

	INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	
	FORMATO PARA CONCEPTO JURÍDICO	Código del formato: DG-A-P-023-F001
		Versión: 04
		Página 1 de 5

Bogotá D.C., lunes 24 de enero de 2022

CONCEPTO No 00003-OF-OF-DG-2022

Doctora
YAMILE ROMERO VANEGAS
 Jefe Oficina de Personal

Concepto jurídico No 03 de 2022

Asunto: Sentencia de Unificación N° SW-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021

Cordial saludo

En el documento de la referencia usted manifestó: <<El 9 de septiembre de 2021, el Honorable Consejo de Estado expidió la Sentencia de Unificación bajo el radicado N° 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016), mediante la cual se abordaron los siguientes temas: "(...) Contrato estatal de prestación de servicios, relación laboral encubierta o subyacente, temporalidad, solución de continuidad, pago de prestaciones sociales, aportes al sistema de Seguridad Social en salud. (...)" (Negrilla fuera de texto)>>

Dentro de los temas tratados, se estableció que: "(...) un término de treinta (30) días hábiles coma límite temporal para que opere la solución de continuidad entre los contratos de prestación de servicios. (...)"

I. SOLICITUD

Usted solicitó se conceptúe respecto de si ¿existe alguna excepción en el término que impone el Consejo de Estado de 30 días hábiles para la contratación, teniendo en cuenta la naturaleza del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y las estrictas necesidades de la prestación de los diferentes servicios?

II. RESPUESTA

2.1. La sentencia de unificación

La sentencia de unificación es una vía para garantizar la unidad en el ordenamiento jurídico y preservar el derecho a la igualdad y alcanzar la referida unidad del

1

	INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	
	FORMATO PARA CONCEPTO JURÍDICO	Código del formato: DG-A-P-023-F001
		Versión: 04
		Página 2 de 5

ordenamiento jurídico, es un mecanismo que permite conferirle uniformidad a la jurisprudencia¹.

Por ello tiene fuerza vinculante² la cual proviene de los siguientes aspectos:

(i) De la obligación de los jueces de aplicar la igualdad frente a la ley y de brindar la igualdad de trato.

(ii) Del principio de la buena fe, entendido como la confianza legítima en el respeto del propio acto de las autoridades.

(iii) De la necesidad de seguridad jurídica del ciudadano respecto de la protección de sus derechos, entendida como la predictibilidad razonable de las decisiones judiciales en la resolución de conflictos.

(iv) El impacto que tiene en materia judicial el principio unitario de organización del Estado (CP art. 1), en un marco de desconcentración funcional congruente con la estructura jerárquica de la administración de justicia (CP arts. 228 y ss.).

(v) El sentido que tiene el mandato de sometimiento de los jueces al imperio de la ley, en los términos del artículo 230 del Texto Superior, como una expresión más amplia que incluye la sujeción al “ordenamiento jurídico”, lo que conduce –entre otras– al deber de seguir y acatar los precedentes de los órganos de cierre - Corte Constitucional, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia.

No obstante, el juez o el servidor público encargado de resolver algún asunto, goza de facultad para separarse de la sentencia de unificación como precedente horizontal proferido por un juez –individual o colegiado–, o vertical dictado por las autoridades superiores en cada una de las diferentes jurisdicciones ordinaria, contencioso administrativa, constitucional, especial-.

Cundo haya lugar a ello debe explicar las razones por las cuales se abstiene de seguir la jurisprudencia en vigor y demostrar que su interpretación alternativa desarrolla y amplía de mejor manera el contenido de los derechos, principios y valores constitucionales objeto de protección³.

2.2. La sentencia de unificación 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016)

¹ Corte Constitucional. Sentencia C 179 de 2016

² Corte Constitucional. Sentencia C 816 de 2011

³ Corte Constitucional. Sentencia C-634 de 2011

	INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	
	FORMATO PARA CONCEPTO JURÍDICO	Código del formato: DG-A-P-023-F001
		Versión: 04
		Página 3 de 5

La Sección Segunda del Consejo de Estado al decidir sobre los recursos de apelación interpuestos por la parte demandante y la Personería de Medellín contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad, de 11 de diciembre de 2015, accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, donde aparece como demandante la señora Gloria Luz Manco Quiroz y demandado el municipio de Medellín - Personería de Medellín y al Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM) de Medellín, dictó la Sentencia de Unificación en el proceso 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).

2.2.1. Los hechos presentados por la demandante

Los hechos presentados por la demandante fueron los siguientes:

1. La señora Gloria Luz Manco Quiroz trabajó como abogada al servicio de la Personería de Medellín (Unidad Permanente para los Derechos Humanos) desde el día 29 de diciembre de 2005 hasta el 2 de enero de 2012.

2. Dentro de sus funciones, que aduce fueron permanentes, estaba la de abogada asesora en atención al público, con el desarrollo de las siguientes actividades: atención al público, atención prioritaria a víctimas desplazadas, proyección de acciones de tutela para proteger los derechos de las víctimas del conflicto y de la ciudadanía en general, elaborar recursos contra los actos administrativos de Acción Social², atender acciones urgentes por problemáticas de orden público en Medellín, efectuar recorridos nocturnos en zonas urbanas conflictivas, verificar situaciones de posibles vulneraciones de derechos humanos en los centros de retención transitoria, acompañar a la ciudadanía en situaciones de conflicto con las autoridades, verificar y controlar las actividades electorales y atender emergencias humanitarias.

3. Fue contratada a través del Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM), con el cual celebró múltiples y sucesivos contratos de prestación de servicios. No obstante, dicho instituto es una entidad de servicios educativos, por lo que no tiene ninguna relación con las actividades de la Personería de Medellín, y solo fue un mero intermediario.

	INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES	
	FORMATO PARA CONCEPTO JURÍDICO	Código del formato: DG-A-P-023-F001
		Versión: 04
		Página 4 de 5

4. Ejerció sus funciones en horario fijado por la Personería de Medellín, dentro de los tres turnos establecidos para garantizar la prestación del servicio durante las 24 horas del día, además de trabajar, según la necesidad, los sábados, domingos y festivos.

5. Sus actividades profesionales –algunas de alto riesgo- eran de carácter permanente, propias de la Personería de Medellín, organismo que también le proporcionó la infraestructura y el transporte para su cumplimiento.

6. Fue supervisada, dirigida, controlada y vigilada por el personero delegado a cargo, quien fungía como su jefe inmediato, impartándole órdenes de forma habitual y autorizando los permisos que solicitaba. Además, la entidad le exigía tener disponibilidad permanente para la prestación del servicio.

7. El 7 de noviembre de 2012, la demandante solicitó a la Personería de Medellín y al Instituto Tecnológico Metropolitano el reconocimiento de la relación laboral y el pago de las prestaciones que se derivaran de este; sin embargo, primero el ITM, mediante respuesta de 9 de noviembre de 2012, y luego la Personería, a través del oficio 20130100893695OFE, de 18 de enero de 2013, negaron la petición.

8. El 14 de febrero de 2013, la demandante insistió ante ambas entidades con iguales solicitudes, pero estas, mediante sendos oficios de 25 de febrero y de 5 de marzo de 2013, respectivamente, respondieron nuevamente de forma negativa.

2.2.2. Las reglas que resaltó el fallo

Las reglas que fueron expuestas en el fallo son:

a) El concepto de «término estrictamente indispensable», al que alude el numeral 3.o del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es el señalado en los estudios previos y en el objeto del contrato, el cual, de acuerdo con el principio de planeación, tiene que estar justificado en la necesidad de la prestación del servicio a favor de la Administración, de forma esencialmente temporal y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia.

**FORMATO PARA CONCEPTO JURÍDICO**Código del formato:
DG-A-P-023-F001

Versión: 04

Página 5 de 5

b) Un periodo de treinta (30) días hábiles, entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término de la no solución de continuidad, el cual, en los casos que se exceda, podrá flexibilizarse en atención a las especiales circunstancias que el juez encuentre probadas dentro del expediente.

c) Frente a la no afiliación al sistema de la Seguridad Social en salud, por parte de la Administración, es improcedente la devolución de los valores que el contratista hubiese asumido de más, en tanto se recaudaron como recursos de naturaleza parafiscal.

III. Conclusión

1. En los casos de contratación de prestación de servicios Medilegal con carácter obligatorio deberá observar las reglas antes mencionadas.

2. No existe ninguna excepción para Medilegal frente al cumplimiento del término de 30 días impuesto por el Consejo de Estado de 30 para la contratación.

3. Medilegal puede distanciarse o dejar de aplicar la sentencia de unificación cuando haya lugar a ello pero, debe explicar las razones por las cuales se abstiene de seguir la jurisprudencia en vigor y demostrar que la entidad con su interpretación alternativa desarrolla y amplía de mejor manera el contenido de los derechos, principios y valores constitucionales de las personas a contratar⁴ y la necesidad de servir a la comunidad en forma apropiada y eficaz como lo prevé el artículo 2 de la Constitución Política.

Atentamente,



EFRAÍN MORENO ALBARÁN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Copia: director general

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-634 de 2011