

**CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS DOCENTES – Principio de prevalencia de la realidad sobre las formalidades / RELACION LABORAL – Existencia. Elementos**

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 (art. 53 C.P.) Del material probatorio allegado al plenario permite a la Sala afirmar que en el caso presente se desvirtúan las características del contrato de prestación de servicios, pues los demandantes cumplían con una función que podía ser desempeñada por personal de planta, al punto que muchos de ellos fueron nombrados posteriormente en propiedad. También se encuentra que la función docente no es temporal, pues basta con señalar que están obligados a cumplir el estatuto docente, como por ejemplo, les está prohibido abandonar o suspender sus labores injustificadamente o sin autorización previa, deben cumplir las órdenes inherentes a sus cargos que les impartan sus superiores jerárquicos y cumplir la jornada laboral y dedicar la totalidad del tiempo reglamentario a las funciones propias de su cargo.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 53 / LEY 115 DE 1994 – ARTICULO 105

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION “A”**

**Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

Bogotá D.C., trece (13) de febrero de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 08001-23-31-000-1997-13079-01(1370-12)**

**Actor: LUCY MARY AVENDAÑO FERNANDEZ Y OTROS**

**Demandado: DISTRITO ESPECIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA**

**APELACION SENTENCIA**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra la sentencia del 15 de octubre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que accedió a las súplicas de la demanda incoada por LUCY MARY AVENDAÑO FERNÁNDEZ Y OTROS contra el Distrito Especial y Portuario de Barranquilla.

## ANTECEDENTES

Los señores Lucy María Avendaño Fernández, Luis Alberto Avendaño Guerrero, María Acela Caballero Sánchez, María Eugenia Cabrera de Escalante, Pabla Cáceres Salgado, Arturo Cárcamo Suárez, Liliana Maritza Castilla Osorio, Astrid Castro Guede, Irma Cecilia Castro Sarmiento, Jorge Eliécer Correa de la Rosa, Edward Rene De Castro Barrios, Zoila Rosa De la Hoz Escalante, Jorge Luis De León Bolívar, Héctor de Jesús Del Chairo Torres, Judith Emilia Fraija De Campo, Edelmira García Gómez, Juan Carlos González Arrieta, Antonio Stiwari González Suárez, Neido Alfonso Gutiérrez García, Nayibe del Pilar Hernández Granados, Betsabeth Hernández Zambrano, Mery Hinestroza Andrade, Vicente Insignares Barros, Franklin Mantilla Munive, Pedro Marriaga Sarmiento, Isabel Semirame Mendoza Castro, Nollys Morales Ruiz, León Mulet Donado, Ines Munive Barrios, Amandys Nolasco Elles, Bárbara Padilla López, Indira Jasbleidy Peralta Arango, Vilma Polo Angulo, Elizabeth Fernanda García, Enny Isabel Riquett de Ospino, Marlene Rolong Beleño; Patricia Elena Sáenz Gutiérrez, Xenia Esther Simanca del Portillo, Luis Abimael Teheran Arias, Eliana Cristina Vélez Guerrero y Yasmin Esther Bonilla Salgado, mediante apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitaron al Tribunal declarar la nulidad del acto administrativo ficto producto del silencio de la administración ante la solicitud relacionada con el pago de sus prestaciones sociales y demás derechos laborales.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho solicitaron que se condene a la entidad accionada al pago del auxilio de cesantías, intereses a la cesantía, las diferencias salariales de acuerdo al grado de escalafón docente y el auxilio de transporte, la prima de alimentación, la prima de navidad, las vacaciones en dinero y que se ajusten dichos valores de conformidad con lo dispuesto en los artículos 176 a 178 del C.C.A.

Como hechos en los cuales fundamentan sus pretensiones, exponen que fueron vinculados por contratos de prestación de servicios para desarrollar la labor

docente en el Distrito Especial y Portuario de Barranquilla, algunos de ellos por el término de 10 meses y otros por periodos superiores.

Narran que a varios de ellos no se les canceló el salario a que tenían derecho de acuerdo al grado de escalafón docente en que se encontraban en los respectivos años laborados, ni a la terminación de los contratos de prestación de servicios les fue cancelado el auxilio de la cesantía y las demás prestaciones que se derivaban de la relación laboral.

Aducen que inconformes con la omisión de la administración del Distrito Especial, el 21 de abril de 1997 solicitaron el reconocimiento de sus derechos laborales y por consiguiente, la cancelación de los dineros adeudados.

Como normas vulneradas citaron los artículos 23, 25, 53, 125 y 209 de la Constitución Política; Decreto 1160 de 1947; Ley 52 de 1975; Decreto ley 2277 de 1979; Ley 91 de 1989; Ley 70 de 1988 y Ley 115 de 1994.

#### **LA SENTENCIA**

El Tribunal Administrativo del Atlántico mediante sentencia del 15 de octubre de 2009 accedió parcialmente a las súplicas de la demanda. Condenó al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla a reconocer y pagar a los actores, a título de indemnización, las sumas de dinero equivalentes a las prestaciones sociales devengadas por los docentes vinculados al Municipio de Barranquilla. Denegó las demás pretensiones de la demanda (fls. 248-275).

Refirió que de conformidad con el material probatorio que obra en el expediente, los demandantes estuvieron vinculados mediante contratos de prestación de servicios con el fin de ejercer la actividad docente en los colegios o instituciones del ente territorial, labores que por su naturaleza implican subordinación, prestación personal del servicio y remuneración.

Negó la pretensión de dotación de calzado y uniformes, al precisar que de conformidad con la Ley 70 de 1988 dicho suministro procede para los empleados públicos del sector oficial, requisito que no acreditaron los demandantes.

### **EL RECURSO**

El apoderado especial de la entidad demandada señaló que las normas en materia de contratos de prestación de servicios en cuanto se refiere a educadores públicos autorizan su contratación, lo que quiere decir que no se desfiguró la naturaleza jurídica de la contratación, sino que se dio cumplimiento a las normas que rigen ese concepto *"sin que por ello la administración esté obligada al pago de prestaciones sociales que solo le son propias a los empleados públicos, que deben cumplir una serie de requisitos para poder ostentar dicha calidad"*: (fl-282)

### **CONSIDERACIONES**

En el presente asunto se trata de establecer si entre los demandantes y el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, existió una verdadera relación laboral que tenga como consecuencia el reconocimiento y pago de todos los salarios y prestaciones sociales que no devengaron durante el tiempo en que permanecieron vinculados contractualmente con la entidad.

Sobre el tema de la prestación de servicios la Corte Constitucional en sentencia C-154 de 1997, con ponencia del doctor Hernando Herrera Vergara, analizó la diferencia entre dicho contrato y el de carácter laboral así:

**"Como es bien sabido, el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.**

Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales -contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que sus elementos

son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.

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 independiente.**" (Resalta la Sala).

Lo anterior significa que 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 (art. 53 C.P.)

Esta Corporación ha reiterado en fallos como los del 23 de junio del 2006, exps. 0245 y 2161, M.P. dr. Jesús María Lemos Bustamante, la necesidad de que se acrediten fehacientemente los tres elementos propios de una relación de trabajo, pero en especial que se demuestre que la labor se prestó en forma subordinada y dependiente respecto del empleador:

"De acuerdo con lo anterior, en un plano teórico y general, cuando 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.

.....

De acuerdo con las pruebas que obran en el proceso, la demandante estuvo vinculada mediante contratos de prestación de servicios u órdenes de servicios durante los periodos que se encuentran señalados en el acápite de hechos probados.

La Sala reconocerá la existencia de una relación laboral por la existencia de una relación de subordinación entre la entidad contratante y la contratista, según se desprende de las cláusulas que a continuación se transcriben, además del ejercicio por parte de ésta de labores propias de un funcionario público:

.....

Las estipulaciones anteriores permiten concluir que cuando la demandante desarrolló su actividad bajo la figura de contratos u órdenes de prestación de servicios lo hizo para cumplir una relación de tipo laboral, pues el cumplimiento de labores encomendadas se llevó a efecto en desarrollo de instrucciones impartidas por sus superiores y debía reportar a estos el desarrollo de la actividad, numeral 4.

...” (Exp. 0245/03, Demandado: Servicio Nacional de Aprendizaje SENA)

Así mismo, se ha sostenido que entre contratante y contratista puede existir una relación de coordinación en sus actividades, de manera que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de un horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados, pero ello no significa necesariamente la configuración de un elemento de subordinación. Al respecto la sentencia de la Sala Plena del Consejo de estado del 18 de noviembre de 2003, Rad. IJ-0039, M.-P. Nicolás Pájaro Peñaranda, precisó:

“... si bien es cierto que la actividad del contratista puede ser igual a la de empleados de planta, no es menos evidente que ello puede deberse a que este personal no alcance para colmar la aspiración del servicio público; situación que hace imperiosa la contratación de personas ajenas a la entidad. Y si ello es así, resulta obvio que deben someterse a las pautas de ésta y a la forma como en ella se encuentran coordinadas las distintas actividades. Sería absurdo que contratistas encargados del aseo, que deben requerirse con urgencia durante la jornada ordinaria de trabajo de los empleados, laboren como ruedas sueltas y a horas en que no se les necesita. Y lo propio puede afirmarse respecto del servicio de cafetería, cuya prestación no puede adelantarse sino cuando se encuentra presente el personal de planta. **En vez de una subordinación lo que surge es una actividad coordinada con el quehacer diario de la entidad, basada en las cláusulas contractuales.**” (Se resalta).

En desarrollo del anterior postulado expuesto por la Sala Plena, la Sección Segunda ha dicho:

“... ”

Aunque a primera vista se puede pensar que el cumplimiento de un horario es de suyo elemento configurativo de la subordinación transformando una relación que ab initio se consideró como contractual en laboral, lo cierto es que en determinados casos el cumplimiento de un horario es sencillamente la manifestación de una concertación contractual entre las partes, administración y particular, para desarrollar el objeto del contrato en forma coordinada con los usos y condiciones generalmente aceptadas y necesarias para llevar a cabo el cumplimiento de la labor.

“... ”

**El sub lite se encuadra dentro de tal circunstancia, pues entre el libelista y la entidad accionada hubo una relación de coordinación, que no permite configurar la existencia de una subordinación,** y por tanto, no hay lugar a deducir que en realidad se hubiera encubierto una relación laboral, aun cuando los otros dos (2) elementos, prestación personal del servicio y remuneración si se hallan suficientemente probados en el expediente.  
...” (Sentencia de la Subsección “B”, M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, del 19 de febrero de 2004, Exp. No. 0099-03

“...

Lo anterior significa 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 a 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.

Se arriman como pruebas de la subordinación dos declaraciones cuyo análisis pasará a efectuar la Sala.

...

Estas declaraciones no resultan concluyentes sobre la existencia de un vínculo de subordinación entre la accionada y el actor, pues de un lado, no se precisa bajo las órdenes de qué funcionario se encontraba el demandante como quiera que se duda por los declarantes acerca de quién cumplía dicho papel entre los coordinadores, el jefe de personal, la enfermera jefe, etc., como eventuales superiores del mismo; y de otro lado, se indica que el actor respondía a “cualquier persona de cualquier dependencia que lo llamara a mantenimiento”, afirmación que introduce aún mayor duda porque se estaría confundiendo la existencia de una relación de subordinación con la solicitud de que sus servicios hiciera cualquier empleado de la entidad. Esto debilita la tesis sobre la existencia de un vínculo de sujeción del demandante con la entidad...”

...

**De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que no son suficientes los elementos de prueba para configurar en el presente caso la existencia de una relación de tipo laboral por cuanto el demandante cumplió su oficio sin recibir instrucciones sobre el mismo; en efecto, la actividad consistió en aplicar sus habilidades de manera independiente y autónoma para el servicio de la entidad. La circunstancia de que laborara un número determinado de horas no constituye elemento para afirmar que existiera una relación de sujeción”** (sentencia 2161/04, Demandado: Hospital San Martín, Municipio de Astrea, Cesar)

Entonces, 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 que 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, 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.

Para ello, es necesario destacar que los demandantes suscribieron sendos contratos de prestación de servicios, en los cuales se desempeñaron como docentes, desarrollando las labores en cumplimiento de instrucciones propias de la función de educación.

En efecto del contenido de los contratos de prestación de servicios suscritos por los docentes Bárbara Padilla López y Senia Simanca del Portillo, se puede observar, por ejemplo, que el objeto pactado era *"cumplir las funciones propias de su cargo y las directrices que establezcan las autoridades educativas, en el plantel de educación que el Distrito a través de la Secretaría Distrital de Educación, Deporte y Cultura le designe según el horario de clases e intensidad, que serán señaladas por el Director y/o Rector, según el caso, del respectivo Plantel Educativo, realizar las evaluaciones a los alumnos según las normas docentes que para el efecto rigen actualmente"* (fls. 168 y 164).

De igual manera, se encuentra que los 41 docentes demandantes aportaron copia de los certificados de tiempo de servicio en los que se puede establecer la relación laboral con los distintos planteles educativos del Distrito de Barranquilla, los cuales se enumeran en el siguiente orden:

1) AVENDAÑO FERNANDEZ LUCY MARIA: Fotocopia del certificado de tiempo de servicio en el que consta que laboró por contrato de prestación de servicios como docente en el Centro Comunitario de Educación Básica No.183 Villa del Carmen desde el 4 de Febrero hasta 30 de Noviembre de 1994. Y copia auténtica del certificado de tiempo de servicio desde el 13 de Marzo de 1995 hasta el 26 de junio de 1996 con una asignación básica de \$357.603, en el cargo de docente.

2) AVENDAÑO GUERRERO LUIS ALBERTO: Fotocopia del certificado de tiempo de servicio en el Centro de Educación Básica No. 147 Antigua Escuela No. 55 Mixta desde el 1 de Febrero de 1994, en el cargo de docente, grado 7 en el Escalafón Nacional Docente. Y copia auténtica del certificado de tiempo de servicio desde el 13 de Marzo de 1995 hasta el día 8 de julio de 1996 en el cargo de docente con una asignación básica de \$315.469.

3) CABALLERO SANCHEZ ACELA MARIA: Fotocopia del certificado de tiempo de servicio en el Centro de Educación Básica N° 144 Antigua Escuela 54 Mixta desde 17 de Febrero de 1994 hasta el 18 de junio de



<p>1996 en el cargo de docente. Y copia autenticada del certificado de tiempo de servicio desde el 6 de Marzo de 1995 hasta 25 de junio de 1996 en el cargo de docente, con una asignación básica de \$221.736.</p>
<p>4) CABRERA DE ESCALANTE MARIA EUGENIA: Fotocopia del certificado de tiempo de servicio en el Centro Comunitario de Educación Básica No. 198 desde Febrero de 1994 hasta el 21 de junio de 1996, en el cargo de docente. Y copia auténtica del certificado de tiempo de servicio desde el 13 de Marzo de 1995 hasta 24 de junio de 1996, con una asignación básica de \$260.022.</p>
<p>5) CACERES SALGADO PABLA: Fotocopia de tiempo de servicio por contrato de prestación de servicios en el centro Oficial Comunitario No. 189, de los meses Septiembre, Octubre y Noviembre de 1994. Y copia simple del certificado de tiempo de servicio desde febrero hasta diciembre de 1995 y desde febrero hasta el 2 de julio de 1996 en el cargo de docente.</p>
<p>6) CARCAMO SUAREZ ARTURO: Copia autenticada del certificado de tiempo de servicio laborado como docente en la Secretaria de Educación Distrital de Barranquilla desde el 6 de Marzo de 1995 hasta el 11 de julio de 1996, con una asignación básica de \$436.181.</p>
<p>7) CASTILLA OSORIO LILIANA MARITZA: Fotocopia informal del certificado de tiempo de servicio como docente por contrato, grado 4° del escalafón desde el 4 de febrero de 1994 hasta el 12 de junio de 1994 en el Centro de Educación Básica Número 17 para varones antigua Escuela N° 7 para varones. Y copia auténtica del certificado de tiempo de servicio desde Marzo 6 de 1995 hasta 13 de junio de 1996 en el cargo de docente, con una asignación básica de \$244.595.</p>
<p>8) CASTRO GUETTE ASTRID: Copia autenticada del certificado de tiempo de servicio desde el 9 de Marzo de 1995 hasta el 24 de junio 1996 en el cargo de docente, con una asignación básica de \$357.603.</p>
<p>9) CASTRO SARMIENTO IRMA CECILIA: Fotocopia informal del certificado de tiempo por contrato de prestación de servicios docente por dos meses en el año 1994, con una asignación mensual de \$130.000. Y copia auténtica del certificado de tiempo de servicio desde el 9 de Marzo de 1995 hasta 27 de junio de 1996. en el cargo de docente, con una asignación básica de \$213.915.</p>
<p>10) CORREA DE LA ROSA JORGE ELIECER Copia autenticada del certificado de tiempo de servicio desde el 14 de Marzo de 1995 hasta el 12 de julio de 1996, en el cargo de docente, con una asignación básica</p>

de \$315.469.

11) DE CASTRO BARRIOS EDWARD RENE: Copia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 17 de Marzo de 1995 hasta el 15 de Julio de 1996, en el cargo de docente con una asignación básica de \$315.469.

12) DE LA HOZ ESCALANTE ZOILA ROSA: Fotocopia informal del certificado de tiempo por contrato de prestación de servicios docente por dos meses, con una asignación mensual de \$130.000. Y copia auténtica del certificado de tiempo de servicio desde el 13 de Marzo de 1995 hasta 27 de junio de 1996 en el cargo de docente, con una asignación básica de \$213.915.

13) DE LEON BOLIVAR JORGE LUIS: Fotocopia autenticada de certificado de tiempo de servicio desde el 6 de Marzo de 1995 hasta mayo 29 de 1996, con una asignación básica de \$315.469. Y fotocopia informal del certificado de tiempo de servicio de la Escuela Normal Superior Distrital Barranquilla desde el 16 de Febrero de 1994 hasta el 20, sin especificar mes, de 1996 desempeñándose como docente en el área de idiomas, con una carga académica de 24 horas semanales.

14) DEL CHIARO TORRES HECTOR DE JESUS: Fotocopia autenticada de certificado de tiempo de servicio desde el 14 de Marzo de 1995 hasta el 28 de junio de 1996, con una asignación básica de \$357.603. Y fotocopia informal de tiempo de servicio del Centro de Educación Básica No. 147, Antigua Escuela No. 55 Mixta, desde Marzo 5 de 1993 hasta el 21 de Junio de 1996, en el cargo de docente.

15) FRAIJA DE CAMPO JUDITH EMILIA: Fotocopia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 3 de Marzo de 1995 hasta julio 15 de 1996, desempeñándose con el cargo de docente, con una asignación básica de \$213.915. Y fotocopia informal del Centro de Educación Básica donde laboró diez meses durante el año de 1994, desempeñándose en el cargo de docente.

16) GARCIA GOMEZ EDELMIRA: Fotocopia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 13 de Marzo de 1995 hasta el 27 de junio de 1996, con una asignación básica de \$260.000. Y fotocopia simple de Certificado de tiempo de servicio del Centro Comunitario de Educación Básica No. 177 desde el 16 de Enero de 1994, así: docente voluntaria: 16 Enero hasta el 15 de Septiembre de 1994; contratada: 15 de Septiembre hasta el 30 de noviembre de 1994; y nombrada desde el 13 de

marzo de 1995 hasta 22 de julio de 1996
17) GONZALEZ ARRIETA JUAN CARLOS: Fotocopia autentica del certificado de tiempo de servicio desde el 6 de Marzo de 1995 hasta el 25 de junio 1996, con una asignación básica de \$315.469. Y fotocopia informal del certificado de tiempo de servicio del Centro de Educación Básica 99 Concentración Cevillar desde el 4 de Febrero de 1994 hasta el 21 de Junio de 1996, así: contratado: 4 de Febrero hasta el 30 de Noviembre de 1994; y desde esa fecha en calidad de docente nombrado en propiedad, desempeñándose en el cargo de Psicoorientador.
18) GONZALEZ SUAREZ STIWAR ANTONIO: Fotocopia autentica del Certificado de tiempo de servicio desde el 6 de Marzo de 1995 hasta Julio 15 de 1996, en el cargo de docente, con una asignación básica de \$357.603. Y copia informal del certificado de tiempo de servicio del Centro Comunitario de Educación Básica No. 197 desde el 18 de Febrero hasta el 6 de Diciembre de 1994.
19) GUTIERREZ GARCIA NEIDO ALFONSO: Fotocopia autenticada del certificado de tiempo de servicios desde el 3 de Marzo de 1995 hasta el 24 de junio de 1996, con una asignación básica de \$315.469. Y fotocopia informal del certificado de tiempo de servicio del Centro de Educación Básica No. 161 desde el 4 de Febrero de 1994 hasta el 27 de junio de 1996, así: del 4 de Febrero al 30 de Noviembre de 1994, como contratado; y posteriormente nombrado mediante decreto 0800 del 17 de Febrero de 1995.
20) HERNANDEZ GRANADOS NAYIBE DEL PILAR: Fotocopia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 9 de Marzo de 1995 hasta el 26 de junio de 1996, con una asignación básica de \$315.469. Y fotocopia informal del certificado de tiempo de servicio en el Centro de Educación Básica N°13 - Centro Social Don Basco desde el 1 de Febrero hasta el 30 de Noviembre de 1994 y Certificado laboral de este plantel, como maestra de la sección primaria, según Decreto N° 000801 del 5 de Febrero de 1995.
21) HERNANDEZ ZAMBRANO BETSABETH: Fotocopia autenticada del certificado de tiempo de servicio desde el 3 de Marzo de 1995 hasta 27 de junio de 1996, con una asignación básica de \$315.469 Y fotocopia autentica de certificado de tiempo de servicio en el Centro Pedagógico Integral Veredas Las Nubes desde el 1 de Febrero de 1994 hasta el 17 de Abril de 1996 con el cargo de Maestra Coordinadora.
22) HINESTROZA ANDRADE MERY. Fotocopia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 13 de Marzo de 1995 hasta 28 de junio de 1996, con una asignación básica de \$235.306. Y

fotocopia informal del certificado de tiempo de servicio del Centro Comunitario de Educación Básica No. 186 laboró en el año de 1994 y al finalizar el último trimestre del año escolar (Septiembre, Octubre y Noviembre de 1994) fue contratada por el Distrito de Barranquilla hasta el 15 de julio de 1996.

23) INSIGNARES BARROS VICENTE: Fotocopia autenticada Certificado de tiempo de servicio desde el 13 de Marzo de 1995 hasta el 17 de julio de 1996, con una asignación básica de \$357.603, desempeñándose en el cargo como docente. Y Fotocopia informal del certificado de tiempo de servicio del Centro Comunitario de Educación Básica No. 195 desde el 2 de Febrero de 1994 hasta el 18 de julio de 1996, así: contratado desde el 2 de febrero al 30 de Noviembre de 1994 y nombrado según decreto 000800 del 24 de Febrero de 1995.

24) MANTILLA MUNIVE FRANKLIN: Fotocopia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 3 de Marzo de 1995 hasta el 25 de junio de 1996. Con una asignación básica de 5357.603. Y fotocopia informal del certificado de tiempo de servicio del Centro Municipal de Bachillerato del Barrio Simón Bolívar desde el 4 de Febrero de 1994 hasta el 24 de junio de 1996 en calidad de docente y encargado de la coordinación académica.

25) MARRIAGA SARMIENTO PEDRO: Fotocopia informal de la Secretaria Distrital de Educación, Deporte y Cultura, donde consta la vinculación al Centro Comunitario de Educación Básica número 177 del barrio la Sierrita desde el 16 de Septiembre de 1994 hasta el 30 de Noviembre de 1994, en las dos jornadas laborales (mañana y tarde).

26) MENDOZA CASTRO SEMIRAME ISABEL: Fotocopia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 13 de Marzo de 1995 hasta 24 de junio de 1996, con una asignación básica de \$213.915. Y fotocopia informal del certificado de tiempo de servicio del Centro de Educación Básica No. 99 "Concentración Cevillar", así: desde 4 de Febrero de 1994 al 30 de Noviembre del mismo año como docente contratada: y desde el 24 de Febrero de 1995 hasta 15 de agosto de 1996, como docente nombrada mediante decreto emanado de la Secretaria de Educación Distrital.

27) MORALES RUIZ NOLLYS: Fotocopia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 16 de Marzo de 1995 hasta el 7 de junio de 1996, con una asignación básica de \$277.596. Y fotocopia informal del certificado de tiempo de servicio del Colegio Municipal de Bachillerato del Barrio Simón Bolívar desde 4 de Febrero de 1994 hasta el 18 de junio

de 1996.
28) MULET DONADO LEON: Fotocopia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 17 de Marzo de 1995 hasta el 15 de julio de 1996, con una asignación básica de \$213.915. Y copia informal del certificado de tiempo de servicio del Centro de Educación Básica 138 desde 17 de Febrero de 1994 hasta el 2 de Diciembre del mismo año.
29) MUNIVE BARRIOS INES: Fotocopia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 9 de Marzo de 1995 hasta el 28 de Junio de 1996, con una asignación básica de \$315.469. Y copia informal del certificado de tiempo de servicio del Centro Comunitario de Educación Básica No. 180 Pablo Neruda desde el año de 1994 hasta el 28 de junio de 1996. Con el cargo de docente, así: contratada por el Distrito en el año 1994 y nombrada el 9 de marzo de 1995, tiempo completo.
30) NOLASCO ELLES AMANDYS FARIDYS: Fotocopia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 13 de Marzo de 1995 hasta el 27 de junio de 1996, con una asignación básica de \$357.603. Y fotocopia informal del certificado de tiempo de servicio Centro de Educación Básica No. 30 laboró en el año de 1994 y después en el núcleo de Desarrollo Educativo N° 8, en comisión como psicopedagoga de la Unidad de atención Integral hasta el 25 de junio de 1996
31) PADILLA LOPEZ BARBARA: Fotocopia autentica del Certificado de tiempo de servicio desde el 15 de Marzo de 1995 hasta el 3 de julio de 1996, con una asignación básica de \$213.915. Y fotocopia informal del Contrato de Prestación de Servicios con vigencia desde 10 meses desde el 4 de Febrero de 1994.
32) PERALTA ARANGO JASBLEIDY INDIRA: Fotocopia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 16 de Marzo de 1995 hasta el 17 de Septiembre de 1996, con una asignación básica de \$315.469 más\$ 14.167 por prima de alimentación. Desempeñándose en el cargo de docente. Y fotocopia informal del certificado de tiempo de servicios del Centro Comunitario de Educación Básica No. 198 desde el mes de febrero de 1994 hasta el 21 de junio de 1996.
33) POLO ANGULO VILMA: Fotocopia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 13 de Marzo de 1995 hasta 20 de junio de 1996, con una asignación básica de \$213.915. Y fotocopia informal de certificado de tiempo de servicio del Centro de Educación Básica No. 61 Hogar Mariano en donde laboró por un período de 10 meses durante el año de 1994 en el cargo de docente.

<p>34) RAMOS GARCIA FERNANDA ELIZABETH: Fotocopia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 14 de Marzo de 1995 hasta el 27 de junio de 1996, con una asignación básica de \$315.469. Y fotocopia informal del certificado de tiempo de servicio Centro Comunitario de Educación Básica No. 177 desde 16 de Enero de 1994, hasta el 22 de julio de 1996.</p>
<p>35) RIQUETT DE OSPINO ENNY ISABEL: Fotocopia autenticada Certificado de tiempo de servicio desde el 13 de Marzo de 1995 hasta el 8 de julio de 1996, con una asignación básica de \$315.469. Y fotocopia informal de certificado de tiempo de servicio del Centro de Educación Básica No. 147 Antigua Escuela No. 55 (Mixta) desde el 1 de Febrero de 1994 hasta el 19 de junio de 1996, en el cargo de docente</p>
<p>36) ROLONG BELEÑO MARLENE: Fotocopia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 14 de Marzo de 1995 hasta el 15 de julio de 1996, con una asignación básica de \$315 469. Y fotocopia simple del certificado de tiempo de servicio del Centro Comunitario de Educación Básica No. 197, en el que costa haber laborado durante el año lectivo de 1994.</p>
<p>37) SAENZ GUTIERREZ PATRICIA ELENA: Fotocopia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 13 de Marzo de 1995 hasta el 26 de julio de 1996, con una asignación básica de \$315.469. Y fotocopia informal del certificado de tiempo de servicio del Centro Comunitario de Educación Básica No. 198 desde el mes de Marzo de 1994 hasta el 21 de junio de 1996.</p>
<p>38) SIMANCA DEL PORTILLO XENIA ESTHER: Fotocopia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 27 de Marzo de 1995 hasta el 7 de junio de 1996, con una asignación básica de \$277.596 y fotocopia informal del Contrato de prestación de servicios, con un plazo de dos meses y medio.</p>
<p>39) TEHERAN ARIAS LUIS ABIMAEL: Fotocopia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 13 de Marzo de 1995 hasta el 26 de junio de 1996, con una asignación básica de \$315.469. Y fotocopia Informal del certificado de tiempo de servicio del Centro de Educación Básica No. 147 Antigua Escuela No. 55 (Mixta) desde 17 de Febrero de 1993 hasta el 20 de junio de 1996, en el cargo de docente.</p>
<p>40) VELEZ GUERRERO ELIANA CRISTINA: Fotocopia autenticada del Certificado de tiempo de servicio desde el 7 de Marzo de 1995 hasta 16 de julio de 1996. con una asignación básica de S357.603. Y fotocopia informal del certificado de tiempo de servicio del Centro Comunitario de</p>

Educación Básica No. 191 desde 1 de Febrero hasta el 30 de Noviembre de 1994.

41) BONILLA SALGADO JASMIN ESTHER: Fotocopia autenticada del certificado de tiempo de servicios desde el 3 de marzo de 1995 hasta el 10 de julio de 1996, con una asignación básica de \$315.469. Y fotocopia informal del certificado de tiempo de servicios del Colegio Municipal de Bachillerato del Barrio Simón Bolívar desde el 4 de febrero de 1994 hasta el 18 de junio de 1996.

Así entonces, el material probatorio allegado al plenario permite a la Sala afirmar que en el caso presente se desvirtúan las características del contrato de prestación de servicios, pues los demandantes cumplían con una función que podía ser desempeñada por personal de planta, al punto que muchos de ellos fueron nombrados posteriormente en propiedad. También se encuentra que la función docente no es temporal, pues basta con señalar que están obligados a cumplir el estatuto docente, como por ejemplo, les está prohibido abandonar o suspender sus labores injustificadamente o sin autorización previa, deben cumplir las órdenes inherentes a sus cargos que les impartan sus superiores jerárquicos y cumplir la jornada laboral y dedicar la totalidad del tiempo reglamentario a las funciones propias de su cargo.

Ahora, y con el ánimo de despejar cualquier duda al respecto, esta Sección ha sido reiterativa en manifestar que la situación de los **educadores** que laboran en establecimientos públicos de enseñanza por medio de contratos de prestación de servicios, debe ser analizada en forma más flexible, como quiera que la subordinación y la dependencia se encuentran ínsitas en la labor que desarrollan; es decir, son consustanciales al ejercicio docente.

En este proceso, no encuentra la Sala demostrado que exista diferencia alguna en los efectos que deben, necesariamente, derivarse de la llamada vinculación contractual y la actividad desplegada por los docentes -empleados públicos del Distrito-, teniendo en cuenta que desplegaban la misma actividad educativa, y adicional a ello, el servicio era prestado de manera permanente, personal y subordinada.

Y es que mediante este tipo de contratos -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.

De esta manera puede afirmarse que los actores estaban vinculados mediante una relación laboral. Así se deduce además de lo dispuesto por la ley 115 de 1994, en cuyo artículo 105 se 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. Reza así la citada disposición:

“A los docentes vinculados por contrato contemplados en el párrafo primero del artículo 6º de la ley 60 de 1993 se les seguirá contratando sucesivamente para el período académico siguiente, hasta cuando puedan ser vinculados a la planta de personal docente territorial.”

Como puede observarse, esta norma terminó por desnaturalizar el supuesto contrato de prestación de servicios previsto en el párrafo primero del artículo 6º de la ley 60 de 1993, que consagraba:

“Los docentes temporales vinculados por contrato a los servicios educativos estatales antes del 30 de junio de 1993 que llenen los requisitos de la carrera docente, serán incorporados a las plantas de personal de los departamentos o de los distritos en donde vienen prestando sus servicios, previo estudio de necesidades y ampliación de la planta de personal. La vinculación de los docentes temporales será gradual, pero deberá efectuarse de conformidad con un plan de incorporación que será proporcional al incremento anual del situado fiscal y con recursos propios de las entidades territoriales y en un



término no mayor a los 6 años contados a partir de la publicación de la presente ley.”

Así las cosas, concluye la Sala que los actores se encontraban en la misma situación de hecho predicable de los educadores incorporados a la planta de personal del Distrito de Barranquilla. 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 respecto de la cual se 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.

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

**F A L L A:**

**CONFÍRMASE** la sentencia proferida el 15 de octubre de 2009 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, dentro del proceso iniciado por LUCY MARIA AVENDAÑO FERNÁNDEZ Y OTROS contra el DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN**

**ALFONSO VARGAS RINCÓN**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

**REF: EXPEDIENTE N° 08001233100019971307901 (No. Interno: 1370-12)**  
**ACTOR: LUCY MARY AVENDAÑO FERNÁNDEZ Y OTROS**