

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO CUARENTA Y SIETE ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

Clase de Proceso : Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante : CLAUDIA MARGARITA PRIETO TORRES
Demandado : COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL
Radicado : 1100133420472022-0017200
Asunto : Contrato Realidad

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

SENTENCIA

1. ANTECEDENTES

1.1.DEMANDA:

1.1.1. ASUNTO A DECIDIR Y COMPETENCIA

Anunciado el sentido del fallo en audiencia celebrada el 27 de julio de 2023¹ y atendiendo los parámetros normativos contenidos en los artículos 187 y 189 del C.P.A.C.A., procede el Despacho a decidir en primera instancia, el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho regulado por el artículo 138 ibídem, promovido por CLAUDIA MARGARITA PRIETO TORRES, actuando a través de apoderado especial, en contra de la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - CNSC.

La parte demandante solicita las siguientes:

1.1.2. PRETENSIONES²

¹ Ver expediente digital archivos Acta y video audiencia de pruebas 41 y 42- SAMAI.

² Ver expediente digital archivo Demanda 01, págs. 4-5 - SAMAI

Las pretensiones formuladas por la parte actora, en síntesis, buscan lo siguiente:

Que se declare:

- La nulidad del Oficio No. 20211401287351 del 27 de septiembre de 2021, proferido por la entidad demandada.
- Declarar la existencia de un contrato de trabajo entre la demandante y la entidad demandada, en el periodo comprendido entre el 22 de febrero de 2012 hasta el 30 de abril de 2021.

A título de restablecimiento del derecho:

- Se reconozca el pago de la prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, cesantías e intereses a la mismas, causadas entre el año 2012 al 2021.
- Se reconozca el pago de las diferencias dejadas de cancelar por concepto de aportes parafiscales.

1.1.3. HECHOS RELEVANTES³

Los principales hechos referidos por la parte actora se sintetizan de la siguiente manera:

Indicó, que la demandante suscribió con la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – CNSC múltiples, sucesivos e ininterrumpidos contratos desde el año 2012 hasta el 2021, los cuales tenían por objeto la prestación de servicios profesionales en la coordinación y ejecución de las actividades inherentes a las convocatorias a cargo del Despacho del comisionado José Elías Acosta Rosero.

Precisó, que durante el tiempo en que la señora PRIETO TORRES estuvo vinculada, no percibió suma alguna por concepto de prestaciones sociales, a pesar de que en el interregno que transcurría entre la finalización de un contrato e inicio del siguiente, seguía prestando sus servicios a la entidad demandada.

Señaló, que hasta el 30 de abril de 2021 la demandante prestó sus servicios a la entidad, no obstante, dicha vinculación no fue renovada y tampoco le fueron liquidadas ni canceladas las prestaciones sociales a las que tenía derecho.

Manifestó, que a través de memorandos internos proferidos en las vigencias 2016, 2020 y 2021, la alta gerencia de la CNSC informaba a los gerentes de procesos de selección la aprobación de descanso compensatorio y escogencia de turno para gozar de dicho beneficio.

Relató, que por medio de los escritos de fecha 08 y 09 de septiembre de 2021 solicitó a la entidad demandada el pago de prestaciones sociales con origen en

³ Ver expediente digital archivo Demanda 01, págs. 1-4 - SAMAI

la relación contractual referida, sin embargo, mediante Oficio No. 20211401287351 del 27 de septiembre de 2021 se negó lo peticionado, respuesta que fue notificada el 28 de septiembre de 2021.

Finalmente, la parte demandante sostiene que, durante la vigencia de los referidos contratos suscritos, la actora canceló los aportes al sistema general de seguridad social integral, tomando como base el 40% del valor del contrato, razón por la cual, las diferencias causadas en relación con dichas cotizaciones deben ser asumidas por la parte contratante.

Así mismo, destacó que no hubo solución de continuidad en la relación laboral, dado el tiempo que transcurrió entre las fechas de finalización e inicio de los múltiples contratos celebrados.

1.1.4. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

En el libelo genitor fueron señaladas como transgredidas las siguientes:

Constitucionales:

Artículos 1,2,6, 25, 43, 44, 53, 58 Y 336.

Legales:

Decretos 3135 de 1968, 404 de 2006, 451 de 1984, 1252 de 2000, Leyes 995 de 2005, 1071 de 2006, 50 de 1990 y 80 de 1993.

2. POSICIÓN DE LAS PARTES

2.1. Demandante⁴:

La posición del demandante, la podemos extraer del acápite de *concepto de violación*, contenido en el libelo introductorio de la acción, así:

La parte actora acusó el acto demandado por los cargos de:

- Infracción a las normas en que debía fundarse el acto y
- Falsa motivación.

En relación con el primer cargo, refirió que el contrato de prestación de servicios está regulado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, según el cual, es procedente dicha modalidad de vinculación, en aquellos eventos en los cuales la labor contratada no pueda ser desarrollada por servidores de planta de la entidad, o en su defecto, se requiera conocimiento especializado.

Sin embargo, expuso que en el presente caso la labor contratada con la demandante consistió, entre otras, en prestar apoyo para llevar a cabo la

⁴ Ver expediente digital archivo Demanda 01, págs. 16-26 - SAMAI

supervisión de contratos suscritos en desarrollo de convocatorias públicas, actividades que fueron ejecutados en forma permanente e ininterrumpida por un periodo de 09 años.

Advirtió, que las funciones desarrolladas por la actora en condición de gerente de procesos de selección, tuvieron que ser incorporadas o asignadas a servidores de planta en cabeza de asesores de Despacho, por lo tanto, se trataba de labores misionales.

Añadió, que las actividades convenidas, acorde a la modalidad de vinculación, debían ser limitadas temporalmente hablando, no obstante, la celebración sucesiva de más de 19 contratos, a lo largo de 9 años, desvirtúa dicha temporalidad, prescindiendo de la provisión del cargo que corresponde por vía legal y reglamentaria.

Sobre la subordinación, como elemento del contrato de trabajo, argumentó que la misma está acreditada con el cumplimiento de jornada laboral, cumplimiento de turnos para el disfrute de días de descanso y las reiteradas instrucciones que la actora recibía por parte del comisionado de turno designado, así como las continuas ordenes que le eran comunicadas conforme a los acuerdos celebrados en las sesiones plenas de la entidad demandada.

Sobre la falsa motivación, revisado en su totalidad el concepto de violación esgrimido, no se aprecia argumento que desarrolle en estricto sentido el cargo.

En su defecto, la parte actora dedicó un acápite que tituló "*violación de la Constitución como causal de nulidad*", precisando que el acto demandado va en contravía de los artículos 1º, 2º, y 13º del texto superior, en la medida que ha padecido desprotección prestacional por cuenta de su vinculación contractual de prestación de servicios, herramienta utilizada con el fin de encubrir una verdadera relación laboral o de trabajo, desconociendo los derechos a la igualdad y dignidad humana, así como el principio de legalidad como presupuestos básicos que fundan un Estado Social de Derecho.

Señala finalmente la violación de los artículos 25 y 53 Constitucionales, en la medida que la relación contractual anotada, no procura la protección de la trabajadora, sino evitar la obligación y pago de los derechos laborales mínimos que le asisten a la demandante.

2.2. Demandada⁵

La entidad demandada a través de su apoderado, se opuso a los hechos y pretensiones expuestas en el escrito de demanda. Como mecanismo de defensa propuso las excepciones de mérito que denominó y sustentó de la siguiente manera:

- Inexistencia de una acusación clara, cierta, concreta y verificable que le permita realizar un juicio abstracto de legalidad.

⁵Ver expediente digital archivo Contestación CNSC 20 - SAMAI

Aludió que la demanda no cumple con el requisito de formular un cargo claro, cierto, pertinente y conducente que permita desvirtuar la presunción de acierto y legalidad del acto administrativo acusado.

Refirió que, a partir del texto de la demanda, no se aprecia una descripción directa de los cargos que se le endilgan al acto administrativo acusado. Lo que allí se pretende no es la defensa del ordenamiento jurídico, sino un especial interés particular de entrar a demostrar que durante la ejecutoria del contrato de prestación de servicios que suscribió la aquí demandante, luego de terminarse y liquidarse, desde su punto de vista mutó y se convirtió un contrato laboral en realidad.

o Inexistencia de un vicio de existencia o validez respecto del acto administrativo acusado

Argumentó que los actos administrativos objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional, son aquellos que ponen término a un proceso administrativo, tal como lo ha señalado el Consejo de Estado, al considerar que 'únicamente las decisiones de la administración producto de la conclusión de un procedimiento administrativo o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación' son susceptibles de control de legalidad por parte de la jurisdicción contencioso administrativa.

En ese orden de ideas, las respuestas a los derechos de petición también han sido reconocidos por la jurisprudencia contenciosa como objeto de control jurisdiccional, pero siempre que con la respuesta se modifique una situación jurídica, o se cree, modifique o extinga un derecho.

Destacó que ninguno de los dos postulados anteriores se configura en el caso particular de la señora PRIETO TORRES, teniendo en cuenta que la única situación jurídica que existió entre la CNSC y la demandante fue la que feneció el 30 de abril de 2021, cuando culminó el plazo contractual pactado en el contrato de prestación de servicios profesionales No. 384 de 2020. Por lo tanto, en ningún otro momento posterior, se podría cambiar su situación jurídica, así como tampoco crear, modificar o extinguir derechos que no existían.

Conforme a los documentos aportados al presente proceso, se puede observar que el oficio acusado identificado con el Radicado No. 20211401287541 del 27 de septiembre de 2021, en ninguna medida decidió una actuación, sino que informó la improcedencia de una solicitud efectuada por la peticionaria, es decir, no se tomó una decisión que le creara un derecho a la accionante ni le modificó ningún derecho ni se lo extinguió. Por el contrario, en la respuesta a la petición se informó la improcedencia de la solicitud.

Por lo tanto, los derechos, deberes y la situación jurídica derivada del contrato de prestación de servicios No. 384 de 2020 culminó el 30 de abril de 2021, siendo imposible el surgimiento de derechos y/o deberes o la creación o extinción de alguna situación jurídica entre las partes en fecha posterior, aun cuando se elevó derecho de petición ante la Comisión.

- Inexistencia de la equivalencia de las labores ejercidas por la actora frente a las funciones desempeñadas por el personal de la entidad.

Advirtió, que conforme al Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales contenido en la Resolución Nro. 4813 de 14-03-2020 20206000048135, vigente para el momento en el cual la demandante ingresó a la entidad a prestar sus servicios profesionales, y posteriormente con la Resolución № 3285 de primero (1º) de octubre de dos mil veintiuno (2021) 20216000032855 “Por la cual se adopta el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Comisión Nacional del Servicio Civil”, la cual es modificada por la Resolución № 235 de once (11) de enero de dos mil veintidós (2022) 20221000000235, no se encuentra equivalencia alguna entre las actividades desarrolladas por la contratista y las contenidas para el desarrollo por el personal de planta de la entidad

- Ausencia de subordinación.

Sostuvo, que la demandante no cumplía el horario del personal de planta, aclaró, que la entidad lleva un control mediante registro biométrico que corresponde al que hace la totalidad de las personas que ingresan a las instalaciones de la entidad por tema netamente de seguridad, más nunca de control de horario.

Señaló que la actora podía adelantar sus actividades entre las 9 de la mañana y las 6 de la tarde, situación que no tiene la capacidad de convertir la relación contractual en laboral, no solo porque no era el horario oficial de la entidad, sino porque no existe prueba de que le haya exigido su cumplimiento a la demandante, quien, por el contrario, contaba con plena disponibilidad de tiempo para atender sus actividades de orden personal.

- Inexistencia de la obligación.

Reiteró que, dentro del presente asunto, no existe obligación por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil, por cuanto, no es entidad nominadora en particular, teniendo en cuenta que nunca ha tenido ningún vínculo laboral con la señora Prieto Torres.

En ese sentido, las pretensiones por concepto de restablecimiento del derecho, el reconocimiento y pago de los aportes obligatorios de seguridad social en pensiones y salud, de salir avante en el presente proceso, darían lugar al pago de lo no debido, y causarían un detrimento patrimonial injustificado.

Recalcó, que la demandante en ningún momento ha ostentado la calidad de servidora pública vinculada a la CNSC. Por ende, no surge la obligación de pago de aportes a la seguridad social en pensiones y salud, aportes que por demás, la actora pagó en su momento, declarando voluntariamente como profesional independiente ante los entes recaudadores y ante el sistema general de la seguridad social; situación libremente efectuada por ella y respecto de la cual no se tuvo novedad ni inconformidad manifiesta durante la ejecución contractual.

o Cobro de lo no debido

Enfatizó, que la entidad demandada no le ha ocasionado ningún perjuicio a la actora y no tiene ninguna obligación jurídica con la misma, ya que las obligaciones generales y específicas adquiridas fueron voluntariamente aceptadas y ejecutadas dentro de las condiciones contractuales estipuladas; además, durante las relaciones contractuales que se tuvieron en virtud de los contratos de prestación de servicios profesionales, no existió reclamación alguna por parte de la actora sobre las pretensiones que hoy reclama y el vínculo contractual finalizó dentro del tiempo previsto (no de forma anticipada) con paz y salvo por todo concepto.

Incluso, no hubo lugar a realizar liquidación contractual, frente a los contratos suscritos, ya que no existieron entre las partes saldos ni obligaciones pendientes por ejecutar. Es decir, la relación contractual finalizó en condiciones normales, dentro del término previsto, por lo tanto, por culminar el plazo de ejecución contractual y sin obligaciones entre las partes, se declaran a paz y salvo entre ellas por todo concepto; tal como lo dispone el inciso final del artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2012.

En ese orden de ideas, al no haber deudas entre las partes, en virtud de la ley, se declararon a paz y salvo en su relación contractual y se dio por extinguido el contrato y una vez finalizado el mismo, no surge de ningún modo la obligación de volver a contratar entre las partes.

3. TRAMITE PROCESAL

3.1. Actuaciones:

La demanda fue presentada el 15 de marzo de 2022⁶, siendo repartida a este Juzgado. En el estudio preliminar se decidió inadmitir la demanda a través de auto de fecha 02 de agosto de 2022.

Subsanada la demanda el 18 de octubre de 2022 se dispuso su admisión⁷, proveído que se notificó al ente accionado y demás sujetos procesales especiales o intervinientes por mandato legal, a través de los correos electrónicos destinados para tal efecto⁸.

Dentro del término de traslado, la entidad accionada contestó la demanda⁹.

Posteriormente se corrió traslado de las excepciones formuladas, respecto a las cuales la parte demandante se pronunció.¹⁰

Surtido el trámite anteriormente referido, el 28 de marzo de 2023 se estableció fecha para llevar a cabo la audiencia inicial, el 15 de junio de 2023¹¹, en el marco

⁶ Ver expediente digital archivo Acta Reparto 05 - SAMAI

⁷ Ver expediente digital archivo Auto Admite 17 - SAMAI

⁸ Ver expediente digital archivo Notificación Demanda 19 - SAMAI.

⁹ Ver expediente digital archivo Contestación demanda 20 - SAMAI

¹⁰ Ver expediente digital archivo Descorre Traslado Excepciones 22 - SAMAI

¹¹ Ver expediente digital archivos Acta y Video audiencia inicial 28 y 29 - SAMAI

de la cual se fijó el litigio y se dispuso sobre el decreto de pruebas tanto solicitadas por los extremos procesales como de oficio y se determinó la fecha para adelantar la audiencia de practica de pruebas.

El día 27 de julio de 2023, se celebró audiencia de práctica de pruebas, cumplido lo cual se declaró precluido el periodo probatorio e instalada la audiencia de alegaciones y juzgamiento, se ordenó correr traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión¹². Escuchados los alegatos, el Despacho, en atención a lo dispuesto en el artículo 182 numeral 2º del C.P.A.C.A. anunció sentido del fallo favorable a las pretensiones de la demanda.

4. Alegatos de Conclusión

4.1. Demandante

Tal como quedó consignado en el acta de audiencia de alegaciones y juzgamiento de fecha 27 de julio de 2023, la parte actora reiteró los argumentos expuestos en el libelo de demanda.

4.2. Demandada

Tal como quedó consignado en el acta de audiencia de alegaciones y juzgamiento de fecha 27 de julio de 2023, la entidad demandada ratificó la posición adoptada en su escrito de contestación y en especial las excepciones allí formuladas.

4.3. Ministerio Público:

La representante del Ministerio Público no emitió concepto alguno dentro del presente asunto.

Cumplido el trámite de Ley, sin que se observe causal de nulidad procesal, se decide mediante las siguientes.

5. CONSIDERACIONES

Por razones de orden metodológico, el Despacho en primer término identificará el problema jurídico y propondrá su tesis; posteriormente establecerá la normatividad aplicable, para finalmente resolver el caso concreto, previo el análisis de las pruebas allegadas al plenario, explicando las razones por virtud de las cuales los argumentos de defensa no tienen cabida.

5.1. Competencia:

Este Juzgado es competente para el trámite, conocimiento y decisión del proceso, por razón de la naturaleza de la acción, la tipología del medio de control, la cuantía y el factor territorial, de acuerdo a lo normado por los artículos 155, 156 y 157 de la Ley 1437 de 2011.

¹² Ver expediente digital archivos Acta y Video audiencia de Pruebas y alegaciones 41y 42 - SAMAI.

5.2. **Problema jurídico:**

El Problema Jurídico, tal como quedó fijado en proveído de fecha 15 de junio de 2023, dictado al interior de audiencia inicial, es el siguiente:

“...consiste en establecer si la señora Claudia Margarita Prieto Torres, tiene derecho o no a que la Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC le reconozca la existencia de una relación laboral durante el tiempo comprendido entre el 22 de febrero de 2012 hasta el 30 de abril de 2021 y como consecuencia de ello, se proceda al pago de la prima de servicios, prima de navidad, vacaciones, prima vacacional, prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones, cesantías e intereses a las cesantías, junto con las diferencias dejadas de cancelar por concepto de parafiscales, los intereses moratorios, la indexación de las sumas anteriores y los ajustes de ley a que hubiere lugar, generados por dicho vínculo ¹³”

5.3. **Tesis del Despacho**

Se accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda, por cuanto a pesar de la temporalidad contractual inicialmente pactada, se observa que en realidad la demandante en forma sucesiva e ininterrumpida durante más de nueve (9) años continuó desarrollando a favor de la entidad demandada diversas actividades que enmarcan dentro del marco funcional misional establecido a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través de la celebración de diversos contratos de prestación de servicios con la demandante, contrariando el carácter excepcional y temporal de que están investidos tales actos jurídicos, que según la normatividad vigente debían ser cumplidos por empleados de planta de la institución, a través de vínculo laboral y no de prestación de servicios.

Se destaca que en el sub judice el núcleo esencial de la relación se definió en los objetos contractuales elaborados como coordinación o gerencia de las convocatorias a concurso de méritos, procesos que concluyen con la elaboración de listas de personas elegibles a cargos públicos; tareas que debían realizarse en forma personal, remunerada y subordinada, además de permanente, con plazos de ejecución que se extendieron desde el año 2012 hasta el año 2021, sin solución de continuidad, tema este último el cual será analizado al momento de analizar el tema de prescripción de los derechos reclamados.

Tal situación a juicio del suscrito fallador, viola el término de duración contractual “estrictamente necesario” de que trata el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, por cuanto en la realidad es permanente por un lapso superior a ocho (8) años, caso en el cual, deben desarrollarse las actividades misionales con personal de planta o en su defecto, crear el cargo correspondiente, tal como lo ordena el artículo 2º del Decreto 2400 de 1968.

Se cuestiona en este caso, que el ejercicio de la contratista, que por naturaleza debe ser pro tempore, se haya extendido durante varias vigencias¹⁴, lo cual no solo

¹³ Ver expediente digital Archivo Acta Audiencia Inicial 28 – página 3.

¹⁴ Al respecto, es importante precisar que la Ley 1952 de 2019 en el artículo 54, numeral 1º, postula como falta disciplinaria 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.”

es contrario al principio de planeación que regenta la contratación estatal¹⁵, sino en realidad la necesidad es continua y permanente máxime cuando la actividad desplegada por la demandante tiene dicha connotación.

La valoración conjunta de los medios de prueba, permite señalar de cara al presente caso concreto, que la demandante prestaba de manera personal, continua y remunerada, funciones institucionales; aunque por vía de contrato de prestación de servicios se mencionaba que percibía honorarios precisamente por tales servicios profesionales, que no eran por tanto excepcionales ni menos aún temporales.

En cuanto a la subordinación laboral, el Despacho encuentra que dicho elemento de la relación se encuentra probado, en función del objeto contractual convenido por la actora, en tanto según el conjunto de tareas pactadas, no existía autonomía para ejecutar sus obligaciones contractuales, característica principal de la prestación de servicios profesionales como causal de contratación directa.

Igualmente, las labores ejecutadas e irregularmente prolongadas en el tiempo corresponden a funciones del giro ordinario, permanente y esencial de la entidad demandada, de manera que no es razonable sustentar simple coordinación de labores, ausencia de control efectivo sobre sus actividades o que la actora no hizo parte del círculo organizativo del ente al cual prestó el servicio.

Lo expuesto, enfatiza que las labores requeridas no son accidentales u ocasionales, de suerte que se habilite la contratación de personal en forma permanente, por cuanto ello no solo desnaturaliza la figura del contrato de **prestación** de prestación de servicios, sino que también encubre una verdadera relación laboral en dicho contexto.

5.4. Desarrollo de la tesis del despacho

En este acápite, el Despacho determinará tanto las premisas fácticas, hechos debidamente probados y que resultan relevantes para la decisión final, como las premisas jurídicas - normativas y jurisprudenciales -que sirven de sustento a la decisión.

5.4.1. Premisas Fácticas

Previamente se ha de señalar que, se tendrá en cuenta el material probatorio documental recaudado dentro del presente proceso, toda vez que su presunción de autenticidad no fue objetada por las partes, lo que le permite a este operador judicial tener por acreditados los siguientes supuestos fácticos:

HECHOS PROBADOS JURIDICAMENTE RELEVANTES	
HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO

¹⁵Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de febrero de 2009, expediente: 16.130. La exigencia de introducir un «término estrictamente indispensable» para la ejecución del objeto convenido en la etapa precontractual no es un requisito de forma; es un elemento esencial del principio de planeación –y en consecuencia del de legalidad- en cuanto determina la duración del negocio jurídico.

1- Contratación: La demandante suscribió con la entidad demandada los siguientes Contratos de Prestación de Servicios:

- No. 040 de 2012 para prestar servicios profesionales en la coordinación y asesoría de actividades que se derivaran del desarrollo del concurso público de méritos del Ministerio de Educación Nacional, desde el 22 de febrero de 2012 hasta el 21 de enero de 2013.
- No. 027 de 2013 para prestar servicios profesionales en la coordinación y asesoría de actividades que se derivaran del desarrollo de la convocatoria pública No. 134 de 2012 del Ministerio de Educación Nacional, desde el 22 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2013.
- No. 018 de 2014 para prestar servicios profesionales en la coordinación y ejecución de actividades que se derivaran del desarrollo de la convocatoria pública No. 134 de 2012 del Ministerio de Educación Nacional, desde el 22 de enero de 2014 hasta el 21 de junio de 2014.
- No. 065 de 2014 para prestar servicios profesionales en la coordinación y ejecución de actividades que se derivaran del desarrollo de la convocatoria pública No. 318 de 2014 de la Agencia Nacional de Minería¹⁶, desde el 24 de junio de 2014 al 23 de noviembre de 2014.
- No. 250 de 2014 para prestar servicios profesionales en la coordinación y ejecución de actividades que se derivaran del desarrollo de la convocatoria pública No. 318 de 2014 de la Agencia Nacional de Minería¹⁷, desde el 24 de noviembre de 2014 al 28 de febrero de 2015.
- No. 071 de 2015 para prestar servicios profesionales en la **gerencia** y ejecución de actividades que se derivaran del desarrollo de la convocatoria pública No. 318 de 2014 de la Agencia Nacional de Minería, desde el 05 de marzo de 2015 hasta el 03 de agosto de 2015.
- No. 224 de 2015 para prestar servicios profesionales en la **gerencia** y ejecución de actividades que se derivaran del desarrollo de la convocatoria pública No. 318 de 2014 de la Agencia Nacional de Minería y Convocatoria 330 de 2015 para la Consolidación Territorial, desde el 04 de

Documental: Certificación

(Visible en el expediente digital del proceso, archivo Anexo II 03, - páginas 01 a 31 - SAMAI).

¹⁶ Así mismo, para apoyar la planeación de las convocatorias asignadas al Despacho del comisionado José Elías Acosta Rosero.

¹⁷ Ibidem.

<p>agosto de 2015 hasta el 09 de septiembre de 2015.</p> <ul style="list-style-type: none">• No. 267 de 2015 para prestar servicios profesionales en la gerencia y ejecución de actividades que se derivaran del desarrollo de la convocatoria pública No. 318 de 2014 de la Agencia Nacional de Minería, así como en la gerencia de nuevas convocatorias, desde el 11 de septiembre de 2015 hasta el 10 de diciembre de 2015.• No. 368 de 2015 para prestar servicios profesionales en la gerencia y ejecución de actividades que se derivaran del desarrollo de la convocatoria pública No. 318 de 2014 de la Agencia Nacional de Minería, así como en la planeación y gerencia de nuevas convocatorias, desde el 14 de diciembre de 2015 hasta el 01 de marzo de 2016.• No. 064 de 2016 para prestar servicios profesionales en la gerencia y ejecución de actividades que se derivaran del desarrollo de la convocatoria pública No. 318 de 2014 de la Agencia Nacional de Minería, así como en la planeación y gerencia de nuevas convocatorias, desde el 02 de marzo de 2016 hasta el 15 de julio de 2016.• No. 196 de 2016 para prestar servicios profesionales en la gerencia y ejecución de actividades que se derivaran del desarrollo de la convocatoria pública No. 318 de 2014 de la Agencia Nacional de Minería, así como en la planeación y gerencia de nuevas convocatorias, desde el 25 de julio de 2016 hasta el 24 de septiembre de 2016.• No. 255 de 2016 para prestar servicios profesionales en la gerencia y ejecución de actividades que se derivaran del desarrollo de las convocatorias públicas No. 432 de 2016 y 434 de 2016, así como en la planeación y gerencia de nuevas convocatorias, desde el 28 de septiembre de 2016 hasta el 25 de febrero de 2017.• No. 076 de 2017 para prestar servicios profesionales en la gerencia y ejecución de actividades que se derivaran del desarrollo de las convocatorias públicas No. 432 de 2016 y 434 de 2016, así como en la planeación y gerencia de nuevas convocatorias, desde el 28 de febrero de 2017 hasta el 27 de noviembre de 2017.• No. 472 de 2017 para prestar servicios profesionales en la gerencia y ejecución de actividades que se derivaran del desarrollo de las convocatorias públicas No. 432 de 2016 y 434 de 2016, así como en la planeación y gerencia de nuevas	
--	--

<p>convocatorias, desde el 30 de noviembre de 2017 hasta el 30 de septiembre de 2018.</p> <ul style="list-style-type: none">• No. 241 de 2018 para prestar servicios profesionales en la gerencia y ejecución de actividades que se derivaran del desarrollo de las convocatorias públicas No. 437 de 2017 – 436 a 506 de 2017 y 592 a 600 de 2018, así como en la planeación y gerencia de nuevas convocatorias, desde el 02 de octubre de 2018 hasta el 16 de diciembre de 2018.• No. 592 de 2018 para prestar servicios profesionales en la gerencia y ejecución de actividades que se derivaran del desarrollo de las convocatorias públicas No. 437 de 2017 – 436 a 506 de 2017 y 592 a 600 de 2018, así como en la planeación y gerencia de nuevas convocatorias, desde el 18 de diciembre de 2018 hasta el 02 de julio de 2019.• No. 382 de 2019 para prestar servicios profesionales en la gerencia y ejecución de actividades que se derivaran del desarrollo de las convocatorias públicas No. 437 de 2017 – 436 a 506 de 2017 y 592 a 600 de 2018, así como en la planeación y gerencia de nuevas convocatorias, desde el 03 de julio de 2019 hasta el 25 de febrero de 2020.• No. 107 de 2020 para prestar servicios profesionales en la gerencia y ejecución de actividades que se derivaran del desarrollo de las convocatorias públicas No. 437 de 2017 – 436 a 506 de 2017 y 592 a 600 de 2018, así como en la planeación y gerencia de nuevas convocatorias, desde el 26 de febrero de 2020 hasta el 30 de noviembre de 2020.• No. 551 de 2020 para prestar servicios profesionales en la gerencia y ejecución de actividades que se derivaran del desarrollo de las convocatorias públicas No. 437 de 2017 – 436 a 506 de 2017 y 592 a 600 de 2018, así como en la planeación y gerencia de nuevas convocatorias, desde el 03 de diciembre de 2020 hasta el 30 de abril de 2021.	
<p>2 - Memorandos: La entidad accionada a través de memorandos internos dirigidos a todos los funcionarios y servidores incluidos gerentes de proceso impartieron ordenes e instrucciones referentes a días de descanso compensatorio y horarios de atención al público:</p>	<p>Documental: Memorandos</p> <p>(Visibles en el expediente digital del proceso, archivo Anexo II 03, - páginas 33 a 49 - SAMAI).</p>

<ul style="list-style-type: none"> • 20166000012283 – 21/07/2016 Aprobación descanso compensatorio fin de año. • 20206000007013 – 31/03/2020 Trabajo en semana santa. • 20201000020153 – 27/10/2020 Aprobación descanso compensatorio fin de año. • 20201000020923 – 03/11/2020 Aclara el memorial de octubre, mantiene turnos • 20206000023033 – 30/11/2020 Horario de atención a partir del 1° de diciembre de 2020. • 20201000020153 – 27/10/2020 Aprobación descanso compensatorio fin de año. 	
<p>3-. Agotamiento Reclamación: La demandante a través de apoderado, reclama el reconocimiento y pago de prestaciones sociales y laborales.</p>	<p>Documental: Documento presentado y su radicado.</p> <p>(Visible en el expediente digital del proceso, archivo Anexo II 03, - páginas 51 a 54 - SAMAI).</p>
<p>4-. Expedición A.A., demandado: La entidad accionada, el 27 de septiembre de 2021 a través del oficio identificado 20211401287351, responde a la solicitud de la señora PRIETO TORRES, negando lo por ella pretendido. Siendo este el Acto Administrativo objeto de controversia.</p>	<p>Documental: Documento respuesta</p> <p>(Visible en el expediente digital del proceso, archivo Anexo II 03, - páginas 55 a 62 - SAMAI).</p>
<p>5-. Agotamiento Conciliación Previa: Se surtió trámite de conciliación preprocesal ante la procuraduría, actuación promovida por la accionante.</p>	<p>Documental: Acta audiencia</p> <p>(Visible en el expediente digital del proceso, archivo Anexo II 03, - páginas 63 a 70 - SAMAI).</p>
<p>6-. Tramite Previo a Contratación: La entidad realizó los estudios previos requeridos a fin de demostrar la necesidad de la actividad a surtir por parte la demandante, estudiar su hoja de vida y experiencia para acceder a la contratación. Estos estudios eran realizados por el comisionado al que le trabajaba directamente – JOSÉ ELÍAS ACOSTA ROSERO.</p> <p>Igualmente se evidencia que hubo suspensiones de los concursos por diferentes circunstancias, lo que motivaba terminaciones anticipadas de los contratos y suscripción de nuevos.</p>	<p>Documental: Estudios previos de los años 2013, 2015, 2016 y 2019.</p> <p>(2013 -Visibles en el expediente digital del proceso, archivo memorial 34 - páginas 87 a 92, y memorial 37 – páginas 5 a 16 - SAMAI).</p> <p>(2014 -Visible en el expediente digital del proceso, archivo memorial 39 - páginas 6 a 15 y 59 a 68 - SAMAI).</p> <p>(2015 -Visible en el expediente digital del proceso, archivos Contestación CNSC - páginas 25 a 32, memorial 39 - páginas 226 a 233 y 266 a 273 y memorial 40– páginas 12 a 20 - SAMAI).</p> <p>(2016 -Visible en el expediente digital del proceso, archivo memorial 35- páginas 181 a 190- SAMAI).</p>

	(2019 -Visible en el expediente digital del proceso, archivo memorial 38 - páginas 6 a 17, y 206 a 217 - SAMAI).
7- Legalización de cada contrato: La entidad accionada aportó tanto con la contestación de la demanda como en memoriales posteriores, los documentos obrantes en la hoja de vida de la demandante, entre ellos hoja de vida con los soportes, algunos estudios previos, contratos, acta de inicio, verificación de cumplimiento de obligaciones, algunos de los pagos efectuados, algunos aportes a seguridad social terminaciones de contrato, reconocimiento de recibir los dineros pertinentes.	Documental: Allegada por la entidad accionada. (Visible en el expediente digital del proceso, archivos Contestación CNSC y memoriales del 34 al 40 - SAMAI).
8- Interrogatorio: La demandante en su declaración, al absolver las preguntas que le fueran formuladas por el apoderado de la CNSC, aclaró sobre las funciones que le correspondían, su subordinación y todo lo pertinente a cumplimiento de horarios, órdenes llamados de atención.	Interrogatorio de parte (Visible en el expediente digital del proceso, archivos Acta y Video Audiencia de pruebas celebrada el 25 de septiembre de 2023).

5.4.2. Premisas jurídicas **MARCO JURÍDICO SOBRE LAS RELACIONES LABORALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Los elementos fundamentales que involucra la noción de función pública, los trae entonces el artículo 122 C.P., según el cual, los empleos dentro de la administración pública deben estar contemplados en la correspondiente planta de personal, sus funciones deben reposar en una ley o reglamento y debe existir una correlativa previsión del emolumento.

Lo anterior encuentra asidero en las siguientes razones, las que el Consejo de Estado igualmente había expuesto en sentencia del 23 de febrero de 2006¹⁸, así:

“... el empleo público previsto o contenido en la respectiva planta de personal de la entidad, constituye la prueba conducente de su existencia;

“... la determinación de las funciones propias del cargo ya previsto en la planta de personal, lo identifica con la entidad y dependencia a la que pertenece, así como con la labor que se cumple. La ley ha autorizado los manuales "general y el específico" de funciones y requisitos aplicables, cuyo fundamento deviene de la obligación que tiene el empleado de cumplir los mandatos del ordenamiento jurídico que le competen; - la previsión de los recursos en el presupuesto para el pago de los gastos que demande el empleo se relaciona con el salario, prestaciones sociales, etc. ...”

5.4.3. **Contrato de prestación de servicios**

¹⁸ Consejero Ponente: TARSICIO CÁCERES TORO, sentencia del 23 de febrero de 2006, expediente No. 7600123310002001-0066301

Nuestra legislación ha reglamentado la contratación de prestación de servicios a través del Decreto Ley 222 de 1983, la Ley 80 de 1993 y más recientemente por la Ley 190 de 1995.

Por su parte, la Ley 80 en su artículo 32, dispuso:

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

Adicionalmente, el artículo 2º del Decreto 2400 de 1968 modificado por el Decreto 3074 del mismo año, norma que se encuentra vigente, dispuso:

“... Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones ...”

La parte subrayada fue demandada ante la Corte Constitucional quien en sentencia C-614 de 2009, señaló entre otros criterios, la permanencia como un elemento más que indica la existencia de una verdadera relación laboral.

5.4.4. Limitaciones legales a la utilización del contrato de prestación de servicios

Al respecto el Consejo de Estado señaló:

“... Si bien la legislación colombiana ha previsto la posibilidad de acudir a la contratación de prestación de servicios en los casos y para los fines previstos en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, de igual forma, se han establecido limitantes para evitar el abuso de esta figura jurídica, como pasa a verse:

“El artículo 7 del Decreto 1950 de 1973 prevé que “(...), **en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos correspondientes mediante el procedimiento que se señala en el presente Decreto.**”

“La función pública que implique el ejercicio de la autoridad administrativa no podrá ser objeto de contrato ni delegarse en el personal vinculado mediante esta modalidad” (resaltado y negrilla fuera de texto).”¹⁹ ...”

5.4.5. Jurisprudencia en materia de “contrato realidad”

A la luz de la Jurisprudencia Nacional los elementos que circundan todo vínculo laboral – lo que incluye a la administración pública como empleadora respecto de sus servidores también denominados públicos-, y que autorizan la plena aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas estatuido en el **artículo 53 superior**, o “contrato realidad”, legitiman al juez, sea este ordinario - **cuando la relación se asimile a la de un trabajador oficial**-, ora contencioso administrativo -

¹⁹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección B consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve Bogotá, D.C., Diez (10) de Julio de dos mil catorce (2014). Radicación Número: 76001-23-31-000-2005-04514-01(0533-12) Actor: Francia Elena Narváz Demandado: Municipio de Santiago de Cali, Institución Educativa Técnico Industrial Antonio José Camacho

cuando el contratista desarrolle el objeto del contrato ejerciendo las mismas funciones que corresponden a un cargo de empleado público- en el evento de su comprobación, conferir las prerrogativas de orden salarial y prestacional propias de una relación laboral-administrativa.

Tradicionalmente y por vía Jurisprudencial, se han establecido como parámetros de verdadera relación laboral subyacente de una vinculación contractual, los siguientes: - Subordinación, - Prestación Personal del servicio y - Remuneración.

Sin embargo, recientemente, el Consejo de estado a través de sentencia de unificación del **9 de septiembre de 2021**²⁰, ha dotado de mayor contenido y alcance los elementos referidos, estableciendo que si bien por regla general y conforme al artículo 32 de la Ley 80 de 1993 los contratos de prestación de servicios no constituyen fuente de relación laboral, en cada caso concreto debe analizarse a la luz del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades como criterio orientador en materia laboral, ello con el fin de determinar si bajo la apariencia de un vínculo contractual se escondía una relación de trabajo. En ese orden de ideas, se tiene que la alta Corporación desarrolló los siguientes parámetros a considerar:

- **Estudios previos – en el marco de la gestión precontractual de la entidad contratante**

Los demandantes deben acreditar a partir de los estudios previos realizados de cara a las prestaciones de servicios finalmente celebradas, que los mismos guardan entre sí identidad o similar objeto y que la necesidad permanente del servicio a contratar desborda el término “estrictamente necesario” establecido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y que con ello se encubre una verdadera relación laboral.

- **Subordinación continuada**

Este elemento, quizás el de mayor complejidad probatoriamente hablando, fue abordado por el Consejo de Estado a través de subparámetros, el cual debe analizarse por parte del fallador según el caso objeto de examen y las pruebas que obren en la actuación.

Para tal efecto, la mencionada Corporación refirió una serie de subcriterios, los cuales admiten matices según cada caso y con todo, su lectura debe abordarse al tamiz de la prevalencia de la realidad sobre las formas.

- **Lugar de trabajo**

Se trata del sitio o espacio físico facilitado por la entidad para que el contratista lleve a cabo sus actividades, sin perjuicio del uso de las tecnologías de la información para el cumplimiento del objeto contractual convenido, siempre que fuere posible a través de dichos medios.

- **Horario de labores,**

Si bien el establecimiento de una jornada de trabajo al contratista no implica necesariamente la existencia de subordinación laboral, según el caso, puede ser un indicio de tal circunstancia, por ello, tal elemento debe ser valorado en función del objeto contractual convenido.

- **La dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar.**

²⁰ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA Sentencia de unificación por importancia jurídica Bogotá, D. C., nueve (9) de septiembre 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

Se acredita a través de la emisión de ordenes al contratista o elementos que indiquen exigencia para su cumplimiento, “En ese sentido, lo que debe probar el demandante es su inserción en el círculo rector, organizativo y disciplinario de la entidad, de manera que demuestre que esta ejerció una influencia decisiva sobre las condiciones en que llevó a cabo el cumplimiento de su objeto contractual. Así, cualquier medio probatorio que exponga una actividad de control, vigilancia, imposición o seguimiento por parte de la entidad, que en sana crítica se aleje de un ejercicio normal de coordinación con el contratista, habrá de ser valorado como un indicio claro de subordinación.”

- **Que en las actividades o tareas a desarrollar correspondan a las que tienen asignadas los servidores de planta, siempre y cuando se reúnan los elementos configurativos de la relación laboral. “...**

Incumbe al actor demostrar, además de la prestación personal de sus servicios a cambio de una remuneración, la existencia de unas condiciones de subordinación o dependencia, en las que el representante de la entidad contratante o la persona que él designe, ostentó la facultad de exigirle el cumplimiento de órdenes perentorias y de obligatoria observancia. Por consiguiente, el interesado deberá acreditar, además de la permanencia de sus servicios, que la labor desarrollada se enmarca en el objeto misional de la entidad.”

- **Prestación personal del servicio.**

Como personal natural, la labor encomendada al presunto contratista debe ser prestada de forma personal y directamente por este; pues, gracias a sus capacidades o cualificaciones profesionales, fue a él a quien se eligió y no a otro; por lo que, dadas las condiciones para su ejecución, el contratista no pudo delegar el ejercicio de sus actividades en terceras personas.”

- **Remuneración**

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

Adicionalmente, otro aspecto que la sentencia de unificación clarificó, sumamente relevante en la decisión de controversias como la que nos convoca, fue el relativo a la solución de continuidad en estas materias (interrupción laboral), estableciendo un marco de referencia temporal en los siguientes términos:

“... 139. Sobre el particular, desde ahora se anticipa que la Sala acogerá un término de treinta (30) días hábiles como límite temporal para que opere la solución de continuidad entre los contratos de prestación de servicios. **Un término que no debe entenderse como «una camisa de fuerza»** que impida tener en cuenta un mayor periodo 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; en especial para este último, **que en cada caso concreto habrá de sopesar los elementos de juicio que obren dentro del plenario**, cuando el tiempo entre cada contrato sea más extenso del aquí indicado.

“140. Para la Sala, la aplicación de este término se soporta en varias razones de peso. (...) En segundo lugar, **porque su aplicación resulta idónea por la evolución que ha tenido la figura del «contrato realidad» en la jurisprudencia de esta Sección...** Y, en tercer lugar, **porque, en la práctica, treinta (30) días hábiles es un periodo razonablemente suficiente para determinar si lo que se pacta es un nuevo contrato, una adición o una prórroga de otro anterior**, puesto que en muchos casos en los que se ha encontrado que existe la relación laboral encubierta o subyacente, se ha advertido que se presentan tales interrupciones, superiores, incluso, a un mes...”

Ahora bien, en lo que atañe a los efectos en el tiempo de la decisión unificadora de criterio a la cual se ha venido haciendo alusión, tenemos que en los párrafos 241 y 242 se precisó lo siguiente:

“241. En razón de lo anterior, y con el fin de proteger los principios de equidad e igualdad y la superación de situaciones que afectan el valor de la justicia y la aplicación de las normas de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales, **las reglas jurisprudenciales que se fijan en esta providencia se aplicarán a todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como judicial**, a través de acciones ordinarias, con la salvedad de aquellos en los que haya operado la cosa juzgada, los cuales, en función del principio de seguridad jurídica, son inmodificables.”

“242. Finalmente, para garantizar la seguridad jurídica y dar prevalencia a los principios fundamentales de la Seguridad Social, no puede invocarse el principio de igualdad para solicitarse la inaplicación de esta sentencia.”

Las pautas y criterios allí referidos son retroactivos o retrospectivos, los cuales se orientan por razones de favorabilidad en materia laboral y por principio pro-homine²¹ que deben observarse igualmente en el presente caso, que conforme indicó el órgano de cierre en asuntos contenciosos administrativos, se presentan así:

“... Efectos en el tiempo de las reglas de unificación”

“277. Previamente a definir los efectos en el tiempo de las reglas de unificación previstas en esta sentencia, es necesario hacer las siguientes precisiones:”

“278. **El efecto retroactivo** o retrospectivo implica «**la aplicación del nuevo criterio al caso actual enjuiciado y a cualquier otro caso que haya de ser resuelto con posterioridad** donde resultara aplicable la misma fuente del Derecho seleccionada o interpretada con el nuevo criterio jurisprudencial». ²²...”

Claros los parámetros que rigen la materia que nos convoca, se descende al caso concreto en siguientes los términos:

6.CASO CONCRETO

El presente caso debe estudiarse teniendo como criterio orientador el principio Constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades, como pauta que guía las relaciones de trabajo.

En virtud de lo anterior, independiente de la denominación asignada a un contrato, bien sea en el ámbito público o privado, lo relevante para determinar si el contenido contractual corresponde o no a una relación de trabajo, corresponde al análisis de los siguientes presupuestos:

- Prestación personal del servicio,
- Contraprestación económica por el servicio u oficio prestado, y

²¹ Sobre el principio pro homine ver sentencias de unificación de la sección segunda del Consejo de Estado: SUJ-009-S2 de 2018; SUJ010-S2 de 2018 y SUJ-013-S2 de 2018.

²² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ Bogotá D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 85001-33-33-002-2013-00237-01(1701-16).

- Subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, lo cual se traduce a una reducción notable de la autonomía del contratista de cara a las obligaciones contractuales a su cargo.
- Estudios que prueben la necesidad del servicio
- Carácter permanente de la relación contractual
- Lugar de la prestación del servicio
- Horario determinado
- Control y Dirección de las actividades a ejecutar

Para efectos de lo anterior, el operador jurídico está llamado a prescindir de los elementos formales que envuelven el contrato con el objetivo de establecer la verdadera relación del vínculo, teniendo en cuenta la actividad contratada y la forma de cumplirla²³.

A fin de dilucidar el problema jurídico planteado, está probado que la demandante celebró con la Comisión Nacional del Servicio Civil los contratos de prestación de servicios que fueron debidamente relacionados, en la tabla elaborada en el acápite pertinente de la presente providencia .

Los documentos enunciados acreditan que efectivamente la demandante fue contratada bajo la causal de contratación directa referida, **para prestar servicios profesionales con el fin de, inicialmente coordinar, y posteriormente, gerenciar diversas convocatorias públicas o procesos de selección** adelantados en su momento por la Comisión Nacional de Servicio Civil y ejecutar actividades relacionadas con el desarrollo de tales convocatorias.

Ahora, revisado el caudal probatorio recogido con miras a examinar los estudios previos que soportan la necesidad de contratación de la demandante, se aprecia que la primera referencia documental que en tal sentido reposa en el proceso, data del 19 de febrero de 2015²⁴.

En dicho documento se identifica la necesidad y justificación que soporta la gestión contractual con el fin de brindar apoyo y asesoría al comisionado JOSE E. ACOSTA ROSERO, Coordinador de la Convocatoria 318 de 2014, efectuada por atribución contenida en Acuerdo 1 de 2004 y artículo 11 de la Ley 909 de 2004 y Decreto Ley 769 de 2005 en cuanto la contratista debe estructurar, articular y hacer seguimiento a la Convocatoria para proveer 300 empleos de la Agencia Nacional de Minería, labor desplegada por la imposibilidad de cumplir tales funciones con personal de planta de la entidad, regulada a su vez en Acuerdo 178 de 2012, en armonía con el artículo 2 numeral 4 literal h de la Ley 1150 de 2007 y del artículo 81 del Decreto 1510 de 2013.

De la cita efectuada también se desprende que la labor de apoyo a contratar, debía efectuarse por personal de planta que por dificultades presupuestales no había podido conformarse adecuadamente en dicho momento.

²³ T-388 de 2020.

²⁴ Ver expediente digital Archivo No. 20 Contestación CNSC Págs. 25-32 - SAMAI

De dicho material se extrae entonces que el órgano que decide la realización de las convocatorias es la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través de sus comisionados y que los contratistas solo le brindan apoyo al cumplimiento de dicha labor misional, es decir actividad subordinada y que por la naturaleza funcional debería ser desempeñada la labor por personal de planta.

Consiste tal apoyo entonces en facilitar el cumplimiento de las reglas fijadas en la convocatoria durante el tiempo que tarde su trámite, resultando evidente la subordinación de la contratista frente al comisionado al cual le va a brindar apoyo al cumplimiento de la misión institucional.

Se deduce entonces que tales consideraciones se tuvieron en cuenta para celebrar y ejecutar los contratos 65 y 250 de 2014 con efectos entre junio 24 de 2014 y febrero 28 de 2015; 71, 224, 267, 368 de 2015 con vigencia entre marzo 5 y agosto 3, agosto 4 y septiembre 9, septiembre 11 a diciembre 10 y diciembre 14 de 2015 y marzo 1 de 2016; 64, de marzo 2 a julio 15 de 2016; 196 de julio 25 a septiembre 24 de 2016 y que al celebrarse los demás contratos con similares características, se deduce también tuvieron la connotación similar de subordinados. En su momento se planteó el estudio en los siguientes términos:

1- DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE LA ENTIDAD ESTATAL PRETENDE SATISFACER CON EL PROCESO DE CONTRATACIÓN

La COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL-CNSC, fue creada por la Constitución Política de Colombia y conformada por la Ley 909 de 2004, como un organismo autónomo de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 760 de 2005, la CNSC es responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto las que tengan carácter especial de origen constitucional y es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público.

Conforme a lo expuesto y según lo estatuido en el artículo 11 de la Ley 909 de 2004, el Acuerdo 001 de 2004 expedido por la CNSC, ésta contempla dentro de sus funciones, entre otras, las de convocar y adelantar los concursos de méritos para la provisión de empleos de carrera administrativa, de acuerdo con los términos que establezca la Ley y el Reglamento.

Por lo anterior, la Agencia Nacional de Minería solicitó a la CNSC la realización del proceso de selección para la provisión de trescientas (300) empleos vacantes del Sistema General de Carrera Administrativa pertenecientes a la planta de personal de esa entidad.

Una vez estructurado el concurso, la Sala Plena de la CNSC, en sesión del 24 de Abril de 2014, expidió el Acuerdo N° 518 de 2014, por el cual convoca a concurso abierto de méritos para proveer empleos vacantes del Sistema General de Carrera Administrativa pertenecientes a la planta de personal de la Agencia Nacional de Minería, Convocatoria N° 318 de 2014.

Teniendo en cuenta que la mencionada Convocatoria constituye un proyecto que, según el reparto realizado por la CNSC es coordinado por el Comisionado José E. Acosta Rosero, se requiere de una persona que gestione y asesore la estructuración, articulación y seguimiento de todas las actividades y de personas que deban contribuir a alcanzar los objetivos del proyecto, dada la complejidad de las obligaciones que se derivan entre otras, de las etapas de pruebas escritas, incluido (diseño, construcción, validación, individualización, ensamble, diagramación, procesamiento y calificación), entrevista, prueba de aptitud física, valoración de antecedentes, publicación de resultados y atención, resolución y respuesta a reclamaciones, derechos de petición y acciones judiciales que se presenten con ocasión del concurso abierto de méritos.

De igual manera, se requiere el apoyo en las demás Convocatorias a cargo del Despacho del Comisionado José Elías Acosta Rosero.

La presente contratación fue incluida en el Plan de Contratación con cargo al proyecto de inversión del proyecto de la Convocatoria Agencia Nacional de Minería.

Por decisión de la Sala Plena de LA COMISIÓN, se ha pretendido de tiempo atrás normalizar la prestación del servicio público a través de la vinculación de personal en planta, desafortunadamente no ha sido posible lograr ese cometido como consecuencia de la

aprobación limitada de recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no permitiendo poner en marcha en su totalidad la planta de personal establecida en el Acuerdo 178 del 25 de septiembre de 2012, que modificó la estructura y planta de empleos de LA COMISIÓN. En consecuencia el personal de planta continúa siendo insuficiente para dar cumplimiento a las funciones constitucionales, legales y reglamentarias encomendadas a LA COMISIÓN, en condiciones de eficiencia, eficacia y calidad, generando la necesidad de la celebración de diferentes contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, en virtud a lo dispuesto por el literal h) del numeral 4 del Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el Artículo 81 del Decreto 1510 de 2013, con el fin de garantizar la continua y eficiente prestación de los servicios a cargo de la Entidad

Por último, es preciso señalar que no hay personal de planta para ejecutar el servicio a contratar.

Para suplir la necesidad en comento, la entidad estableció un plazo de 09 meses que se proyectaron desde la fase previa a partir del 19 de febrero de 2015.

Como puede observarse, la contratación de la demandante surge de la necesidad institucional de adelantar en cada una de sus fases el concurso público de méritos para la provisión de las vacantes ofertadas por la Agencia Nacional de Minería, concretamente, la actora es requerida para gerenciar, asesorar la estructuración, articulación y seguimiento de todo el proceso, las actividades a realizar en dicho marco, todo con el propósito de cumplir con el objetivo propuesto.

De hecho, la labor contratada abarcaba no solo la estructuración del proceso de selección, sino también la gerencia de las distintas etapas que le secundan, como lo son: - pruebas, - valoración de antecedentes, - reclamaciones, - acciones judiciales y - publicidad de resultados, todo en apoyo a la labor del comisionado a cargo.

Ahora bien, aunque no obra en el plenario el estudio previo que fundamentó la contratación inicial para la vigencia de 2012, si se encuentran algunas de vigencias 2013 y 2014²⁵, de donde es posible inferir razonablemente que desde dichos años las causas para contratar eran las mismas y la necesidad institucional comportaba las mismas características, aspecto que se corrobora a partir del clausulado contractual en lo que atañe a las obligaciones a cargo de la contratista.

Es menester precisar de cara a lo anterior, que si bien entre el año 2012 al 2014, el objeto de los contratos suscritos entre la demandante y la entidad demandada, se centraba en la coordinación y asesoría de actividades que se derivaran del desarrollo de los concursos públicos de mérito que se desarrollaban, a partir del año 2015 y con ocasión al Contrato No. 071 de 2015, el objeto contractual se morigeró en el sentido que los servicios profesionales eran requeridos para la

²⁵ Ver cuadro de pruebas en precedencia – trámites previos – No. 6

gerencia y ejecución de actividades que se derivaran del desarrollo de la convocatoria pública No. 318 de 2014 de la Agencia Nacional de Minería.

En ese orden, analizada la situación descrita al tamiz de la primacía de la realidad sobre la formalidad, el Despacho considera que entre las vigencias 2012 y el 2015 hubo identidad del objeto contractual y por ende se predica su unidad, ya que, al confrontar las obligaciones a cargo de la contratista para los años referidas, se observa el siguiente parangón:

Obligaciones contractuales 2012 a 2014	Obligaciones contractuales a partir del año 2015
<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinar el desarrollo de la Convocatoria a concurso abierto de méritos para la provisión de empleos de carrera administrativa de la Agencia Nacional de Minería incluida la etapa de venta de pines e inscripciones. 2. Revisar, estudiar y proyectar la elaboración de los reglamentos, que sean necesarios para el desarrollo de la convocatoria No. 318 de 2014 Agencia Nacional de Minería y para la planeación de las convocatorias a concurso abierto de méritos para la provisión de empleos a cargo del despacho del comisionado José Elias Acosta Rosero. 3. Proyectar los actos administrativos, respuestas a derechos de petición y demás documentos que se requieran en desarrollo de la convocatoria No. 318 de 2014 adelantada para la provisión de empleos de carrera administrativa de la planta de personal de la Agencia Nacional de Minería. 4. Brindar apoyo a la oficina jurídica en la atención a tutelas y acciones judiciales presentadas en desarrollo de la Convocatoria No. 318 de 2014 adelantada para la provisión de empleos de carrera administrativa de la planta de personal de la Agencia Nacional de Minería. 5. Analizar, evaluar y presentar los informes y recomendaciones a la CNSC en desarrollo de la Convocatoria No. 318 de 2014 Agencia Nacional de Minería y sobre la planeación de las convocatorias a concurso abierto de méritos para la provisión de empleos a cargo del despacho del comisionado José Elias Acosta Rosero. 6. Elaborar los estudios previos conforme a las normas legales y reglamentarias con sus respectivos anexos y demás actos contractuales de los procesos de selección que se requieran para adelantar las diferentes etapas de las convocatorias a cargo del despacho del Comisionado José Elias Acosta Rosero. 7. Proyectar las respuestas a las solicitudes de aclaración, a las observaciones a los proyectos de pliegos de condiciones, a los pliegos definitivos, a las adendas en caso necesario, participar de las audiencias de los procesos de selección y demás reuniones que requiera el despacho. 8. Adelantar trámites o actuaciones administrativas que se deriven o requieran con ocasión de los procesos de selección para las convocatorias a cargo del despacho del Comisionado José Elias Acosta Rosero. 9. Brindar apoyo legal para la evaluación de propuestas que se presenten en desarrollo de los procesos contractuales que se realicen en virtud de las convocatorias a cargo del despacho del Comisionado José Elias Acosta Rosero. 10. Orientar a las Universidades o Instituciones de Educación Superior contratadas en la aplicación de pruebas, resultados, reclamaciones, así como en los demás aspectos que se requieran en desarrollo de las convocatorias a cargo del despacho del comisionado José Elias Acosta Rosero. 11. Apoyar el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones así como los aspectos técnico, operativo y financiero del contrato o contratos que celebre la CNSC con la Universidad o Institución de Educación Superior para el desarrollo de la etapa de verificación de cumplimiento de requisitos mínimos en la Convocatoria No. 318 de 2014 Agencia Nacional de Minería, contratos que celebre la CNSC para el desarrollo de las demás etapas de la convocatoria y demás contratos que le sean asignados por el Despacho. 12. Brindar apoyo al despacho y a la oficina jurídica en la atención a tutelas, acciones judiciales que se presenten con ocasión del desarrollo de la Convocatoria No. 134 de 2012 Ministerio de Educación Nacional. 13. Proyectar los actos administrativos, respuestas a derechos de petición y demás documentos que se requieran con ocasión del desarrollo de la convocatoria No. 134 de 2012 Ministerio de Educación Nacional. <p style="text-align: center;">IGUALDAD, MERITO Y OPORTUNIDAD</p> <ol style="list-style-type: none"> 14. Tramitar hasta su finalización la correspondencia que le ha sido asignado, realizando los registros correspondientes en el sistema de gestión documental oficial. 15. Finalizado el plazo del contrato, entregar en medio magnético o físico el soporte de las actividades realizadas, de acuerdo a los lineamientos de la CNSC. 16. Desplazarse a otros lugares del territorio nacional, diferentes al domicilio principal de la CNSC, cuando el desarrollo de la Convocatoria así lo requiera, evento en el que la Comisión reconocerá los costos de pasajes y gastos de viaje. 17. Afiliarse a la ARL. 18. Mantener la absoluta confidencialidad y lealtad en relación con la información que para efectos de la correcta ejecución del contrato se le haya confiado. 19. No incurrir en situaciones de conflicto de interés o que afecten la integridad de LA COMISIÓN. 20. No permitir que la ejecución del presente contrato sea desarrollada por terceras personas. 21. Las demás que le sean asignadas por la supervisión y que estén relacionadas con el objeto del presente contrato. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gerenciar la Convocatoria a concurso abierto de méritos para la provisión de empleos de carrera administrativa de la Agencia Nacional de Minería incluida la etapa de venta de pines e inscripciones. 2. Revisar, estudiar y proyectar los documentos y actos administrativos que se requieran, así como asesorar y apoyar la elaboración de reglamentos que sean necesarios para el desarrollo de la convocatoria No. 318 de 2014 Agencia Nacional de Minería y para la planeación de las convocatorias a concurso abierto de méritos para la provisión de empleos a cargo del Despacho de comisionado José Elias Acosta Rosero. 3. Proyectar los actos administrativos, respuestas a derechos de petición y demás documentos que se requieran en el desarrollo de la convocatoria No. 318 de 2014, adelantada para la provisión de empleos de la carrera administrativa de la planta de personal de la Agencia Nacional de Minería y demás convocatorias a cargo del Despacho. 4. Brindar apoyo a la oficina jurídica en la atención a tutelas y acciones judiciales presentadas en desarrollo de la Convocatoria No. 318 de 2014 adelantada para la provisión de empleos de carrera administrativa de la planta de personal de la Agencia Nacional de Minería y demás convocatorias a cargo del Despacho. 5. Analizar, evaluar y presentar los informes y recomendaciones a LA COMISIÓN en desarrollo de la Convocatoria No. 318 de 2014 Agencia Nacional de Minería sobre la planeación de las convocatorias a concurso abierto de méritos para la provisión de empleos a cargo del Despacho de comisionado José Elias Acosta Rosero. 6. Elaborar estudios previos conforme a las normas legales y reglamentaciones con sus respectivos anexos de demás actos contractuales de los procesos de selección que se requieran para adelantar las diferentes etapas de las convocatorias a cargo del Despacho de Comisionado José Elias Acosta Rosero. 7. Proyectar las respuestas a las solicitudes de aclaración, a las observaciones a los proyectos de pliegos de condiciones, a los pliegos definitivos, a las adendas en caso necesario, participar de las audiencias de los procesos de selección y demás reuniones que requiera el Despacho. 8. Adelantar trámites o actuaciones administrativas que se deriven o requieran con ocasión de los procesos de selección para las convocatorias a cargo del Despacho de Comisionado José Elias Acosta Rosero. 9. Brindar apoyo en la evaluación de propuestas que se presenten en desarrollo de los procesos contractuales que se realicen en virtud de las convocatorias a cargo del Despacho de Comisionado José Elias Acosta Rosero. 10. Orientar a las Universidades o Instituciones de Educación Superior contratadas en la aplicación de pruebas, resultados, reclamaciones, así como en los demás aspectos que se requieran en el desarrollo de las convocatorias a cargo del Despacho de Comisionado José Elias Acosta Rosero. 11. Apoyar el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones así como los aspectos técnico, operativo y financiero del contrato o contratos que celebre LA COMISIÓN con la Universidad o Institución de Educación Superior para el desarrollo de la etapa de verificación de cumplimiento de requisitos mínimos en la convocatoria No. 318 de 2014 Agencia Nacional de Minería, contratos que celebre LA COMISIÓN para el desarrollo de las demás etapas de la convocatoria y demás contratos que le sean asignados por el Despacho. 12. Desplazarse a otros lugares del territorio nacional diferentes al domicilio principal de LA COMISIÓN cuando el desarrollo de la Convocatoria así lo requiera, evento en el que esta reconocerá los costos de los pasajes y gastos del viaje. 13. Revisar, cuando lo requiera el despacho, las solicitudes que tengan origen en las Convocatorias y proyectar la respuesta a las mismas. 14. Apoyar cuando así lo requiera el Despacho, en todas las actividades que se deriven de las convocatorias. 15. Las demás que le sean asignadas en el desarrollo del objeto y obligaciones contractuales.

Como se observa, aunque a partir del año 2015 se introdujo en el objeto contractual la palabra “gerenciar”, de la anterior confrontación surge manifiesto que las labores contratadas son en esencia las mismas, de ahí, que el Despacho

reitera, que durante las vigencias referidas hubo identidad de objeto, situación que se mantuvo uniforme hasta la finalización del vínculo contractual según las documentales analizadas²⁶.

Ante dicho panorama, la valoración conjunta de las documentales referidos, en lo que atañe a los estudios previos que militan en el expediente, indican con gran claridad que, la necesidad institucional que la entidad ha pretendido satisfacer con la contratación de la accionante, se ha mantenido a lo largo de las vigencias examinadas, de manera que la tendencia o su vocación de permanencia refiere que los servicios prestados eran del giro ordinario y normal de los negocios o actividad propia en la entidad y hacen parte de su misionalidad.

Tal situación, es decir, la prolongación indefinida de la necesidad a satisfacer, a juicio del Despacho, implica que la entidad demandada ha desbordado ampliamente el término estrictamente necesario que trata el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que caracteriza los contratos de prestación de servicios, como forma de vinculación temporal.

Ahora bien, tal como se refirió inicialmente, en el caso que nos convoca la prueba y el ejercicio de inferencia razonable a partir de hechos indicadores probados, resulta útil y necesaria para desentrañar la naturaleza real del vínculo laboral entre la demandante y la entidad demandada, por ello, se considera que si bien en el plenario no obran la totalidad de los estudios previos que vigencia tras vigencia establecían la necesidad de contratar a la demandante, del examen realizado anteriormente, aunado a la afirmación contenida para adelantar la Convocatoria No. 318 entre 2014 y 2016, en el sentido de plantear una necesidad de planta no cubierta por situaciones presupuestales y la declaración rendida por la actora en sede de interrogatorio de parte, la cual se aprecia consistente y congruente con las documentales estudiadas respecto a la labor desempeñada desde el 2012 al 2021, las necesidades a las cuales respondió el servicio prestado y su incidencia directa en la misionalidad de la entidad demandada, afirma la tesis del extremo activo del litigio según la cual, se ha desfazado en este caso la temporalidad que caracteriza la modalidad contractual de prestación de servicios a través de la cual se vinculó a la demandante.

En tales condiciones, es factible concluir razonablemente a partir de lo anterior, que la necesidad institucional para contratar a la demandante tuvo identidad permanente entre los años 2012 a 2021 y al haberse concretado en efecto una vinculación contractual con la actora durante dichas vigencias para la ejecución del mismo objeto contractual, no solo corresponde un abierto desfase del término "estrictamente necesario", señalado por Ley 80 de 1993 y concordantes; que corresponde y se requiere indefectiblemente en la contratación por prestación de servicios, sino que también implica la ejecución continua de actividades esenciales de la entidad, que no pueden entenderse como ocasionales, transitorias o aisladas a su misionalidad, ya que en efecto, se trataba básicamente de la estructuración y ejecución de concursos de méritos. Ante tan evidente situación, en el contexto estudiado se colige que se encubre una verdadera relación laboral, a través de una relación contractual de prestación de servicios.

²⁶ Ver expediente digital Archivo Anexos VI 04 Páginas 57 y S.S. -SAMAI.

En tal sentido se torna desacertado el fundamento dado a la excepción denominada “inexistencia de una acusación clara, cierta, concreta y verificable que le permita al decisor judicial realizar un juicio abstracto de legalidad”, toda vez que tal como fue planteado el debate procesal y con lo probado en las diferentes etapas del litigio, se hace ostensible la transgresión a la Ley 80 de 1990, y del decreto 2400 de 1968, lo cual fue sustento de las pretensiones.

Con todo, para su declaratoria deben abordarse con el mismo rigor los demás elementos ya reseñados en párrafos anteriores.

Sobre la pregunta, si la labor desempeñada por la demandante fue o no subordinada de forma continua, inicialmente se debe precisar que, al revisar los contratos suscritos por las partes en controversia, en tanto actos solemnes, bilaterales y fuente de obligaciones, se observa que las partes no especificaron en qué locación se ejecutarían las obligaciones pactadas,

En ese orden, al analizar tal situación en función del objeto contractual convenido (Prestación de servicios profesionales para gerenciar procesos de selección), resulta claro que la actora no podía prestar sus servicios en lugar diferente a la sede principal de la entidad demandada dada la inescindible relación entre las actividades ejecutadas por la contratista y el giro ordinario de la entidad demandada.

Sin embargo, como la subordinación no se agota con la sola verificación del lugar de trabajo, corresponde proseguir con el estudio de los demás elementos que tienen el potencial de indicar la existencia de una relación laboral encubierta.

Prosiguiendo, tenemos a la luz del caudal probatorio estudiado, se evidencia que en el caso que nos convoca no había una mera coordinación con la contratista en relación con las labores que debía ejecutar o desarrollar, sobre ella realmente se ejercía una dirección y control efectivo de sus actividades, por las razones que se pasan a exponer:

Desde el estudio de necesidad en la fase previa contractual, pasando por el clausulado de los contratos suscritos por la demandante, especialmente las obligaciones de la contratista y el alcance precisado en el interrogatorio de parte recogido, tenemos que la demandante fue incluida en el círculo organizativo de la entidad. Siendo oportuno precisar que se menciona abiertamente en los estudios previos que sus funciones de asesoría y apoyo al comisionado al que se la signa un concurso, resultan siendo un aspecto definitivo para determinar la subordinación, por cuanto claramente no tenía autonomía en sus decisiones ya que sus acciones eran del resorte del comisionado quien tenía a su cargo el tramite concursal y era por ende el encargado de tomar las decisiones dentro del mismo.

De hecho, no resulta plausible sostener aseveración alguna en un sentido contrario, es decir qué; para la dirección, coordinación y ejecución de procesos de selección para la provisión de vacantes en el régimen de carrera administrativa, que la demandante ejercía dicha labor de manera autónoma e independiente, ya que precisamente la relación directa del objeto contractual con la misión de la entidad

que se encarga de administrar la carrera administrativa en Colombia, torna inviable dicha tesis y por ende el Despacho se inclina por una relación subordinada.

En efecto, obran en la actuación sendos memorandos dirigidos, entre otros, a los coordinadores de grupo y gerentes de procesos de selección²⁷, emitidos durante las vigencias en que la demandante prestó sus servicios, impartiendo instrucciones para la organización interna y cumplimiento de turnos en los eventos que se causaba derecho a días de descanso o compensatorios, entonces, si de lo que se trata es desvelar las reales condiciones en que la demandante prestó el servicio a la entidad demandada, la valoración conjunta permite construir el convencimiento personal del suscrito fallador en tal sentido, estableciendo que en el contexto laboral de la demandante hubo subordinación, dada su introducción en la esfera organizacional de la entidad bajo el ropaje de contratista.

Por lo expuesto, no prospera el medio exceptivo formulado por la parte demandada que predicaba ausencia de subordinación en el presente caso.

Ahora, en este caso no es posible confrontar las obligaciones contractuales con las funciones de los servidores de la entidad accionada, ya que no hay equivalencia en tal sentido, dado que, se corrobora desde los estudios previos que reposan en la actuación, que la vinculación de la demandante obedecía a una coyuntura institucional en el marco de la cual, la limitación presupuestal impedía poner en marcha la totalidad de la planta de personal de la entidad establecida desde el año 2012 y por ende, ante la insuficiencia de personal hacía forzosa la vinculación de personal externo por vía de prestación de servicios profesionales²⁸.

Tal eventualidad, el Despacho la encuentra justificada para dicho momento histórico, es decir, desde el año 2012 y para el 2015, vigencia en que se estructuró el estudio previo analizado, sin embargo, como ya se ha indicado en párrafos anteriores, dicha coyuntura se extendió a lo largo de las vigencias examinadas y dejó de ser una eventualidad o excepción para en mutar en una situación permanente, generando que la contratista ejecutara actividades propias de un servidor de la entidad entre 2012 y 2021.

En la fase previa abordada la entidad reconoce que las actividades a contratar requieren personal de planta, del cual se carecía en el momento, de suerte que, transcurrieron más de nueve años, lapso razonable para que la entidad hubiera hecho los ajustes administrativos y presupuestales necesarios para crear el cargo respectivo y no propiciar la vinculación contractual por prestación de servicios para la ejecución de actividades permanentes directamente relacionadas con el desarrollo de procesos de selección, por cuanto precisamente la misión de la entidad es asegurar la meritocracia como forma de acceso al empleo público.

Por tales evidencias, le asiste razón parcial a la parte demandada según los argumentos que fueron esbozados a través de la excepción denominada "Inexistencia de la equivalencia de las labores ejercidas por la actora frente a las funciones desempeñadas por el personal de la entidad", sin embargo, ello no soslaya la vinculación laboral aludida, ni la vocación y necesidad permanente en que se prestó el

²⁷ Ver expediente digital Archivo Anexo II 03, Páginas 33-49 - SAMAI

²⁸ Ver documento digital 20 Hoja 25-26.

servicio, contrariando la naturaleza misma del contrato de prestación de servicios, por ende, tal medio exceptivo no prospera.

Así las cosas, la valoración conjunta de los medios de prueba indicados, permite señalar de cara al presente caso concreto, que la demandante prestaba de manera personal y remunerada por vía de honorarios sus servicios profesionales.

De otra parte, reiterando que la subordinación laboral, se encuentra probado por las razones esbozadas, interpretadas en función del objeto contractual convenido por la actora, en tanto su cumplimiento redujo ostensiblemente la autonomía de la contratista para ejecutar sus obligaciones contractuales, característica principal de la prestación de servicios profesionales como causal de contratación directa. Igualmente, las labores ejecutadas por la actora, irregularmente prolongadas en el tiempo, corresponden a funciones de giro ordinario, permanente y esencial de la entidad demandada de manera que no es razonable sustentar simple coordinación de labores, ausencia de control efectivo sobre sus actividades o que la accionante no hizo parte del círculo organizativo del ente al cual se prestó el servicio.

Lo expuesto, enfatiza en la necesidad permanente del servicio prestado por la demandante y justificaría incluso, que institucionalmente se reflexionara sobre la creación de cargos adicionales en la respectiva planta, en la medida que la labores requeridas no son accidentales u ocasionales, de suerte que se habilite la contratación de personal en la forma aquí evidenciada, pues ello no solo desnaturaliza la figura del contrato de prestación de servicios, sino que también encubre una verdadera relación laboral en dicho contexto y las obligaciones prestacionales que surgen de dicho vínculo a favor de la trabajadora.

En atención a lo expuesto en precedencia, se declararán no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada en su escrito de contestación y por ende, se declarará la existencia de una verdadera relación laboral entre la demandante y la entidad demanda, así como la nulidad del acto demandado con el consecuente restablecimiento del derecho, en la forma que se expresará en la parte resolutive de esta sentencia, al encontrar que el acto acusado está viciado por infracción a las normas en que debía fundarse o sustentarse.

Sobre los extremos de los periodos laborados por la demandante, el Despacho tendrá por probados los lapsos referidos en el acápite de pruebas de esta sentencia, **sin solución de continuidad**, en la medida que no se avizora ruptura de la unidad contractual.

Resultando para este Despacho imperioso sostener que, las diferentes situaciones administrativas y necesidades del servicio, **no pueden convertirse en excusas para vincular precaria e ilegalmente personal para el desempeño permanente de funciones públicas**, como aconteció en este caso, desconociendo las formas sustanciales de derecho público, las modalidades previstas en la Constitución y la Ley para el ingreso al servicio público y aún más las garantías laborales y derechos fundamentales de quienes así resultan vinculados.

Planteado de esta forma el escenario procesal huelga concluir que no están llamadas a la prosperidad las restantes excepciones de mérito denominadas “inexistencia de un vicio de existencia o de validez respecto del acto administrativo acusado, inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido”, pues es evidente que al encontrar este despacho, probado, que con la contratación surtida se estaba encubriendo por parte la accionada una verdadera relación laboral, el acto administrativo objeto de controversia carece de un sustento legal apropiado, se funda en argumentos inválidos e inviables.

La existencia de una verdadera relación laboral conlleva el pago de los derechos laborales mínimos que le asisten a los empleados públicos, por lo que existe una obligación que surge con ocasio del presente fallo, por lo que claramente se cobra lo que es pertinente.

Tampoco es admisible que se afirme ausencia de acto administrativo definitivo cuando lo declarado improcedente era precisamente el pago de prestaciones sociales, es decir se niega un derecho y ello produce evidentemente efectos jurídicos. Por lo mismo no prospera la excepción planteada en dicho sentido.

5.1. De las prestaciones sociales solicitadas

Ahora bien, en relación al reconocimiento de las prestaciones sociales dejadas de percibir, en aquellos casos en que se desvirtúa la existencia de un contrato de prestación de servicios, en Sentencia de Unificación Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, Exp.2013-00260-01(0088-15)CE-SUJ2-005-16 de fecha 16 de agosto de 2016 unificó el criterio señalando que estas se otorgan a título de **“restablecimiento del Derecho”**, sin que por ello se convierta automáticamente en un empleado público:

(...)

“En este orden de ideas, la Sala considera oportuno y necesario precisar cuál es el criterio imperante para el reconocimiento de la reparación de los daños derivados de la existencia del contrato realidad, dependiendo si las actividades contratadas bajo la modalidad de prestación de servicios son iguales a las funciones asignadas a empleos existentes en la planta de personal de la entidad o si no lo son, pues según el caso, el parámetro objetivo para la tasación de perjuicios podrá variar, en aplicación de los principios laborales de igualdad de oportunidades y remuneración proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, derivados del artículo 53 de la C.P.

En tal sentido, dirá la Sala que los honorarios pactados son el criterio imperante cuando el cargo desempeñado por el contratista no existe en la planta de personal, pues en razón a la inexistencia del cargo, dichos emolumentos son la única forma de tasar objetivamente la indemnización de perjuicios”.

Frente al anterior panorama jurisprudencial, resulta imperioso unificar el precedente con el fin último de acoger el criterio que sea más favorable a los ciudadanos que acuden ante la justicia contencioso-administrativa en busca de obtener el reconocimiento de los derechos que eran inherentes a una relación laboral pero que la Administración disfrazó con la suscripción de un contrato estatal, para lo cual ha de advertirse que el restablecimiento del derecho es una consecuencia lógica de la nulidad que se decreta, ya que una vez ejecutoriada la sentencia que así lo declara, el acto administrativo desaparece del mundo jurídico, por lo que los derechos y

situaciones afectados deben volver a su estado inicial, es decir, que en las controversias de contrato realidad hay lugar a reconocer las prestaciones que el contratista dejó de devengar y el tiempo de servicios con fines pensionales, pues su situación jurídica fue mediante un contrato estatal, pero que en su ejecución se dieron los elementos constitutivos de una relación laboral, que en caso de haber sido vinculado como empleado público hubiese tenido derecho a las mismas prestaciones que devengan los demás servidores de planta de la respectiva entidad.”

(...)

En esa medida, actualmente las prestaciones sociales que son reconocidas a las personas que fueron vinculadas mediante contrato de prestación de servicios y que logran demostrar la existencia de una relación laboral, lo son a título de restablecimiento del derecho, pues aunque queda desvirtuada la vinculación como contratista para dar lugar a una de carácter laboral, dicha vinculación no puede tener la misma connotación que la del empleado vinculado mediante una relación legal y reglamentaria, en el entendido que para ostentar la calidad de empleado público es necesario cumplir las previsiones del artículo 122 de la Constitución, como los presupuestos de ley (nombramiento, posesión) requisitos que no se observan en la situación concreta de la accionante.

Ahora bien, atendiendo a lo referido en precedencia, en primer lugar, se dirá que desvirtuada la presunción de legalidad que revestía la situación contractual bajo la que prestaba sus servicios el accionante, ante la primacía de la realidad sobre las formas, habrá lugar a ordenar el pago de la totalidad de las prestaciones sociales que nunca fueron sufragadas por el ente demandado, en virtud de los principios constitucionales reconocidos en el artículo 53 superior, que consagra la “irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales”.

Conforme a ello, debe señalarse que las prestaciones sociales, han sido clasificadas, dependiendo al cargo de quien está la obligación de efectuar el aporte, así, unas serán a cargo del empleador, y tal es el caso de las primas, cesantías, riesgos profesionales, etc.; y otras compartidas con el trabajador como ocurre con los aportes a pensión y salud.

De manera que, en relación con aquellas prestaciones y derechos laborales mínimos comunes u ordinarios, esto es aquellas que corresponde en exclusiva al empleador, ha advertido la jurisprudencia del órgano de cierre que no existe dificultad para su condena, pues deberá acudir a las normas especiales que rigen dicha situación.

En tal sentido y atendiendo a que esta es una jurisdicción rogada, este despacho considera que se debe **ordenar a la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - CNSC el reconocimiento y pago al demandante de las prestaciones sociales adeudadas, reclamadas y que se correspondan con las devengados por el personal de planta o empleado público del nivel al que correspondería la accionante, teniendo en cuenta para su liquidación los honorarios que fueron pactados en los contratos de prestación de servicios, en atención a que no existe otro empleado en la planta que desarrolle las mismas funciones.**

Para mayor claridad se precisará que tanto las prestaciones sociales **primas de**

carácter legal de servicios, de navidad, cesantías e intereses a las mismas, estas deberán ser reconocidas **con base en los honorarios reconocidos al contratista y en concordancia con los artículos 3 y siguientes del Decreto 1045 de 1978 así:**

(...)

“ARTÍCULO 5. De las prestaciones sociales. Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales, los organismos a que se refiere el artículo 2 de este Decreto o las entidades de previsión, según el caso, reconocerán y pagarán las siguientes prestaciones sociales:

- a) Asistencia médica, obstétrica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria;
- b) Servicio odontológico;
- c) **Vacaciones;**
- d) Prima de vacaciones;
- e) **Prima de navidad;**
- f) Auxilio por enfermedad;
- g) Indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional;
- h) Auxilio de maternidad;
- i) **Auxilio de cesantía;**
- j) Pensión vitalicia de jubilación;
- k) Pensión de retiro por vejez;
- l) Auxilio funerario;
- m) Seguro por muerte.” (Resaltado y subrayado propios, correspondiente a lo reclamado)

(...)

Siendo menester destacar que, estas deben ser calculadas a partir de los honorarios devengados dentro de la relación contractual, posición tomada por el Consejo de estado, subsección B en providencia de 4 de febrero de 2016, expediente 81001-23-33-000-2012-00020-01(0316-14), consejero ponente Gerardo Arenas Monsalve, así:

(...)

“Valga aclarar que, la Sala, ha acudido a los honorarios pactados, como punto de partida para la reparación de los daños en este tipo de controversias, siendo este el criterio imperante cuando el cargo desempeñado por el contratista no existe en la planta de personal, pues en razón a la inexistencia del cargo en la planta de personal, dichos emolumentos son la única forma de tasar objetivamente la indemnización de perjuicios, ya que de otra forma se incurría en subjetivismos por parte de la administración, a la hora de definir la identidad o equivalencia con otro empleo existente en la planta de la entidad, con el riesgo de reabrir la controversia al momento de ejecutar la sentencia.”

(...)

Respecto a las **vacaciones reclamadas**, resulta propicio traer a colación la sentencia 2014-90305 de 2020, emanada del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda – Subsección B, consejero ponente Carmelo Perdomo Cuéter, de fecha 8 de octubre de 2020, a través de la cual respecto de este aspecto se dice lo siguiente:

Sobre las vacaciones, esta subsección, en sentencia del 29 de abril de 2010. Al resolver un caso de “*contrato realidad*”, sostuvo que no tiene “(…) la connotación de prestación salarial, porque es un descanso que tiene el trabajador por cada año de

*servicios*²⁹; no obstante, en pronunciamiento del 21 de enero de 2016³⁰, asumió un entendimiento diferente de aquellas, cuando dijo:

Dentro de nuestra legislación están concebidas como prestación social y como una situación administrativa, la cual consiste en el reconocimiento en tiempo libre y en dinero a que tiene derecho todo empleado público o trabajador oficial por haberle servido a la administración durante un año y el monto de las mismas se liquidará con el salario devengado al momento de salir a disfrutarlas.

Por tanto, resulta menester precisar, en consonancia con este último criterio, que las vacaciones comportan una prestación social y son un derecho de los trabajadores, derivado del principio de garantía de descanso previsto por el artículo 53 de la Constitución Política, consistente en la concesión de 15 días no laborables remunerados³¹, que de manera excepcional ha de ser reconocido monetariamente en los términos de Decreto ley 1045 de 1978³², que dispone:

(...)

“Artículo 20º.- De la compensación de vacaciones en dinero. Las vacaciones solo podrán ser compensadas en dinero en los siguientes casos:

a) Cuando el jefe del respectivo organismo así lo estime necesario para evitar perjuicios en el servicio público, evento en el cual solo puede autorizar la compensación en dinero de las vacaciones correspondientes a un año;

b) Cuando el empleado público o trabajador oficial quede retirado definitivamente del servicio sin haber disfrutado de las vacaciones causadas hasta entonces.

(...)

Así mismo, debe tenerse en cuenta que en la sentencia de unificación CE-SUJ2 5 de 25 de agosto de 2016³³, la sección segunda de esta Corporación estableció, entre otras subreglas, que el reconocimiento de prestaciones, derivado de la nulidad del acto administrativo que niega la existencia de la relación laboral, procede a título de restablecimiento del derecho, pues al trabajador ligado mediante contratos de prestación de servicios, «[...] pese a su derecho a ser tratado en igualdad de condiciones que a los demás empleados públicos vinculados a través de una relación legal y reglamentaria [...] le fue cercenado su derecho a recibir las prestaciones que le hubiere correspondido si la Administración no hubiese usado la modalidad de contratación estatal para esconder en la práctica una relación de trabajo».

Por ende, al haber declarado la existencia de una relación laboral entre el supuesto contratista y la Administración, corresponde compensarle al primero el derecho a descansar de sus labores y a la par recibir remuneración ordinaria, pero comoquiera que el daño de impedirle el goce de tal período se encuentra consumado, **ha de compensársele con dinero esa garantía**

²⁹ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, sentencia del 29 de abril de 2010 dentro del expediente 05001-23-31-000-2000-04729-01 (0821-09), posición sostenida por la misma corporación en fallo del 6 de octubre de 2011 dentro del proceso 25000-23-25-000-2007-01245-01 (0493-11)

³⁰ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, providencia del 21 de enero de 2016, medio de control nulidad y restablecimiento del derecho 05001-23-31-000-2005-03979-01 (2316-12) (0821-09), posición sostenida por la misma corporación en fallo del 6 de octubre de 2011 dentro del proceso 25000-23-25-000-2007-01245-01 (0493-11)

³¹ De conformidad con el Decreto 3135 de 1968, «por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales», artículo 8º, «Los empleados públicos o trabajadores oficiales tienen derecho a quince (15) días hábiles de vacaciones, por cada año de servicio, salvo lo que se disponga por los reglamentos especiales para empleados que desarrollan actividades especialmente insalubres o peligrosos [...]

³² «Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional»

³³ Expediente 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015), C. P. Carmelo Perdomo Cuéter.

en los términos del aludido artículo 20 del Decreto ley 1045 de 1978, así como de la Ley 995 de 2005.

Así las cosas, corresponde a esta dependencia judicial **ordenarle a la accionada CNSC, el pago de las vacaciones reclamadas**, así como la prima de vacaciones si forma parte del conjunto de acreencias a favor de la accionante de conformidad con lo dicho en precedencia, tomando como base para su liquidación **los honorarios reconocidos a la contratista**.

5.2. Prescripción

Mediante sentencia de unificación radicado bajo el número 23001233300020130026001 (00882015) de fecha 25 de agosto de 2016³⁴, el Consejo de Estado unificó su jurisprudencia respecto a las controversias relacionadas con el contrato realidad, y particularmente con lo referente al fenómeno jurídico de la prescripción, al efecto indicó:

(...)

“1° Unifícase la jurisprudencia respecto de las controversias relacionadas con el contrato realidad, en particular en lo que concierne a la prescripción, en el sentido de que (i) quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, **deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual**, (ii) sin embargo, el fenómeno prescriptivo no aplica frente a los aportes para pensión...”

(...)

Así las cosas, en aquellos eventos como el que nos convoca, donde la entidad demandada celebró sucesivos contratos de prestación de servicios con igual objeto contractual e igual persona natural, debe analizarse si entre y uno u otro se presentaron interrupciones reales o si conforme a los elementos de juicio que obren en el expediente, tales pueden considerarse meramente formales o aparentes, ello con miras a establecer el momento a partir del cual se cuenta el término de prescripción.

Según las reglas de unificación precisadas por el Consejo de Estado³⁵, ya descritas a lo largo de la parte motiva de esta decisión, tenemos que la Alta Corporación estableció “...**un periodo de treinta (30) días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios, sin que este, se itera, constituya una «camisa de fuerza» para el juez contencioso que, en cada caso y de acuerdo con los elementos de juicio que obren dentro del plenario, habrá de determinar si se presentó o no la rotura del vínculo que se reputa laboral.**”

En este orden de ideas, tal como se evidencia en el acápite de hechos probados la actora fue contratada desde el 22 de febrero de 2012 hasta el 21 de enero de

³⁴ CP. Carmelo Perdomo Cuéter. Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda.

³⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA Sentencia de unificación por importancia jurídica Bogotá, D. C., nueve (9) de septiembre 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

2013, vinculación que inicialmente se extendió sin interrupción alguna hasta el 31 de diciembre de 2013, fecha en la cual finalizó el contrato No. 027 de 2013, ahora, si bien la siguiente contratación se celebró el 22 de enero de 2014, no se evidencia con ocasión al lapso transcurrido rompimiento de la unidad contractual, por el contrario, en adelante la vinculación se prolongó **sin solución de continuidad** hasta el 30 de abril de 2021 en los mismo términos, bajo el mismo contenido obligacional y demás condiciones contractuales inicialmente pactadas, llama la atención, que a pesar de que los contratos estatales, por regla general, se orientan por razones presupuestales en el principio de anualidad, en el presente asunto encontramos que con la demandante se suscribieron contratos cuyo plazo excedía el 31 de diciembre de la anualidad correspondiente, lo cual no solo indica falta de planeación en la gestión contractual de la entidad demandada y posible vulneración a normas presupuestales, sino también, 'por prelación de la realidad sobre las formas', que la necesidad institucional a satisfacer con la contratación examinada, fue permanente o continuada, de suerte que la modalidad contractual ya mencionada, fue utilizada para encubrir un verdadero vínculo laboral y soslayar el reconocimiento y pago de los emolumentos laborales que de ello se deriva.

Examinados los subsiguientes contratos celebrados por la demandante, se aprecia dicha vinculación se mantuvo uniforme y la unidad contractual se conservó y extendió hasta el 30 de abril de 2021, de manera que las acreencias laborales causadas, debían ser reclamadas a más tardar el 01 de mayo de 2024, no obstante, al haber sido presentada la reclamación administrativa el 08 de septiembre de 2021³⁶ la prescripción se interrumpió oportunamente y dicho fenómeno no afectó los derechos de la accionante, ni frente a derechos salariales, ni respecto de sus aportes pensionales, **por lo que en relación con estos últimos – es decir los aportes a pensión-, la entidad demandada deberá cotizar al respectivo Fondo o entidad administradora de Pensiones, la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador.**

5.3. Respecto a las demás pretensiones

La parte actora solicitó que se reconozca el pago de las diferencias dejadas de cancelar por concepto de aportes parafiscales, no obstante, al margen de la forma ambigua en que fue formulada dicha pretensión, la misma deberá despacharse en forma desfavorable, por la potísima razón que no obra en el expediente prueba que soporte la realización de pagos de naturaleza parafiscal por parte de la contratista³⁷, con todo, no está demás referir que la sentencia de unificación citada a lo largo de esta providencia, orienta que el reembolso de dichos aportes parafiscales no es procedente dada su obligatoriedad.

En cuanto a la **devolución de los aportes a la Seguridad Social en salud** que sufragó bajo el régimen contractual, se negará dicha pretensión, de acuerdo con las reglas de unificación establecidas en la sentencia SUJ-025-CE-S2-2021, al no ser procedente la devolución de los aportes pagados bajo el régimen contractual, como quiera que corresponden a aportes de obligatorio pago y recaudo para un

³⁶ Según se extrae del archivo digital Anexo II 03 – Página 55 - SAMAI

³⁷ Con destino al SENA, ICBF, INSTITUTOS TECNICOS y CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR.

fin específico -como es el sostenimiento mismo del sistema sanitario-, por lo cual no constituyen un crédito a favor del interesado, y en nada lo van a beneficiar o perjudicar a futuro – más que en haber estado amparado en las coberturas del sistema durante la prestación de las actividades que desarrolló en favor de la entidad accionada-, permitiendo a la vez la cobertura a quienes se benefician del subsidio a la salud.

Aunado a todo lo anterior, vale la pena destacar que, respecto de todos los montos reconocidos en esta sentencia se hace necesario para su liquidación dar aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = \frac{Rh \text{ índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por la demandante, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de la sentencia) por el índice inicial (vigente para la época en que se causaron las sumas adeudadas).

5.4. Condena en Costas

Esta instancia no condenará en costas, atendiendo a que el artículo 188 del C.P.A.C.A., no exige la condena en sí misma, sino el pronunciamiento por parte del operador judicial y teniendo en cuenta que este Despacho no encontró respecto a la parte vencida conducta reprochable, no se hace necesaria la sanción.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: Declárense no probadas las excepciones denominadas: "*Inexistencia de una acusación clara, cierta, concreta y verificable que le permita al decisor judicial realizar un juicio abstracto de legalidad*", "*Inexistencia de un vicio de existencia o validez respecto del acto administrativo acusado*", "*Inexistencia de la equivalencia de las labores ejercidas por la actora frente a las funciones desempeñadas por el personal de la entidad*", "*Ausencia de subordinación*", "*Inexistencia de la obligación*" y "*Cobro de lo no debido*", formuladas por la entidad demandada, por los argumentos vertidos en la parte motiva de esta sentencia. Así como la prescripción, estudiada de oficio.

SEGUNDO: Declárese la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio No. 20211401287351 del 27 de septiembre de 2021, proferido por la entidad demandada, en virtud de lo expuesto a largo de esta providencia.

TERCERO: Declárese que entre la señora CLAUDIA MARGARITA PRIETO TORRES y la COMISIÓN NACIONAL DE SERVICIO CIVIL, existió una verdadera relación laboral

entre el 22 de febrero de 2012 hasta el 30 de abril de 2021, sin solución de continuidad.

CUARTO: A título de restablecimiento del derecho, se **CONDENA** a la COMISIÓN NACIONAL DE SERVICIO CIVIL a reconocer y pagar a la señora CLAUDIA MARGARITA PRIETO TORRES, identificada con la cédula No. 39.618.466, el **auxilio de cesantías, intereses a las mismas, vacaciones, prima de vacaciones, prima de servicios y prima de navidad**, emolumentos causados en el periodo comprendido entre el 22 de febrero de 2012 hasta el 30 de abril de 2021

El valor sobre el cual se liquidarán las prestaciones sociales será el promedio de los honorarios pactados y percibidos por la demandante.

Las sumas reconocidas deberán ajustarse en su valor con aplicación de la siguiente fórmula:

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

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago).

QUINTO: A título de restablecimiento del derecho, se **ORDENA** a la COMISIÓN NACIONAL DE SERVICIO CIVIL, a tomar durante el tiempo comprendido entre el 22 de 2012 hasta el 30 de abril de 2021, el ingreso base de cotización (IBC) pensional de la demandante, mes a mes, y si existe diferencia entre los aportes realizados por la contratista y los que se debieron efectuar, **cotizar** al respectivo Fondo o entidad administradora de Pensiones la suma faltante por concepto de aportes a pensión solo en el porcentaje que le correspondía como empleador, por lo que la actora deberá acreditar las cotizaciones que realizó al mencionado sistema durante sus vínculos contractuales y en la eventualidad de que no las hubiese hecho o existiese diferencia en su contra, tendrá la carga de cancelar o completar, según el caso, el porcentaje que le incumbía como empleado, en armonía con lo dicho en la parte motiva.³⁸

SEXTO: Sin condena en costas en esta Instancia.

SÉPTIMO: Niéguese las demás pretensiones de la demanda.

OCTAVO: En firme este fallo, **efectúense** las comunicaciones del caso para su cabal cumplimiento, expídanse copias con destino y a costa de las partes, con las precisiones del artículo 114 del C.G.P. las que serán entregadas a los apoderados judiciales que han venido actuando, previo pago de arancel judicial.

NOVENO: Dese cumplimiento a esta sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del C.P.A.C.A.

³⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de Unificación Jurisprudencial CE-SUJ2-05 del 25 de agosto de 2016. Consejero Ponente Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación 23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-2015).

Expediente No. 2022-00172
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: CLAUDIA MARGARITA PRIETO TORRES
Demandado: COMISIÓN NACIONAL DE SERVICIO CIVIL - CNSC
Providencia: Sentencia de Primera Instancia

DÉCIMO: Si la presente decisión no fuere recurrida, liquídense las costas y archívese el proceso previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE³⁹ , COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE PALACIOS ÁLVAREZ

Juez

C.P.N.C.

La presente providencia fue firmada electrónicamente por el juez en la plataforma SAMAI.

En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

Puede validar la autenticidad del documento ingresando en el siguiente link:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador.aspx>

³⁹ **Parte demandante:** edgarfdo2010@hotmail.com

Parte demandada: lleal@cncs.gov.co, Luis-leal39@hotmail.com, notificacioesnjudiciales@cncs.gov.co

Ministerio Público: zmladino@procuraduria.gov.co