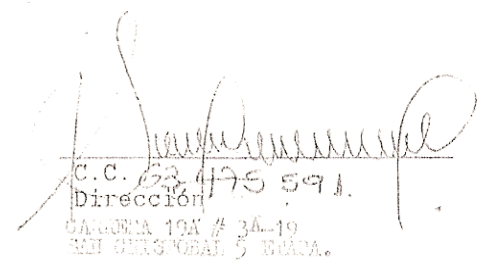
Asesor Jurídico

orden de prestación de servicios será cancelado con cargo al numeral del Presupuesto General de Rentas y Gastos de la vigencia fiscal de 1.995. CLAUSULA QUINTA.: CESION. El CONTRATISTA no podrá ceder la presente orden de prestación de servicios a persona alguna, sin consentimiento previo y escrito del MUNICIPIO. CLAUSULA SEXTA.: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES: El CONTRATISTA manifiesta bajo la gravedad del juramento que no se halla incurso en causales de inhabilidad e incompatibilidad de que trata la Constitución Nacional, las Leyes vigentes y especialmente de las que trata el Artículo 8 de la Ley 80 de 1.993. Para constancia se firma por las partes en Piedecuesta a los -

EL MUNICIPIO,

  
MIGUEL-ANGEL-SANTOS GALVIS  
Alcalde

EL DOCENTE,

  
C.C. 62.195.591.  
Dirección  
CALLE 19A # 36-19  
SAN GIL/SOGAMOS, BOYACA.

# PIEDECUESTA

*para todos!*

ALCALDIA MUNICIPAL

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS NUMERO CELEBRADA  
ENTRE EL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y EL DOCENTE SONIA PATRICIA BARRAGAN G.

Entre MIGUEL ANGEL SANTOS GALVIS mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía número 5.707.641 de Piedecuesta, actuando en calidad de representante legal del Municipio de Piedecuesta, en ejercicio de sus funciones, y quien en este documento se llamará EL MUNICIPIO por una parte, y por la otra SONIA PATRICIA BARRAGAN G. igualmente mayor de edad identificado con la cédula de ciudadanía número 63.475.591 de PIEDECUESTA quien para los efectos del presente documento se denominará EL CONTRATISTA hemos acordado celebrar el presente contrato de PRESTACION DE SERVICIOS que se rige por las siguientes cláusulas, previas las siguientes consideraciones: A. Que la H. Corte Constitucional en Sentencia N. C555 del 6 de Diciembre de 1.994 declaró inexecutable los parágrafos 1 del Artículo 6 de la Ley 60 de 1.993 y del Artículo 105 de la Ley 115 de 1.994 que ordenaba la incorporación a la planta de personal de los Municipios, a aquellos docentes contratados antes del 30 de Junio de 1.993. B. Que con la sentencia anteriormente mencionada se imposibilitó a los entes territoriales para celebrar contratos con docentes, creando así una problemática de grandes proporciones. C. Que para solucionar esta situación, el Ministerio de Educación Nacional emitió la Directiva Ministerial N. 002 del 18 de Enero de 1.995, en la que se crea la obligación de incorporar a las plantas de personal a los docentes que de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y con las vacantes existentes pudiere hacerse, luego de lo cual, si quedaren docentes sin vincular estos deberán seguir siendo contratados. D. Que el Municipio de Piedecuesta no cuenta con disponibilidad presupuestal ni vacantes en la planta de personal para la incorporación de docentes en la presente vigencia. E. Que se hace necesaria la contratación de docentes para atender la prestación del servicio educativo. CLAUSULA PRIMERA: OBJETO. EL CONTRATISTA se obliga para con el MUNICIPIO a: A. Poner a su servicio en el Colegio o Concentración Escolar que se le designe, sus conocimientos como docente x.x.x.x.x.x.x.x. en el área o áreas que la Dirección de Núcleo señale, en forma eficiente, durante 25 horas mínimo, semanales, según las necesidades del servicio, de conformidad con el horario que le señale el Rector de la Institución, de tal manera que cumpla con el currículum educativo trazado por el Ministerio de Educación Nacional en el nivel PRIMARIA B. Asistir a todas las reuniones de Padres de Familia que se programe en el plantel. C. Elaborar los boletines o informes sobre el rendimiento académico de los educandos. D. Llevar los libros reglamentarios. E. Concurrir a los Actos que programe la Administración Municipal. F. Acudir a los consejos de Profesores. G. Velar por el orden, aseo y disciplina del plantel. H. Cumplir con el horario y carga académica asignada de lunes a viernes inclusive, y demás actividades que se desarrollen con la comunidad, cumpliendo con los lineamientos y fines educativos. CLAUSULA SEGUNDA: VALOR. El valor total del presente contrato asciende a la suma de UN MILLON OCHO CIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL CIENTO VEINTE (\$1'869.120.00), pagadero por mensualidades vencidas a razón de CIENTO SESENTA Y NUEVE MIL NOVE CIENTOS VEINTE PESOS (\$169.920 00) cada una, previa a la certificación del cumplimiento del servicio expedida por el Rector o Jefe de la Institución Educativa o Jefe de Núcleo, cancelación que se hará por nómina. CLAUSULA TERCERA. DURACION. La duración del presente contrato

Teléfonos: (976) 55 00 95 - 55 02 30 - 55 12 36 Fax: 55 12 05

**PIEDECUESTA**

*para todos!*

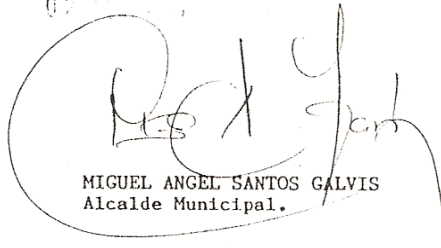
ALCALDIA MUNICIPAL

CONTINUACION CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIO NUMERO

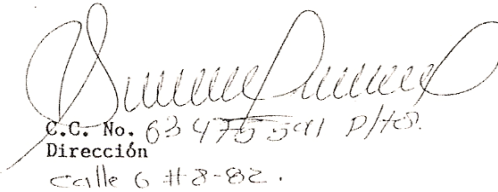
=====

es por once (11) meses contados a partir del 1 de Enero hasta el 30 de Noviembre inclusive de 1996. PARAGRAFO PRIMERO: No obstante lo estipulado en las cláusulas segunda y tercera, una vez se hagan los correspondientes ajustes presupuestales, EL MUNICIPIO procederá a elaborar un OTRO SI en el que se modifica el valor del presente contrato en el sentido que su valor se aumentará en tres (3) puntos y su duración se fijará hasta el 31 de Diciembre del presente año. PARAGRAFO SEGUNDO: Es obligación del maestro quedar a paz y salvo con el Colegio o Concentración Escolar por concepto de compromisos académicos o administrativos. CLAUDIA CUARTA. EL MUNICIPIO reconocerá la suma de QUINCE MIL PESOS (\$15.000=) mensuales como auxilio de transporte a los docentes que laboran en el sector rural. CLAUDIA QUINTA. IMPUTACION PRESUPUESTAL. El valor total del presente contrato será cancelado con cargo al numeral 50710015 del Presupuesto General de Rentas y Gastos de la vigencia fiscal de 1996. CLAUDIA SEXTA. CESION. EL CONTRATISTA no podrá ceder el presente contrato a persona alguna, sin consentimiento previo y escrito del MUNICIPIO. CLAUDIA SEPTIMA. INABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES EL CONTRATISTA manifiesta bajo la gravedad del juramento que no se halla incurrido en causales de inabilidad e incompatibilidad de que trata la Constitución Nacional, las Leyes vigentes y especialmente de las que trata el Artículo 8 de la Ley 80 de 1993. Para constancia se firma por las partes en Piedecuesta a los

EL MUNICIPIO,

  
MIGUEL ANGEL SANTOS GALVIS  
Alcalde Municipal.

EL CONTRATISTA,

  
C.C. No. 63 475 591 P/75.  
Dirección  
Calle 6 #8-82.

*W*

Teléfonos: (976) 55 00 95 - 55 02 30 - 55 12 36 Fax: 55 12 05

CONTRATO A TÉRMINO INDEFINIDO No. 043-97

*Departamento de Santander*  
*Municipio de Piedecuesta*  
*Alcaldía Municipal*

CONTRATO A TERMINO INDEFINIDO NUMERO 043 - 97 CELEBRADO  
ENTRE EL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y EL DOCENTE

BARRAGAN G. SONIA PATRICIA

Entre los suscritos a saber, MIGUEL ANGEL SANTOS GALVIS, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía número 5.707.641 de Piedecuesta, actuando en calidad de ALCALDE y representante legal del MUNICIPIO DE PIEDECUESTA, en ejercicio de sus funciones, y quien en este documento se llamará EL MUNICIPIO por una parte, y por la otra BARRAGAN G. SONIA PATRICIA, también mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía número 5.345.591 expedida en P/tej, quien para los efectos del presente documento se denominará EL CONTRATISTA, hemos acordado celebrar el presente contrato que se rige por las siguientes cláusulas previas estas consideraciones: A.- Que la H. Corte Constitucional en Sentencia No C555 del 06/12/94 declaró inexequibles los parágrafos Primero del artículo 6 de la Ley 60 de 1993 y tercero del Artículo 105 de la Ley 115 de 1994 que ordenaba la incorporación a la planta de personal de los Municipios, a aquellos docentes contratados antes del 30 de Junio de 1993. B.- Que con la sentencia anteriormente mencionada se imposibilitó a los entes territoriales para celebrar contratos con docentes, creando así una problemática de grandes proporciones. C.- Que para solucionar esta situación, el Ministerio de Educación Nacional basado en la función que posee para administratar la Educación en el país emitió la Directiva Ministerial No 002 del 18/01/95, en la que se crea la obligación de incorporar a las plantas de personal a los docentes que de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y con las vacantes existentes pudiere hacerse, luego de lo cual, si quedaren docentes sin vincular, estos deberán seguir siendo contratados. D.-Que el MUNICIPIO DE PIEDECUESTA no cuenta con la disponibilidad presupuestal ni vacantes en la planta de personal para la incorporación de la totalidad de docentes contratados en la presente vigencia. E.- Que se hace necesaria la contratación de docentes para atender la prestación del servicio educativo. CLAUSULA PRIMERA. OBJETO. EL CONTRATISTA se obliga para con el MUNICIPIO a: A.- Poner a su servicio en el Colegio o Concentración Escolar para el que designe, sus conocimientos como DOCENTE NO LIC. en el área o áreas que la Dirección de Núcleo señale; en forma eficiente, durante 25 horas mínimo, semanales, según las necesidades del servicio, de conformidad con el horario que le señale el Rector o Director de la Institución, de tal manera que cumpla con el currículum educativo trazado por el Ministerio de Educación Nacional en el nivel de enseñanza secundaria. B.- Asistir a todas las reuniones de Padres de Familia que se programe en el plantel. C.- Elaborar los boletines o informes sobre el rendimiento académico de los educandos. D.- Llevar los libros reglamentarios. E.- Concurrir a los actos que programe la Administración Municipal y que tengan relación con su actividad. F.- Acudir a los Consejos de profesores. G.- Velar por el orden, aseo, y disciplina del plantel. H. Cumplir con el horario y carga académica asignada de lunes a viernes inclusive, y demás actividades que se desarrollen con la comunidad, cumpliendo con los lineamientos y fines educativos. CLAUSULA SEGUNDA. VALOR. El valor del presente contrato asciende a la suma de DOS MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS (\$ 2'467.236 ), que el

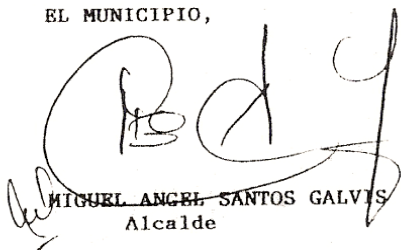
Departamento de Santander  
Municipio de Piedecuesta  
Alcaldía Municipal

CONTRATO TERMINO INDEFINIDO NUMERO 043 - 97 CELEBRADO  
ENTRE EL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y EL DOCENTE

BARRAGAN G. SONIA PATRICIA

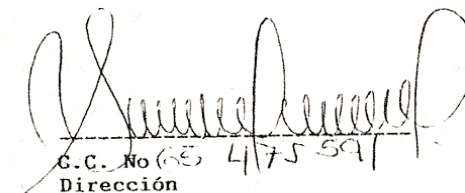
=====2  
MUNICIPIO cancelará por el sistema de nómina durante la presente vigencia, pagaderos en mensualidades vencidas cada una a razón de DOSCIENTOS CINCO MIL SEISCIENTOS TRES PESOS M/CTE (\$ 205,603 ) previa la certificación de cumplimiento del servicio expedida por el Rector o Jefe de la Institución Educativa o Jefe de Núcleo. PARAGRAFO: Queda entendido que dentro del valor aquí estipulado se encuentran incluidos los valores que el MUNICIPIO debe cancelar por concepto de prestaciones sociales. CLAUSULA TERCERA. DURACION. La duración del presente contrato es indefinida, no obstante lo anterior, terminará una vez el DOCENTE aquí contratado sea vinculado a la planta de personal del MUNICIPIO, y a partir de Enero de cada anualidad el MUNICIPIO incrementará su valor de conformidad con las políticas presupuestales que al respecto se adopten. PARAGRAFO PRIMERO. Es obligación del Maestro quedar a PAZ Y SALVO con el Colegio o Concentración escolar por concepto de compromisos académicos o administrativos. CLAUSULA CUARTA. IMPUTACION PRESUPUESTAL. EL valor total del presente contrato será cancelado con cargo al numeral 030501417 del presupuesto general de Renta y Gastos de la vigencia fiscal 1.997. CLAUSULA SEXTA. CESION. EL CONTRATISTA no podrá ceder el presente contrato a persona alguna, sin el consentimiento previo y escrito del MUNICIPIO. CLAUSULA QUINTA. INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. EL CONTRATISTA, manifiesta bajo la gravedad de juramento que no se halla incurso en causales de inhabilidad e incompatibilidad de que trata la Constitución Nacional, las leyes. CLAUSULA SEXTA. SERVICIOS MEDICOS. EL MUNICIPIO asume como un costo adicional al valor del presente contrato, el porcentaje que le corresponde de los aportes a la EPS correspondiente, por concepto de servicios en salud del DOCENTE. Para constancia se firma por las partes en Piedecuesta, a los

EL MUNICIPIO,



MIGUEL ANGEL SANTOS GALVIS  
Alcalde

EL CONTRATISTA,



C.C. No 475 591  
Dirección

RESOLUCION 249 DEL 03 DE AGOSTO DE 1994

ALCALDIA DE PIEDECUESTA  
SANTANDER

RESOLUCION No. 249 DE 1994  
( AGOSTO 3 )

POR LA CUAL SE VINICULA UN DOCENTE POR EL SISTEMA DE AUXILIAR EDUCATIVO.

EL ALCALDE MUNICIPAL, en uso de sus facultades legales, en especial las conferidas en el Decreto 048 de 1994,

RESUELVA:

ARTICULO 1o. De conformidad con lo establecido en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 9/ , vincúlase y Provisionalmente como Docente, por la Modalidad de Auxiliar Educativo a GLADYS STELLA VAZQUEZ ARGUELLO..... en el TERCER LA NEVEIRA.-

ARTICULO 2o. El Auxiliar Educativo vinculado en la presente resolución, no requiere de posesión y el pago del valor de sus servicios, se hará a partir de la fecha de iniciación de la actividad académica, previa constancia de prestación de servicios, expedida por el Director del Plantel Educativo o Coordinador del Programa o en sus defecto, por el Director de Núcleo.

ARTICULO 3o. El Auxiliar Educativo vinculado por esta modalidad recibirá mensualmente como único pago por sus servicios la suma de CINCO VEINTE MIL PESOS.....(.....\$120.000 ) M.C.E. El Municipio pagará lo correspondiente al aporte patronal al Instituto de Seguros Sociales para la afiliación del docente en la modalidad de Auxiliar Educativo a fin de que reciba en esta entidad los servicios médicos asistenciales.

ARTICULO 4o. La Administración podrá dar por terminada la vinculación del Auxiliar Educativo en cualquier momento, por desaparecer la necesidad del servicio, por reconvención de la plaza docente, por traslado, por nombramiento en Propiedad del Auxiliar Educativo, por necesidad de reubicación legal de la plaza docente, por incumplimiento del docente a su labor académica o por cualquier otro motivo que a juicio de la Administración justifique la suspensión o terminación de dicha vinculación. El Auxiliar Educativo vinculado mediante esta resolución solo tiene derecho al pago del valor expresado en el artículo 3o. y por el término que dure la prestación del servicio y dada la naturaleza de la modalidad de vinculación, no se genera derecho para reconocimiento de prestaciones sociales. Con excepción de los servicios médicos asistenciales reconocidos en el artículo 3o.

PARA FAVOR: El tiempo máximo de vinculación no excederá de diez (10) meses a partir de la fecha de notificación, hasta el veintinueve (29) de agosto

ARTICULO 5o. El pago del servicio prestado por el Auxiliar Educativo vinculado en la presente resolución se hará con cargo al numeral -5.2101- del presupuesto de Gastos de la Vigencia de 1994.

Expedida en Piedecuesta, los días 03 de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

ALFREDO ORFAGO ACEVEDO  
Alcalde Municipal



ALFONSO ANTONIO SUAREZ ROSSI  
Secretario de Bienestar y Desarrollo Social.



Handwritten signature and a circular stamp with the date '2 OCT. 1994'.

RESOLUCIÓN 252 DE AGOSTO 22 DE 1994

SECRETARÍA DE BIENESTAR Y DESARROLLO SOCIAL  
ALCALDIA DE PIEDECUESTA  
SANTANDER

RESOLUCION No. 252 DE 1994  
( AGOSTO 22 )

POR LA CUAL SE VINCULA UN DOCENTE POR EL SISTEMA DE AUXILIAR EDUCATIVO.

EL ALCALDE MUNICIPAL, en uso de sus facultades legales, en especial las conferidas en el Decreto 043 de 1994,

RESUELVE:

ARTICULO 1o. De conformidad con lo establecido en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. , vincúlase y Provisionalmente como Docente, por la modalidad de Auxiliar Educativo a GLADYS STELLA VARGAS ANGULO..... en el SECTOR LA LUZ LA TRAVAJERA.-

ARTICULO 2o. El Auxiliar Educativo vinculado en la presente resolución, no recibe de posesión y el pago del valor de sus servicios, se hará a partir de la fecha de iniciación de la actividad académica, previa constancia de prestación de servicios, expedida por el Director del Plantel Educativo o Coordinador del Programa o en sus defecto, por el Director de Núcleo.

ARTICULO 3o. El Auxiliar Educativo vinculado por esta modalidad recibirá mensualmente como único pago por sus servicios la suma de CIENTO VEINTE MIL PESOS..... ( \$ 120.000,00 ) MIDE. El Municipio pagará lo correspondiente al aporte patronal al Instituto de Seguros Sociales para la afiliación del docente en la modalidad de Auxiliar Educativo a fin de que reciba en esta entidad los servicios médicos asistenciales.

ARTICULO 4o. La Administración podrá dar por terminada la vinculación del Auxiliar Educativo en cualquier momento, por desaparecer la necesidad del servicio, por conversión de la plaza docente, por traslado, por nombramiento en Propiedad del Auxiliar Educativo, por necesidad de reubicación legal de la plaza docente, por incumplimiento del docente a su labor académica o por cualquier otro motivo que a juicio de la Administración justifique la suspensión o terminación de dicha vinculación. El Auxiliar Educativo vinculado mediante esta resolución solo tiene derecho al pago del valor expresado en el artículo 3o. y por el término que dura la prestación del servicio y dada la naturaleza de la modalidad de vinculación, no se genera derecho para reconocimiento de prestaciones sociales. Con excepción de los servicios médicos asistenciales reconocidos en el artículo 3o.

PARAGRAFO: El tiempo máximo de vinculación no excederá de diez (10) meses a partir de la fecha de notificación, hasta el catorce (14) octubre

ARTICULO 5o. El pago del servicio prestado por el Auxiliar Educativo vinculado en la presente resolución se hará con cargo al ítem del presupuesto de Gastos de la Vigencia de 1994. 52201

COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Expedida en Piedecuesta, a los veintidos (22) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994).-

ALFREDO CARRASCO ROJAS  
Alcalde Municipal



HERNANDEZ SUAREZ ROSA  
Secretario de Bienestar y Desarrollo Social



RESOLUCIÓN 261 DEL 24 DE OCTUBRE DE 1994

ALCALDIA DE PIEDECUESTA  
SANTANDER

RESOLUCION No. 261 DE 1994  
( OCTUBRE 24 )

POR LA CUAL SE VINCULA UN DOCENTE POR EL SISTEMA DE AUXILIAR EDUCATIVO.

EL ALCALDE MUNICIPAL, en uso de sus facultades legales, en especial las conferidas en el Decreto 043 de 1994,

RESUMEN:

ARTICULO 1o. De conformidad con lo establecido en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. , vincúlase y Provisionalmente como Docente, por la Modalidad de Auxiliar Educativo a GLADYS STELLA VARGAS ARGUELLO.... en el ESCUELA RURAL LA NAVARRA

ARTICULO 2o. El Auxiliar Educativo vinculado en la presente resolución, no requiere de posesión y el pago del valor de sus servicios, se hará a partir de la fecha de iniciación de la actividad académica, previa constancia de prestación de servicios, expedida por el Director del Plantel Educativo o Coordinador del Programa o en sus defecto, por el Director de Núcleo.

ARTICULO 3o. El Auxiliar Educativo vinculado por esta modalidad recibirá mensualmente como único pago por sus servicios la suma de CIENTO VEINTE MIL PESOS..... ( \$ 120.000,00 ) M.C.M.E. El Municipio pagará lo correspondiente al aporte patronal al Instituto de Seguros Sociales para la afiliación del docente en la modalidad de Auxiliar Educativo a fin de que reciba en esta entidad los servicios médicos asistenciales.

ARTICULO 4o. La Administración podrá dar por terminada la vinculación del Auxiliar Educativo en cualquier momento, por desaparacer la necesidad del servicio, por reasignación de la plaza docente, por traslado, por retiro voluntario en propiedad del Auxiliar Educativo, por necesidad de reubicación legal de la plaza docente, por incumplimiento del docente a su labor académica o por cualquier otro motivo que a juicio de la Administración justifique la suspensión o terminación de dicha vinculación. El Auxiliar Educativo vinculado mediante esta resolución solo tiene derecho al pago del valor expresado en el artículo 3o. y por el término que dure la prestación del servicio y dada la naturaleza de la modalidad de vinculación, no se genera derecho para reconocimiento de prestaciones sociales. Con excepción de los servicios médicos asistenciales reconocidos en el artículo 3o.

TRANSITORIO: El tiempo máximo de vinculación no excederá de diez (10) meses a partir de la fecha de notificación. Hasta el dos (2) de diciembre de 1994.

ARTICULO 5o. El pago del servicio prestado por el Auxiliar Educativo vinculado en la presente resolución se hará con cargo al numeral del presupuesto de Gastos de la Vigencia de 1994.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Expedida en Piedecuesta, a los veinticuatro (24) días del mes de Octubre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).-

*[Signature]*  
NUEVA MARIA PEREZ ARDILLA  
Alcalde Municipal (E)

*[Signature]*  
BERNARDINO SUAREZ ROSA  
Secretario de Bienestar y Desarrollo Social





ÓRDEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No.

DEPARTAMENTO DE SANTANDER  
MUNICIPIO DE PIEDECUESTA  
ALCALDIA  
DISPACHO

AL CONTESTAR  
CÍTESE ESTE  
NÚMERO

ORDEN DE PRESTACION DE SERVICIOS NUMERO \_\_\_\_\_ CELEBRADA ENTRE EL  
MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y GLADYS STELLA VARGAS

Entre los suscritos a saber, MIGUELANGEL SANTOS GALVIS, IDENTIFICADO CON LA CÉDULA de ciudadanía número 5'707.641 expedida en Piedecuesta, quien obra en nombre y representación legal del MUNICIPIO DE PIEDECUESTA en su calidad de ALCALDE, debidamente facultado para contratar y obligarse y quien para el curso del presente documento se denominará EL MUNICIPIO, por una parte, por la otra, GLADYS STELLA VARGAS mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía número \_\_\_\_\_ expedida en \_\_\_\_\_ y quien para efectos de este instrumento se llamará EL CONTRAITSTA, hemos convenido celebrar la presente ORDEN DE PRESTACION DE SERVICIOS que se regirá por las siguientes cláusulas: PRIMERA. OBJETO DE LA ORDEN. EL CONTRAITSTA se obliga para con el MUNICIPIO a prestar sus servicios como AUXILIAR ADMINISTRATIVA en la dependencia que para el efecto de sigue el señor ALCALDE o en su defecto comisione a la DIRECCION ADMINISTRATIVA

SEGUNDA. OBLIGACIONES DEL CONTRAITSTA. EL CONTRATISTA se compromete a:  
a) Cumplir con el horario de trabajo establecido para el desempeño de sus funciones. b) Cumplir estrictamente con el reglamento interno de trabajo. c) No ausentarse de su lugar de trabajo sin el respectivo permiso.


TERCERA. DURACION DE LA ORDEN. La duración de la presente ORDEN DE PRESTACION DE SERVICIOS es de VEINTI CUATRO (24) días, contados a partir de septiembre 8-25 hasta Octubre 1 de la presente anualidad.

CUARTA. VALOR DE LA ORDEN. El valor monetario de la presente ORDEN DE PRESTACION DE SERVICIOS es de DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL PESOS (\$264.000,00) que el MUNICIPIO pagará el día 30 de septiembre de 1995 previa presentación certificado de servicios ante la TESORERIA MUNICIPAL

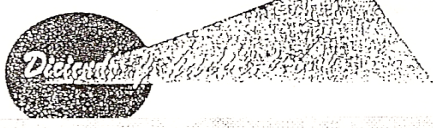
QUINTA. RESPONSABILIDAD DEL CONTRATISTA FRENTE A TERCEROS. EL CONTRATISTA se hace responsable de los riesgos y perjuicios comprobados que se causen a terceros en el desarrollo y cumplimiento de la ORDEN. SEXTA. SUJECION DE LOS PAGOS A LAS APROPIACIONES PRESUPUESTALES. El valor monetario que el MUNICIPIO se compromete a pagar por la presente ORDEN DE PRESTACION DE SERVICIOS queda sujeta a las apropiaciones presupuestales que para el efecto se hagan en el presupuesto con cargo al numeral 50310013 de la vigencia fiscal 1.995.

SEPTIMA. CESIOD EL CONTRATO. La presente Orden no podrá ser cedida a ningún título por el CONTRAITSTA sin el consentimiento previo y escrito del MUNICIPIO. OCTAVA. CADUCIDAD, TERMINACION, MODIFICACION E INTERPRETACION UNILATERAL POR PARTE DEL MUNICIPIO. De conformidad con los Arts 14, Numeral 15, 16 y 17 y Art 40 de la Ley 80 de 1.993, se entienden incorporadas las cláusulas de caducidad, terminación, modificación e interpretación unilateral.

NOVENA. INHABILIDAD E INCOMPATIBILIDAD. EL CONTRATISTA manifiesta bajo la gravedad de juramento que no se haya incurrido en causal de inhabilidad e incompatibilidad para contratar con el MUNICIPIO conforme lo establece el Art 8º y ss y Art 26, Numeral 7º de la Ley 80 de 1.993. En constancia se firma en Piedecuesta, a los

EL MUNICIPIO  
  
MIGUEL ANGEL SANTOS GALVIS  
Alcalde

EL CONTRATISTA,  
GLADYS STELLA VARGAS



ÓRDEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 274-95

DEPARTAMENTO DE SANITARIO  
MUNICIPIO DE PIEDECUESTA

AL CONTRATISTA  
CÍFISE ESTE  
NÚMERO

ORDEN DE PRESTACION DE SERVICIOS NUMERO 274-95 CELEBRADA ENTRE EL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y GLADYS STELLA VARGAS

Entre los suscritos a saber, MIGUEL ANGEL SANTOS GALVIS, IDENTIFICADO CON la cédula de ciudadanía número 51707.641 expedida en Piedecuesta, quien obra en nombre y representación legal del MUNICIPIO DE PIEDECUESTA en su calidad de ALCALDE, debidamente facultado para contratar y obligarse y quien para el curso del presente documento se denominará EL MUNICIPIO, por una parte, por la otra, GLADYS STELLA VARGAS mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía número 51707.641 expedida en Piedecuesta y quien para efectos de este instrumento se llamará EL CONTRATISTA, hemos convenido celebrar la presente ORDEN DE PRESTACION DE SERVICIOS que se registrá por las siguientes cláusulas: PRIMERA. OBJETO DE LA ORDEN. EL CONTRATISTA se obliga para con el MUNICIPIO a prestar sus servicios como AUXILIAR ADMINISTRATIVO para la dependencia que para el efecto designe el señor ALCALDE o en su defecto comisiono la DIRECCION ADMINISTRATIVA. SEGUNDA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. EL CONTRATISTA se compromete a: a) Cumplir el horario de trabajo establecido para el desempeño de su labor. b) No ausentarse de su sitio de trabajo sin el correspondiente permiso. c) Cumplir estrictamente el reglamento interno de trabajo. TERCERA. DURACION DE LA ORDEN. La duración de la presente ORDEN DE PRESTACION DE SERVICIOS es de CINCUENTA Y TRES ( 53 ) días, contados a partir de Octubre 9-95 hasta Diciembre 1 de la presente anualidad. CUARTA. VALOR DE LA ORDEN. El valor monetario de la presente ORDEN DE PRESTACION DE SERVICIOS es de DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL PESOS (\$264.000)

que el MUNICIPIO pagará a saber el día 30 de octubre la suma de \$109.585,00 y el 30 de noviembre la suma de \$154.415,00, previa presentación de la certificación de cumplimiento del servicio expedida por el Jefe inmediato. QUINTA. RESPONSABILIDAD DEL CONTRATISTA FRENTE A TERCEROS. EL CONTRATISTA se hace responsable de los riesgos y perjuicios comprobados que se causen a terceros en el desarrollo y cumplimiento de la ORDEN. SEXTA. SUJECION DE LOS PAGOS A LAS APROPIACIONES PRESUPUESTALES. El valor monetario que al MUNICIPIO se comprometo a pagar por la presente ORDEN DE PRESTACION DE SERVICIOS queda sujeta a las apropiaciones presupuestales que para el efecto se hagan en el presupuesto con cargo al numeral 50310013 de la vigencia fiscal 1.995. SEPTIMA. CESION DEL CONTRATO. La presente Orden no podrá ser cedida a ningún título por el CONTRATISTA sin el consentimiento previo y escrito del MUNICIPIO. OCTAVA. CADUCIDAD, TERMINACION, MODIFICACION E INTERPRETACION UNILATERAL POR PARTE DEL MUNICIPIO. De conformidad con las Arts 14, Numeral 15, 16 y 17 y Art 40 de la Ley 80 de 1.993, se entienden incorporadas las cláusulas de caducidad, terminación, modificación e interpretación unilateral. NOVENA. INHABILIDAD E INCOMPATIBILIDAD. EL CONTRATISTA manifiesta bajo la gravedad de juramento que no se haya incurrido en causal de inhabilidad e incompatibilidad para contratar con el MUNICIPIO conforme lo establece el Art. 8º y se y Art. 26, Numeral 7º de la Ley 80 de 1.993. En constancia se firma en Piedecuesta, a los

SECRETARÍA DE PIEDECUESTA  
ASISTENTE JURÍDICO

149 434

EL MUNICIPIO,  
MIGUEL ANGEL SANTOS GALVIS  
Alcalde

EL CONTRATISTA,  
GLADYS STELLA VARGAS  
Gladys Stella Vargas

ÓRDEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No.

INSTITUCIÓN MUNICIPAL DE SERVICIOS  
MUNICIPALIDAD DE PIEDRECUESTA  
ALCALDIA

AL CONTRATAR  
CÍESE ESTE  
NÚMERO

ORDEN DE PRESTACION DE SERVICIOS NUMERO 7790100 CELEBRADA ENTRE EL  
MUNICIPIO DE PIEDRECUESTA Y GLADYS STELLA VARGAS ARGUELLO

Entre los suscritos a saber, MIGUELANGEL SANTOS GALVIS, IDENTIFICADO CON la cédula de ciudadanía número 5'707.641 expedida en Piedrecuesta, quien obra en nombre y representación legal del MUNICIPIO DE PIEDRECUESTA en su calidad de ALCALDE, debidamente facultado para contratar y obligarse y quien para el curso del presente documento se denominará EL MUNICIPIO, por una parte, por la otra, GLADYS STELLA VARGAS ARGUELLO mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía número 28 254 374 expedida en 7790100 y quien para efectos de este instrumento se llamará EL CONTRATISTA, hemos convenido celebrar la presente ORDEN DE PRESTACION DE SERVICIOS que se registrá por las siguientes cláusulas: PRIMERA. OBJETO DE LA ORDEN. EL CONTRATISTA se obliga para con el MUNICIPIO a prestar sus servicios como AUXILIAR ADMINISTRATIVO adscrito a la COORDINACION DE NUCLEO.....


SEGUNDA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. EL CONTRATISTA se compromete a:

1. Cumplir con el horario de trabajo establecido.
  2. No ausentarse de su sitio de trabajo.
  3. Cumplir estrictamente con el reglamento interno de trabajo.
- TERCERA. DURACION DE LA ORDEN. La duración de la presente ORDEN DE PRESTACION DE SERVICIOS es de CIENTO OCHENTA (180 días, contados a partir de 1 de febrero y hasta el 30 de julio de 1996.....
- CUARTA. VALOR DE LA ORDEN. El valor monetario de la presente ORDEN DE PRESTACION DE SERVICIOS es de UN MILLON OCHENTA MIL PESOS (\$1.080.000)

que el MUNICIPIO pagará en seis mensualidades vencidas de \$180.000 previa certificación expedida por el Jefe Inmediato.....

QUINTA. RESPONSABILIDAD DEL CONTRATISTA FRENTE A TERCEROS. EL CONTRATISTA se hace responsable de los riesgos y perjuicios comprobados que se causen a terceros en el desarrollo y cumplimiento de la ORDEN. SEXTA. SUJECION DE LOS PAGOS A LAS APROPIACIONES PRESUPUESTALES. El valor monetario que el MUNICIPIO se compromete a pagar por la presente ORDEN DE PRESTACION DE SERVICIOS queda sujeta a las apropiaciones presupuestales que para el efecto se hagan en el presupuesto con cargo al numeral 50410011 de la vigencia fiscal 1.99. SEPTIMA. CESION DEL CONTRATO. La presente Orden no podrá ser cedida a ningún título por el CONTRATISTA sin el consentimiento previo y escrito del MUNICIPIO. OCTAVA. CADUCIDAD, TERMINACION, MODIFICACION E INTERPRETACION UNILATERAL POR PARTE DEL MUNICIPIO. De conformidad con los Arts 14, Numeral 15, 16 y 17 y Art 40 de la Ley 80 de 1.993, se entienden incorporadas las cláusulas de caducidad, terminación, modificación e interpretación unilateral. NOVENA. INHABILIDAD E INCOMPATIBILIDAD. EL CONTRATISTA manifiesta bajo la gravedad de juramento que no se haya incurrido en causal de inhabilidad e incompatibilidad para contratar con el MUNICIPIO conforme lo establece el Art 8º y ss y Art 26, Numeral 7º de la Ley 80 de 1.993. En constancia se firma en Piedrecuesta, a los

EL MUNICIPIO,  
  
MIGUEL ANGEL SANTOS GALVIS  
Alcalde

28 FEB 1995  
EL CONTRATISTA,  
Gladys Stella Vargas R  
c.c. 28 254 374 vfgote  


PODER

Mauricio Alberto Franco Hernandez

Abogado

Carrera 12 No 34-67 Oficina 505 Edificio Los Castellanos Bucaramanga Telefono: 3176379842-3168074700



SEÑORES:

MUNICIPIO  
PIEDECUESTA  
Bucaramanga

Glady Stella Vargas Arqueillo mayor de edad y vecino(a) de esta ciudad identificado(a) como aparece al pie de mi firma, comedidamente manifiesto a usted que mediante el presente escrito otorgo poder especial, amplio y suficiente al abogado MAURICIO ALBERTO FRANCO HERNÁNDEZ, identificado con cédula de ciudadanía 91.350.407 de Piedecuesta respectivamente, portador de las Tarjeta Profesional número 130.581 del C. S. de la J. Para que me represente y adelante petición en la que se solicite el reconocimiento de la existencia de la relación laboral entre la administración y el suscrito, además de que se solicite el pago por concepto de salarios, primas, vacaciones, cesantías y demás emolumentos derivados de la existencia y declaratoria de la relación laboral existente.

Faculto a mi apoderado para recibir, transigir, desistir, sustituir, reasumir, renunciar, conciliar, interponer recursos y demás actuaciones consagradas en el artículo 70 del C. de P.C.

Atentamente,

Glady Stella Vargas Arqueillo  
C.C. 28 254 374 de Hogotes

PRESENTACION PERSONAL Y RECONOCIMIENTO  
El suscrito Notario Séptimo Principal del círculo de Bucaramanga  
CERTIFICA

Que Compareció: Glady Stella Vargas Arqueillo

Quien se Identifico con la C.C No. 28.254.374

Expedida en Hogotes y manifestó que la firma que aparece en el presente documento es la suya y que el contenido del mismo es cierto.

15 DIC 2009

ACEPTO,

MAURICIO ALBERTO FRANCO HERNÁNDEZ  
T.P. 130.581 C.S. DE LA J.  
C.C. 91.350.407 de Piedecuesta

Bucaramanga:  
Compareciente: Glady Stella Vargas Arqueillo  
28 254 374 Hogotes

HECTOR ELIAS ARIZA VELASCO  
NOTARIO SÉPTIMO CÍRCULO DE BUCARAMANGA



## PETICION PRESENTADA AL MUNICIPIO DE PIEDECUESTA

*Mauricio Alberto Franco Hernandez*

*Abogado*

*Carretera 12 No 34-67 Oficina 505 Edificio Los Castellanos Bucaramanga Telefono: 3176379842-3168071700*

*Capra*

Bucaramanga, noviembre de 2009

SEÑOR:  
ALCALDE MUNICIPAL DE PIEDECUESTA

00456777

NOV 11 2009  
2:55 PM

Ref: Derecho de Petición Artículo 23 de la Carta Política.

MAURICIO ALBERTO FRANCO HERNANDEZ, identificado tal como aparece al pie de mi firma, actuando en nombre y representación de **GLADYS STELLA VARGAS ARGUELLO**, identificado con cedula de ciudadanía 28.254.374 expedida en Mogotes, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta Política y el artículo 5 y s.s del Código Contencioso Administrativo, por medio del presente me permito formular ante su despacho respetuosa petición con base en los siguientes hechos:

### HECHOS

1. Mi mandante laboró como docente al servicio de la administración del Municipio del Piedecuesta desde el 3 de Agosto de 1994 hasta el 30 de noviembre de 2002 mediante distintas ordenes de prestaciones de servicios, reguladas por la ley 80 de 1993, pero en realidad lo que existe es un vínculo laboral de hecho, pues se configuran los tres elementos esenciales para que haya un contrato de trabajo, establecidos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo.
2. Lo anterior lo afirmo por cuanto mi poderdante:
  - a. Ha venido prestando sus servicios personalmente, sin que en esto haya discusión, toda vez que efectivamente mi mandante ha sido la persona que ha desempeñado las funciones que le fueron asignadas.
  - b. Lo ha hecho con permanente subordinación, pues de otra manera no podría desempeñar su función, dado que se debe de acatar un orden dentro del establecimiento académico en el cual se presta el servicio, siendo para el caso, el Director o Rector su inmediato superior, y además se ha encontrado subordinado a las autoridades educativas- Director de Núcleo- en lo que tiene que ver con el cumplimiento de la carga académica, actuando dichas autoridades educativas necesariamente en representación de la Administración Departamental.

*Carretera 12 No 34-67 Oficina 505 Edificio Los Castellanos Bucaramanga Telefono: 3176379842-3168071700*

*Mauricio Alberto Franco Hernandez*

*Abogado*

*Carrera 12 No 34-67 Oficina 505 Edificio Los Castellanos Bucaramanga Teléfono: 3176379842-3168071700*

---

- c. Ha percibido de la Administración Municipal una retribución por su labor.
  - d. Aunque la Ley 80 de 1993 consagra el Contrato de Prestación de Servicios, no puede decirse que sea legal la contratación de docentes para prestar sus servicios personales en instituciones estatales, en las condiciones como la venido realizando la Administración en el caso de mi poderdante.
3. Formulo respetuosa petición a su despacho con el objeto de interrumpir la prescripción, acorde a lo establecido por el artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

#### FUNDAMENTOS JURIDICOS

Además de lo arriba expresado y de acuerdo con el conocimiento que usted tiene sobre la situación en comento, existe reiterada jurisprudencia, tanto de la Corte Constitucional, así como del Consejo de Estado y los diferentes tribunales administrativos, que indica el derecho a reconocer y dar igualdad en el trato en estabilidad laboral, material salarial y prestacional de los educadores vinculados sin nombramiento con respecto a sus pares los educadores vinculados de manera legal y reglamentaria.

Significando esto que el Municipio está facultado para amparar el derecho a la igualdad de mi mandante, basado en los mandatos Constitucionales, laborales y en la jurisprudencia de las altas cortes.

Todo lo anterior me da base para formular las siguientes:

#### PETICIONES

Con base a los principios constitucionales de la igualdad, estabilidad laboral, condiciones dignas y justas en el trabajo, en la normatividad en materia laboral y en la jurisprudencia que sobre el tema se ha producido, respetuosamente solicito:

1. Se reconozca la existencia de una relación laboral entre mi mandante y la administración municipal a partir de la fecha en la cual se vinculo.
2. Se reconozca a mi mandante la igualdad salarial y prestacional frente a sus pares, los educadores vinculados de manera legal y reglamentaria en su misma categoría en el Escalafón Nacional Docente y que desarrollan sus mismas funciones, y en consecuencia se ordene la realización de las gestiones necesarias tendientes al

---

*Carrera 12 No 34-67 Oficina 505 Edificio Los Castellanos Bucaramanga Teléfono: 3176379842-3168071700*

*Mauricio Alberto Franco Hernandez*

*Abogado*

*Carrera 12 No 34-67 Oficina 505 Edificio Los Castellanos Bucaramanga Teléfono: 3176379842-3168071700*

---

reconocimiento y pago de las diferencias causados por estos conceptos (Descontando lo que se ha cancelado a la fecha) tales como: diferencias salariales, auxilios, primas, subsidios, vacaciones, cesantías, intereses de Cesantías, afiliación al Fondo Prestacional del Magisterio y cancelación de las cuotas patronales para reserva pensional, pago de la cuota patronal por concepto del servicio de Salud y los demás emolumentos a que tenga derecho mi mandante en igualdad de condiciones con los educadores en nomina oficial.

Todo lo anterior con la actualización de los valores y los intereses moratorios a que haya lugar.

#### PRUEBAS

Certificación de tiempo de servicios expedido por la alcaldía Municipal de Piedecuesta.  
Copias de las diferentes órdenes de prestación de servicios.

#### ANEXOS

Los mencionados en el acápite de pruebas.  
Poder conferido a mi favor.

Con la respuesta que a estas produzca su despacho y siempre que su pronunciamiento sea de fondo, daré por agotada la vía Gubernativa.

Espero su respuesta en la Carrera 12 N 34-67 oficina 505 del Edificio los Castellanos de la Ciudad de Bucaramanga.

Atentamente:

  
**MAURICIO ALBERTO FRANCO HERNÁNDEZ.**

T.P 130.581. DEL C.S DE LA J.

C.C 91.350.407 DE PIEDECUESTA.

---

*Carrera 12 No 34-67 Oficina 505 Edificio Los Castellanos Bucaramanga Teléfono: 3176379842-3168071700*

## RESPUESTA DE LA PETICIÓN POR PARTE DE LA ALCALDÍA



Piedecuesta, Febrero 01 de 2010.

Doctor  
MAURICIO ALBERTO FRANCO HERNANDEZ  
Carrera 12 No. 34-67 Of. 505 Edificio Los Castellanos  
Bucaramanga

No 0151-

REF: REPUESTA DERECHO DE PETICION PRESENTADO EN NOMBRE DE GLADYS STELLA VARGAS ARGUELLO.

En uso de las facultades otorgadas mediante Resolución No. 041-G de 2009, de manera atenta me permito dar respuesta a su derecho de petición, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución Nacional, artículo 6 del Código Contencioso Administrativo y demás normas concordantes, manifestando al respecto, lo siguiente.

A la petición primera. Me permito manifestarle que el Municipio de Piedecuesta no puede acceder a lo solicitado por usted, teniendo en cuenta que las partes suscribieron un contrato que es ley para las mismas, quedando sujetas a las condiciones allí establecidas, y en caso de considerar los peticionarios que se les ha vulnerado sus derechos, será la jurisdicción competente la encargada de definir las diferencias por usted reclamadas.

A la petición segunda. De conformidad con lo manifestado frente a la petición anterior, me permito indicarle que será la orden proferida por autoridad judicial competente la que establezca la existencia o no de la obligación a cargo de la entidad municipal, frente al pago solicitado, por cuanto la vinculación de su poderdante se dio bajo los postulados normativos contenidos en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, y en atención a la situación presupuestal del ente municipal para la fecha de los hechos.

Atentamente,

MARIO JOSE CARVAJAL JAIMES  
Secretario General y de Gobierno

Recibido 4/2010  
ENERO 14/2010  
Hoy 1:20 am

Proy. Maria Helena Duran  
Asesoría Externa - Piedecoop

Cra. 7 No. 9-43 Casa de Gobierno  
PBX: 6561529  
www.alcaldia.de.piedecuesta.gov.co  
Piedecuesta - Santander - Colombia



Piedecuesta al ritmo de  
Nuestros Sueños

## RESPUESTA RECURSO DE RESPOSICIÓN



Piedecuesta, Abril 06 de 2010.

22/10- - -

Doctor  
**MAURICIO ALBERTO FRANCO HERNANDEZ**  
Carrera 12 No. 34-67 Oficina 505 Edf. Los Castellanos  
Bucaramanga

REF: RESPUESTA RECURSO DE APELACION FRENTE AL OFICIO  
No. 0151 DE 01 DE FEBRERO DE 2010.

Manifiesta el señor apoderado como motivo de inconformidad frente al acto administrativo en referencia, que entre su mandante y el Municipio de Piedecuesta en realidad existió un vínculo laboral de hecho, pues se configuran los tres elementos esenciales para que haya un contrato de trabajo, establecidos en el artículo 23 del Código Sustantivo de Trabajo. Teniendo en cuenta que frente a casos como los que se exponen opera la primacía de la realidad sobre las formas establecidas por los sujetos de la relación laboral, recurre para que, acogiendo la jurisprudencia, se reconozca a su mandante todos los derechos salariales y prestacionales solicitados.

En relación con los argumentos de inconformidad presentados, cabe mencionar que la recurrente se desempeñó como docente a través de contrato de prestación de servicios, modalidad permitida por la normatividad vigente para la fecha de los hechos, sin que la administración municipal hubiera desconocido precepto normativo alguno.

De igual forma a favor del Municipio se han proferido fallos desestimatorios de las pretensiones de los docentes y se ha exonerado al Municipio de Piedecuesta del pago de las presuntas acreencias laborales, al no haber probado los demandantes los elementos de la relación laboral, pronunciamientos efectuados por el Honorable Consejo de Estado, siendo un tema sujeto al cambio jurisprudencial y frente al cual es necesario agotar el debate probatorio, al haber sido suscritos los contratos de prestación de servicios bajo una normatividad vigente.

Finalmente, encuentra este despacho que la reclamante presenta solicitud de reconocimiento y pago de prestaciones y demás acreencias laborales, habiendo dejado transcurrir, desde la última orden de prestación de servicios, casi una década para ejercer el derecho que presuntamente alegan, es decir, la existencia de una relación laboral y el consecuente reconocimiento de prestaciones sociales, siendo a la fecha extemporánea esta solicitud, sin que se puedan revivir términos, debiendo haber efectuado esta reclamación en el momento en que finalizó para los peticionarios las mencionadas ordenes de prestación de servicios. Si se aceptara que los reclamantes una vez surgido sus supuestos derechos puedan reclamarlo en cualquier tiempo se burlaría los términos de caducidad de las acciones. En su momento los docentes en mención no reclamaron prestaciones por esas ordenes de prestación de servicios que suscribieron con el Municipio y pretenden hacerlo ahora cuando está más que superado el término para agotar la vía.

Por lo mencionado, considera el suscrito Alcalde Municipal que los argumentos expuestos por la recurrente, a través de apoderado, no constituyen razón suficiente para proceder a revocar lo manifestado por el señor Secretario General y de Gobierno, impugnada mediante el recurso de apelación.




Piedecuesta al ritmo de  
**Nuestros Sueños**

Cra. 7 No. 9-43 Casa de Gobierno  
PBX: 6561529  
www.alcaldia.de.piedecuesta.gov.co  
Piedecuesta - Santander - Colombia

Por lo anterior, se decide no revocar la decisión proferida por el señor Secretario General y de Gobierno mediante oficio No. 0151 del 01 de febrero de 2010, por medio de la cual le fue negado el pago de las pretensiones a favor de la docente GLADYS STELLA VARGAS ARGUELLO, y en su defecto, confirmar dicha decisión conforme y respecto de los motivos analizados en este acto.

Atentamente,

  
JORGE ARMANDO NAVAS GRANADOS  
Alcalde Municipal

  
Proy. Alexander Niño Azevedo  
Asesoría Jurídica Externa  
Piedecoop

**PODER PARA SOLICITUD DE CONCILIACION**

Mauricio Alberto Franco Hernandez

Abogado

Carrera 12 No 34-67 Oficina 505 Edificio Los Castellanos Bucaramanga Telefono: 3176379842-3168071700



SEÑOR:

PROCURADOR DELEGADO ANTE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
Bucaramanga

Glady's Stella Vargas Arquello mayor de edad y vecino(a) de esta ciudad identificado(a) como aparece al pie de mi firma, comedidamente manifiesto a usted que mediante el presente escrito otorgo poder especial, amplio y suficiente al abogado MAURICIO ALBERTO FRANCO HERNÁNDEZ, identificado con cédula de ciudadanía 91.350.407 de Piedecuesta respectivamente, portador de las Tarjeta Profesional número 130.581 del C. S. de la J. Para que me represente y adelante audiencia, de conciliación prejudicial, donde se llame al municipio de Piedecuesta, representado legalmente por \_\_\_\_\_ y se solicite el reconocimiento de la existencia de la relación laboral entre la administración y el suscrito, además de que se solicite el pago por concepto de salarios, primas, vacaciones, cesantías y demás emolumentos derivados de la existencia y declaratoria de la relación laboral existente.

Faculto a mi apoderado para recibir, transigir, desistir, sustituir, reasumir, renunciar, conciliar, interponer recursos y demás actuaciones consagradas en el artículo 70 del C. de P.C.

Atentamente,

**PRESENTACION PERSONAL Y RECONOCIMIENTO**  
El suscrito Notario Séptimo Principal del círculo de Bucaramanga  
**CERTIFICA**

Que compareció Glady's Stella Vargas Arquello

Quien se identificó con la C.C. No. 28.254.374

expedida en Mogotes y manifestó que la firma que aparece en el presente documento es la suya y que el contenido del mismo es cierto.

**15 DIC 2009**

Bucaramanga  
El compareciente Glady's Stella Vargas Arquello  
28 254 374 Mogotes

Glady's Stella Vargas Arquello  
C.C. 28 254 374 de Mogotes

ACEPTO,

MAURICIO ALBERTO FRANCO HERNÁNDEZ  
T.P. 130.581 C.S. DE LA J.  
C.C. 91.350.407 de Piedecuesta

HEIDY ELÍAS ARIZA VELASCO  
NOTARIO SEPTIMO CIRCULO DE BUCARAMANGA



## **SOLICITUD DE CONCILIACION ANTE PROCURADOR PARA LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Bucaramanga,

Señor

**PROCURADOR DELEGADO ANTE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Ciudad

**REF: SOLICITUD DE CONCILIACIÓN**

Cordial Saludo,

**MAURICIO ALBERTO FRANCO HERNANDEZ**, mayor de edad y de esta vecindad, identificado como aparece al pie de mi firma, obrando con poder legalmente conferido por el docente, **GLADYS STELLA VARGAS ARGUELLO**, respetuosamente me permito solicitar a usted, se realice audiencia de conciliación, en la que se llame al **MUNICIPIO DE PIEDECUESTA**, representada legalmente por quien funja como representante legal y se resuelva a favor de mi mandante El reconocimiento de la existencia de una relación laboral entre mi mandante y la administración municipal a partir de la fecha en la cual se vinculo como docente por diferentes ordenes de prestación de servicio, y por lo tanto se haga el pago de las prestaciones laborales que se derivan de ella, de acuerdo con las siguientes razones:

### **HECHOS**

1. Mi mandante ha venido laborando como docente al servicio de la administración del Municipio de Piedecuesta desde el 3 de Agosto de 1994 hasta el 30 de Noviembre de 2002, mediante una formalidad establecida por el Municipio, pero en realidad lo que existe es un vínculo laboral de hecho, pues se configuran los tres elementos esenciales para que haya un contrato de trabajo, establecidos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo.
2. Lo anterior lo afirmo por cuanto mi poderdante:
  - a. Ha venido prestando sus servicios personalmente, sin que en esto haya discusión.
  - b. Lo ha hecho con permanente subordinación, pues de otra manera no podría desempeñar su función, dado que se debe de acatar un orden dentro del establecimiento académico en el cual se presta el servicio, siendo para el caso, el Director o Rector su inmediato superior, y además se ha encontrado subordinado a las autoridades educativas-Director de Núcleo- en lo que tiene que ver con el cumplimiento de la carga académica, actuando dichas autoridades educativas necesariamente en representación de la Administración Municipal.
  - c. Ha percibido de la Administración Municipal una retribución por su labor.

- Aunque la Ley 80 de 1993 consagra el Contrato de Prestación de Servicios, no puede decirse que sea legal la contratación de docentes para prestar sus servicios personales en instituciones estatales, en las condiciones como la venido realizando la Administración en el caso de mi poderdante.
- Con petición fechada a 14 de Enero de 2010, se solicito a la entidad accionada, que se hiciera dicho reconocimiento y por lo tanto se hiciera el pago de las prestaciones a lugar.
- Con oficio nº 151/010 del 01 de Febrero de 2010 expedida por EL MUNICIPIO, se dio respuesta de la petición incoada, en la que la entidad accionada se abstiene DE EFECTUAR LA DECLARATORIA DE existencia de una relación laboral entre mi mandante y la administración municipal a partir de la fecha en la cual este vinculo como docente, desconociendo EL PAGO DE LAS PRESTACIONES LABORALES QUE SE DERIVAN DE ELLA, sosteniendo que el vinculo existente corresponde a una orden de prestación de servicios.
- Dentro del término se formulo recurso de apelación en contra del oficio nº 151/010 del 01 de Febrero de 2010 , en el que se manifiesta la inconformidad con el acto objeto de censura, en el sentido que la administración desconoce una situación de facto, dando prevalencia a una formalidad frente a una situación clara y concreta como fue que mi mandante laborara para el municipio cumpliendo todos los elementos que dan lugar a un contrato de trabajo, desconociendo de esta manera el principio de la primacía de la realidad ante las formas.
- Con oficio nº 22 de 2010, la administración de PIEDECUESTA, se mantiene en el yerro y no reconoce las prestaciones sociales a las que mi mandante tiene lugar por haber laborado para el municipio, sosteniendo la municipalidad que lo que hubo fue una orden de prestación de servicios.
- Vale aclarar que para el presente evento y según lo dispuesto por el Honorable Consejo de Estado en Sentencia de 6 de Marzo de 2008, proferida por la Sección Segunda- Subsección "A"-  
(...)el término de prescripción de tres años se cuenta desde que la obligación se hace exigible, pero debe tenerse en cuenta que en el contrato de prestación de servicios, el derecho surge desde el momento en que la sentencia lo constituye a favor del contratista junto al restablecimiento traducido en el pago de la suma indemnizatoria, porque previo a la expedición de la sentencia que declara la primacía de la realidad laboral sobre la contractual, no existe ningún derecho a favor del contratista de prestación de servicios emanado de un vínculo laboral, con lo que resulta, que es imposible que se pueda predicar la

prescripción de un derecho que no ha nacido a la vida jurídica. No resulta razonable aplicar la prescripción trienal a la indemnización que se reconoce al contratista en la sentencia, si se tiene en cuenta que como se advirtió, dicha figura es una sanción al titular del derecho por no ejercerlo dentro de los plazos que la ley le otorga, derecho que solo se constituye en la sentencia que determina la existencia de la relación laboral (...)

#### **PETICIÓN**

1. Por lo dicho en el acápite anterior, solicito se lleve a cabo **AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN**, y para tal efecto se cite al representante legal del **MUNICIPIO DE PIEDECUESTA**, o quien haga sus veces,

#### **ACCION EVENTUAL**

De declararse fallida esta pretendida acción, o de no tener ánimo conciliatorio la parte convocada, se instauraría la acción de **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**, consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo.

#### **ESTIMACION RAZONADA DE LA CUANTIA.**

Mi mandante dejo de percibir a título de prestaciones sociales durante el tiempo que estuvo vinculado por medio de órdenes de prestaciones de servicios la suma de **VEINTE MILLONES DE PESOS MTCE.(\$20.000.000)**

A estas sumas así señaladas, se les deberá aplicar y liquidar la sanción moratoria, los intereses moratorios por no pago y la respectiva indexación al momento en que se apruebe la conciliación, o al momento en que se dicte la respectiva sentencia.

#### **JURAMENTO**

Manifiesto bajo la gravedad del juramento, que no se han presentado demandas, u otras solicitudes de conciliación por los mismos hechos.

#### **NOTIFICACIONES**

- El suscrito en la carrera 12 nº 34-67 oficina 505 del Edificio los Castellanos en la Ciudad de Bucaramanga.
- La parte citada recibe las notificaciones en las instalaciones del Palacio Municipal de la Alcaldía de Piedecuesta.

## ANEXOS

- Copia simple e individualizada de cada uno de los contratos de prestación de Servicios.
- Copia de la Certificación de Tiempo de Servicio expedido por el Municipio de Piedecuesta.
- Petición fechada a 14 de Enero de 2010
- Oficio 151/010 del 01 de Febrero de 2010
- Oficio 22 de 2010 de 6 de Abril de 2010
- Poder legalmente conferido.

Agradezco su atención y quedo atento a su respuesta.

Atentamente,

  
**MAURICIO ALBERTO FRANCO HERNÁNDEZ**  
C.C. No 91'350.407 de Piedecuesta.  
T.P. 130.581 expedida por el C.S. de la J.

## **ANTEPROYECTO**

### **MORALIDAD ADMINISTRATIVA EN LA FUNCIÓN ESTATAL: CONTRATACIÓN DOCENTE**

#### **1. TEMA**

Moralidad Administrativa y Contratación Estatal.

#### **2. AUTORES**

MIGUEL ALEJANDRO MONSALVE VALBUENA  
JORGE ALBERTO VERA VILLAMIZAR

#### **3. DIRECTOR**

DR JAVIER ALEJANDRO ACEVEDO GUERRERO.

#### **4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El Estado en ejercicio de sus funciones, debe sujetarse al cumplimiento de las disposiciones legales y constitucionales, para llevar a cabo los fines esenciales previstos en la Carta Política.

La educación es una necesidad colectiva y a su vez un servicio público a cargo del Estado, que cumple una función social, acorde con las necesidades e intereses de la persona, la familia y la sociedad. Para ello es necesario que el Estado vincule al personal que adelanta dicha tarea. En ejercicio de esta Función Pública, el Estado ha sido condenado en reiteradas ocasiones por vincular a los docentes por medio de Órdenes de Prestación de Servicio, teniendo en cuenta la administración de justicia, que la función docente lleva implícita la subordinación, elemento significativo para dar aplicación al Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades. así las cosas y bajo este precepto, “se analizará si los agentes del

Estado en ejercicio de la función nominadora, la cual debe estar orientada por el interés general, el cumplimiento de la Ley y el mejoramiento del servicio, pueden en algún momento causar un perjuicio para la administración”. Precedido por lo mencionado anteriormente y visto el detrimento económico que implica una condena judicial, se ha de estimar si la actuación del Servidor Público que llevó a cabo la vinculación del docente, contraría lo preceptuado por la jurisdicción, implicando de esta manera una violación a la Moralidad Administrativa.

## **5. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

¿La Administración Pública vulnera la Moralidad Administrativa, cuando contrata al personal docente por medio de órdenes de prestación de servicios, desconociendo el Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formas? Estudio del Caso: Sonia Patricia Barragán Gutiérrez, Docente del Municipio de Piedecuesta.

## **6. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **6.1 OBJETIVO GENERAL**

Establecer la afectación a la Moralidad Administrativa, cuando la administración desconoce el Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formalidades al contratar el personal docente por medio de órdenes de prestación de servicios.

### **6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- (I) Determinar a la luz de la legislación, jurisprudencia y doctrina, el contenido y aplicabilidad del principio de la Primacía de la realidad sobre las formas y el derecho colectivo a la moralidad administrativa.
- (II) Identificar el tratamiento otorgado por el precedente a la declaratoria del Principio de la Primacía de la Realidad sobre las Formas, en los

Contratos de Prestación de Servicios suscritos entre la administración y los docentes. (LINEA JURISPRUDENCIAL)

- (III) Desarrollar y analizar el caso concreto: Docente **SONIA PATRICIA BARRAGAN GUTIERREZ** contra el municipio de Piedecuesta. Analizar si la actividad de los Servidores Públicos que realizan la contratación, se desarrolla en atención a los valores previstos en la Constitución y la Ley, o si por el contrario se desconoce la moralidad administrativa.
- (IV) Establecer en qué medida son responsables disciplinaria y fiscalmente los Servidores Públicos que se encargan de la vinculación docente bajo una modalidad diferente a la legal y reglamentaria.
- (V) Determinar la viabilidad de protección de derechos individuales de orden laboral por medio de la acción popular.

## 7. JUSTIFICACIÓN

La actividad de los agentes del Estado, debe desarrollarse en atención a los valores previstos en la Constitución y la Ley, principalmente los relacionados con el bien común y el interés general. De acuerdo con lo anterior, resulta útil la presente investigación socio jurídica, para analizar si la actuación de los Servidores Públicos cuya función es la vinculación del personal docente, se sujeta al respeto de los principios de la Función Pública.

Este trabajo desarrolla una forma de control ciudadano al ejercicio de la Administración Pública; materializándose de esta forma, uno de los fines esenciales del Estado, el cual es, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, en la vida económica, política y administrativa.

Bajo los parámetros sociales y legales en los que se desarrolla el tema de investigación, se hace necesario conocer, en qué medida la situación presentada por los docentes vinculados bajo una modalidad contraria a la legal y reglamentaria, afecta de manera directa la prestación del servicio de educación,

por cuanto de la estabilidad de los docentes, es posible, dependa la estabilidad y desarrollo del sistema educativo colombiano, logrando con este estudio, analizar de manera concreta cómo debe ser el tratamiento contractual adecuado, para con ello evitar el desconocimiento de la garantías mínimas irrenunciables de los trabajadores.

De la misma manera, se justifica este trabajo en el sentido de estudiar y analizar la posibilidad de tutelar garantías laborales mínimas e irrenunciables, derivados de una vinculación legal y reglamentaria con el Estado, por medio de la Acción Popular, bajo el entendido que ésta es el instrumento adecuado para promover la salvaguarda de derechos e intereses colectivos.

## **FUENTES**

### **LIBROS**

BOHORQUEZ, Orduz, Antonio. (1998) De los Negocios Jurídicos En el Derecho Privado Colombiano, Bucaramanga, UNAB, Volumen I, 2ª edición.

LONDOÑO Toro, Beatriz. (2004). Eficacia de las acciones constitucionales en defensa de los derechos colectivos. Bogotá: Centro Editorial Universidad el Rosario

VILLEGAS, Arbeláez, Jairo. (2008) Derecho Administrativo Laboral, Tomo I, 8ª ed. Bogotá, LEGIS.

### **ARTICULOS**

De Buen Unna, Claudia, “El contrato de prestación de servicios profesionales, vía fraude laboral”. En: Revista latinoamericana de derecho. Año III, núm. 5, enero-junio de 2006.

Vega de Herrera, Mariela. “Contrato de prestación de servicios, su incidencia en la función pública”. En: Prolegómenos-Derecho y valores. Bogotá. Colombia. Volumen X – N° 19 – Enero – junio 2007 – ISSN 0121-182x. Pág. 15-34

Molina Higuera, Angélica. (2006) Aproximaciones sobre el derecho al trabajo desde la perspectiva de los derechos humanos. En: revista Estudios. Socio-

Jurídicos. Bogotá (Colombia), (Número especial): 166-189, abril de 2007 ISSN: 0124-0579.

### **PAGINAS DE INTERNET**

[www.beatrizlondonotoro.com/](http://www.beatrizlondonotoro.com/)

[www.urosario.edu.co](http://www.urosario.edu.co)

### **JURISPRUDENCIA CORTE CONSTITUCIONAL**

- Corte Constitucional, Sentencia T-546 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.
- Corte Constitucional, Sentencia T-457 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.
- Corte Constitucional, Sentencia T-1041 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- Corte Constitucional, Sentencia C-555 de 1994 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz,
- Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 1996 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz,
- Corte Constitucional, Sentencia C-154 de 1997 M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara,
- Corte Constitucional, Sentencia T-180 de 2000 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo
- Corte Constitucional, Sentencia T-500 de 2000 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero
- Corte Constitucional, Sentencia C-386 de 2000 M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell
- Corte Constitucional, Sentencia C-665 de 1998 M.P., Dr. Hernando Herrera Vergara
- Corte Constitucional, Sentencia T-426 de 2004 M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett

### **JURISPRUDENCIA CONSEJO DE ESTADO**

Sentencia del Consejo de Estado, Radicación No. 150012331000199902199-01, Consejera Ponente: Bertha Lucía Ramírez De Páez

Sentencia Del Consejo De Estado, Radicación 150012331000199902199-01

Consejera Ponente: Bertha Lucía Ramírez De Páez

Sentencia del Consejo de Estado, Radicación 2460-2003, Consejero Ponente: Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

Sentencia Del Consejo De Estado, Radicación 23001-23-31-000-2002-00244-01 (2152-06) Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren

Auto del Consejo de Estado, Radicación: 15/90 Consejero Ponente. Álvaro Lecompte

Sentencia del Consejo de Estado, rad: AP-154 Magistrada Ponente LIGIA LOPEZ DIAZ

Sentencia del Consejo de Estado, rad: AP-163 Magistrado Ponente JESUS MARIA CARRILLO

Sentencia del Consejo de Estado, rad: AP-054 Magistrado Ponente DELIO GOMEZ LEYVA

## **NORMAS**

Ley 80 de 1993.

Decreto 2277 de 1979

Decreto 1278 de junio 19 de 2002

Código Sustantivo del Trabajo.

Ley 472 de 1998

Constitución Política de Colombia