

**ANÁLISIS DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN ENTIDADES DEL  
ESTADO EN EL MUNICIPIO DE QUIBDÓ PERIODO 2015-2017**

**SHIRLEY XIMENA AGUILAR MOSQUERA**

**ROCY MILENA MURILLO CORDOBA**

**Mg. JOAQUÍN ANDRÉS GALLEGO MARÍN**

**Docente Orientador**

**UNIVERSIDAD LIBRE PEREIRA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DIRECCIÓN DE POSGRADOS**

**ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO COHORTE 44**

**PEREIRA**

**2017**

**ANÁLISIS DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN ENTIDADES DEL  
ESTADO EN EL MUNICIPIO DE QUIBDÓ PERIODO 2015-2017**

**SHIRLEY XIMENA AGUILAR MOSQUERA**

**ROCY MILENA MURILLO CORDOBA**

**TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL  
TÍTULO DE ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**Mg Joaquín Andrés Gallego Marín**

**UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL PEREIRA  
ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**AGOSTO DE 2017**

**PEREIRA, RISARALDA**

**2017**

**NOTA DE ACEPTACIÓN**

---

---

---

---

---

**ASESOR**

---

**JURADO**

---

**JURADO**

Pereira, Risaralda, agosto de 2017

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	7
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	10
1.1. Formulación Pregunta de investigación .....	13
2. OBJETIVOS .....	14
2.1. Objetivo General .....	14
2.2. Objetivos Específicos .....	14
3. JUSTIFICACIÓN .....	15
4. MARCO REFERENCIAL .....	20
4.1. Marco Histórico.....	20
4.2. Marco Teórico .....	24
4.3. Marco Normativo .....	30
4.3.1. Marco Jurisprudencial.....	35
4.4. Marco Conceptual .....	38
4.5. Estado del Arte .....	43
5. DISEÑO METODOLÓGICO.....	47
5.1. Tipo de investigación .....	47

5.2.	Método de investigación .....	48
5.3.	Fuentes de Información.....	49
5.4.	Instrumentos de Recolección de Información .....	49
6.	ESQUEMA TEMÁTICO (Capítulos provisionales del informe de Investigación) .....	51
7.	PERSONAL INVESTIGATIVO .....	53
8.	PRESUPUESTO .....	54
9.	RESULTADOS E IMPACTOS ESPERADOS .....	56
10.	CRONOGRAMA.....	57
11.	BIBLIOGRAFÍA .....	58

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Antecedentes .....	43
Tabla 2 Personal Administrativo .....	53
Tabla 3 Presupuesto .....	54
Tabla 4 Cronograma .....	57

## INTRODUCCIÓN

El talento humano dentro de los diferentes Entes Estatales, son realmente las que dan vida a la denominada “administración pública”, siendo los encargados de conducir e innovar los procesos de consolidación de las normas que permiten el cumplimiento eficaz y total de los compromisos del Estado frente a los ciudadanos que hacen parte de ella.

Por lo tanto, es necesario mencionar que las cualidades, actitudes y aptitudes de los funcionarios, son la cara del Gobierno mismo ante la sociedad dentro de los fines públicos establecidos, respondiendo a una vocación casi que altruista, la cual soporta los valores de igualdad, moral, economía, eficiencia, celeridad, imparcialidad y publicidad. Pero, se ha visto que en nuestro país los empleados oficiales con contratos directos autorizados por medio de la Carta Magna de 1991 al Estado, como lo ha dispuesto que fuese la función pública, han sido reemplazados poco a poco por el uso desmedido de la figura conocida como “*contratos de prestación de servicios*”, los cuales por su naturaleza, deben ser utilizados de manera excepcional facilitando con esto el contribuir al cumplimiento de los fines. Se encontró que existe un incremento de la figura de prestación de servicios, eludiendo todos los criterios establecidos para realizarlos denotándose el traslado de la función estatal a particulares de forma preocupante.

Siendo deber del Estado, velar por el cumplimiento de la legislación existente en materia de la función pública y prevenir o sancionar toda clase de conductas que atenten en contra de ella. En palabras de Dromi, administrativista argentino “*En la realidad estatal signada por la hipermodernidad no alcanza sólo con hacerle una obra pública o venderle un suministro al Estado*”.

Para hablar sobre el análisis de los contratos de prestaciones de servicios en las entidades del Estado del Municipio de Quibdó, es importante hablar del fenómeno de la tercerización de las labores, el cual conlleva a la desvalorización del derecho al trabajo por contrato directo, ya que es a través de la prestación de servicios que el Gobierno puede dejar de pagar algunos deberes de protección a su trabajador, como son los denominados “parafiscales”, hecho que conlleva al agravio de los derechos de los trabajadores públicos de dicho municipio.

De acuerdo con lo anterior, para el presente trabajo se tiene como objetivo, identificar el nivel de incidencia de los contratos de prestaciones de servicios a la gestión en el municipio de Quibdó frente a los de procedencia de la contratación directa. Para ello se aplicó una investigación de carácter descriptiva, puesto que permite dar una descripción de las respectivas características del problema, y además de los objetivos presentados, en relación con la incidencia de los contratos de prestaciones de servicios a la gestión en el municipio de Quibdó, frente a los de procedencia de contratación directa, además de emplear el método de análisis y síntesis, logrando visualizar los limitantes y la jurisprudencia respecto a la contratación de servicios, dentro del período 2015-2017 en Quibdó.

Por eso buscamos a través de este proyecto determinar el impacto que tiene la contratación de prestación de servicios en el Municipio de Quibdó, describiendo las características, requisitos para realizarlas. Además, se tendrá en cuenta la jurisprudencia sobre el mismo. Es así, que la presente investigación socio jurídica, tiene como objetivo llevar a cabo el análisis del contrato de prestación de servicio en las diferentes entidades desarrolladas por el Estado, justificando entonces su realización en cuanto a la importancia que tiene para el Derecho Administrativo, puesto que hace posible la realización por parte de las Entidades del Estado de

sus objetivos, por medio de la Carta Magna, para adquirir los bienes, servicios o dar inicio a las obras, cumplimiento por ende con los proyectos aprobados por cada ente.

## 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Es necesario reconocer que, la contratación consiste en el principal instrumento de ejecución del gasto público estatal, siendo tal su importancia, para la consecución de los objetivos planteados a nivel socio económico de la administración pública misma. No obstante, y a pesar del gran impacto del gasto que se ejecuta a través de los diferentes contratos se debe reconocer la carencia de instrumentos legales efectivos que conlleven a una optimización y uso eficiente de los recursos asignados para la contratación estatal. Para ello, es necesario observar los diferentes tratados internacionales, Donde Colombia ha implementado diferentes puntos de vista, la Carta Magna, la cual relaciona los distintos principios básicos de protección en cuanto al ciudadano dentro de las dimensiones de trabajo ya sea como un derecho o como un deber, reconociendo que las empresas que hacen parte del sector privado en su mayoría utilizan este tipo de contrato (por servicios), pero con fines específicos y de forma esporádica, donde el Estado ha tratado de adecuar las mismas estrategias de contratación, pero en sí, incluso violando las condiciones establecidas para ello.

Además se puede afirmar, que a pesar del desarrollo de los avances normativos en relación con la materia de contratación, por parte de las diferentes cortes se ha dado pronunciamiento sobre el mismo donde se rechazaba este tipo de contratación, además de ello se resalta la variedad de dichos pronunciamientos tales como la crisis económica y laboral, la connotación socio económica, las cuales tienden a desplazar los mismos, generando una determinada conducta permisiva al seguir presentando dicho fenómeno.

Es así que Matallana (2013), afirma que el Estatuto de contratación estatal colombiano debería ser un estatuto dinámico, que se ajuste a las mecánicas administrativas de las entidades

que son por esencia cambiantes, siendo necesario eliminar trámites y exigencias que realmente aumentan los costos de los servicios estatales puesto que la regulación actual en este aspecto es estática y carece de reglamentación dinámica adecuada a las condiciones del mercado.

Unido a lo anterior, prevalece el hecho de que la mayoría de las contrataciones estatales tienen motivaciones de carácter personal, político u otras condiciones “especiales”, las cuales desdibujan la figura que el mismo Gobierno ha establecido, al romperse los procesos y leyes de contratación, no someterse a los diferentes procesos de concurso por méritos, considerando los mismos complejos y extensos, rompiendo en sí, todos los protocolos para acceder al mismo, donde se observa que la contratación por prestación de servicios y la contratación pública en el país conlleva en sí misma un sinnúmero de requerimientos, multiplicidad de leyes, normativas, y decretos a nivel nacional y regional, produciendo de tal forma, diferentes problemas a la hora de la legalización de un contrato en cumplimiento de un fin determinado con el Estado, los cuales desembocan en largos periodos para poder cumplir lo pactado, es decir realizar las licitaciones, la aprobación de las mismas, así como otros factores trascendentales.

Declaraciones realizadas el día 13 de octubre de 2015, por parte la FM, emisora a nivel nacional, con respecto a algunas empresas que hacen parte de la dilatación del patrimonio económico de la Nación, fenómeno presentado comúnmente en los diferentes departamentos, dentro de las cuales se destacan: Superintendencia de Sociedades, fondos de empleados, sindicatos de trabajadores, las personas jurídicas que ofrecen servicios de vigilancia privada, las entidades ambientales que defienden y protegen el medio ambiente y los recursos naturales renovables, entidades sin animo de lucro ya sea deportivas o de partidos y movimientos políticos, las juntas de acción comunal, las corporaciones, las asociaciones y además aquellas fundaciones relacionadas con actividades en comunidades indígenas, las cooperativas de trabajo asociado, las

asociaciones y las fundaciones que buscan cumplir las respectivas actividades propia de las diferentes públicas con participación de particulares y así mismo aquellas entidades sin animo de lucro de las personas que están en condición de discapacidad.

Ahora bien, en el Municipio de Quibdó, se ha observado un incumplimiento en cuanto al objeto contractual de la prestación de servicios profesionales y además de apoyo de gestión, que han sido causadas por la procedencia de contratación directa, generada por la falta de vigilancia por parte del supervisor de la ejecución del contrato y la falta de idoneidad del contratista e insumos para el desarrollo del objeto, dando como consecuencias detrimento al erario público, retraso en las metas y persistencia establecidas en el plan de desarrollo. Con respecto a la jurisprudencia realizada por el Consejo de Estado, en relación con el principio de la seguridad jurídica, la legalidad, el debido proceso y además el proceso de igualdad, se puede entender que a los ciudadanos se les es permitido exigir los respectivos derechos laborales en cualquier momento, con el propósito de que sus derechos fundamentales no se vean vulnerados. Por otra parte, El cambio de jurisprudencia y el agotamiento de las etapas procesales, desarrolladas en un determinado proceso de nulidad y restablecimiento del derecho han permitido que al demandante se le pueda reconocer de forma positiva sus distintas pretensiones.

Por lo anterior, por medio del desarrollo del presente trabajo se pretende implementar la realidad de la contratación pública por medio de la modalidad de prestación de servicios, la injerencia frente a los contratos directos, y todos los pormenores alrededor de la misma, como lo son las clausulas negociables, importancia, contraprestación, términos de ejecución y garantías previa y contractual del servicio, entre los años 2015 a 2017 en el Municipio de Quibdó.

La presente formulación de investigación se propone desarrollar a partir del carácter teórico, tomando los principios rectores del derecho laboral, el análisis de la normatividad y la

jurisprudencia existente que ha reconocido de una forma u otra los derechos laborales en Colombia. De igual forma, se implementaran aquellos aspectos importantes tales como: históricos, sociales y jurídicos, teniéndolos en cuenta tanto a nivel regional como a nivel nacional, destacando de tal forma aquellas características de los diferentes contratos por prestación de servicios, y de igual forma su aplicabilidad en el Estado. Se busca también el poder determinar la incidencia de la contratación por prestación de servicios y el monto que abarca de acuerdo con el presupuesto en el marco de las entidades estatales del municipio de Quibdó y de igual manera poder analizar las respectivas implicaciones que tiene el sostenimiento de esta figura dentro de una cultura que sea eficiente, transparente y eficazmente administrativa y publica.

### **1.1. Formulación Pregunta de investigación**

¿Cuál es la incidencia de las cláusulas negociables, importancia, contraprestación, términos de ejecución y garantía de los contratos de prestaciones de servicios a la gestión en el municipio de Quibdó frente a la procedencia de la contratación directa celebrados durante el período 2015 al 2017?

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. Objetivo General**

Identificar el nivel de incidencia de los contratos de prestaciones de servicios las cláusulas negociables, importancia, contraprestación, términos de ejecución y garantía de los contratos de prestaciones de servicios a la gestión en el municipio de Quibdó frente a la procedencia de la contratación directa celebrados durante el período 2015 al 2017?

### **2.2. Objetivos Específicos**

- Generar aproximaciones teórico-conceptuales que se han creado sobre el tema de la contratación estatal en los contratos de prestaciones de servicios en el municipio de Quibdó.
- Analizar el manejo de contratación por servicios en el Municipio de Quibdó durante el periodo 2015-2017, con el fin de estimar las formas jurídicas y medios argumentativos con los cuales se han construido las cláusulas negociables, importancia, contraprestación, términos de ejecución y garantía de los contratos de prestación de servicio.
- Desarrollar comparaciones y explicaciones por medio de la jurisprudencia del tribunal administrativo de Quibdó, de los limitantes que se presentan al realizar la contratación de prestación de servicios en entidades del Estado en el municipio de Quibdó.

### **3. JUSTIFICACIÓN**

El presente proyecto se realiza con el fin de identificar el nivel de incidencia respecto a las cláusulas negociables, importancia, contraprestación, términos de ejecución y garantía de los contratos de prestaciones de servicios a la gestión en el Municipio de Quibdó frente a la procedencia de contratación directa celebrados durante el periodo 2015-2017, puesto que se ha notado que este tipo de celebración de contratos por modalidad de servicios, es más común de lo que se cree, ya que les permite a los empleadores de una u otra forma “desconocer” las garantías que derivan de un contrato directo, como lo son las prestaciones sociales, el derecho a una indemnización, estabilidad laboral, entre otros factores, repercutiendo en la economía de los contratados, ya que al existir altos índices de desempleo, aceptan este tipo de vinculación, donde por lo general su jornada laboral es mayor a las ocho horas legales establecidas, además de tener que realizar actividades que no se encuentran determinadas por medio del contrato y en la mayoría de los casos, contando con el salario mínimo legal vigente, sin que esto le permite a su vez que se le reconozca el derecho a un trabajo digno de una u otra forma.

De igual forma, otro de los factores que predominan dentro de la contratación estatal y en la modalidad de servicios, es que en varias ocasiones intervienen contratantes, contratistas y demás de esta actividad administrativa, donde se trata de ajustar al marco normativo vigente, pero dilatándose a través de la ejecución de planeación de proyectos, estudios previos, presupuestos, afectando finalmente tanto los fines y objetivos a desarrollar durante los diferentes

períodos de los gobernantes como los recursos destinados para ellos, notándose principalmente en pasivos o déficit económicos y obras o servicios inconclusos.

Se puede decir, que para la Corte Constitucional el desarrollo de los derechos laborales y el reconocimiento de los mismos, es de gran importancia puesto que este supera aquellos aspectos técnicos de los contratos mismos, buscando de tal forma el bienestar de los trabajadores sin vulnerar los respectivos requisitos constitucionales en los mismos, dichos requisitos pueden ser el derecho a la seguridad social y el pago de las prestaciones sociales de una forma adecuada, de allí se puede inferir que la supremacía de la realidad ha sido reconocida por medio del precedente de la Corte, donde se entiende que los contratos de prestación de servicios deben ser adecuados a sus respectivas características y que además el contrato de trabajo debe estar compuesto por los tres requisitos esenciales, estos son: el derecho a una remuneración a la compensación salarial; un horario de trabajo definido puesto que muchas veces es superior a las ocho horas legales y como tercer requisito la relación de patrono/trabajador con una supervisión de forma constante. Por lo tanto es de gran importancia reconocer a aquellos derechos que son generados a partir de un trabajo digno y otros que son adquiridos por parte del empleado, fijándose diferentes mecanismos para su reconocimiento por parte de los jueces competentes y prime entonces la verdad ante el tecnicismo que es aprovechado en algunos casos por muchos funcionarios estatales.

Podemos ver a través de Villegas (2005), que *“la extensión de esta modalidad de vinculación, adquirió por ende una determinada dimensión significativa, atestiguando el primer censo de los maestros y funcionarios del sector educativo, que en el año 1991 se mostraba un total de 243.393 empleados, de donde se demostraba que 21.920 eran contratistas”* (Villegas, 2005). Con ello se refiere, que luego de la declaración de la Carta Magna de 1991, el contrato de

prestación de servicios tenía impregnado “*una situación más desfavorable tanto desde el punto de vista económico como regulativo. La Corte estima que deben distinguirse con nitidez dos pasos: el primero, es el relativo a considerar que bajo el ropaje de un supuesto contrato administrativo de prestación de servicios se disfraza una relación de trabajo; el segundo, postula que esta relación de trabajo, a su turno, debe ser sustituida por una relación legal y reglamentaria propia de la función pública*” (Contrato de la carta magna, 1991).

Dentro del punto de vista normativo, es decir, las leyes, jurisprudencia establecida, como se ha presentado la aplicabilidad de dichas leyes dentro de la contratación por prestación de servicios en el municipio de Quibdó entre los años 2015-2017, el problema objeto de estudio considera que el ordenamiento jurídico y los intervinientes de contratación estatal han limitado en muchas ocasiones el concepto de planeación, sin brindar una importancia real a las etapas, verificando desde los términos de ejecución, cláusulas negociables, importancia, contraprestación, garantías, entre otros, no considerando con lo anterior que el contrato mismo, es una herramienta para su servicio, la cual permite tener presente el cumplimiento en los fines establecidos por parte del Estado, entre los cuales se destaca la equidad, que se debe ver reflejada entre los trabajadores contratados de forma directa por los entes gubernamentales frente a los de prestación de servicios.

Entonces, la administración debe establecer normatividad y requisitos para lograr los fines establecidos, basados en características o requisitos que generen el cumplimiento de ellas, regidos por: idoneidad, responsabilidad, planteamiento de objetivo y metas, compromiso e interpretación de las normas, a su vez que adoptando los procedimientos y compromisos para que se realicen o desarrollen los procesos con transparencia y pulcritud del manejo de los Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión del Municipio de

Quibdó, como causal de procedencia con la contratación directa, se brinde de forma correcta y oportuna satisfacción de la necesidad.

Para ello, el presente estudio es de gran relevancia dentro del derecho administrativo, teniendo en cuenta que todas las entidades del Estado posee diferentes formas para realiza sus funciones, haciéndolo mediante el personal que es llamado planta, es decir, aquellas personas que se encuentran nombradas, ya sea por medio de un contrato de la figura de la carrera administrativa o bien, por medio de un contrato estipulado en la Ley 80 de 1993, ya que en la actualidad se denota en las entidades del estado una determinada situación que debe entonces ser analizada a partir de los estudios y tratados, un ejemplo de ello es el caso de la simulación de convenios laborales a través de los servicios profesionales prestados, dicha situación se puede ver reflejada cuando los entes no formalizan el empleado, a pesar de ser necesario el personal de planta dentro de las instituciones, se llevan años contando con diversos empleados con este tipo de contrato, ocasionando de alguna forma, una vulneración de sus derecho laborales y además de evasión de los respectivos pagos por prestaciones sociales, puesto que estas deben ser realizadas y/o asumidas por el prestador del servicio, es decir el empleador.

*“Es de resaltar que la disponibilidad de establecer la necesidad de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la administración municipal se determina como modalidad de selección para cumplir la satisfacción en el Municipio de Quibdó, ya que dentro de la planta de personal de la administración no cuenta con personal profesional, idóneo y capacitado que pueda ejecutar dicha contratación o disposición se haya determinado necesaria para la celebración de este pretendido contrato”. (Palacios, 2009, Pág. 38)*

Por tanto, a través de un enfoque teórico, jurisprudencia, normativo, conceptual y por medio de una investigación de carácter descriptivo, basados en el método de análisis y síntesis, teniendo como fuente los datos generados y sustraídos de informes realizados por parte de la Gobernación de Chocó, Alcaldía de Quibdó, Contraloría Nacional y Departamental, buscaremos

reconocer el manejo de la contratación de servicios en el Municipio de Quibdó entre el período 2015-2017, generando conclusiones y recomendaciones sobre el mismo. Para la realización del trabajo, se hizo una revisión y análisis documental, entendido según Muñoz (2011)

*“Como la investigación que se concentra en la recopilación de fuentes documentales, y tiene como propósito obtener antecedentes ya existentes y asentados en documentos sobre el tema que es objeto de estudio, para luego complementar, refutar o derivar, en su caso, en nuevos conocimientos” (Muñoz, 2011).*

Ahora bien, después de detectados los anteriores factores, se realizó la caracterización de los mismos, a través de la información recopilada en el estudio de normas y en las investigaciones de los autores consultados y que se mencionan en el Estado del Arte. Culminada dicha fase, se establece el impacto de los factores de incidencia de las cláusulas negociables, importancia, contraprestación, términos de ejecución y garantía de los contratos de prestación de servicios a la gestión, principalmente en el Municipio de Quibdó, Departamento del Chocó para el periodo 2015-2017, tomando para referencia las ejecuciones presupuestales de las entidades dentro de dichos periodos, además de los informes de gestión.

A su vez, se pretende a través del desarrollo de los marcos histórico, teórico, conceptual, destacar las diferentes posturas sobre la contratación estatal tanto de forma directa como por prestación de servicios, siendo esta herramienta clave para la gestión y cumplimiento de los fines estatales.

## 4. MARCO REFERENCIAL

### 4.1. Marco Histórico

Al hablar de contratación estatal, debemos remitirnos históricamente al compendio de derecho administrativo de 1897 con Maurice Hauriou, el cual dio origen a la reflexión contemporánea sobre los contratos de la administración, dentro de la cual los juristas más destacados de Francia plantearon como objetivo fundamental la construcción de un dogma del contrato estatal sobre la teoría del servicio público. Donde, la contratación pública es un concepto autónomo, siendo considerado el mismo como acto administrativo o de la denominada contratación privada. Es así que Castro (2010), explica que:

*“El Estado como persona jurídica tiene la facultad de contraer obligaciones por ello pueden encontrarse antecedentes remotos de contratos celebrados por el poder público, en el texto de contratación estatal de Carlos Castro Cuenca y otros, desde n el derecho romano y las monarquías medievales, por ejemplo: en la ley 5 del título 5 de la partida 5 de las siete partidas, y en la ley IV del título XIV de la novísima recopilación pueden encontrarse disposiciones dedicadas al régimen de las almonedas (contratos celebrados por los alcaldes)”(Castro, 2010).*

De lo anterior podemos reconocer que debido a las exigencias cada vez más frecuentes por parte del Estado y la sociedad misma, se concibe una evolución, caracterizada por los cambios legislativos en materia de regulación, y la paulatina asimilación de la doctrina de la naturaleza especialmente a lo referente a negocios jurídicos.

En nuestro país se ha denotado un reconocimiento de la contratación frente a la evolución misma de la jurisdicción contenciosa administrativa, donde, el artículo 73.1 de la ley 167 del año

1941 expone la prohibición en cuanto a que las resoluciones por parte de las autoridades se originaran por medio de un contrato que es acusado ante la jurisdicción contenciosa. Más adelante se pudo también observar que artículo 1 acto legislativo 1 de 1945 realizó la eliminación de la competencia de la corte suprema de justicia con el fin de poder conocer las diferentes controversias originadas por medio de los contratos que son suscritos por parte de la administración. De igual forma con el decreto 528 de 1964 pasó a ser parte de los tribunales administrativos y del consejo de estado ciertos contratos administrativos.

La evolución de la contratación en Colombia surge de la necesidad del Estado de ser funcional a la hora de acceder a todos sus recursos, donde el poder convenir con los particulares la provisión de los bienes para atender la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos es primordial, puesto que las funciones del Estado cada vez se mostraban más complejas para la estructura que buscaba armarse y las necesidades por atender, exigiendo de tal forma mayores esfuerzos y además recursos, que en consecuencia obliga al estado a tener que contratar con empresas particulares la realización de diferentes obras, provisión de bienes y otras diversas actividades que por burocracia no se podía ejercer ni tampoco cumplir. Es allí, donde el contrato administrativo se denominó desde sus inicios como una determinada materia alejada del derecho común, principalmente por aquella inclusión de las cláusulas exorbitantes que tienen como objetivo buscar el logro del cumplimiento de los fines de la dicha administración pública, por tanto, a causa de la inexistencia del derecho administrativo, cuando el estado debía contratar, esta estaba en igualdad de condiciones con el particular, donde se implicó a la sujeción al derecho privado.

Esto cambió a partir de la revolución francesa, con el nacimiento del derecho administrativo. Sin embargo, la existencia de dos categorías de contratos como lo fueron: el

administrativo y privado de la administración, generó que fueran jurisdicciones distintas las que reconocieran las diferentes posturas y controversias que surgían de los mismos. Es así que los contratos de tipo administrativo se encontraban sometidos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y los privados frente a una jurisdicción común.

Ahora bien, al hablar de tipos de contratos en Nuestro País, es necesario mencionar que por parte del Estado existen dos tipos: directo y por prestación de servicios. Este último, el cual es el motivo de nuestro estudio, se hace necesario referirnos al mismo como un contrato que no posee los mismos requisitos que son establecidos por medio del contrato laboral normal, puesto que cuando se considera servicios, la obligación por parte del contratado es la de realizar la labor pactada a cambio de una determinada remuneración, sin tener que implementar un determinado horario, o subordinar de manera permanente a su empleador. Donde, es común denotar que algunas empresas para eludir el pago de Aportes Parafiscales y de Seguridad Social, contratan bajo la modalidad de prestación de servicios, puesto que la labor realizada por medio de los contratistas permite la consecución de los objetivos de la empresa y por medio de la misma se considera que se está teniendo una “relación laboral”.

Entonces, al denominarse “por servicios”, se debe tener en cuenta que, se celebran por un tiempo determinado exacto, puesto que se rigen por una legislación civil sin que la misma genere una relación laboral ni el pago de prestaciones sociales. Es así que se ha buscado por parte del Gobierno nacional, el abordar y considerar los contratos estatales como de “gran importancia”, ya que se pretende a través de ellos ser eficiente, eficaz la gestión pública, donde se demuestre que es instrumento útil a través de la normatividad. Lo anterior lo podemos observar a través de la Sentencia de la Corte Constitucional C154-97, MP Hernando Herrera Vergara, donde:

*“Un contrato de prestación de servicios era la actividad independiente desarrollada, que puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.” (Herrera, 1997).*

A su vez, el Consejo de Estado, MP Libardo Rodríguez Rodríguez, sentencia del 16 de mayo de 1991, expediente 1323, aclaró que:

*“A pesar de que ni el Código Civil, ni el Código de Comercio, definen lo que debe entenderse como contrato de Prestación de Servicios, pero revisado el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y la concepción tradicional que se ha tenido de aquel, puede afirmarse, que son aquellas actividades en las cuales predomina el ejercicio del intelecto y que han sido reconocidas por el Estado” (Rodríguez, 1991).*

Por otro lado, el consejo de estado, por medio de la sección II de la sentencia del 18 de mayo 2011, señaló de manera puntual las características marcadas dentro un determinado contrato de prestación de servicios y la relación laboral, expresadas a continuación:

*“...Bajo las anteriores precisiones se ha concretado el tratamiento jurisprudencial de los contratos realidad, donde se puede concluir por medio de su configuración, que constituye un requisito muy importante para poder demostrar la existencia de una determinada relación de trabajo, donde el interesado debe acreditar de forma incontrovertible los tres elementos de la relación laboral, tales como: la prestación personal del servicio de manera permanente, la remuneración respectiva y la subordinación y dependencia en aquel desarrollo de la función pública, donde no quede alguna duda respecto al desempeño del contratista en las mismas condiciones que cualquier otro servidor público, siempre que la subordinación que se ejecuta no este enmarcada en una relación de coordinación entre las partes para el desarrollo del contrato, en cuanto a las particularidades de la actividad para cual fue escrito” (Sección II de la sentencia del 18 de mayo 2011).*

En nuestro país a través del doctor Meléndez y su dedicación para conocer y dar claridad a la contratación estatal, las tareas públicas que están alrededor de las mismas para dar viabilidad a los requerimientos dados, que dentro del contexto del estado social de derecho, de la contratación estatal como uno de los instrumentos de desarrollo social y además crecimiento económico, de acuerdo con los postulados de la moralidad, la transparencia, la igualdad, la

publicidad y la economía que son expresados en el artículo 209, donde busca ser una determinada herramienta que sea aplicada día a día a las tareas contractuales, relacionando de tal forma s contenido riguroso y arduo análisis.

## **4.2. Marco Teórico**

La presente investigación se asienta sobre las variables de Contratación estatal, enfáticamente, en contrato de prestación de servicios. Por tal razón, se expondrá el fundamento teórico.

Primeramente, es importante que se reconozca el concepto del sistema patrimonialista, el cual está relacionado con los cargos públicos como una propiedad privada, según Benítez (2005) este sistema es como considerado como *“un bien de un gobernante o político que se puede comprar o heredar o que es susceptible de estimación económica”*. De acuerdo con ello, el sistema de patronazgo hace referencia a la concepción de que la totalidad de los cargos públicos deben ser desempeñados por personas adeptas al movimiento político, obteniendo de esta forma la victoria electoral o de otra forma detente el poder, es decir que aquellos funcionarios no son necesariamente seleccionados entre los más capaz o los que tienen mejores y mayores méritos, sino más bien entre los funcionarios que poseen mayores influencias y mejores padrinos.

Con ello podemos observar que, por medio de la existencia de la legislación amplia en relación con la función pública que regula aquel tema del servicio civil en Colombia, se institucionalizo una práctica de carácter gubernamental que va en contravía al orden constitucional y legal, utilizando el contrato de prestación de servicios, que está fundamentado en el sistema de patronazgo y clientelismo político como un distintivo mecanismo para mostrar

el agradecimiento a los partidos de tal modo que apoya a los políticos.

Según el decreto 2400 de 1968, se entiende por empleo “*el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente que deben ser atendidas por una persona natural*”. Donde, el empleo es el eje de la función pública, constituida por el conjunto de arreglos institucionales articulados que busca la gestión del empleo público y las personas que integran el mismo, regulado por normas escritas o verbales, políticas de orden implícito, actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos dentro del marco de una administración pública eficiente al servicio del interés de los ciudadanos.

No obstante, las distintas iniciativas que se han desarrollado en el transcurso del tiempo, con el objetivo de poder implementar un servicio civil profesional, que ha demostrado pocos adeptos y múltiples dificultades, lo que lleva a una consideración urgente de reestructurar dentro de la denominada carrera administrativa dentro de un fuerte sistema con distintos rasgos de patronazgo y por otro lado el clientelismo político, generando como resultado la falta de la voluntad política y además una praxis administrativa que está en contra de la normativa, que demuestra las falencias y el falta de fortalecer la estructura funcional del estado que se genera por la meritocracia y dentro el empleo público, y de igual forma una burocracia de profesionales que son pocos estables, un sistema de empleo que está al servicio del poder político y además una gran normatividad que está al frente de la función pública puesto que es paralela a aquella presencia de los determinados esquemas tradicionales que han sido heredados de la colonia, o de otro modo incrustados en la realidad estatal, dando origen a la consolidación de las respectivas prácticas administrativas que son adversas, paralelas y también contrarias a la ley y por ende el reglamento y contratos de prestación de servicios que han sido utilizados de manera irregular por

parte del Gobierno nacional, esto se ve reflejado en una configuración débil en cuanto a la cultura de la eficiencia y la eficacia que están dentro de la administración pública, de acuerdo con ello es importante realizar una aclaración acerca de los contextos de la misma, que ha sido generado por la influencia de la ola de la nueva gestión pública y además la estructura administrativa.

Es necesario reconocer, que al hablar de Contratación Estatal, se entiende este como uno de los principales medios utilizados por los entes del gobierno, con el único fin de brindar cumplimiento a los diferentes planes y programas establecidos, en procura de alcanzar los fines del Estado. En el país, se encuentra regulado mediante las leyes 80/93 y 1150/2007 los cuales hacen parte del denominado Estatuto General de la Contratación, donde se establecen las condiciones para celebrar un contrato con las entidades estatales y las diferentes modalidades de selección de los contratistas.

Ahora bien, al referirnos a la Contratación Estatal y el contrato de prestación de servicios Schmidt (2003), explica con respecto a la organización administrativa y el derecho de la organización, que el mismo se entiende de las mismas que es *“la forma en que el Estado adquiere existencia como sujeto capaz de decidir y de actuar bajo la premisa de que la función administrativa está canalizada por medio de organizaciones y estructuras”*.

Con respecto a la organización por parte del Estado, se puede describir por parte de Schmidt una determinada reestructuración de tres principios, estos son: la sujeción del ordenamiento a los derechos fundamentales; el sometimiento de la Administración a la ley y al derecho y la vinculación de la administración a una determinada garantía en cuanto a la tutela judicial, basándose entonces en la reconstrucción del derecho administrativo en Alemania, trascendiendo en el ordenamiento jurídico de tal forma que se impacta todos los sistemas

jurídicos generados en relación a la tradición europea. Por lo tanto, Schmidt – Assmann reflexiona acerca de la forma y la sistematización del derecho administrativo, abarcando diferentes opciones que son importante en cuanto al estado de derecho y la democracia como opciones que hacen parte de la constitucionalidad y de las diversas funciones de la administración y el papel fundamental del derecho administrativo, demostrando la autonomía que debe poseer la administración pública como una organización, el sistema de la acción administrativa, donde se podrá concluir con una propuesta del desarrollo y evolución generada por el derecho administrativo europeo.

De igual forma, Schmidt demuestra el impacto y aquellos efectos respecto al modelo jurídico y político del Estado, proclamando la ley fundamental de Bonn, es decir el estado constitucional y la democracia de derecho, que es generada por medio del ordenamiento jurídico y político, los cuales se basan principalmente en valores, principios, y reglas que dan información a todo el sistema jurídico, donde se genera grandes innovadores propuestas en relación al derecho de la organización, el procedimiento administrativo, el control que ha sido ejecutado por parte de la administración, donde se replantea el derecho público del modelo constitucional existente.

Por tanto es importante destacar los distintos alcances de la configuración de los derechos fundamentales que han sido proclamados dentro de la carta magna del año 1991, donde se excede aquellas formulaciones de forma general que son desarrolladas tradicionalmente, realizando una aplicación directa de estos dentro del derecho administrativo, esta son las que se denominan potestades administrativas, organización administrativa y procedimiento administrativo, de acuerdo con ello, los principios e instituciones nuevas del derecho administrativo que se desarrolla actualmente tales como: el principio de proporcionalidad dentro

de la actividad administrativa, las administraciones independientes o la participación ciudadana dentro de los procedimientos administrativos, los cuales tienen sus fundamentos y alcances en los propios derechos fundamentales, marco esencial e imprescindible de los ordenamientos jurídicos contemporáneos, donde se encierran los elementos clave de un moderno derecho público.

Cabe anotar, el reconocimiento que se debe emplear en concordancia con la reconstrucción dogmática o la sistematización del derecho administrativo, donde se origina diferentes regulaciones sectoriales en relación al derecho administrativo, esta son, la regulación ambiental, la enérgica o la urbanística, como una de las fuentes para reflexionar jurídicamente realizada por Schmidt – Assmann. De acuerdo con ello, la organización del estado en relación con la contratación ha reconocido algunas particulares, tales como: primeramente, tienen como objeto la búsqueda de la imparcialidad, segundo, la independencia de cada accionar logrando que el campo de acción sea más amplio a expertos externos, cuando su actuar no solo se extiende a la simple representación y defensa de los intereses particulares; y los entes locales, a través de su autonomía local, buscan proteger su independencia frente a los intereses generales de ámbito superior, determinando su componente corporativo-participativo, siendo el sujeto de la legitimidad.

Además de ello, el estado debe entonces tener la responsabilidad de garantizar una adecuada justificación en relación a la contratación de servicios ejecutados, donde se tiene como objetivo por medio de las intervenciones previas o posteriores se puedan habilitar las acciones, ajustando entonces el estatus de los actores privados a su función, imponiendo vinculaciones para compensar una respectiva falta de control del contenido de la decisiones por su parte. Al respecto, es importante dar a conocer que organización administrativa es impensable, es decir no

tiene normas legales que la estructuren y le generen estabilidad; por otro lado, la ley es también una garantía de la racionalidad y de la sistematización que proporciona una legitimidad democrática.

Por consiguiente, la crisis social que origina el libre cambio ha hecho que se replantee el papel que debe cumplir el estado, donde ha tenido que pasar de un espectador convertirse en un protagonista del accionar de contratación, asignando de tal forma la función de satisfacer las necesidades básicas que son demandadas por la ciudadanía, donde es necesario abarcar la falta de interés de los particulares en acometerlas, ya que no son rentables o requieren grandes sumas de dinero con respecto al montaje de la infraestructura requerida para su prestación.

Es entonces como al convertirse en un estado prestador, se aumenta de manera significativa el tamaño de su estructura y de igual forma el número de actividades que están a su cargo, esta prestación debe ser garantizada por medio del punto de vista monopolista, de forma directa o por el contrario por medio de concesiones, de allí el modelo del estado intervencionista genera la cualificación del estado de derecho como un estado social del derecho, de tal forma que legitimación en relación de la organización política de la sociedad ya no se genera solo por la sujeción de las autoridades que estudian el poder al principio de legalidad y que además exigen a las mismas que se realice una orientación a la actividad de la realización de los objetivos esenciales de aquella persona humana que permite de tal forma realizar como individuo y en su vida en sociedad. Esta nueva condición del Estado da inicio al modelo intervencionista, llevándolo a una crisis en relación a la sostenibilidad fiscal y el cumplimiento eficaz y eficiente de sus funciones, donde el Estado se ve obligado a realizar un nuevo modelo de administración que tenga como objeto garantizar la realización de los postulados del estado social, donde la ciudadanía debe estar dispuesta a renunciar, de manera se pueda lograr que las prestaciones

demandadas por ella se satisfagan de manera eficaz y eficiente, dentro de un marco fiscal sostenible. Es por tanto este un gran reto, que da respuesta por parte del estado contemporáneo a la atribución al estado de la garantía de la prestación de los servicios que son propuestos por la población, donde se libera la obligación de asumir la prestación, trasladándose a los particulares, donde se reserve la potestad reguladora, que se emplea para forzar a los prestadores a brindar un acceso universal a aquellos servicios , evitando de tal forma las prácticas monopolísticas de abuso de posición dominante, de acuerdo con los derechos de los usuarios.

Por ello, se debe resaltar que aunque el balance de las transformaciones recientes que ha realizado el estado social de derecho para poderse adaptar a la globalización y la regionalización, puede formarse como sombrío, ya que se ha evidenciado un retroceso en las conquistas por parte del estado social y democrático, o por lo menos poniéndolo en riesgo, no se puede olvidar entonces que a pesar de estas transformaciones de los instrumentos y las maneras de regular, el estado sigue siendo el que tiene principalmente la responsabilidad general de garantía.

#### **4.3. Marco Normativo**

Para hablar de normatividad sobre el contrato de trabajo por prestación de servicios, inicialmente podemos decir, que el trabajo se ha fundamentado como una manera de poder conseguir el sustento para una persona y al mismo tiempo y en algunos casos su familiar, obteniendo así una mejor calidad de vida, desarrollada por medio del intercambio de servicios por una suma de dinero. Por tanto, la naturaleza se conoce entonces como un acuerdo entre dos personas que poseen diferentes intereses en relación a su profesión, técnica o el desarrollo de una determinada tarea impuesta el uno sobre el otro con el fin de recibir una prestación.

Para López (2010) el contrato de trabajo es definido como:

*“el concierto de dos o más personas con intereses distintos para crear, modificar o extinguir una relación jurídica, es la fuente más rica del derecho y de las obligaciones, y el de trabajo, representa el más utilizado y frecuente de todos los contratos por que según expresión de Cabanellas “es el que permite vivir a la gran mayoría de los hombres”. Constituye además, fuente importante de las obligaciones, como el cuasicontrato, el delito y la ley, según lo establecido dentro del artículo 1494 del código civil colombiano” (López, 2010).*

Uno de **los artículos** que permite visualizar la intención de la presente investigación, es el **53**, el cual menciona la denominada primacía de la realidad sobre cualquier “negocio” que la vida jurídica haya tenido lugar, como lo expresa:

*“El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: igualdad de oportunidades para los trabajadores, remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, estabilidad en el empleo, irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, facultades para transigir y conciliar sobre derecho inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, garantía a la seguridad social, la capacitación, adiestramiento, y el descanso necesario, protección especial a la mujer, la maternidad y al trabajador menor de edad”. (López, 2010).*

De igual forma, a través del **Decreto Ley 150 de 1976, Artículo 138**, se pueden observar las disposiciones para la celebración de contratos entre el Estado y sus entes descentralizados, donde se conciben las dos modalidades de contratación: directa y por prestación de servicios. En el mismo se observa cada una de las características y regulación dentro de la aplicabilidad, lo cual nos permite reconocer que el Estado posee libertad para realizar cualquiera de estos dos tipos de contratación, más esa libertad no debe reflejarse en el incremento de contratación por

prestación por servicios, siendo en muchos casos estos reflejo de una necesidad constante por parte de la administración misma, por lo cual debe ser un puesto permanente y el tipo de contrato debe ser directo.

A su vez, el **Artículo 139**, del decreto anteriormente mencionado, nos permite dimensionar lo que representa el contrato de prestación de servicios, donde se consideran servicios: la asesoría o asistencia de cualquier clase; realización de estudios, distintos de los de obras públicas, representación judicial y rendición de conceptos. Su importancia dentro del desarrollo de la presente investigación consiste en verificar a través de los informes de gestión, si los contratos en Quibdó durante el periodo 2015-2017, se encuentran dentro de estas condiciones plenamente identificadas o se está violentando, permitiendo que para cualquier otra labor establecida se realicen.

Por medio del **Artículo 141**, se determina que las personas naturales vinculadas por contrato de prestación de servicios deberán pagar sus prestaciones sociales y solo tendrán derecho a sus emolumentos convenidos, es decir, el pago pactado. Donde, en muchos casos representan demandas al Estado, demostrando un “vínculo laboral” y se exigen que sean cancelados no solo los parafiscales, sino liquidaciones sobre dicha obra/labor o asesoría prestada.

Con el **Decreto Ley 222 de 1983, Artículo 16. Numeral 3**. Conocemos la naturaleza y clasificación de los diferentes tipos de contratos. Siendo parte de ellos contratos administrativos y nuestro objeto de estudio, los de prestación de servicios. En el mismo, se reconoce la competencia de los litigios resultantes de dichos contratos dentro de la Justicia Contencioso Administrativa.

Cada ente territorial posee una autonomía para celebrar contrataciones, esto lo podemos encontrar en la **Ley 1333 de 1986** o Código de régimen municipal. Donde, en cabeza del alcalde

según el **Artículo 132**, se podrá nombrar y remover libremente a los empleados de su oficina, dentro de todas sus dependencias puede entonces nombrar a los que son de planta y los por contratación por servicios. Ahora bien, es necesario para esto, tener en cuenta el Estatuto General de Contratación de Administración Pública o **Ley 80 de 1993**, donde el **artículo 24** habla del principio de transparencia a la hora de contratar numeral d, donde la prestación de servicios profesionales pueden solo ser encomendados sobre a unas determinadas personas ya sean naturales o jurídicas o además sean para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas. Es entonces como en Quibdó se habla de la transparencia estatal, donde en el desarrollo del presente trabajo se podrá identificar si es una realidad o es más bien una muletilla a la hora de poder llevar a cabo estas contrataciones.

Con el transcurrir del tiempo, se han realizado distintas modificaciones de la **ley 1180 de 1993**. Una de ellas es la **ley 1150 de 2007**, donde se contemplan las distintas modalidades de selección, licitación pública para la escogencia por prestación de servicios, complementándose la misma con la **ley 1474 de 2011**, que a través de sus normas busca fortalecer los mecanismos de prevención, investigación, sanción de actos de corrupción y efectividad del control de la gestión pública e inhabilidades. Pues se habla frecuentemente a nivel nacional de malversación de fondos, corrupción entre otros por medio de contratación estatal modalidad prestación de servicios.

Es por ende la carta magna una de las excepciones al empleo público en donde, el tenor de lo que está estipulado en el artículo 123, específicamente en el inciso final donde se establece que *“La ley determinara de tal forma el régimen aplicable a aquellos particulares que temporalmente desarrollan diferentes funciones públicas y por tanto regulara su ejercicio.”*

En entonces a través del Decreto 222 de 1983, que se da prohibición a la celebración de contratos de prestación de servicios en cuanto al ejercicio de diversas funciones administrativas, salvo aquella autorización por parte de la Secretaria de administración pública de la presidencia o de la dependencia, aplicando solo para poder ocupar un determinado cargo con funciones similares a las han sido asignadas, ya sea en todo, en una parte o en varios empleos de la planta de la entidad contratante (Artículo 63).

El **decreto 1737 de 1998** expide las respectivas medidas relacionadas con austeridad y la eficiencia de los compromisos que han sido asumidos por aquellas entidades públicas, manejando de alguna manera los recursos públicos, por tanto los contratos de prestación servicios ya sean con personas naturales o jurídicas, solo se podrán celebrar cuando no haya una existencia del personal de planta y que además tengan la capacidad para ejecutar las diferentes actividades que se contratan.

Por otro lado, el **Decreto 1950 del año 1973**, advierte que por ningún motivo se permite la celebración de contratos de prestación de servicios con fines de la realización de las diversas funciones públicas que poseen un carácter permanente, puesto que la función principal de este tipo de contrato es la respectiva ejecución de las actividades contingentes y también temporales.

Además de ello se resalta en el artículo 32 del estatuto de contratación de la administración pública, la constancia de que en ningún caso, estos contratos dan origen a una relación laboral, ni tampoco a prestaciones laborales, celebrándose entonces por el término estrictamente indispensable.

Finalmente, El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, consignado en el **Decreto 734 de 2012. Derogado por el Art. 163. Decreto Nacional 1510 de 2013**. Nos empapa de la forma correcta de contratación estatal por prestación de servicios y las

reformas al mismo. A su vez, se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional **Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, derogó decreto 1510 de 2013**. El cual regula las disposiciones de contratos por prestación de servicios con las entidades del Estado.

#### **4.3.1. Marco Jurisprudencial**

Existen amplios pronunciamientos por parte de las altas cortes, entre ellos, considerados inherentes al tema objeto de estudio, los siguientes:

En la sentencia C-056 de 1993, la corte constitucional expresa lo siguiente:

*“Quien celebra con un ente público un contrato administrativo de prestación de servicios, sólo adquiere como autor del acuerdo el carácter de titular de una relación contractual y, en el circunscrito universo del convenio, se convierte en un específico centro de intereses. No se transforma en empleado público ni en trabajador del Estado. El régimen del empleado público y de su responsabilidad se encuentra definido y regulado minuciosamente en la ley y no es materia de contrato. La subordinación del empleado y del trabajador oficial se opone a la independencia y autonomía del mero contratista del Estado. En fin, la situación legal y reglamentaria (empleado público) y laboral (trabajador), no son en modo alguno equivalentes ni asimilables a la posición que ostenta el contratista independiente” (Corte Constitucional, 1993).*

Con respecto a las prestaciones sociales a través de **la sentencia c-056 de 1993**

*“La prohibición de pactar el pago de prestaciones sociales en los contratos de prestación de servicios, es consecuente con la naturaleza de ese contrato y su objeto que, de conformidad con la ley, no es subsumible en el esquema del contrato de trabajo” (Corte Constitucional, 1993).*

En la anterior sentencia, se puede observar que se debe tener en cuenta la naturaleza del contrato y su objeto para determinar si el Estado debe cumplir como empleador con el pago de algunas obligaciones contempladas en los contratos de trabajo directos, como lo son prestaciones sociales, estabilidad laboral, entre otras.

Ahora bien, el contrato de trabajo se considera una figura que reconoce algunas garantías como son las prestaciones sociales, liquidación de las mismas, derecho a una estabilidad laboral, relación patrono empleado, entre otras. Esto lo podemos reconocer por medio de la **Sentencia C614 de 2009**, la cual define el contrato de trabajo como:

*“El contrato laboral está definido como aquel por el cual una persona natural obliga a otra a prestar un servicio personal a otra persona natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración. El contrato de trabajo tiene tres elementos que lo identifican: i) la prestación de servicios u oficios de manera personal, ii) la subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador y, iii) la contraprestación a los dos anteriores que se denomina salario” (Corte Constitucional, 2009).*

Pero de igual forma, dicha sentencia constituye una demanda a la inconstitucional de la norma: I artículo 2° decreto ley 2400 de 1968, modificado por el artículo 1° del decreto ley 3074 de 1968. El cual contempla que *“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” (Ley 3074 de 1968)*. Esto entonces viola algunos artículos tales como el 2, 25 y el 53 de la carta magna, puesto que se prohibió la celebración de contratos de prestación de servicios donde las funciones que son de manera permanente limita al legislador en cuanto a su acceso al trabajo en las respectivas entidades estatales, puesto que al generarse un contrato de prestación de servicio se impide el agotamiento de algunos requisitos para poder acceder a cargos públicos y además se restringe aquella celebración de contratos en cuanto a la prestación de servicios para poder laborar con el estado.

El mismo nos permite reconocer para el desarrollo del presente trabajo que el Gobierno mismo debe dar ejemplo respecto a la estabilidad laboral y seguridad en las relaciones mismas frente a las tareas esenciales a desarrollar. El Estado debe brindar garantías en los contratos de

trabajo y no generar una “desventaja” en sus contratistas con la firma de su contrato el cual no permite el cumplimiento por parte del patrono en el pago de sus prestaciones sociales. Es así, que la Corte Constitucional ha encontrado que el Estado al igual que muchos empleadores privados, pretenden hacer invisible realmente una relación laboral que constituya un “contrato de trabajo”, por medio de la prestación de servicios.

Es así que la **Sentencia T556/11**, nos permite llevar a cabo la observación para el desarrollo del presente trabajo, donde la protección de los derechos al mínimo vital y a la vivienda digna, quedan claros los conceptos de la primacía de la realidad. Por tanto, por medio de una acción de tutela interpuesta por el señor Carlos Liberto Altahona Noguera contra la alcaldía Municipal de Galapa, en el departamento de Atlántico, la rectora del colegio María auxiliadora y la sala cuarta de decisión laboral del tribunal superior del distrito judicial de barranquilla, demando a la alcaldía con el fin de obtener el pago de las prestaciones sociales a la cuales se había hecho acreedora por medio de la configuración de un contrato de trabajo. Esta es entonces importante puesto que en materia de contratación en los municipios de nuestro país, no se ha hecho la consideración debida en relación a las prestaciones jurídicas a los que los trabajadores son acreedores para el cumplimiento de las tareas realizadas a diario, aprovechando la administración del cumplimiento de los fines esenciales del estado, que en este caso sería la impartición de la educación. De esta manera se resalta que no se puede colocar de mayor importancia las normas técnicas que desconocen los derechos constitucionales, puesto que por regla general debe ser más importante la realidad sobre las formas; sin otorgar por derecho lo que es el individuo por garantía a la seguridad social y prestaciones sociales que por ley son otorgadas la trabajador cuando se emite la comprobación de que se está inmerso en un contrato laboral; la corte estableció que es importante entonces dar prioridad a lo sustancial sobre lo

adjetivo, garantizando los derechos fundamentales de los trabajadores, siendo entonces reconocidos los derechos económicos, sociales, culturales de las personas, procurando de tal forma la garantía de los mismo por parte del Estado como garante de los derechos.

Otras Sentencias que nos permiten reconocer otros enfoques sobre contratación por prestación de servicios en entidades estatales, son **Sentencia C- 300 de 2012, Corte Constitucional**. En la misma se tocan temas inherentes sobre la contratación estatal. Además expresa que los mismos pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines esenciales del Estado, donde se explican a grandes rasgos el contrato de concesión definidos como contratos incompletos. A su vez la **Corte Constitucional. Sentencia C- 171 de 2012**, expresa la potestad otorgada a las empresas sociales del Estado para operar mediante terceros, dentro de la misma se evidencia la figura de exequibilidad condicionada.

#### **4.4. Marco Conceptual**

A los empleados públicos vinculados legalmente amparados laboralmente por el sistema de carrera, se les exige su profesionalización a través de los concurso de méritos para su ingreso o para el ascenso dentro los cargos relacionados con la función administrativa, Son sujetos disciplinables y están sometidos a los regímenes de inhabilidades e incompatibilidades. Además de poseer las garantías, derechos y deberes exigidos por el derecho laboral y las demás disposiciones constitucionales y legales.

El objeto de los contratos administrativos de prestación de servicios debe ser la realización temporal de actividades propias al funcionamiento de la institución, tal como se consagro en la **sentencia de la Corte Constitucional C-154 de 1997** Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara, por medio de la cual se establecen las siguientes características:

*a. La prestación de servicios versa sobre una determinada obligación en cuanto a la realización de labores en relación con la experiencia, capacitación y la formación profesional de una respectiva persona en una materia, en donde se acuerdan las diferentes labores profesionales. Por tanto el objeto contractual está compuesto por la realización temporal de distintas actividades inherentes al funcionamiento de la determinada entidad, que están relacionadas con el objeto y además con la finalidad para la cual fue creadas y además organizada. Con respecto a ello, el contrato de prestación de servicios tiene como objeto también las diferentes funciones administrativas en cuanto a los términos que se desarrollen en relación con la ley, teniendo en cuenta el acuerdo con el mandato constitucional, el cual esta descrito en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución política, donde, “Los particulares pueden dar cumplimiento a aquellas funciones administrativas en relación con las condiciones que han sido señalados por parte de la ley.*

*b. Por otro lado, en relación con la vigencia del contrato, es de tipo temporal, es decir que su duración es de tiempo limitado y por ende es necesario realizar el objeto primordial y contractual que se ha negociado. Por ende, en el caso de que las actividades que han sido atendidas demanden una respectiva permanencia mayor e indefinida, y que además exceda su carácter excepcional y temporal convirtiéndose en ordinario y permanente, es necesario que la entidad realice la adopción de nuevas medidas y provisiones pertinentes con el objetivo de que se cumpla a cabalidad con lo pactado de acuerdo con el artículo 122 de la carta política, requiriendo que el empleo público sea implementado en la plata y prevista en relaciona a sus emolumentos en el determinado presupuesto. (Sentencia C-154 de 1997. M. P. Herrera Vergara).*

En el artículo **32 de la Ley 80 de 1993**, se define de tal forma el contrato y el orden de prestación de servicio, describiendo que solo pueden celebrarse cuando la variedad de actividades ya especificadas no puedan ejecutarse por parte del personal de planta o por otro lado no requieran de conocimiento especializados (C.Pol. Art.122 y 189).

Se resalta entonces que: *“Las personas naturales que están vinculadas por medio del contrato de prestación de servicio solo tienen derecho a los emolumentos que están expresados convenientemente, por ello, en ningún caso se podrá pactar el pago de las respectivas prestaciones sociales”* (Decreto 222 de 1983).

Durante los últimos diez años, el Estado ha pretendido modernizar su forma de legislar, desarrollando estrategias, como lo son el CONPES, como política estatal para la eficiencia y transparencia en la contratación pública, además de su versión 3186, consistente en renovación de la administración pública, versión 3248 la cual consiste en la política de contratación pública para un estado gerencial, entre otras. Evidencia de lo anterior, también se ha buscado agilizar la legislación civil, laboral, administrativa, donde el Estatuto General de la Contratación Estatal, no ha sido ajeno a las mismas.

Dentro de los contratos estatales es necesario reconocer algunos factores y/o conceptos claves, contemplados en el contexto de derecho laboral, como lo son:

### **Presunciones**

En otras palabras, es un mecanismo con el que la ley cuenta, con el fin de tener una posición que parte de la buena fe de las personas o por otro lado, de los indicios de su actuar, sin tener existencia alguna de una prueba contraria. En este punto es importante resaltar los principios constitucionales que rigen en una determinada nación, estas no deben entonces ser indiferentes o contrarias a los intereses de los individuos de la sociedad, de tal forma que no se agrave la situación.

Esta permite proteger los derechos del individuo, en el caso de los trabajadores que presentan desventajas frente al empleador, su mínimo vital, irrespeto a su derecho al trabajo y la dignidad humana. Se resalta entonces, que las presunciones legales están entrelazadas con los principios generales del derecho, prescindiendo del contrato de trabajo con el objeto de demostrar una relación laboral, definiéndolo como un contrato de trabajo, la cual no impide que se demuestre la relación contractual que se desarrolla. La presunción viene en compañía de la

carga que contrae la prueba, donde, tras la demostración de la figura del contrato en realidad, se deja como encargado el trabajador, logrando reconocer las distintas garantías. Es en esta presunción, donde se da inicio a partir de un hecho desconocido y un nexo causal, donde la carga de la respectiva prueba no es de gran importancia puesto que el juez laboral posee el poder de pedir las diferentes pruebas a quien las conserve o de otro modo, pedir al inspector del trabajo verificar las condiciones de trabajo en donde se encuentra el demandante.

### **Poderes del Juez**

En este caso, el juez parte de los factores de proporcionalidad y de racionalidad, fundando su pertinente criterio y decisión en lo que concierne el contrato realidad con plena libertad, basándose en la presunción, donde la libre apreciación de las pruebas que sin ser reportadas por parte del interesado pueden ser pedidas y analizadas por el juez pertinente con el fin de salir de cualquier duda que se tenga. Es así, como el juez laboral tiene la pertinencia de determinar fácilmente la realidad de la situación en la que se encuentra el empleador y el empleado, relacionando también las verdaderas situaciones que se está enfrentando y si se están vulnerando las relativas garantías contraídas por el empleador en relación con la ley, siendo entonces sancionado y condenado a pagar lo que por derecho les pertenece al trabajador.

Por otro lado, el juez laboral, es denominado como el principal garantista de los derechos constitucionales abarcados por las relaciones laborales, es entonces de gran importancia desarrollar el criterio dentro de la demanda y de las pretensiones sin tener que ir mas allá de lo que es debidamente otorgado. El poder del juez, puede abocar el conocimiento de una pertinente demanda, pretendiendo el reconocimiento de una relativa relación laboral mediante un contrato

realidad, asumiendo las responsabilidades que de ella se generan, de acuerdo con el contrato de trabajo mas no por la forma en que se esté contratando, tiene entonces la justicia y la verdad en la realidad de las situaciones en las que se encuentra un trabajador de la empresa o de otro modo en la respectiva ejecución de las funciones que atienden el cumplimiento de los derechos constitucionales, tales como: la vida digna, la salud, la pensión, el trabajo, la estabilidad, el mínimo vital, entre otros que pueden ser analizados por medio del juez ordinario laboral y de igual forma por el juez constitucional, atendiendo de esta forma el reconocimiento de los derechos, dejando sin efecto unas determinadas decisiones que no tienen en cuenta los diversos modos de prueba en el derecho.

### **Simulación dentro de la contratación laboral**

Es de resaltar que esta se genera por medio de los hechos que configuran el contrato de trabajo , teniendo en cuenta el código sustantivo del trabajo, puesto que mediante esta figura se tiene pretensión de engañar al trabajador que firma el contrato para luego realizar acciones como la delegación de las funciones y horarios que no le corresponde según el contrato de trabajo, de allí se desarrolla entonces una actitud de subordinación que se aprovecha de la necesidad del trabajador, por tanto se puede afirmar que al alterar dicho sistema de contratación se altera de igual forma la ley, puesto que no se está respetando las garantías establecidas para el trabajados tales como: la prestaciones sociales, el mínimo vital, la dignidad, entre otras.

#### 4.5. Estado del Arte

Dentro de la búsqueda realizada para realizar el presente proyecto, se encontraron seis trabajos, comprendidos entre tesis, ensayos, artículos, relaciones con nuestro objeto a investigar, los cuales mencionamos a continuación y la importancia de aplicabilidad en el mismo:

**Tabla 1 Antecedentes**

Titulo	Autor/a ño	Clase	Base de datos	Aporte- Metodología de Resultados
Los contratos y convenios interadministrativos y las incidencias disciplinarias en la contratación directa	Sanguinete (2015)	Artículo	<a href="http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6220/1/Incidencia%20Disciplinaria%20de%20la%20contratacion%20directa.pdf">http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6220/1/Incidencia%20Disciplinaria%20de%20la%20contratacion%20directa.pdf</a>	El artículo es una reflexión sobre los fundamentos que rigen la contratación en Colombia y la incidencia disciplinaria al no aplicarse. Además de las posibles causas por las cuales se sancionan a los servidores públicos. Dentro de ella se denota que la admón. pública no cuenta con personal idóneo para llevar a cabo procesos de selección, cuando en ocasiones no se realiza licitaciones públicas, siendo objetiva la selección del contratista.
Ley de contratación administrativa : reforma a la contratación estatal	Reyes (2012)	Monografía	<a href="http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1038/Ley%20de%20contratacion.pdf;sequence=1">http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/1038/Ley%20de%20contratacion.pdf;sequence=1</a>	En este trabajo de grado podemos observar la explicación a las principales modificaciones de la ley 1150 de 2007. En la misma se dice, que uno de los grandes “focos” de corrupción en Colombia es el generado por la contratación estatal, fortaleciendo el margen de “maniobra” de las pocas entidades que se someten a la ley 80 de 1993.
Las entidades que desdibujan la contratación directa en Colombia	Peñaranda & Camargo (2015)	tesis de grado	<a href="http://repository.usta.edu.co/handle/11634/695">http://repository.usta.edu.co/handle/11634/695</a>	Se observa el reconocimiento del marco jurídico dentro de la aplicación de contratación directa y los principios vulnerados dentro de la celebración de contratos a través de fundaciones, ONG, y personas jurídicas sin ánimo de lucro, siendo objeto de “presuntas irregularidades en el ejercicio de la función pública”, pues se presume, que el régimen debería cumplir con los principios de validez, eficacia y justicia, evitando la famosa “corrupción” y el “carrusel de contratación”.
El contrato estatal de prestación de servicios: su incidencia en la función pública	Vega de Herrera (2007)	Artículo	<a href="http://www.unimilitar.edu.co/documents/63968/72399/CONTRATOSERVICIOS.pdf">http://www.unimilitar.edu.co/documents/63968/72399/CONTRATOSERVICIOS.pdf</a>	El objetivo primordial consistía en estudiar la emergencia del concepto de contrato de prestación de servicios en la legislación colombiana y las condiciones que propiciaron la tipificación de esta modalidad contractual. Además de sus elementos esenciales, objeto, fines, diferencias con el contrato laboral y la

				<p>modalidad de empleo público. dentro del mismo, podemos resaltar que expresan que la contratación de servicios personales se ha utilizado para suplir la falta de servidores públicos violentando así el ordenamiento jurídico superior, especialmente los derechos protectores de la actividad laboral, eludiendo el reconocimiento y pago de prestaciones sociales y finalmente desmejorando las condiciones económicas de los contratistas.</p>
Contratación Pública en Colombia	Bautista & Reyes (2011)	Ensayo	<a href="https://es.slideshare.net/joshramos/contratacion-publica-en-colombia">https://es.slideshare.net/joshramos/contratacion-publica-en-colombia</a>	<p>Las estudiantes de derecho de la universidad Santo Tomás, definen la contratación pública como aquella que tiene lugar cuando las entidades públicas contratan con personas jurídicas o naturales tanto en el sector privado como en el público, con el fin de cumplir con algunas de sus obligaciones.</p> <p>De igual forma explican ampliamente lo contenido en las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y los decretos 066 y 2474 de 2008.</p>
Rastreo jurisprudencial de las decisiones tomadas por el tribunal administrativo de Caldas respecto a las vinculaciones laborales de funcionarios bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios al departamento de Caldas, durante el período comprendido entre 2012 y 2013	Mendietta & Serna (2014)	Monografía	<a href="http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/1848/TESIS%20FINAL.pdf?sequence=1">http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/1848/TESIS%20FINAL.pdf?sequence=1</a>	<p>Los contratos de prestación de servicios son entonces los que implican el relativo proceso de los denominados profesionales liberales, siendo apoyados por la función propia del contratante. Sus características se pueden definir como: la temporalidad, que se refiere al plazo limitado pero indispensable para ejecutar el objeto pactado; la autonomía, que hace referencia a la independencia del contratista, tanto desde el punto de vista tecnológico o científico, como su relación frente a la administración, que no puede imponerle una continuada dependencia o subordinación, valga decir, exigirle un cumplimiento similar al de un servidor público, sin perjuicio de la necesaria coordinación para la acertada ejecución de la prestación.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que la corte tuvo en cuenta la naturaleza de la prestación de servicios, caracterizándolos según su autonomía e independencia del contratista, y además la temporalidad de la relación, operando los cuando no se cuenta con el personal necesario para la realización de las labores determinadas. Además, recogió su propia jurisprudencia (C-555 de 1994) con el fin de poder recordar o tener en cuenta que si se realiza una desnaturalización del contrato de prestación de servicios, tomándolo como laboral, se está ventilando en un litigio ordinario, estableciendo las responsabilidades respectivas, en donde la norma no puede ser deducida por medio del establecimiento de una presunción de iure, donde no se admite alguna prueba en contra. Por tanto, la legalidad en la contratación estatal presenta diferentes tópicos, estos son: precio de</p>

				honorarios para cierto género de contratistas, ya que se genera una limitación del cobro de la suma estipulada sin que ello corresponda a un servicio; o, porque las elevadas sumas que reciben a manera de precio del contrato no se compadecen ni guardan relación con las políticas de ahorro y reducción del gasto.
--	--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia.

A su vez se utilizaron las siguientes bases de datos para agilizar la búsqueda, teniendo en cuenta palabras claves como: contratación estatal, contrato prestación de servicios, entidades del Estado, tipos de contratos. Todo esto a través de ordenadores semánticos como:

<https://scholar.google.es/> <http://www.redalyc.org/home.oa> <https://www.google.com.co>

Este dato de evoluciones reflexivas de la contratación por servicios en Colombia, se ha caracterizado a través de los tiempos, por no contar con personal idóneo en la administración pública, puesto que se rompen los protocolos para el proceso de selección y licitación; además, este método es considerado uno de los “focos” de corrupción, donde son vulnerados los principios al celebrar contratos con ONG, personas sin ánimo de lucro y eludiendo el reconocimiento del pago de prestaciones sociales y desmejorando las condiciones económicas del contratista. A su vez, las posibles causas por las cuales se sancionan a los servidores públicos y así mismo, la falta de personal idóneo para realizar los proceso de selección, no siendo objetivos en las contrataciones. Se observa la vulneración de los derechos por medio de la celebración de contratos a través de fundaciones, ONG y personas no jurídica sin ánimo de lucro, siendo objeto de “presuntas irregularidades dentro del ejercicio de la función pública”, violentando con esto principios como validez, eficacia y justicia.

Finalmente, se puede resaltar la declaración por parte de la corte, donde se recuerda la naturaleza de la prestación de servicios, siendo entonces caracterizada por la autonomía y la independencia del contratista, además de la temporalidad de la relación, operando solo cuando se cuanta con el personal que pueda realizar las actividades o las laborales correspondientes al trabajo. Además se recoge la propia jurisprudencia (C-555 de 1994) con el objetivo de realizar un recuerdo en cuanto a que si se llegara a aplicar una desnaturalización del contrato de prestación de servicios, convirtiéndolo en laboral, se estaría ventilando un litigio ordinario, de tal forma que se establece una determinadas responsabilidades, donde de la norma no se podrá deducir o acoger el respectivo establecimiento de la presunción de iure, de tal forma que no se admite alguna prueba en contra.

## 5. DISEÑO METODOLÓGICO

### 5.1. Tipo de investigación

Esta investigación es de carácter **descriptivo**, ya que nos permite describir las características del problema y de los objetivos presentados, dentro de la incidencia de los contratos de prestaciones de servicios a la gestión en el municipio de Quibdó, frente a los de procedencia de contratación directa.

*“La investigación de tipo descriptiva trabaja sobre realidades de hechos, y su característica fundamental es la de presentar una interpretación correcta. Para la investigación descriptiva, su preocupación primordial radica en descubrir algunas características fundamentales de conjuntos homogéneos de fenómenos, utilizando criterios sistemáticos que permitan poner de manifiesto su estructura o comportamiento. De esta forma se pueden obtener las notas que caracterizan a la realidad estudiada” (Sabino, 1986, Pág. 51).*

Lo anterior, debido a que en el Municipio de Quibdó ha prevalecido un incumplimiento del objeto contractual, en la prestación de los servicios profesionales y de apoyo a la gestión, como causa de procedencia de contratación directa, generada por la falta de vigilancia por parte del supervisor de la ejecución del contrato y la falta de idoneidad del contratista e insumos para el desarrollo del objeto, dando como consecuencias detrimento al erario público, retraso en las metas y persistencia establecidas en el plan de desarrollo.

## 5.2. Método de investigación

El método utilizado fue “*análisis y síntesis*”, ya que al partir del desarrollo de una normativa nacional se visualicen los limitantes y la jurisprudencia respecto a la contratación de servicios, dentro del período 2015-2017 en Quibdó, puesto que los conceptos de análisis y además la síntesis se refieren según Bajo (2004) a:

*“Dos actividades complementarias en el estudio de realidades complejas. El análisis consiste en la separación de las partes de esas realidades hasta llegar a conocer sus elementos fundamentales y las relaciones que existen entre ellos. La síntesis, por otro lado, se refiere a la composición de un todo por reunión de sus partes o elementos. Esta construcción se puede realizar uniendo las partes, fusionándolas u organizándolas de diversas maneras” (Bajo, M.T., 2004).*

Por tanto, en lo que respecta la jurisprudencia aplicada por parte del consejo de estado, en relación al principio de seguridad jurídica, legal, debido proceso y además al principio de igualdad, se entiende que a los ciudadanos les es permitido el exigir los derechos laborales en cualquier momento, con el fin de que no sean vulnerados sus derechos fundamentales; por tanto, el cambio de jurisprudencia y cuando se agotan las etapas procesales en un respectivo proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, se permite al demandante el reconocimiento de sus pretensiones de manera favorable. Por tanto se busca que por medio del presente trabajo se establezca la realidad de la contratación pública mediante la modalidad de prestación de servicios, la injerencia desde el punto de vista de los contratos directos, y todos los pormenores alrededor de la misma, como lo son las cláusulas negociables, importancia, contraprestación, términos de ejecución y garantías previa y contractual del servicio, entre los años 2015 a 2017 en el municipio de Quibdó.

### **5.3. Fuentes de Información**

La información para la elaboración de esta investigación será de segundo orden, puesto que se sustraerá de informes de la Gobernación del Chocó, Alcaldía de Quibdó, Informes de Contraloría Nacional y Departamental, libros, ensayos e informes sobre contratación estatal. La misma es relevante pues nos permitirá de una forma detallada conocer la realidad por parte de la misma Nación sobre si se han presentado buenos manejos o irregularidades a la hora de realizar contratos de prestación de servicios en el Municipio de Quibdó, durante el período 2015-2017.

### **5.4. Instrumentos de Recolección de Información**

Como instrumentos de recolección de información se tuvo en cuenta el estudio de y realización de las escalas de actitud, con el fin de llevar a cabo la observación de dicha información y así generar el debido proceso de análisis para generar las debidas conclusiones y recomendación del presente trabajo.

Pese a la diversidad de fuentes de información que se proponen en el presente proyecto, la fuente documental que se propone en el desarrollo de este ejercicio está en el vestigio escrito dentro del mismo. No obstante, de forma general, los documentos de análisis que se propone seguir, es fuente de observación social, el cual posee carácter secundario, donde el fenómeno de la contratación estatal por prestación de servicios, el resultado de la percepción e interpretación de ellos por el escritor que siempre se genera de forma parcial e incompleta.

Por lo tanto, los documentos tomados para este análisis presentarán un carácter indirecto ya que no permitirán al que los utilice, un contacto directo con los hechos, sino por medio de los documentos examinados.

No obstante, los textos no son simples rasgos marcados por los contratistas estatales, como es el caso de Chocó durante el período 2015-2017, sino como instrumentos para estudiar los cambios o dinámicas de contratación estatal que se han generado en ese mismo periodo.

Por lo tanto, estudiar rigurosamente documentos, informes escritos constituye el aspecto principal de la presente investigación, por lo que dentro de los pasos iniciando con el análisis de contenido, se pretende hacer procesos sistemáticos, objetivos y cuantitativos, dentro del texto análisis para luego realizar una hermenéutica controlada basada en la deducción.

## **6. ESQUEMA TEMÁTICO (Capítulos provisionales del informe de Investigación)**

**OBJETIVO ESPECIFICO 1: Reconocer la normativa sobre la contratación de prestación de servicios**

### **CAPÍTULO 1. ALCANCE NORMATIVO DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL**

1.1 Sobre la normatividad de la contratación directa

1.2 Contratación de prestación de servicios y su alcance normativo

**OBJETIVO ESPECIFICO 2: Visualizar el manejo de contratación por servicios en el Municipio de Quibdó durante el período 2015-2017 y por medio del mismo realizar recomendaciones.**

### **CAPITULO 2. REALIDAD CONTRATACIÓN EN QUIBDÓ PERIODO 2015-2017**

2.1 Sobre los contratos en el municipio de Quibdó período 2015-2017

2.2. Contratos para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en el Municipio de Quibdó como causal de procedencia de la contratación directa

2.3 Recomendaciones

**OBJETIVO ESPECIFICO 3: Explicar por medio de la jurisprudencia los limitantes que se presentan al realizar la contratación de prestación de servicios en entidades del Estado en el municipio de Quibdó**

**CAPITULO 3. LIMITANTES FRECUENTES DE LA CONTRATACIÓN POR  
PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN LAS ENTIDADES DEL ESTADO DEL MUNICIPIO  
DE QUIBDÓ- SEGÚN JURISPRUDENCIA**

- 3.1. Jurisprudencia en el Departamento del Chocó y municipio de Quibdó
- 3.2. Ley 80 de 1993
- 3.3 Las clausulas excepcionales al derecho común
- 3.4 Sobre la descentralización administrativa sobre la transparencia en los procesos de  
contratación

## 7. PERSONAL INVESTIGATIVO

**Tabla 2 Personal Administrativo**

<b>Nombre del investigador</b>	<b>Formación Académica</b>	<b>Función dentro del Proyecto</b>	<b>Dedicación Horas/Semana</b>	<b>TOTAL</b>
Estudiante SHIRLEY AGUILAR	Estudiante de Especialización en Derecho Administrativo	Investigador SHIRLEY AGUILAR	3 horas	Cada hora vale \$50.000 se multiplican por el total \$ 150.000
Estudiante ROCY MURILLO	Estudiante de Especialización en Derecho Administrativo	Investigador ROCY MURILLO	3 horas	Cada hora vale \$50.000 se multiplican por el total \$150.000
Docente JOAQUIN ANDRES GALLEGO MARIN	Profesional en Filosofía y letras	Asesor JOAQUIN ANDRES GALLEGO MARIN	2 horas	

Fuente: Elaboración propia.

## 8. PRESUPUESTO

**Tabla 3 Presupuesto**

<b>UNIVERSIDAD LIBRE SECCIONAL PEREIRA</b>	
<b>FORMATO DE PRESUPUESTO PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN</b>	
<b>PROGRAMA ACADÉMICO: Especialización en Derecho Administrativo Cohorte 44</b>	
<b>NOMBRE DEL PROYECTO: ANÁLISIS DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN ENTIDADES DEL ESTADO EN EL MUNICIPIO DE QUIBDÓ.</b>	
<b>GASTOS ACADÉMICOS</b>	<b>VALOR TOTAL</b>
Arrendamientos Equipos	-0-
Contribuciones y Afiliaciones	-0-
Seguros transporte de estudiantes	-0-
Servicio de Teléfono	-0-
Transportes, Fletes y Acarreos	-0-
Publicidad, Propaganda y Promoción	-0-
Servicio de Encuadernación y Empaste	75.000
Gastos de Viaje	1.850.000
Alojamiento y Manutención	810.000
Viáticos	720.000
Pasajes Aéreos	-0-
Pasajes Terrestres	1.600.000
Suscripciones Periódicos y Revistas	190.000
Útiles, Papelería y Fotocopias	185.000
Taxis Y Buses	114.000
Casino Y Restaurante	470.000
Elementos Computador Y Telecomunicaciones.	86.000

<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>6.100.000</b>
<b>INVERSIONES</b>	
Bases de Datos Bibliotecas Virtuales	-0-
Publicaciones de libros y revistas	-0-
Capacitación a Docentes	-0-
Libros para la Biblioteca (Físicos y digitales)	230.000
Programas para Computador (Software)	-0-
Vestuarios y Uniformes	-0-
<b>TOTAL INVERSIONES</b>	<b>-0-</b>
<b>TOTAL GASTOS MAS INVERSIONES</b>	<b>6.330.000</b>

Fuente: Elaboración propia.

**Investigador: SHIRLEY XIMENA AGUILAR MOSQUERA**

**Investigador: ROCY MILENA MURILLO CÓRDOBA**

**Investigador: JOAQUÍN ANDRÉS GALLEGO MARÍN**

## 9. RESULTADOS E IMPACTOS ESPERADOS

- Realizar la identificación plena del nivel de incidencia de los contratos de prestación de servicios frente a los de procedencia de contratación directa en el municipio de Quibdó
- Dar a conocer la normatividad sobre la contratación de prestación de servicios y su aplicabilidad en el municipio de Quibdó
- Especificar la incidencia sobre la contratación directa por parte de la contratación de prestación de servicios en entidades del Estado del municipio de Quibdó
- Reconocer la jurisprudencia aplicada en el municipio de Quibdó sobre los limitantes comprobados al realizar la contratación de prestación de servicios en entidades del Estado en el municipio de Quibdó.
- Formular propuestas efectivas fruto del presente análisis tanto para los estudiantes de derecho, especializaciones de derecho administrativo y laboral, como para la jurisprudencia y leyes ya preestablecidas.

## 10. CRONOGRAMA

**Tabla 4 Cronograma**

MES ACTIVIDAD	JULIO	AGOSTO	SEPTIEM	OCTUBRE	NOV	DICIEM
SELECCIÓN Y DELIMITACION DEL TEMA	X					
EVALUACION EN EL CENTRO DE INVESTIGACIÓN		X				
CONSTRUCCIÓN DE LA PREGUNTA, LOS OBJETIVOS Y LA JUSTIFICACIÓN		X				
PROPUESTA METODOLÓGICA		X				
DESARROLLO DEL MARCO TEÓRICO			X	X		
PRESENTACIÓN DEL ANTEPROYECTO Y APROBACIÓN				X	X	
DESARROLLO DEL PROYECTO.				X	X	

Fuente: Elaboración propia.

## 11. BIBLIOGRAFÍA

Aponte Diaz, Iriana. Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra”. Revista digital de derecho administrativo. Universidad Externado de Colombia. Bogotá (2014) pág. 177-207

Benítez, William. Reforma Administrativa y Carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades. (2005) pág. 2-5

Castro Cuenca, Carlos Guillermo. La contratación estatal: teoría general. Universidad del Rosario. Bogotá (2010) pág. 49

Ceballos Posada, Bertha Lucy. “El Contrato estatal de prestación de servicios personales y el principio de la primacía de la realidad”. (2011)

Código Contencioso Administrativo.

Constitución Política de Colombia de 1991

Fierro Castro, José Agustín. “El Contrato de prestación de Servicios Genera Relación Laboral”. (2011)

López Fajardo, Alberto. “Elementos de derecho del trabajo”. Librería ediciones del profesional Ltda. Cuarta Edición (2010)

Mantilla Mateus, Hugo y Manrique Cárdenas, Mauricio. La Primacía de la Realidad en el Contrato de Prestación de Servicios en Colombia. Bogotá: Colombia, Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Derecho, Especialización en Derecho Administrativo (2014)

Matallana E. Manual de Contratación de la Administración Pública. Reforma de la ley 80 de 1993” Universidad Externado de Colombia (2013) pág. 128-129

Pérez García, Miguel. El Servicio temporal y otras formas de contratación, Editorial Carrera 7ª Ltda. (2009).

SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD: “La teoría general del Derecho Administrativo como sistema, Marcial” Pons/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, (2003)

Vega de Herrera, María. El Debate Jurídico en torno al Contrato de Prestación de Servicio. 2006 Prolegómenos: Derechos y Valores. Enero/Junio, año/ Vol. IX, N° 017. Universidad Militar Nueva Granada. (2006).

Villegas Arbeláez, Jairo. Derecho Administrativo Laboral. Tomo 1. Principios, Estructura y Relaciones Individuales, Séptima Edición. Editorial Legis. (2005) pág. 214-221

Younes Moreno, Diego. Derecho Administrativo Laboral. Editorial Temis, Bogotá. (2001).

## **Normatividad**

Constitución Política De Colombia. [s.f]. Artículo 53. [En Línea]. [Consultado el 27 de Febrero del 2018]. Disponible en: <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-2/articulo-53>

Sistema Único De Información Normativa. [1976]. Decreto Ley 150 de 1976, Artículo 138. [En Línea]. [Consultado el 27 de Febrero del 2018]. Disponible en: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1708308>

Sistema Único De Información Normativa. [1976]. Decreto Ley 150 de 1976, Artículo 139. [En Línea]. [Consultado el 27 de Febrero del 2018]. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1708308>

Sistema Único De Información Normativa. [1976]. Decreto Ley 150 de 1976, Artículo 141. [En Línea]. [Consultado el 27 de Febrero del 2018]. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1708308>

Presidencia de la república. [1983]. Decreto Ley 222 de 1983, artículo 16 Numeral 3. [En Línea]. [Consultado el 27 de Febrero del 2018]. Disponible en: <https://www.notinet.com.co/pedidos/DCTO222D83.htm>

Presidencia de la Republica. [2013]. Decreto Nacional 1510 de 2013. [En Línea]. [Consultado el 27 de Febrero del 2018]. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53776>

DNP. [2015]. Decreto único reglamentario 1082 de 2015. [En Línea]. [Consultado el 27 de Febrero del 2018]. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx>

Secretaria del Senado. [2007]. Ley 1150 de 2007. [En Línea]. [Consultado el 27 de Febrero del 2018]. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1150\\_2007.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html)

Secretaria del Senado. [2007]. Ley 1333 de 1986 Artículo 132. [En Línea]. [Consultado el 27 de Febrero del 2018]. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1333\\_1986.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1333_1986.html)

Secretaria del Senado. [2007]. Ley 1474 de 2011. [En Línea]. [Consultado el 27 de Febrero del 2018]. Disponible en:

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1474\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html)

Congreso de Colombia. [1993]. Ley 80 de 1993 Artículo 24. [En Línea]. [Consultado el 27 de Febrero del 2018]. Disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=304>

## **Jurisprudencia**

Corte Constitucional. [1993]. Sentencia C056/93. [En Línea]. [Consultado el 27 de Febrero del 2018]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-056-93.htm>

Corte Constitucional. [2012]. Sentencia C171/12. [En Línea]. [Consultado el 27 de Febrero del 2018]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-171-12.htm>

Corte Constitucional. [2012]. Sentencia C300/12. [En Línea]. [Consultado el 27 de Febrero del 2018]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-300-12.htm>

Corte Constitucional. [2009]. Sentencia C614/09. [En Línea]. [Consultado el 27 de Febrero del 2018]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-614-09.htm>

Corte Constitucional. [2011]. Sentencia T556/11. [En Línea]. [Consultado el 27 de Febrero del 2018]. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-556-11.htm>