

CAROLINA BLANCO ALVARADO

La responsabilidad constitucional desde el escenario de la actividad administrativa

Carolina Blanco Alvarado
Editora académica



**La responsabilidad
constitucional
desde el escenario
de la actividad
administrativa**

La responsabilidad constitucional desde el escenario de la actividad administrativa

Carolina Blanco Alvarado

EDITORA ACADÉMICA



Blanco Alvarado, Carolina

La responsabilidad constitucional desde el escenario de la actividad administrativa / Carolina Blanco Alvarado, [y otros doce autores], Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2019.

199 páginas;

Incluye referencias bibliográficas e índices de autores

ISBN: 978-958-782-236-6

E-ISBN: 978-958-782-237-3

1. Contratación administrativa - Legislación 2. Administración pública 3. Responsabilidad administrativa - Aspectos jurídicos - Colombia 4. Colombia - Administración pública 5. Administración pública - Investigaciones. I. Universidad Santo Tomás (Colombia).

CDD 342

CO-BoUST



© Carolina Blanco Alvarado, editora académica

© Carolina Blanco Alvarado, Gabriel Barreto Ferro, Oduber Alexis Ramírez Arenas, Ivonne Liset Casas Álvarez, Yolanda M. Guerra García, Manuel Fernando Moya Vargas, Angélica María Parra Báez, Liliana Andrea Vargas Espitia, Diego Hernán Morales Sánchez, Vilma Stella Moreno Díaz, José Manuel Gual Acosta y Mónica Lucía Fernández Muñoz

© Universidad Santo Tomás

Ediciones USTA

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono: (+571) 587 8797, ext. 2991

editorial@usantotomas.edu.co

<http://ediciones.usta.edu.co>

Corrección de estilo: Eduardo Franco

Diagramación: Martha Cadena

Diseño de carátula: Juliana Pardo Torres

Impresión: DGP EDITORES S.A.S.

Hecho el depósito que establece la ley

ISBN: 978-958-782-236-6

E-ISBN: 978-958-782-237-3

Primera edición, 2019

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio, sin la autorización expresa del titular de los derechos.

Impreso en Colombia • *Printed in Colombia*

Contenido

PRESENTACIÓN	9
CAROLINA BLANCO ALVARADO	
CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS: LÍMITE, EXCESO Y REALIDAD DE APLICACIÓN EN COLOMBIA	11
GABRIEL BARRETO FERRO	
LA CONFIANZA LEGÍTIMA EN LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA DE DESALOJO DEL BRONX	37
ODUBER ALEXIS RAMÍREZ ARENAS IVONNE LISET CASAS ÁLVAREZ	
RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR FALLA MÉDICA	57
YOLANDA M. GUERRA GARCÍA	
LA FAMILIA COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA OBJETO DE TUTELA PENAL	91
MANUEL FERNANDO MOYA VARGAS	
DE LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL RECONOCIMIENTO DEL TRABAJO SUPLEMENTARIO U HORAS EXTRAS	115
ANGÉLICA MARÍA PARRA BÁEZ LILIANA ANDREA VARGAS ESPITIA	
OUTSIDERS Y DINÁMICAS DE REIFICACIÓN EN LOS PROCESOS DE CONSULTA PREVIA	133
DIEGO HERNÁN MORALES SÁNCHEZ VILMA STELLA MORENO DÍAZ	
NEXO DE CAUSALIDAD E IMPUTACIÓN: PROBLEMAS SOBRE SUS CARACTERÍSTICAS Y APLICACIÓN	157
JOSÉ MANUEL GUAL ACOSTA MÓNICA LUCÍA FERNÁNDEZ MUÑOZ	
SOBRE LOS AUTORES	197

Presentación

La investigación jurídica, sin lugar a equívocos, es necesaria para el estudio y la aplicación del derecho como práctica social y como conocimiento científico, lo que permite afirmar la necesidad de que se investigue con una orientación clara y consciente qué intereses se defienden y a qué causa se sirve. Desde la citada perspectiva, resulta de interés analizar el impacto de la investigación jurídica y, en este sentido, es procedente afirmar que la investigación científico-jurídica es instrumento necesario para impulsar el desarrollo económico, el progreso social y el bienestar de la población. En otras palabras, los resultados de las investigaciones jurídicas pueden aportar al diagnóstico de los problemas jurídicos, políticos y sociales del Estado colombiano y, como consecuencia, contribuir positivamente a encontrar y consolidar soluciones jurídicas frente a la necesidad de cumplimiento de los propósitos de desarrollo y bienestar.

En este orden de ideas, la actividad intelectual en la academia del derecho debe proporcionar soluciones jurídicas adecuadas para los diferentes problemas sociales, jurídicos y políticos que plantea la realidad contemporánea, la cual ha evidenciado ser cada vez más dinámica y cambiante. Lo anterior genera la necesidad de investigadores y docentes

de facultades de Derecho que propendan a soluciones que adecúen el ordenamiento jurídico a las transformaciones de la vida contemporánea colombiana.

Desde la citada perspectiva, desde el Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá, se ha elaborado este libro, producto de los proyectos de investigación institucionales de sus coautores. Lo anterior atendiendo a la metodología de investigación de carácter cualitativo, desde la perspectiva del método de investigación jurídico-descriptivo, ya que los coautores pretendieron describir desde la contextualización jurídica los diferentes problemas que se abordan.

A lo largo de esta obra se desarrollan temáticas jurídicas de coyuntura desde la relación justicia constitucional y responsabilidad. En este sentido, sus capítulos pretenden evidenciar el impacto directo e indirecto en la responsabilidad jurídica en el marco de la justicia constitucional. Para el efecto, el lector encontrará trabajos que contextualizan desde la perspectiva de la justicia constitucional la indebida contratación de la Administración pública en contratos de prestación de servicios, el desalojo del Bronx por el Distrito Capital a partir del principio de la confianza legítima, la relación de la falla médica y la responsabilidad estatal, la familia como institución jurídica objeto de tutela penal, la carga de la prueba en el reconocimiento del trabajo suplementario u horas extras, las vicisitudes de la consulta previa como derecho fundamental y el análisis del nexo de causalidad e imputación desde el punto de vista del derecho privado y público.

CAROLINA BLANCO ALVARADO
EDITORA ACADÉMICA

Contratación de la Administración pública a través de contratos administrativos de prestación de servicios: límite, exceso y realidad de aplicación en Colombia *

GABRIEL BARRETO FERRO

Introducción

Dentro de la cotidianidad colombiana, llaman la atención las diferentes quejas por parte de los entes de control sobre lo que los medios de comunicación han denominado las nóminas paralelas de las entidades estatales. En ese sentido, y pese a que la diferencia entre un contrato administrativo de prestación de servicios (CAPS) y una vinculación o contrato laboral está jurídicamente resuelta, su indebida utilización parece ser la constante en la mayoría de los entes de la Administración pública, situación que justifica la realización de este trabajo, debido a que con tal accionar se ha venido vulnerando una serie de derechos laborales como la seguridad social, la estabilidad laboral,

* Este capítulo es derivado del proyecto de investigación “La parte débil en las relaciones jurídicas contemporáneas: un examen a partir de las relaciones jurídicas laborales, las relaciones de consumo y el Instituto Colombiano de Responsabilidad Civil y del Estado (IARCE) en atención a las dificultades probatorias y la posición de la parte débil en el mercado, fase 1”, gestionado en el Grupo de Investigación de Derecho Privado de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá.

el reconocimiento del estatus de empleado, y conexos a ellos, la salud, la educación, la vivienda digna, entre otros.

Así las cosas, con el desarrollo del presente estudio, se intentará dar respuesta al siguiente interrogante: ¿de qué manera la Administración pública puede exceder los límites administrativos al utilizar los CAPS con el fin de dar cumplimiento a sus funciones estatales?, el cual tiene como objetivo general determinar la manera en la que la Administración pública excede los límites administrativos al utilizar los CAPS para dar cumplimiento a sus funciones estatales, y como objetivos específicos analizar la naturaleza de la función pública dentro del Estado colombiano, examinar la naturaleza doctrinal y normativa y el desarrollo jurisprudencial de la contratación estatal mediante de los CAPS, analizar las causas y las consecuencias de la aplicación los CAPS como regla y no como excepción en la contratación estatal llevada a cabo por la Administración pública y estudiar la desnaturalización de los contratos laborales, así como los retos y las consecuencias de la primacía de la realidad sobre la formalidad en la contratación estatal.

Con todo, la metodología utilizada hace parte del paradigma cualitativo, en los términos referidos por Bonilla-Castro y Rodríguez (2005), habida cuenta de que se observará un fenómeno de tipo social y se realizará un análisis crítico, tomando como base fuentes primarias de tipo teórico-documental. En ese mismo sentido, en el trabajo desarrollado, se utilizó el método teórico-documental desde una perspectiva inductiva, toda vez que se pretende efectuar un análisis de la norma y de los resultados de investigación en torno a fenómenos como la función pública, la contratación estatal y las modalidades de contratación, a efectos de determinar si la Administración pública ha excedido o no los límites propuestos por la ley y la jurisprudencia.

Análisis de la naturaleza de la función pública

La función pública, entendida como un concepto general, tiene como objetivo propender por el buen servicio, a fin de lograr una armonía entre la Administración pública y los Estados sociales de derecho. Dicho servicio solo puede lograrse a través de la contratación de personal calificado que tienda a la materialización de los fines establecidos en la

norma de normas, por lo que en Colombia tal concepto está relacionado de forma directa con los funcionarios del Estado o los empleados públicos (Wandurraga, 2015).

En ese sentido, se debe mencionar que a la luz del artículo 32 de la Ley 80/1993, de 28 de octubre, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración pública, la función pública debe ser prestada por quien hace parte del personal que conforma la planta de una entidad estatal, como también puede ser desarrollada de forma excepcional por quienes son vinculados a través de un CAPS. Así las cosas, se comprende que la naturaleza de la función pública tiene que ver con la clasificación de los empleos, con lo cual el artículo 125 constitucional propone una clasificación de ellos, de modo que la regla general son los de carrera, excepto los de libre nombramiento y remoción, los de elección popular, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. A la anterior forma de clasificación se suman tres de tipo legislativo: según las funciones del cargo, según la ordenación de la jornada laboral y según la permanencia (Hernández, 2004).

Desde una perspectiva histórica, de la mano de Pérez (2011), puede señalarse que en Colombia se rescatan cinco momentos determinantes en el campo de la función pública. El primer momento va de 1800 a 1930 cuando surgió la iniciativa en pro de la organización de la prestación del servicio público. Por esta razón, “la Administración pública [...] desarrolló todo un marco constitucional y legal en materia de recursos humanos a fin de dar cumplimiento a las tareas del Estado” (p. 6). En esta época, vale la pena resaltar la Ley 4/1913, de 20 de agosto y el Código de Régimen Político y Municipal, el cual clasificó los funcionarios de orden nacional, departamental y municipal. El segundo momento de inflexión ocurre en la década de 1930, cuando nació en Colombia la carrera administrativa, por lo que la primera ley expedida en esta materia se remonta a 1938. El tercer momento hace referencia a 1968, cuando hubo un auge del Estado intervencionista y con ella la expedición del Decreto 2400/1968, de 19 de septiembre. El cuarto momento tiene lugar una vez es expedida la Constitución de 1991 debido a la inclusión del capítulo referente a la función pública, por lo que de los artículos 123 y 125 se desprende que el ingreso al empleo público es por sistema de carrera y por medio de concurso, y las demás formas

de contratación serán por excepción. Finalmente, el quinto momento corresponde a la segunda mitad de 2002 a propósito de la implementación del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) y la expedición de la Ley 909/2004, de 23 de septiembre.

Con todo, la materialización de la función pública en Colombia está a cargo de los empleados, que en su mayoría hacen parte de los contratados mediante las modalidades consideradas como excepción dentro de la Ley 80/1993, de 28 de octubre. Para autores como Pérez (2011), el buen servicio se ha visto afectado debido a que el uso del CAPS ha sido una práctica tradicional en la gestión de personal al servicio del Estado colombiano, aspecto que ha postergado la materialización del sistema de carrera administrativa por el que se ha propendido a propósito de la profesionalización, capacitación, meritocracia y neutralidad en el ejercicio público por parte de los individuos que están al servicio del Estado.

Mirada doctrinal al contrato administrativo de prestación de servicios

El CAPS nació a propósito de la reestructuración de las entidades oficiales en cuanto a la configuración de su nómina, por lo que este tipo de contratos puede ser simplemente de servicios profesionales, artísticos, de apoyo a la gestión de la entidad, especializados, de suministro de servicios o del sector de defensa (Gómez y Urrutia, 2008).

Ahora bien, son características de este tipo de contratos, según la Sentencia C-154/1997, de 19 de marzo y Jiménez, Gallego, Gaitán y García (2012):

- Versan “sobre una obligación de hacer” (Sentencia C-154/1997, de 19 de marzo): esto es debido a la necesidad de realizar una labor determinada en virtud de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona.
- Existe “autonomía e independencia del contratista” (Sentencia C-154/1997, de 19 de marzo) a manera de elemento esencial.

- “La vigencia del contrato es temporal” (Sentencia C-154/1997, de 19 de marzo) y por un tiempo determinado.
- La forma de remuneración es por honorarios.
- No se genera ningún tipo de relación laboral.
- No se genera la obligación de pagar prestaciones sociales, por lo que la obligatoriedad de afiliación al sistema de seguridad social recae en el contratista y no en la entidad contratante.

La naturaleza del CAPS, desde el escenario de la historia de la contratación estatal, no puede interpretarse en un sentido integral, a efectos de incluir las funciones administrativas propias de la entidad estatal por parte del contratista, sin haber puesto en observancia lo establecido en la Ley 489/1998, de 29 de diciembre, a propósito de dar una mirada a la viabilidad, delegación, contenido, términos del contrato, cláusulas y mecanismos de control.

Ahora bien, en tratándose de las actividades que pueden ser contratadas a través de un CAPS, se ha de mencionar que la Sentencia 20001-23-21-000-1999-00756-01(1420-01)/2002, de 31 de octubre, resolvió que

el objeto del contrato de prestación de servicios descrito en el art. 32.3 es desarrollar actividades relacionadas con la “administración o funcionamiento de la entidad”. La generalidad de la relación, así como las finalidades generales de la contratación pública del artículo 3.º, comprenden las actividades cotidianas y permanentes de la entidad así como las excepcionales, lo que derogó la antigua restricción de los arts. 2.º del decreto 2400 de 1968 y 7.º del decreto 1950 de 1973 que excluía de estos contratos el desarrollo de funciones públicas de carácter permanente, estableciendo para este evento la obligación de crear los empleos correspondientes.

Por su parte, la Sentencia C-154/1997, de 19 de marzo estableció que, además de lo anterior, las entidades podrían contratar a través de CAPS

cuando se trate de la realización de funciones administrativas. No se incluyen como actividades contratables por esta modalidad las funciones gubernamentales ni políticas, por lo que de cualquier modo “las restricciones establecidas por la Corte, desde el punto de vista material, se limitan a aquellas de la esencia de la autoridad del Estado, expresadas en ejemplos extremos (fuerza pública, determinación de políticas públicas, funciones gubernamentales...), sin que ello signifique una prohibición de toda función que implique autoridad“ (Benavides, 2010, p. 94).

Así las cosas, debe recordarse que la Constitución Política de 1991 ha determinado que la celebración de este tipo de contratos es una excepción a las formas de contratación estatal. Es decir, pese a que este tipo de contratación es de carácter legal, lo cierto es que no puede convertirse en la regla general. Entonces, en el Estado colombiano este tipo de contratos son

una herramienta para atender situaciones especiales y excepcionales y no para constituir nuevos “cargos” que, aunque no serán de planta, en todos sus aspectos lo parecerán. El Estado puede entonces recurrir a esa figura, pero únicamente cuando dentro de la racionalidad administrativa sea claramente justificado y evidentemente necesario, de conformidad con los parámetros señalados en la Ley 80 de 1993 y en sus decretos reglamentarios. (Gómez y Urrutia, 2008, p. 57)

Finalmente, es relevante resaltar que, según lo determinado por la Sentencia C-154/1997, de 19 de marzo, este tipo de contratos debe celebrarse únicamente cuando la función administrativa no puede ser suministrada por el Estado a través de las personas vinculadas a la entidad oficial contratante o cuando se requiere de la prestación de servicios relativos a una serie de conocimientos especializados.

Régimen normativo aplicable a los contratos administrativos de prestación de servicios

Como se mencionó, los CAPS tienen un aval constitucional (art. 123) y su desarrollo legal está enmarcado por la Ley 80/1993, de 28 de octubre, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración pública. Por su parte, el derecho disciplinario no ha sido ajeno a la reglamentación de los CAPS, así es como en la Ley 734/2002, de 5 de febrero, artículo 48, número 29, el legislador hizo su aporte al establecer como falta gravísima el hecho de “celebrar contratos de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas y administrativas que requieren dedicación de tiempo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales”.

Sin perjuicio de lo anterior, en la última década se ha desarrollado su reglamentación, así:

- En el artículo 2, número 4, ordinal h, de la Ley 1150/2007, de 16 de julio.
- En el artículo 82 del Decreto 2474/2008, de 7 de julio.
- En el artículo 3.4.2.5.1 del Decreto 734/2012, de 13 de abril.
- En los artículos 73 y 81 del Decreto 1510/2013, de 17 de julio.

El Decreto 1510/2013, de 17 de julio, en sus artículos 73 y 81, señala que no es necesario el acto administrativo de justificación de la contratación directa cuando el contrato es de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión; es más, este tipo contractual o para la ejecución de trabajos artísticos solo puede encomendarse a determinadas personas naturales.

En el artículo 81 del Decreto 1510/2013, de 17 de julio, especialmente en el parágrafo 2, se señala que “los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento

de las funciones de la entidad estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales”. Por su parte, el párrafo 3 considera que “la entidad estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos”.

Desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre los límites de los contratos administrativos de prestación de servicios

Desde la Sentencia C-154/1997, de 19 de marzo, la Corte Constitucional concluyó que las características del contrato de prestación de servicios son:

- La actividad contratada “no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando [su ejecución] requiere de conocimientos especializados”.
- El objeto contractual está dado por “*la realización temporal* [las cursivas son mías] de actividades propias del funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada”.
- El contratista goza de *autonomía e independencia* para el cumplimiento de su labor, lo que “significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas”.
- “La vigencia del contrato es *temporal* y, por lo tanto, *su duración debe ser solamente la indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido*” [las cursivas son mías].

De igual manera, la Sentencia C-614/2009, de 2 de septiembre, resaltó que la relación contractual está regida por la Ley 80/1993, de 28 de octubre y se configura cuando:

- i. se acuerde la prestación de servicios relacionados con la administración o funcionamiento de la entidad pública,
- ii. no se pacte subordinación porque el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada,
- iii. se acuerde un valor por honorarios prestados y;
- iv. que la labor contratada no pueda realizarse con personal de planta o se requieran conocimientos especializados.

Igualmente, la Sentencia C-614/2009, de 2 de septiembre, advirtió que los organismos de control deben observar que las entidades del Estado no utilicen los CAPS para ejecutar las actividades que son permanentes. Del mismo modo, ha prohibido a la Administración pública celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente que no se ajuste a la Constitución, con lo cual configura una medida de protección a la relación laboral, por cuanto no solo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal.

Asimismo, la Sentencia C-614/2009, de 2 de septiembre, resaltó que el CAPS es una modalidad contractual de vinculación excepcional con el Estado, además de afirmar que este instrumento contractual debe ser utilizado para atender funciones ocasionales, que no hagan parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, que siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o que exijan conocimientos especializados. Los conflictos que se presentaren serán dirimidos por la jurisdicción contenciosa.

Apaza (2014) señala que

el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios [las cursivas son mías] es la clave para diferenciar estos

contratos de cualquier relación laboral ya que en el momento en que se estructure este elemento en el CAPS quedará desvirtuada la presunción de un contrato de prestación de servicios y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo. (p. 98)

En la Sentencia C-171/2012, de 7 de marzo, se resaltó, primero, que la Administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente, pues para ello debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal, y segundo, que los criterios prácticos para desempeñar funciones permanentes en la Administración, tales como igualdad, temporalidad o habitualidad, excepcionalidad y continuidad, están relacionados con el desempeño de la función permanente.

Aquí entonces es importante concretar los referidos criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional respecto de los casos en los que son considerados funciones permanentes.

El primer punto es el *criterio funcional* [las cursivas son mías], que hace alusión a la ejecución de funciones referidas al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública (Constitución Política, art. 121).

El segundo criterio es el de *igualdad* [las cursivas son mías], esto es, cuando las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y además se cumplen los tres elementos de la relación laboral.

El tercer criterio es el *temporal* o de *habitualidad* [las cursivas son mías], que se da cuando las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, por lo que surge una relación laboral y no contractual.

El cuarto criterio es el de *excepcionalidad* [las cursivas son mías], que existe si la tarea acordada corresponde a “*actividades nuevas*” [las cursivas son mías] y estas no pueden ser desarrolladas con el

personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, *resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta* [las cursivas son mías].

El quinto criterio es el de *continuidad* [las cursivas son mías], que es propicio si la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios, pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la Administración; en otras palabras, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral. (Apaza, 2014, pp. 99-100)

La Sentencia SU-070/2013, de 13 de febrero, protección laboral reforzada a las mujeres en estado de embarazo a partir de las distintas modalidades de alternativas laborales, reiteró que,

si en el contrato de prestación de servicios, privado o estatal, se llegare a demostrar la existencia de una relación laboral, ello conllevaría su *desnaturalización y a la vulneración del derecho al trabajo reconocido en el preámbulo constitucional y a los principios ius-fundamentales de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo* [las cursivas son mías], al de la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales y al de la estabilidad en el empleo.

Apaza (2014) afirma que

de esta lectura constitucional se ratifica una vez más que independientemente de las calidades de los sujetos contratantes (*Estado-Contratista*) [las cursivas son mías], solo si se demuestran en el juicio los elementos propios de una relación laboral en el mencionado contrato, el Juez aplicará la prevalencia del *Principio Constitucional de la primacía de la realidad* [las cursivas son mías] en los CAPS [las cursivas son mías], desnaturalizando el contrato administrativo pero originando un Contrato Realidad con efectos indemnizatorios a favor del contratista y en detrimento de la Administración pública; esto sin dejar de lado el principio constitucional de la Protección a la Maternidad. (p. 101)

En ese contexto, puede entenderse que las personas vinculadas a través de los CAPS no tienen el carácter de “*empleados públicos* [las cursivas son mías] por no reunir los requisitos constitucionales y legales propios para ostentar las calidades y el estatus” (Apaza, 2014, p. 91). Es decir, se trata de labores que son delegadas a terceros de manera temporal. Los CAPS, además, son un instrumento constitucional, legal excepcional y contractual al servicio del Estado diseñados para satisfacer el interés general.

Apaza (2014) considera que se podrá hacer un CAPS:

1. Por la insuficiencia de personal en el interior de la entidad pública,
2. Por la inexistencia de los cargos.
3. Porque el personal existente no está especializado para atender la demanda.
4. Para satisfacer las necesidades de la comunidad desde el escenario de los fines esenciales del Estado, atendiendo los requerimientos de los usuarios, y;
5. Porque se requiere de la contratación estatal para la prestación eficiente de los servicios públicos. (p. 136)

Dentro del CAPS, la remuneración se pacta por los honorarios y no existe subordinación.

Causas y consecuencias de la aplicación de los contratos administrativos de prestación de servicios como regla y no como excepción

Se debe tener en claro, como siempre en el derecho, que las normas no pueden interpretarse aisladamente, lo que en este caso particular ha generado la agudización de uno de los problemas laborales actuales en la Administración pública. Sin embargo, para entender el fenómeno,

se debe partir por poner de presente que las entidades públicas, en primera instancia, deben adelantar la vinculación de personal por medio del modelo de carrera administrativa, tal como lo dispone el artículo 125 constitucional que explicita que “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley” (Constitución Política de 1991).

Pese a tal generalidad, las mismas normas han abierto una brecha para que las entidades públicas también puedan hacer uso de otras formas de contratación que aparecen como excepciones y que por lo mismo cuentan con regulaciones específicas que se refieren a tres ejes principales: el modo, el tiempo y el lugar en el que se puede adelantar la labor para la que fue contratada la persona, entre ellas el CAPS celebrado entre personas naturales y el Estado.

Rivera (2015), quien también identifica estas excepciones, aclara que, para la ejecución de actividades que no puedan ser desarrolladas por personal de planta bajo los siguientes parámetros, estas: a) son actividades nuevas dentro de las funciones de la entidad, b) son actividades altamente especializadas y c) obedecen a la redistribución temporal por una excesiva carga laboral del personal de planta, de modo que su plazo de ejecución es el estrictamente necesario para el desarrollo de las actividades contratadas. Sin embargo, como bien lo señaló el constituyente por vía legal, se pueden plantear excepciones, tal como ocurrió con el régimen de contratación estatal en 1993.

Lo anterior debido a que con la expedición de la Ley 80/1993, de 28 de octubre se creó una única categoría de contratos públicos que denominó contrato estatal; no obstante, pese a que esta norma buscaba universalizar los mecanismos de contratación en las entidades públicas de cualquier índole, tal propósito fue desdibujado por la aparición de diversas leyes que planteaban excepciones a las disposiciones que el legislador considerara en la Ley 80/1993, de 28 de octubre, con lo que se puede asegurar que de tal dispersión normativa se derivan, tanto como causa como consecuencia, los CAPS (Benavides y Moreno, 2016).

Dado que los contratos enunciados en el artículo 32 de la Ley 80/1993, de 28 de octubre se rigen también por la regla general de selección pese a que tengan por objeto “el cumplimiento de sus

actividades industriales o comerciales, puesto que por expresa disposición legal, estos no se encuentran excepcionados de dicha regla” (Auto 14202/1998, de 20 de agosto), lo que permite identificar que, en principio, cuando se habilita no solo la capacidad de establecer este tipo de contratos para prestar esta clase de servicios inherentes al funcionamiento propio del ente estatal, sino que también no se presenta una limitación y sí una serie de beneficios resultantes de este tipo de contratos, resulta lógico que se entienda como causa de tal percepción, pero, a la vez, como se desprende de la lectura de su exposición de motivos: ello obedece a elementos fácticos que la Administración debía considerar.

Entonces, pese a que el Consejo de Estado procuró dar respuesta a las situaciones que se venían gestando por las diferentes normas que en torno al tema aparecían, señalando que la naturaleza del contrato no depende de su régimen jurídico, sino que son contratos estatales “todos los contratos que celebren las entidades públicas del Estado, ya sea que se regulen por el Estatuto General de Contratación Administrativa o que estén sujetos a regímenes especiales” (Auto 14202/1998, de 20 de agosto), lo anterior solo se evidencia como una reiteración por vía jurisprudencial de lo que ya habían entendido las entidades estatales, en su práctica cotidiana y el mismo Consejo reiteraba por vía de jurisprudencia, pese a la preexistencia del Decreto 3074/1968, de 17 de diciembre (modificado por la Ley 443/1998, de 11 de junio) que prohibía de manera expresa celebrar CAPS para el ejercicio de funciones de carácter permanente en lo que a la Administración pública se refería. De hecho, se debió posteriormente establecer la prohibición expresa.

Otra de las causas que dan origen a que se dé el salto de la excepción, como precisamente eso, una particularidad aplicable bajo ciertos criterios a un modelo aplicado mayormente, deriva también de la normativa, en especial de los principios eficientistas que provienen del orden constitucional del país (arts. 122-131), en los cuales, si bien se resalta que la eficiencia procede de la manera como se ejerza la función pública, se evidencia que se ha migrado a lo largo de los años a una idea de eficiencia basada en la economía. Lo anterior ha redirigido el discurso a la línea del Estado mínimo, lo que desde luego origina que se plantee que se deben continuar ejecutando los fines del Estado,

pero con unos estamentos reducidos, situación que se hace evidente en los planes de desarrollo nacional que han establecido la mayoría de los gobiernos contemporáneos.

Ahora, si bien es cierto que este modelo tiene mucho que ver con las nuevas tendencias de Administración pública en las que, en efecto, como bien lo señala García (2007), citado por Quintanilla (2017), “los nuevos modelos de Administración pública deben enfocarse en la implementación de formas eficientes de satisfacer las necesidades de los ciudadanos por parte de un gobierno organizado y diligente, de tal forma que la actuación pública debe regirse por los principios de economía, eficiencia y eficacia” (p. 17).

Así, aunando estas dos ideas, resulta lógico plantear como causa la reestructuración del modelo de Estado en atención a estándares neoliberales que, como bien señala Quintanilla (2017), priorizan la dimensión financiera de las crisis, lo que en las prestaciones que debe el Estado a sus asociados cobre otras cuestiones, como en este caso los derechos laborales.

Muestra de lo expuesto, en relación con la idea de la Administración pública actual es

que durante el primer periodo de Gobierno presidencial del Dr. Álvaro Uribe Vélez, se creó el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) y el personal de planta, con el fin de adecuar la Administración Pública a los requerimientos de un Estado Comunitario, racionalizando funciones, redimensionando el tamaño de las estructuras administrativas. (Apaza, 2014, pp. 86 y 87)

Esta situación, si bien a la luz de la ley podría llevar a pensar en los CAPS como un mecanismo que permita que el Estado tenga una óptima prestación del servicio sin sacrificar con ello la calidad y eficiencia, resulta que en la realidad ello se presta para la desnaturalización de las relaciones de trabajo aun desconociendo lo preceptuado en el artículo 17 de la Ley 790/2002, de 27 de diciembre, en relación con que no se pueden emplear este tipo de contratos para desarrollar labores inmanentes al ente estatal contratante.

Por tanto, las claras consecuencias de la aplicación de este tipo de contratos para la prestación de servicios en la Administración pública se dan en el desconocimiento de los derechos laborales y la obligación de la protección social que tiene el Estado social de derecho. Lo anterior desde luego resulta imputable a la Administración en aquellos casos en los que se observa que se desnaturaliza el CAPS y este adquiere las características de un contrato laboral en estricto sentido más allá de la denominación que se haya dado a este, tema sobre el que se volverá posteriormente.

Igualmente, se evidencia que “el trabajo ha sido, es y —previsiblemente— será componente sustantivo del contrato social que sustenta la gobernanza de las sociedades. Por ello, los cimientos de la paz mundial se refuerzan al crearse más oportunidades de trabajo decente” (Levaggi, 2004), por lo que se puede evidenciar también un fenómeno social que se desprende de la desnaturalización del contrato de trabajo, y aquí conviene aclarar que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) entiende el trabajo decente como aquel que se da en las condiciones que idealmente debería tener el trabajo, puesto que, si se desnaturaliza la relación como relación de trabajo, difícilmente llegará a ser una posibilidad de trabajo decente.

Sobre la desnaturalización de los contratos laborales

Como se ha podido observar, la contratación estatal en Colombia se ha venido realizando, en su mayoría, a través de la celebración de CAPS, por lo que este tipo de contratación se ha constituido en la forma, por excelencia, de desmaterialización de una verdadera relación laboral, puesto que el Estatuto General de la Contratación Estatal en Colombia no contempla los elementos de subordinación y dependencia dentro de la prestación personal del servicio realizada por el contratista. En este sentido, se tiene que, al realizar una lectura sistemática de los artículos 123 y 125 de la Constitución Política de 1991, se logra comprender que las personas contratadas a través de esta modalidad no son servidores públicos. Situación que permite entender que, aun cuando los CAPS han gozado históricamente de una protección

legal y de la legitimidad necesaria¹, son aplicados “de forma abusiva” por la Administración pública debido, entre otros aspectos, a la evasión del cumplimiento de las obligaciones que emanan de una relación laboral (Apaza, 2014).

En ese sentido, en materia judicial, la contratación estatal a través de los CAPS ha generado varios debates que giran en torno a la diferenciación de la naturaleza y el carácter de tal tipo de contratos, a la luz de tres elementos: la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación, por lo que se ha llegado a determinar que en el CAPS se desarrolla una actividad independiente y que, por tanto, dentro de su desarrollo no tiene lugar el elemento de subordinación; esto es, la obligación de recibir órdenes para la ejecución de la labor desarrollada (Sentencia 68001-23-31-000-2010-00449-01(1807-13)/2014, de 13 de febrero).

De este modo, la referida determinación es de especial cuidado debido a que, en la contratación que ha venido realizando el Estado a través de tal modalidad, se pueden identificar los tres elementos de la contratación, por lo que la única pretensión es desdibujar la naturaleza de los contratos a efectos de, en lo aparente, no estar obligados a efectuar el pago de las prestaciones sociales que por ley corresponden a los trabajadores.

Ahora bien, lo anterior no es óbice para que la persona que fue contratada bajo esta modalidad acuda a la jurisdicción ordinaria a efectos de que sea el juez quien reconozca que en su caso podían identificarse de forma clara los elementos de la contratación estatal, por lo que

se requiere probar los elementos esenciales de la misma como lo son, que la actividad en la entidad haya sido personal y que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia. Además corresponde probar la permanencia,

1 Ley 3/1930, de 8 de septiembre; Decreto 150/1976, de 27 de enero (art. 138); Decreto 222/1983, de 2 de febrero; Ley 80/1993, de 28 de octubre (art. 32); Ley 1150/2007, de 16 de julio (art. 2, núm. 4, ordinal h); Decreto 734/2012, de 13 de abril (art. 3.4.2.5.1).

las cuales se realizan con el principal propósito de evitar el pago de los beneficios prestacionales, es dable concluir, que no por el hecho de haber laborado para el Estado se adquiere la calidad de empleado público, al tenerse elementos de juicio para que se declare una relación laboral, entre quien prestó el servicio y la entidad en que se ejecutó el mismo, se debe reconocer el derecho a obtener las prerrogativas de orden prestacional, referente al reconocimiento a título de indemnización reparatoria de las prestaciones sociales dejadas de percibir. (Camargo, 2014, p. 20)

Primacía de la realidad sobre la formalidad: retos y consecuencias de tipo jurídico y social

Como se evidenció en la ya citada Sentencia C-614/2009, de 2 de septiembre, el Estado ha debido iniciar una serie de pasos tendientes a la formalización de los contratos laborales estatales debido a que, tal como lo manifestó Apaza (2014), los CAPS se convierten en una forma de desmaterializar una verdadera relación laboral, por lo que se ha debido, en no pocas ocasiones, llegar a instancia judicial para aclarar tal situación.

Lo anterior se basa en que en Colombia el principio de la primacía de la realidad sobre las formas es uno de los ejes de defensa laboral en el derecho del trabajo que deriva su aplicación del artículo 53 de la Constitución Política de 1991. Este es un principio que, desde luego, resulta oponible al Estado cuando este se configura en uno de los extremos contratantes para el desarrollo de responsabilidades que sean de orden laboral, puesto que, en todo caso, como se deduce de lo expuesto hasta este punto, los CAPS se asimilan a la misma modalidad contractual entre privados, pues tienen las mismas salvedades.

Tomando en cuenta que la OIT define el trabajo “como el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos” (Levaggi, 2004, p. 23), se tiene que, en efecto, pese a que uno de los extremos contratantes sea el Estado, se sigue encontrando la persona natural ante una relación de trabajo y es en todo caso un

empleado, puesto que recibe un salario o remuneración para el desarrollo de sus labores.

Con todo, es claro que

la contratación de servicios personales mediante vínculo distinto y opuesto al contrato laboral se ha convertido en la estrategia adecuada para ahorrar las erogaciones correspondientes al pago de sueldos y prestaciones sociales [por lo que] el origen de la proliferación indiscriminada abusiva que se hace en el sector público al igual que en la empresa privada del contrato de prestación de servicios u órdenes de prestación de servicios —OPS— parte de políticas globales [a propósito de los procesos de reestructuración de la empresa tanto privada como estatal]; pero su fuerza radica en la ley cuyo desarrollo y cumplida ejecución cumple a cabalidad la administración. Solo la jurisprudencia y la doctrina en algunos casos, han servido de diques para detener los efectos nocivos que causa la irregular contratación de prestación de servicios, de manera general sobre la Administración pública y en concreto sobre los derechos de los servidores del Estado. (Vega, 2007, pp. 31-32)

Por último, como lo menciona Parra (2016), es evidente que para que se configuren aquellas conductas se requiere demostrarlas, por lo que es necesario partir de la realidad cotidiana y procesal en la cual se deben demostrar los hechos que se argumentan. Para ello, es indispensable recurrir a los medios de prueba establecidos en la legislación, los cuales sirven como herramienta al operador judicial para reconocer derechos a quien o quienes demuestren tenerlos dentro de un proceso judicial.

Conclusiones

Damos entonces respuesta a las cuestiones planteadas inicialmente. En primer lugar, a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, la función administrativa entendida como especie de la función pública lleva consigo el ejercicio de los poderes públicos, por lo que el ejercicio de las funciones públicas realizadas por los particulares es entendido como una concesión especial que está restringida, por lo menos en teoría, a la realización de actividades

relativas a la administración o funcionamiento de la entidad estatal, en los términos en los que se refiere la Ley 80/1993, de 28 de octubre.

En ese sentido, logra comprenderse que la función pública en Colombia tiene como fin dar cumplimiento a los fines del Estado, que se alcanza a través de la prestación del servicio del personal contratado por el Estado; no obstante, y debido a que la contratación en Colombia se ha venido realizando en mayor medida a través de las excepciones contempladas por el artículo 125 constitucional, quienes están en la obligación de propender por el buen servicio dentro de la relación administración estatal y sociedad no cuentan con las garantías laborales necesarias. En ese entendimiento, surge el siguiente cuestionamiento: ¿una persona a quien no le son garantizados sus derechos laborales fundamentales está en la disposición de prestar un servicio de calidad en favor de la sociedad?

En ese contexto, se ha observado el fenómeno de desnaturalización de los CAPS, entendiendo que su uso no está siendo dado para solventar la situación fáctica para la que fueron creados, sino que se han venido utilizando a manera de regla general debido a que su celebración permite al Estado no ser responsable, por lo menos en lo aparente, de las obligaciones laborales de sus empleados, habida cuenta de que son considerados contratistas.

En relación con las causas y consecuencias que traen consigo los referidos contratos, ha de mencionarse que, pese a la legalidad de la que están revestidos, así como de la necesidad de aplicación, en algunos casos, a través del análisis desarrollado en el presente trabajo, se logró determinar que el exceso de contratación de servicios a través de esta modalidad trae consigo la vulneración constante de los derechos fundamentales de los trabajadores, la fuerza que ha recobrado la defensa de modelos de tipo neoliberal, neocientelista y la desmoralización de la actividad laboral, por lo que solo a nivel judicial es posible probar los elementos del contrato de trabajo (la prestación personal del servicio, la remuneración como contraprestación de este y la subordinación del trabajador al empleador), a fin de aplicar el principio constitucional de la primacía de la realidad frente a la formalidad.

Finalmente, es dable concluir que la Administración pública ha venido realizando un uso excesivo y abusivo de la contratación estatal

debido a la celebración excesiva de CAPS. Esta situación tiene lugar a causa de la vulneración directa de la norma constitucional en el sentido de convertir una excepción en regla, al no dar cumplimiento efectivo y eficaz a la naturaleza de la función pública consistente en ofrecer un buen servicio a partir del cumplimiento de los fines del Estado y al vulnerar los derechos fundamentales de las personas que son contratadas mediante la ya referida modalidad.

Con todo, como lo menciona Apaza (2014), la Administración pública es consciente de que, al emplear un CAPS, lo hace bajo un doble objetivo: el primero, garantizar la satisfacción eficiente de las necesidades de los usuarios de la Administración pública en los diferentes entes estatales. Frente al segundo objetivo, se evidencia la búsqueda por parte del personal dirigente de los entes públicos de disfrazar de verdaderas relaciones laborales su contratación, de modo que la subordinación y la dependencia son los elementos esenciales para desmaterializar un CAPS y convertirlo en un contrato realidad en sede judicial en que el juez de lo contencioso administrativo, una vez analizados los casos y según las pruebas obrantes en los expedientes, aplicará el principio constitucional de la primacía de la realidad frente a los formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral, por lo que condenará al Estado al pago de cuantiosas indemnizaciones por el tiempo laborado del contratista con la entidad cuestionada, pero en detrimento de las finanzas estatales.

Igualmente, se observa que los contratos administrativos son herramientas con las que el Estado cuenta para satisfacer sus necesidades y dar cumplimiento a la función pública. No obstante, dependiendo del manejo que se realice de estos tipos negociales, recae en el ente público la responsabilidad de no celebrar contrataciones para fines diferentes de los establecidos en la ley, aunque, en caso de existir desviación en la finalidad, será tanto la Administración pública como en quien temporalmente la dirige en sus diferentes órdenes responsables ante la jurisdicción de lo contencioso sobre las consecuencias nocivas que conlleven este accionar, además de las que haya lugar en los ramos disciplinario, penal, fiscal y civil, entre otros.

Por último, y de lo anotado de manera precedente, se puede afirmar que en sede judicial los CAPS otorgan al contratado determinadas

garantías iusfundamentales propias del ramo laboral, que, sin duda, colocan a la jurisprudencia constitucional en un lugar vanguardista al proteger los derechos prestacionales del contratista, aunque en varios casos estas decisiones judiciales vayan en contravía de las mismas normas de la Carta Política y su ulterior desarrollo legislativo y reglamentario. De esta manera, se hace un llamado tanto a la Administración pública como a la rama judicial en sede contenciosa y constitucional a elaborar reglas uniformes y acordes con la naturaleza de los CAPS que permitan por medio de su utilización e interpretación conllevar una feliz satisfacción de los supremos intereses del ente público y de los fines del Estado colombiano.

Referencias

- Apaza Niño, D. (2014). El contrato administrativo de prestación de servicios (CAPS) visto desde los escenarios jurisprudenciales de la Corte Constitucional: una interpretación ficta de la Administración pública. *Criterios: Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, 7(1), 81-143. <https://doi.org/10.21500/20115733.1873>
- Auto 14202/1998, de 20 de agosto, universidad estatal.
- Benavides, J. L. (2010). Contrato de prestación de servicios: difícil delimitación frente al contrato realidad. *Revista Derecho del Estado*, 25, 85-115. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/2512>
- Benavides, J. L. y Moreno Cruz, P. (2016). *La contratación pública en América Latina*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Bonilla-Castro, E. y Rodríguez Sehk, P. (2005). *Más allá del dilema de los métodos: la investigación en ciencias sociales* (3.ª ed.). Bogotá, Colombia: Norma.
- Camargo García, K. V. (2014). *Desnaturalización del contrato administrativo de prestación de servicios* (Tesis de grado). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/13998/pdf.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Constitución Política 1991, de 13 de junio, Constitución Política de 1991, *Gaceta Constitucional*, núm. 114 (1991).

- Decreto 2400/1968, de 19 de septiembre, por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 3074/1968, de 17 de diciembre, por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 2400 de 1968.
- Decreto 150/1976, de 27 de enero, por el cual se dictan normas para la celebración de contratos por parte de la nación y sus entidades descentralizadas.
- Decreto 222/1983, de 2 de febrero, por el cual se expiden normas sobre contratos de la nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2474/2008, de 7 de julio, por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 734/2012, de 13 de abril, por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1510/2013, de 17 de julio, por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.
- Gómez González, G. E. y Urrutia Ramírez, J. C. (2008). *El contrato de prestación de servicios en la legislación contractual administrativa colombiana* (Trabajo de especialización, Universidad de La Sabana, Chía, Colombia). Recuperado de <https://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/3684/132213.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hernández, P. A. (2004). *Bases constitucionales de función pública*. Bogotá, Colombia: Ibáñez. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/Bases-funcion-publica-2004.pdf>
- Jiménez Toro, A., Gallego Toro, J., Gaitán Guzmán, A. M. y García Lemus, J. D. (2012). *Contrato de prestación de servicios profesionales y su correlación con la posible existencia de nóminas paralelas en las entidades públicas* (Tesis de especialización). Universidad Libre de Colombia, Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://repositorio.unilibrepereira.edu.co:8080/pereira/handle/123456789/400>
- Ley 4/1913, de 20 de agosto, sobre régimen político y municipal.
- Ley 3/1930, de 8 de septiembre, sobre autorizaciones al poder ejecutivo.
- Ley 80/1993, de 28 de octubre, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración pública.

- Ley 443/1998, de 11 de junio, por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.
- Ley 489/1998, de 29 de diciembre, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Ley 734/2002, de 5 de febrero, por la cual se expide el Código Disciplinario Único.
- Ley 790/2002, de 27 de diciembre, por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.
- Ley 909/2004, de 23 de septiembre, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1150/2007, de 16 de julio, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
- Levaggi, V. (9 de agosto de 2004). *¿Qué es el trabajo decente?* Recuperado de http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang-es/index.htm
- Martínez Cárdenas, E. E. y Ramírez Mora, J. M. (2008). *Régimen del servidor público*. Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública. Recuperado de <http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/2-Regimen-del-Servidor-Publico.pdf>
- Parra Báez, M. A. (2016). *Problemas actuales del derecho privado y derecho laboral*. Bogotá, Colombia: Ibañez.
- Pérez Quintero, S. J. (2011). *Análisis de la incidencia del contrato de prestación de servicios en el funcionamiento de la Administración pública colombiana: periodo 2002-2010* (Tesis de grado). Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/2565>
- Quintanilla Ortiz, D. A. (2017). *La reforma de la gestión pública en Colombia: una aproximación a los procesos de rendición de cuentas y análisis de los indicadores de eficiencia del gasto público propuestos* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/57241/>

- Radicación 4100123310002004 (AP00369)/2007, de 17 de mayo, acción popular.
- Rivera Galvis, J. S. (2015). *Relaciones de trabajo típicas y contrato de prestación de servicios celebrado con personas naturales en la doctrina de trabajo decente de la OIT* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/49848/>
- Sentencia C-154/1997, de 19 de marzo, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- Sentencia 20001-23-21-000-1999-00756-01(1420-01)/2002, de 31 de octubre, contrato de prestación de servicios.
- Sentencia C-614/2009, de 2 de septiembre, contrato de prestación de servicios.
- Sentencia SU-070/2013, de 13 de febrero, protección laboral reforzada a las mujeres en estado de embarazo a partir de las distintas modalidades de alternativa laborales.
- Sentencia 68001-23-31-000-2010-00449-01(1807-13)/2014, de 13 de febrero, contrato de prestación de servicios.
- Sentencia C-171/2012, 7 de marzo, potestad de contratación otorgada a las empresas sociales del Estado para operar mediante terceros.
- Vega de Herrera, M. (2007). El contrato estatal de prestación de servicios: su incidencia en la función pública. *Prolegómenos: Derechos y Valores*, 10(19), 15-34. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/876/87601902.pdf>
- Wandurraga Malagón, N. (2015). *La Administración pública en el Estado social de derecho en Colombia* (Trabajo de especialización). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/7791/WandurragaMalag%c3%b3nNancy2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Woolcott Oyague, O. y Vargas Espitia, L. A. (comps.) (2016). *Problemas actuales del derecho privado y derecho laboral: reflexiones y propuestas*. Bogotá, Colombia: Ibáñez. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1451/Problemas%20actuales%20del%20derecho%20privado%20y%20derecho%20laboral.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

