



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá, D. C., once (11) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

**Asunto:** SENTENCIA DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA CONFORME AL ARTÍCULO 271 DE LA LEY 1437 DE 2011

**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho

**Radicado:** 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016)

**Demandante:** Gloria Luz Manco Quiroz

**Demandado:** municipio de Medellín - Personería de Medellín y otro

**Temas:** RESUELVE SOLICITUDES DE ACLARACIÓN Y/O ADICIÓN DE SENTENCIA

**SUJ-025-CE-S2-2021**

---

Decide la Sala las solicitudes de aclaración y/o adición de la sentencia proferida el 9 de septiembre de 2021, por la Sección Segunda de esta corporación, presentadas por el ciudadano Luis Carlos Fernández Castro y por el Ministerio Público.

## 1. Antecedentes

### 1.1. De las solicitudes de aclaración y/o adición

#### 1.1.1. Del ciudadano Luis Carlos Fernández de Castro

Por medio de mensaje de datos que obra en los índices 33 y 34 del aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, el ciudadano Luis Carlos Fernández de Castro, identificado con C.C. 12633453, de Ciénaga (Magdalena), en nombre propio, solicitó la «aclaración y/o complementación» de la sentencia SUJ-025-CE-S2-2021, de 9 de septiembre de 2021, con base en los siguientes argumentos:

(i) Es «un tercero procesal afectado indirectamente con el alcance dado en la sentencia de unificación dictada en la materia».

(ii) «Con la publicidad que se le ha dado a la sentencia de unificación (...), se ha causado un revuelo en materia de contratación pública, que ha llevado a que las entidades que celebran contratos de prestación de servicios entiendan que no puede celebrar contratos



con la misma persona si no media una interrupción de treinta (30) días hábiles, entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente».

(iii) «La anterior interpretación (...) perjudica a miles de colombianos que como yo, su única fuente de ingresos es la vinculación por contratos de prestación de servicios, quienes nos veremos afectados dado que nos quedaremos sin devengar casi dos meses por la regla fijada en la citada sentencia».

(iv) En el «año 2022 entra a regir ley de garantías (sic), por los cual (sic), los efectos adversos de la sentencia se verán o materializaran en los próximos meses, dado que el que quiera contratar en enero deberá terminar de manera anticipadas sus contratos vigentes, so pena de no poder contratar».

(v) «(...) se requiere que se dé un alcance a la sentencia de Unificación, o de lo contrario la afectación de muchos colombianos será incalculable».

(vi) «(...) ante la necesidad URGENTE de precisar el alcance de la sentencia de unificación, o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación, me permito presentar solicitud de aclaración o complementación, para que se precisen los siguientes interrogantes: a) La segunda regla es una modificación en términos contractuales que debe ser acogida por quienes celebren contratos de prestación de servicios? [y] b) El análisis de la segunda regla solo es procedente cuando en sede judicial se estudien casos de contrato realidad?».

### **1.1.2. Del Ministerio Público**

A través de memorial adjunto en mensaje de datos que obra en el índice 41 del aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, el procurador tercero delegado ante esta corporación, Carlos Humberto García Parrado, solicitó «aclarar y/o adicionar» la sentencia SUJ-025-CE-S2-2021, de 9 de septiembre de 2021, sobre la base de las siguientes razones:

(i) Según «algunas voces u opiniones en el conglomerado social, es probable que como efecto de la decisión unificadora, la administración pública (sic) deba revisar o rehacer los estudios previos de muchas de las vinculaciones por prestación de servicios, a efecto de ajustarlos o escrutarlos frente a lo reflexionado por el Honorable Consejo de Estado».

(ii) Para evitar lo anterior, «y que el alcance de la sentencia sea interpretado debidamente, (...) [se] considera necesario aclarar o si la Sala lo considera, adicionar la sentencia en cuestión, sobre los siguientes aspectos: (...)

(iii) En los contratos de prestación de servicios «celebrados en el marco de Proyectos de Inversión (...) ¿habría que esperar un período de 30 días hábiles, entre cada anualidad, para celebrar con la misma persona, la prestación de servicios requerida por el contrato de inversión, a fin que (sic) no se configure un contrato realidad? Y si la respuesta es afirmativa, ¿querría ello decir que un contrato de prestación de servicios, se entendería como laboral por el principio de realidad sobre la forma, a partir de su renovación “sin solución de continuidad” de los 30 días que enuncia la sentencia?».



(iv) «(...) al momento de calcular la indemnización a pagar a quien resulta favorecido por la configuración de un contrato realidad, debe atenderse al valor pactado en el contrato más las prestaciones y tributos, o si debe entenderse que este valor ya se encuentra incluido en el precio pactado en el contrato, toda vez que desconocer ello, *stricto sensu*, atenta contra el principio de igualdad, en tanto el contratista de prestación de servicios resultaría mejor pagado que un homólogo en relación laboral, en tanto a aquél se le estaría reconociendo un mayor valor que el que el mercado mismo reconoce por una actividad contratada bajo relación laboral».

## 2. Consideraciones

### 2.1. Competencia

Esta Sala es competente para decidir la procedencia de la solicitud de aclaración, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3.º del artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021.

### 2.2. Marco normativo y jurisprudencial

En el ordenamiento jurídico nacional, las providencias que ponen término a una controversia están amparadas por el instituto jurídico procesal de la *res iudicata* o cosa juzgada, en virtud de la cual gozan del carácter de definitivas y vinculantes. Sin embargo, tal connotación de inmutabilidad no es óbice para que se subsanen errores, omisiones o la falta de claridad del texto, que pueden surgir ante imprecisiones gramaticales y de sintaxis en su construcción, circunstancias estas que no escapan a las labores humanas, menos a la judicial.

Conforme a lo anterior, en aras de garantizar el principio de seguridad jurídica y subsanar los yerros anotados, el legislador previó las figuras de la aclaración, corrección y adición de las sentencias. Cada uno de estos mecanismos procesales se erigió bajo unos supuestos estrictamente definidos en la ley, en relación con su titularidad, oportunidad y procedencia. De manera que su aplicación y alcance es restrictivo, en cuanto cualquier posible enmendadura del primer texto debe ajustarse a los supuestos que describe cada una de estas figuras.

Tratándose de la aclaración y de la adición de la sentencia, se tiene que en materia contencioso-administrativa, el CPACA no las contempla dentro de la normativa que rige el trámite ordinario del proceso,<sup>1</sup> por lo que debe acudir a la regla remisoría que contiene el artículo 306 *ibídem*, que permite, en aquellos aspectos no regulados por él, acudir al Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), el cual, en sus artículos 285 y 287, las recoge de la siguiente manera:

**Artículo 285. Aclaración.** La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga

<sup>1</sup> Título V de la Ley 1437 de 2011, artículos 159 a 247.



conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutoria de la sentencia o influyan en ella.

En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.

La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración.

[...]

**Artículo 287. Adición.** Cuando la sentencia omita resolver sobre cualquiera de los extremos de la *litis* o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad.

El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado; pero si dejó de resolver la demanda de reconvencción o la de un proceso acumulado, le devolverá el expediente para que dicte sentencia complementaria.

Los autos solo podrán adicionarse de oficio dentro del término de su ejecutoria, o a solicitud de parte presentada en el mismo término.

Dentro del término de ejecutoria de la providencia que resuelva sobre la complementación podrá recurrirse también la providencia principal.

De acuerdo con las disposiciones legales transcritas, lo determinante de estos instrumentos procesales es que la sentencia no puede ser revocada ni modificada por el mismo juez que la dictó, pues, una vez profiere la decisión judicial, este pierde la competencia respecto del asunto que ya resolvió. Sin embargo, sí le es posible lo siguiente: (i) aclarar los conceptos, frases o ideas que ofrezcan duda, siempre que tales disyuntivas estén contenidas en la parte resolutoria de la sentencia; y (ii) resolver respecto de la omisión de cualesquiera de los extremos de la *litis*, o de otro punto que, de conformidad con la ley, debía ser objeto de pronunciamiento.

En otros términos, lo que se busca con la aclaración es iluminar las sombras de pasajes oscuros o confusos que la sentencia pueda contener; pero, en modo alguno, puede considerarse como un instrumento procesal para reformar la sentencia.<sup>2</sup> Por su parte, en lo que respecta a la adición de la sentencia, esta permite que el juez, si omitió pronunciarse sobre algún asunto de la controversia, lo haga a través de una sentencia complementaria, en la cual debe resolver los supuestos que no fueron objeto de análisis y tomar la decisión que corresponda.

Ahora bien, en lo atinente a legitimación para presentar las solicitudes de aclaración o adición, los mencionados artículos 285 y 287 del CGP prevén que esta únicamente la ostenten las partes. Así lo ha entendido esta misma Sección en providencias de aclaración y/o adición de sentencias de unificación, como la presente. Entre otras muchas, conviene

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C; auto de 29 de junio de 2016; radicado: 2003-03407-01(34952)A; C.P. Guillermo Sánchez Luque.



resaltar el auto de 10 de octubre de 2019, a través del cual se resolvió «solicitudes de adición y aclaración de la sentencia (de unificación) SUJ-015-CE-S2-2019» de 25 de abril de 2019, donde, sobre el particular, se precisó lo siguiente:

Al respecto, la doctrina y la jurisprudencia han manifestado que los conceptos o frases que dan lugar al ejercicio de dichos mecanismos **no son los que surjan de las dudas que las partes aleguen** acerca de la oportunidad, veracidad o legalidad de las afirmaciones del sentenciador, sino aquellos provenientes de la redacción ininteligible, del alcance de un concepto o de una frase, en concordancia con la parte resolutive del fallo.<sup>3</sup>

Bajo estas premisas, la interpretación según la cual solo las partes procesales tienen la facultad para presentar peticiones encaminadas a la aclaración o adición de la sentencia es un criterio que ha sido reiterado por distintas secciones de esta corporación y, por ende, habrá de tenerse en cuenta para responder las solicitudes señaladas.<sup>4</sup>

De igual manera, cabe subrayar que conforme al numeral 7.º del artículo 277 de la Constitución, a los artículos 23, 28 y 30 del Decreto Ley 262 de 2000<sup>5</sup> y a los artículos 300 y 303 del CPACA, el Ministerio Público está facultado para intervenir, como sujeto procesal especial, en los asuntos que se tramitan ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, cuando sea necesario, para la defensa de los intereses generales, del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.

En síntesis, teniendo en cuenta la normativa y la jurisprudencia referenciadas, corresponde analizar los presupuestos procesales que rigen tanto la petición de aclaración como de adición de sentencias, en cuanto a: **(i) legitimación**, que ostentan las partes; y, **(ii) oportunidad**, puesto que la solicitud debe presentarse dentro del término de ejecutoria de la respectiva providencia. A su vez, en lo que respecta a la procedencia, esta opera cuando existan conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la providencia (aclaración), o cuando se omita algún aspecto de la *litis* (adición).

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de unificación de 25 de abril de 2019; radicado 85001-33 33-002-2013-00237-01 (1701-2016)

<sup>4</sup> En este sentido, en el Auto núm. 187 de 3 de abril de 2018,<sup>4</sup> entre otros muchos, la Corte se pronunció de la siguiente manera: «**La Corte Constitucional en repetidas ocasiones ha manifestado que, por regla general, no es procedente la aclaración de sentencias**, ya que esa figura, en principio, desconoce la intangibilidad de la cosa juzgada y da lugar a un exceso en el ámbito de competencias de la Corte en los términos del artículo 241 de la Constitución<sup>[L1]</sup>.// 2. Sin embargo, **excepcionalmente, es posible** que esta Corporación acceda a este tipo de solicitudes, **siempre y cuando se cumpla con los requisitos previstos en el artículo 285 del Código General del Proceso**, que establece: (...) De lo anterior se desprende que la Corte Constitucional puede conocer de una solicitud de aclaración cuando, **primero**, verse sobre la parte resolutive de la sentencia o sobre la parte motiva siempre y cuando influya de forma directa en la decisión<sup>[L1]</sup>, de manera que únicamente se aclara lo que ofrece una duda objetiva y razonable y, **segundo, cuando el solicitante la presente, teniendo legitimación en la causa**, dentro del término de ejecutoria de la providencia<sup>[L1]</sup>.» [Negrillas fuera del texto].

<sup>5</sup> Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas Para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.



## 2.3. Análisis de los presupuestos procesales

### 2.3.1. De la solicitud del Ministerio Público

Con fecha 4 de octubre de 2021, a través de memorial adjunto al mensaje de datos que obra en el índice 41 del aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, el procurador tercero delegado ante esta corporación, Carlos Humberto García Parrado, solicitó «aclarar y/o adicionar» la sentencia SUJ-025-CE-S2-2021, de 9 de septiembre de 2021. Frente a esta petición, se verifican los requisitos procesales de la siguiente forma:

**(i) Oportunidad:** los artículos 285 y 287 de la Ley 1437 de 2011 determinan que las solicitudes de aclaración y adición son procedentes siempre y cuando se interpongan dentro del término de la «ejecutoria» de la providencia. Adicionalmente, el artículo 205 *ejusdem*<sup>6</sup> prevé que la notificación personal se entenderá realizada cuando hayan transcurrido dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación.

Teniendo en cuenta que la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021 fue notificada el día 27 del mismo mes,<sup>7</sup> las partes y, en este caso, el Ministerio Público, tenían hasta el 5 de octubre del presente año para solicitar la aclaración oportunamente; puesto que la petición del ministerio fue radicada el día 4 de octubre de 2021, esta se halla dentro del término previsto en la ley.

**(ii) Legitimación:** encuentra soporte jurídico en el numeral 7.º del artículo 277 de la Constitución Política, los artículos 23, 28 y 30 del Decreto Ley 262 de 2000 y los artículos 300 y 303 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en virtud de los cuales el Ministerio Público está facultado para intervenir, como sujeto procesal especial, en los asuntos que se tramitan ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, cuando sea necesario, para la defensa de los intereses generales, del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales. En este caso, se está frente a una sentencia de unificación de jurisprudencia que establece reglas generales para interpretar algunos aspectos esenciales de las relaciones laborales encubiertas; por lo tanto, sí hay legitimación en la causa por activa del procurador tercero delegado ante el Consejo de Estado. Cosa distinta es que su pedimento tenga o no vocación de prosperidad.

<sup>6</sup> Artículo modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente: La notificación electrónica de las providencias se someterá a las siguientes reglas:

1. La providencia a ser notificada se remitirá por el Secretario al canal digital registrado y para su envío se deberán utilizar los mecanismos que garanticen la autenticidad e integridad del mensaje.

2. La notificación de la providencia se entenderá realizada una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación.

Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El Secretario hará constar este hecho en el expediente.

De las notificaciones realizadas electrónicamente se conservarán los registros para consulta permanente en línea por cualquier interesado.

<sup>7</sup> Según soporte de la notificación número 6605, visible en el índice 31 de SAMAI.



### 2.3.2. Del ciudadano Luis Carlos Fernández de Castro

El 30 de septiembre de 2021, mediante mensaje de datos que obra en los índices 33 y 34 del aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, el ciudadano Luis Carlos Fernández de Castro, en nombre propio, solicitó la «aclaración y/o complementación» de la sentencia SUJ-CE-025-S2-2021, de 9 de septiembre de 2021. En este sentido, del examen de los presupuestos procesales se tiene lo siguiente:

**(i) Oportunidad:** al respecto, debe tenerse en cuenta que los artículos 285 y 287 de la Ley 1437 de 2011 establecieron que las solicitudes de aclaración y adición son procedentes siempre y cuando se interpongan dentro del término de la «ejecutoria» de la providencia.

Adicionalmente, el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011<sup>8</sup> prevé que la notificación personal se entenderá realizada cuando hayan transcurrido dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación.

Comoquiera que la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021 fue notificada el día 27 del mismo mes,<sup>9</sup> las partes tenían hasta el 5 de octubre del presente año para tener como oportuna la solicitud, que fue radicada, por el ciudadano Luis Carlos Fernández de Castro, el 30 de septiembre de 2021, es decir, dentro del término legal.

**(ii) Legitimación:** Los artículos 285 y 287 *ejúsdem* establecen que la sentencia puede ser aclarada o adicionada «de oficio o a solicitud de parte», por lo que solo las partes intervinientes en el proceso y el Ministerio Público están legitimados para presentar este tipo de peticiones. En razón de ello, cabe analizar si el ciudadano Luis Carlos Fernández de Castro está facultado para solicitar la aclaración o adición de la sentencia, para lo cual es necesario comenzar por advertir que esta corporación, respecto de la citada atribución, ha considerado lo siguiente:

(...) la legitimación en la causa consiste, respecto del demandante, en ser la persona que de conformidad con la ley sustancial está legitimada para que por sentencia de fondo o mérito se resuelva si existe o no el derecho o la relación jurídica sustancial pretendida en la demanda, y respecto del demandado en ser la persona que conforme a la ley sustancial está legitimada para discutir u oponerse a dicha pretensión del demandante; y en los procesos de jurisdicción voluntaria consiste en estar legitimado por la ley sustancial para pedir que se hagan las declaraciones solicitadas en la demanda.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Artículo modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente: La notificación electrónica de las providencias se someterá a las siguientes reglas:

1. La providencia a ser notificada se remitirá por el Secretario al canal digital registrado y para su envío se deberán utilizar los mecanismos que garanticen la autenticidad e integridad del mensaje.

2. La notificación de la providencia se entenderá realizada una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación.

Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El Secretario hará constar este hecho en el expediente.

De las notificaciones realizadas electrónicamente se conservarán los registros para consulta permanente en línea por cualquier interesado.

<sup>9</sup> Según soporte de la notificación número 6605, visible en el índice 31 de SAMAI.

<sup>10</sup> Devis Echandía, Hernando. *Teoría General del Proceso*, Tomo I. Biblioteca Jurídica Dike, 1994. Medellín-Colombia. Pág. 270.



La legitimación en la causa puede ser **activa**, cuando se refiere a la capacidad que tiene una persona para demandar; o **pasiva** cuando tiene que ver con “la capacidad para comparecer como demandado.”<sup>11 12</sup>

Con base en este criterio, y en consideración a la actuación judicial que se adelanta, conviene precisar que en lo que respecta al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la legitimación en la causa por activa se encuentra consagrada en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, el cual autoriza a «Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica (...)» a interponer dicho medio de control. Por ello, al disponer los artículos 285 y 287 del CGP que la legitimación para formular las solicitudes de aclaración y/o adición de la sentencia la tienen las partes, en el presente caso, la demandante y las entidades demandadas, es razonable concluir que el ciudadano Luis Carlos Fernández de Castro no ostenta la calidad de parte dentro el proceso ni fue reconocido como tercero con interés directo,<sup>13</sup> por lo que no es posible dar curso a sus peticiones de aclaración o adición, comoquiera que no está legitimado para ello.

En definitiva, puesto que el escrito de aclaración y/o adición remitido por el Ministerio Público cumple con los requisitos formales de procedibilidad, se abordará su análisis sustantivo a continuación. Por el contrario, como el ciudadano Luis Carlos Fernández de Castro no tiene legitimación en la causa, su petición no será tomada en cuenta, en los términos de los artículos 285 y 287 del CGP.

#### **2.4. Caso concreto**

**En primer término**, el procurador delegado presenta la siguiente inquietud: «(...) según algunas voces u opiniones en el conglomerado social, es probable que como efecto de la decisión unificadora, la administración pública debe revisar o rehacer los estudios previos de muchas de las vinculaciones por prestación de servicios, a efectos de ajustarlos o escrutarlos frente a lo reflexionado por el Honorable Consejo de Estado, lo que puede conducir a la confusión sobre las reglas de interpretación de la sentencia o a los efectos de la misma frente a los contratos a suscribir, lo que a su vez, podría conducir a la no celebración o a la no renovación de cientos o miles de contratos estatales a nivel nacional que para el año 2020, según cifras de Colombia Compra Eficiente, ascendieron a quinientos ochenta y ocho mil contratos suscritos bajo esta modalidad, a nivel nacional y territorial, o a la dilación en los procesos de las entidades para la suscripción de esta modalidad de contratación, con los consecuentes traumas administrativos para las entidades que, en su mayoría, cumplen sus funciones misionales de apoyo en (sic) personas vinculadas por prestación de servicios».

<sup>11</sup> Palacio Hincapié, Juan Ángel, Derecho procesal Administrativo, Ed. Librería Jurídica Sánchez. Octava Edición. Bogotá, Colombia, 2013: Pág. 231

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de 3 de septiembre de 2014, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 11001-03-28-0002014-00042-00.

<sup>13</sup> En consonancia con lo señalado, es necesario precisar que la posibilidad de intervención de terceros, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, se encuentra consagrada en el artículo 224 de la Ley 1437 de 2011, donde, en relación con la oportunidad para solicitar la coadyuvancia, se señala que esta puede tener lugar: «(...) **Desde la admisión de la demanda y hasta antes de que se profiera el auto que fija fecha para la realización de la audiencia inicial**, en los procesos con ocasión de pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, contractuales y de reparación directa, **cualquier persona que tenga interés directo (...)**».





Sobre el particular, y en armonía con lo desarrollado en los párrafos 98 al 101 de la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021, se aclara que la realización de los estudios previos corresponde a un momento anterior a la celebración del contrato. Se trata, en definitiva, de una actividad precontractual que se lleva a cabo en la fase de preparación del contrato. Por lo mismo, cualquier modificación que quiera introducirse a dichos estudios deja de ser previa a la celebración del contrato y podría llegar a constituir un fraude a la ley.

En ese sentido, resulta oportuno poner de presente que la celebración de contratos de prestación de servicios en ningún momento ha sido proscrita por el ordenamiento jurídico; tanto es así, que el artículo 32.3 de Ley 80 de 1993, declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-154 de 1997,<sup>14</sup> la consagra.

Por lo anterior, es del caso aclarar que esta corporación en ningún momento ha pretendido desestimular la utilización de este tipo de contratos; por el contrario, lo considera un importante instrumento de gestión pública que apunta, fundamentalmente, a la solución y atención de determinadas necesidades de las diferentes entidades y organismos de la Administración. Sin embargo, como se dijo en la sentencia de unificación, lo que se busca es neutralizar la práctica extendida al interior de algunas entidades de utilizar, indebidamente, este tipo de contratos para burlar los derechos salariales y prestacionales de quienes, en realidad, más que contratistas autónomos e independientes, son verdaderos servidores del Estado, sometidos a un régimen de subordinación y dependencia que es de suyo contrario a los propósitos que tuvo el legislador al consagrar este tipo de contratos como estatales, de los cuales, en estricto rigor y cuando son celebrados conforme a la ley, no surge ninguna relación de naturaleza laboral.

**En segundo término**, el Ministerio Público plantea lo siguiente: «(...) se hace entonces necesario aclarar o adicionar las subreglas establecidas en la sentencia de unificación, en cuanto a los conceptos de “límite estrictamente necesario” y el plazo establecido como de solución de continuidad, toda vez que un proyecto de inversión puede tomar varios años, aunque por principio de anualidad, los contratos de prestación de servicios para desarrollarlo únicamente se pueden celebrar por anualidades, con lo cual ¿habría que esperar un período de 30 días hábiles, entre cada anualidad, para celebrar con la misma persona, la prestación de servicios requerida por el contrato de inversión, a fin que no se configure un contrato realidad?// Y si la respuesta es afirmativa ¿querría ello decir que un contrato de prestación de servicios, se entendería como laboral por el principio de realidad sobre la forma, a partir de su renovación “sin solución de continuidad” de los 30 días que enuncia la sentencia?».

Con relación a este punto, se aclara que la sentencia aborda la temática de la celebración de contratos de prestación de servicios en forma genérica y abstracta, sin referirse a ningún sector o actividad de carácter estatal. En todo caso, en la actividad citada por el Ministerio Público, y en cualquier otra, sea cual fuere el contenido material del servicio contratado, lo que propende la referida sentencia de unificación es evitar que esa modalidad contractual

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-154 de 19 de marzo de 1997; M.P. Hernando Herrera Vergara.



sea empleada para disimular verdaderas relaciones laborales, caracterizadas por la subordinación y dependencia de los contratistas frente al Estado.

Ahora bien, respecto de la pregunta concreta que formula el agente del Ministerio Público, en la sentencia de unificación se señala lo siguiente:

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

Lo anterior quiere significar que si no están dados los presupuestos establecidos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, no puede hablarse de una relación laboral encubierta. Por lo tanto, el término de treinta (30) días hábiles, a que alude la segunda regla de unificación, tal como se dijo en la sentencia del 9 de septiembre de 2021, debe entenderse como un indicador temporal para inferir que no hay solución de continuidad entre un contrato y otro sucedáneo, y **solo para efectos de la prescripción de derechos laborales.**

Para contextualizar la respuesta a la pregunta formulada por el agente del Ministerio Público, es necesario poner de relieve lo siguiente:

(i) La decisión adoptada en este proceso y cuya aclaración o adición se solicita fue dictada desde la perspectiva de las relaciones laborales encubiertas que se suscitan con ocasión de la indebida celebración de contratos de prestación de servicios.

(ii) La posición de la Sala frente a la segunda regla parte del supuesto de que se configuran los elementos de una verdadera relación laboral encubierta consagrados en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo. Así se expuso en el párrafo 101 de la sentencia:

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



(iii) Es en la anterior hipótesis donde adquiere relevancia el término de los treinta (30) días hábiles, el cual tiene alcance únicamente para efectos de la prescripción de derechos laborales, salariales y prestacionales, sin perjuicio de reiterar que dicho término «(...) no debe entenderse como “una camisa de fuerza” que impida tener en cuenta un mayor período de interrupción, sino como un marco de referencia para la Administración, el contratista y el juez de la controversia de cara a determinar la no solución de continuidad».<sup>15</sup>

(iv) El acervo de consideraciones contenidas en la sentencia permite entender que cuando un contrato de prestación de servicios reúne todas las condiciones señaladas en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, devela la existencia de una relación laboral encubierta que da lugar al reconocimiento de todos los derechos laborales y prestacionales que son inherentes a este tipo de relaciones jurídicas.

(v) De acuerdo con lo anterior, un solo contrato de prestación de servicios podría dar lugar al surgimiento de una relación laboral encubierta, cuando el contratista no obre realmente conforme a la autonomía e independencia que son propias de este tipo de vinculación, sino bajo la subordinación y dependencia de la entidad contratante.

(vi) Ahora bien, cuando una entidad celebra de manera continuada o sucesiva contratos de prestación de servicios con una misma persona natural, bajo las mismas condiciones de subordinación o dependencia, y la celebración de esos contratos se da dentro del término de treinta (30) días hábiles, señalados en la segunda regla, debe concluirse, tal como se indicó en la sentencia de unificación, que el contrato precedente y el (o los) sucedáneo forman parte de «(...) una misma cadena o tracto negocial de carácter continuado y permanente (...)», pero, solamente, para concluir que esos contratos configuran una única relación laboral, para efectos de prescripción de los derechos laborales, salariales y prestacionales.

(vii) *A contrario sensu*, esta sentencia no se refiere a los auténticos contratos de prestación de servicios que se celebran conforme a los estrictos términos señalados en el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993, y en donde no se configuran los elementos del artículo 23 precitado.

Dicho en otras palabras, para efectos laborales, no sería dable hablar de solución de continuidad entre uno y otro contrato, por no tratarse de relaciones laborales encubiertas.

**En tercer término**, el procurador delegado consulta lo siguiente: «Dado que por regla general, cuando el Estado contrata prestación de servicios, el valor a pagar al contratista se establece calculando los valores propios de la tributación o de la parafiscalidad, a fin de contratar de manera estandar con los precios del mercado, considera este ministerio público que debe aclararse, si al momento de calcular la indemnización a pagar a quien resulta favorecido por la configuración de un contrato realidad, debe atenderse el valor pactado con el contrato más las prestaciones y tributos, o si debe entenderse que este valor ya se encuentra incluido en el precio pactado en el contrato, toda vez que desconocer ello, *strictu sensu*, atenta contra el principio de igualdad, en tanto el contratista de prestación de

<sup>15</sup> Así en el párrafo 139 de la sentencia de unificación del 9 de septiembre de 2021.



Radicación: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016)  
Demandante: Gloria Luz Manco Quiroz

servicios resultaría mejor pagado que un homólogo en relación laboral, en tanto a aquel se le estaría reconociendo un mayor valor que el que el mercado mismo reconoce por una actividad contratada bajo relación laboral».

En relación con este último punto, basta decir que los supuestos fácticos a que alude el señor agente del Ministerio Público no formaron parte de la discusión de la sentencia de unificación ni del problema jurídico allí planteado, por lo que no procede ninguna aclaración al respecto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda,

**Resuelve:**

**Primero. Aclarar** la sentencia de unificación SUJ-025-CE-S2-2021, proferida el día 9 de septiembre de 2021, por esta Sección, respecto de las cuestiones formuladas por el Ministerio Público, en los términos indicados en la parte considerativa de esta providencia.

**Segundo. Rechazar** la solicitud de aclaración de la sentencia presentada por el ciudadano Luis Carlos Fernández de Castro, por falta de legitimación en la causa.

**Tercero. Advertir** al interesado y al Ministerio Público que contra lo resuelto no procede recurso alguno.

**Notifíquese y cúmplase**

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

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**  
Firmado electrónicamente

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**  
Firmado electrónicamente

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**  
Firmado electrónicamente

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**  
Firmado electrónicamente

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**  
Firmado electrónicamente

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**  
Firmado electrónicamente

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

CBT