

**“ACCION PERTINENTE PARA EL RECONOCIMIENTO DE UNA RELACION  
LABORAL QUE SE ENCUBRE EN UN CONTRATO DE SERVICIOS EN LA  
JURISDICCION ADMINISTRATIVA”**

**LUIS ARMANDO DELGADO MERA**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
POS GRADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
OBERVATORIO DE JUSTICIA  
SAN JUAN DE PASTO  
2010**

**“ACCION PERTINENTE PARA EL RECONOCIMIENTO DE UNA RELACION  
LABORAL QUE SE ENCUBRE EN UN CONTRATO DE SERVICIOS EN LA  
JURISDICCION ADMINISTRATIVA”**

**LUIS ARMANDO DELGADO MERA**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de  
Especialista en Derecho Administrativo**

**Asesor:  
Dra. William Arbey Tepud**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
POS GRADO EN DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL  
OBERVATORIO DE JUSTICIA  
SAN JUAN DE PASTO  
2010**

El pensamiento que se expresa en esta obra es de exclusiva responsabilidad de sus autores y no compromete la ideología de la Universidad de Nariño.

Artículo 1º. Del Acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966 emanado del Honorable Consejo Directivo de la universidad de Nariño.

Nota de aceptación:

---

---

---

---

---

Firma del presidente del Jurado:

---

---

Jurado

---

Jurado

## RESUMEN

Conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado que data desde el año 1998 la acción procedente para obtener el reconocimiento de una relación laboral pública que se encubre en un contrato de prestación de servicios es la de nulidad y restablecimiento del derecho, previo agotamiento de la vía gubernativa, y la acción contractual a elección del demandante, descartándose la acción de reparación directa.

El reconocimiento de una relación laboral simulada por la vía contenciosa administrativa no convierte al demandante en empleado público porque dicha calidad se obtiene como consecuencia de un nombramiento y posesión, pero si le confiere el derecho al pago de prestaciones sociales y demás derechos laborales conculcados, no a título de indemnización sino como restablecimiento de su derecho. El tiempo que duró la relación laboral se contabiliza para efectos pensionales y la prescripción de los derechos se cuenta a partir de la sentencia que reconozca la relación laboral y no antes.

## **ABSTRACT**

According to the jurisprudence of the State Council dating from 1998, the appropriate action to obtain recognition of a public employment relationship is disguised in a service contract is void and restoration of the right, upon exhaustion of the governmental and contractual action chosen by the plaintiff, ruled out direct compensation action.

The recognition of an employment relationship simulated via administrative law makes the applicant no public employee because such quality is obtained as a result of an appointment and possession, but gives the entitlement to social benefits and other labor rights violated, not as compensation but as a restoration of their rights. The period of the employment relationship is counted for pension purposes and the limitation of rights is calculated from the decision to recognize the employment relationship and not before.

## CONTENIDO

	pág.
1. INTRODUCCION	4
2. ADMINISTRACION PUBLICA	6
3. FUNCION PUBLICA	7
4. FORMAS DE VINCULACION A LA ADMINISTRACION	8
5. EL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS	13
6. DIFERENCIAS EN EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL PARA LA RELACION LABORAL ORDINARIA Y PARA LA VINCULACION CONTRACTUAL CON EL ESTADO	14
7. JURISDICCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA	15
8. JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO	18
9. EL CONTRATO REALIDAD	23
10. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	25
11. PREDENTE JURSPUDENCIAL	27
12. CONCLUSIONES	29
RECOMENDACIONES	36
BIBLIOGRAFIA	38
GLOSARIO	39

# **“ACCION PERTNENTE PARA EL RECONOCIMIENTO DE UNA RELACION LABORAL QUE SE ENCUBRE EN UN CONTRATO DE SERVICIOS EN LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA”**

## **1. INTRODUCCION**

A lo largo de la historia ha sido una preocupación constante de todos los gobiernos del mundo la humanización de las relaciones labores. Se busca que estas se sustenten en la protección del trabajador considerando las desigualdades que afectan las relaciones existentes entre él y el empleador, bajo el respeto de los principios de dignidad, de eliminación de toda discriminación y procurando equilibrar, hoy más que en otros tiempos, los derechos labores y el crecimiento económico.

Siguiendo este ideario, la legislación Colombiana ha acomodado su espíritu a la tendencia internacional de humanizar las relaciones labores. Sin embargo, pese a existir legislación protectora de los derechos de los trabajadores, a menudo al aplicarla se distorsionan sus fines y se equivocan su prescripciones. La realidad suele ser diferente a lo que muestran las formas utilizadas en algunas relaciones contractuales, que al analizarlas con detenimiento se observa que mimetizan verdaderas relaciones labores.

En la administración pública se acude al contrato de prestación de servicios, una forma de vinculación de personal que con frecuencia es utilizado desconociendo sus fines y requisitos, en detrimento de los derechos de trabajadores que si fueran vinculados por contrato de trabajo o mediante una relación legal y reglamentaria, tendrían la garantía de acceder a todas las prerrogativas y derechos que la ley otorga. Esta distorsión de los fines para los cuales debe ser utilizado el contrato de prestación de servicios hace que los conflictos que se generen deban ser resueltos

por la jurisdicción administrativa cuando a ella se acude, para el caso de contratistas que debían ser vinculados legal y reglamentariamente; y esto obliga a determinar con precisión cuál es la acción judicial que procede interponer.

Nos ocuparemos principalmente de los contratos de prestación de servicios que camuflan relaciones laborales de servidores públicos que han debido ser vinculados legal y reglamentariamente; y no de las relaciones laborales que debían nacer fruto de un contrato de trabajo, por el enfoque del presente escrito, que se circunscribe a los conflictos que se ventilan con ocasión de estas controversias en la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Para cumplir el cometido propuesto en el párrafo anterior, es necesario hacer una breve reseña de la organización de la administración pública y un repaso por el tema de función pública con el objeto de establecer con precisión qué servidores públicos deben acceder a la administración mediante vinculación legal y reglamentaria; para posteriormente abordar el tema de contratación pública, estableciendo las diferencias en el tratamiento que la Corte Constitucional confiere a la relación laboral ordinaria y a la vinculación contractual con el estado; con énfasis en el estudio del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades. Luego abordaremos el tema de la composición de la jurisdicción administrativa y las acciones que se pueden promover ante ella, para arribar al tema central del presente escrito, esto es, la definición, vía jurisprudencia del Consejo de Estado, de la acción procedente para el reconocimiento de una relación laboral que se encubre en un contrato de prestación de servicios. Finalmente formularemos algunas reflexiones en torno a los temas tratados que a manera de conclusión recogerán nuestro pensamiento.

## 2. ADMINISTRACION PÚBLICA

El conjunto de órganos, entidades o dependencias conforman la administración pública. La ley 489 de 1998 determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la administración pública. La actividad de la administración se lleva a cabo como regla general dentro del marco de una persona jurídica pública, y excepcionalmente por particulares; y serán empleados todas las personas naturales que trabajan para esa persona jurídica.

Las reformas administrativas son un problema organizacional, mientras que las reformas del estado son un problema político.

Con fundamento en varios textos legales, como los DL 1222 de 1986, 1333 de 1986 y la leyes 128 y 136 de 1994, 489 de 1998 y la Constitución Política de 1991, puede decirse que en el régimen jurídico colombiano las personas jurídicas públicas o “entidades públicas”, son aquellos organismos de origen estatal, cuyo capital o patrimonio también es estatal o público, a los cuales el ordenamiento jurídico les ha reconocido el carácter de personas jurídicas y que por regla general se encuentran sometidos al derecho público, salvo excepciones legales.

Así, son personas jurídicas públicas en Colombia:

La Nación que personifica al Estado, los departamentos, los municipios, los distritos, las asociaciones de municipios, las áreas metropolitanas, las superintendencias con personería jurídica, los establecimientos públicos, las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas industriales y comerciales del Estado o de las otras entidades territoriales, las sociedades de economía mixta, las sociedad públicas, el Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales, la comisión nacional de televisión, las empresas sociales del Estado, las empresas

oficiales de servicios públicos domiciliarios, los institutos científicos y tecnológicos, las instituciones financieras nacionalizadas, el fondo de garantías de instituciones financieras y el fondo de garantías de entidades cooperativas. No obstante esta clasificación que se encuentra descrita en el artículo 38 de la ley 489 de 1998, la ley 80 de 1993 (estatuto de contratación pública – artículo 2) reconoce capacidad para contratar a todas las que denomina entidades estatales como por ejemplo la Fiscalía General de la Nación o el Senado, una especie de reconocimiento de personalidad jurídica solo para contratar.

### 3. FUNCION PÚBLICA

“Con el término función pública suele designarse tanto el conjunto de hombres a disposición del Estado que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos, como el régimen jurídico a que están sometidos y la organización que les encuadra”

De acuerdo con lo prescrito en el artículo 123 de la Constitución Política, el concepto de servidor público, es un fenómeno genérico que engloba varias especies.

Miembros de las Corporaciones Públicas: Senadores y Representantes a la Cámara, los Diputados, Concejales y miembros de las Juntas Administradoras Locales.

Empleados: Prestan sus servicios al Estado, se les ha denominado empleados públicos y trabajadores oficiales.

Empleado Público: Persona natural que ejerce las funciones correspondientes a un empleo público, su vínculo se realiza a través de un acto administrativo unilateral de nombramiento.

Trabajador Oficial: Tienen este carácter quienes prestan sus servicios en actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas y su vinculación laboral se realiza mediante un contrato de trabajo.

Igualmente lo son quienes laboran en las empresas industriales y comerciales del Estado.

Además se consideran servidores públicos para efectos penales:

- Los miembros de la fuerza pública.
- Los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria.
- Los funcionarios empleados y contratistas del Banco de la República.
- Los integrantes de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción.
- Las personas que administran los recursos del artículo 338 de la Constitución política; como las contribuciones fiscales o parafiscales, tarifas, impuestos, tasas, valores etc.
- De la misma forma se aplicará para efectos la contratación estatal ley 80 de 1.993.
- Interventores.
- Consultores.
- Asesores.
- Contratistas.

#### **4. FORMAS DE VINCULACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN:**

Tradicionalmente se han utilizado las expresiones funcionario o empleado oficial para referirse a las personas que prestan sus servicios a las entidades públicas, pero sabemos que en la actualidad no existe un régimen unificado para todos los servidores estatales; en primer lugar encontramos que los empleados en las diversas ramas del poder público están sometidos a normas diferentes, por ejemplo, existe un estatuto para los empleados del Congreso, otro para los empleados o funcionarios de la rama jurisdiccional que cubre también a los del Ministerio Público, otro para los empleados de la rama administrativa y otro para los de la Contraloría General de la República.

La duración del vínculo del funcionario con la administración tiene también sus características según se trate de un empleado público o un trabajador oficial, en efecto a los empleados públicos se les considera funcionarios de carrera cuando han solicitado y obtenido su admisión en la carrera administrativa, en cuanto que los trabajadores oficiales se vinculan a la administración por medio de un contrato de trabajo, y tanto su permanencia como desvinculación deben ceñirse a las normas que rigen la materia, es decir, las disposiciones del Código Sustantivo de Trabajo.

Para empezar entonces a dirimir el problema de la vinculación vamos a identificar quienes son los empleados públicos y los trabajadores oficiales.

Empleados Públicos: Según lo determina el artículo 5 del decreto 3135 de 1.968, el artículo 2 del decreto 1848 de 1.969, el artículo 3 del decreto 1950 de 1.973, el artículo 1 de la ley 909 de 2004, son empleados o funcionarios públicos las siguientes personas:

- Las que prestan sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias, por regla general, salvo las que presten servicios en la construcción y mantenimiento de obras públicas.
- Las que prestan sus servicios en los establecimientos públicos, salvo las que lo presten en la construcción y mantenimiento de obras públicas y aquellas otras que desempeñen actividades que los estatutos determinen como susceptibles de ser desempeñadas por trabajadores oficiales; estas últimas actividades solo pueden corresponder a empleos de carácter puramente auxiliar y operativo, según lo ordena el artículo 76 del decreto 1042 de 1978.
- Las que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado en actividades de dirección o confianza determinadas en los estatutos.
- Las que prestan sus servicios en las Sociedades de Economía Mixta con capital público igual o superior al noventa por ciento, en actividades de dirección o confianza determinadas en los estatutos, según se desprende del artículo 3 del decreto 3130 de 1986 y de la interpretación jurisprudencial.
- De acuerdo con los decretos 1975 y 2163 de 1970, los registradores, los notarios y sus empleados subalternos son igualmente empleados públicos.

Estos empleados se caracterizan por estar vinculados a la administración mediante una relación legal y reglamentaria; esta vinculación se manifiesta en la práctica por el acto de nombramiento y posesión del empleado, y quiere decir que el régimen al cual quedan sometidos está previamente determinado en la ley, de manera que no hay posibilidad legal de discutir y acordar con la administración las condiciones de prestación del servicio, ni al momento del nombramiento ni posterior a la posesión, ya que ellos solo pueden presentar peticiones respetuosas a la administración.

Las controversias que se susciten entre los empleados públicos y las entidades empleadoras por la razón de la interpretación de la naturaleza de las normas que rigen su relación con la administración, deben ventilarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el régimen que se aplica por tanto a estos empleados es de derecho público.

Trabajadores oficiales: De acuerdo con lo establecido por el artículo 5 del decreto 3135 de 1968, artículo 3 del decreto 1848 de 1969 y el artículo 3 del decreto 1950 de 1973 son trabajadores oficiales las siguientes personas:

- Las que prestan sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias en labores o actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas.
- Las que prestan sus servicios en establecimientos públicos en actividades de construcción y mantenimiento de obras públicas y en aquellas otras actividades que los estatutos determinen como susceptibles de ser desempeñadas por trabajadores oficiales.
- Las que prestan sus servicios en Empresas Industriales y Comerciales del Estado, salvo las que desarrollan actividades de dirección o confianza determinadas en los estatutos.
- Las que prestan sus servicios en sociedades de Economía Mixta con capital público superior al cincuenta por ciento y menor del noventa por ciento del capital social, según lo ha interpretado la jurisprudencia, lo mismo que las que prestan sus servicios en Sociedades de Economía Mixta con capital público igual o superior al noventa por ciento del capital social en actividades diferentes a las de dirección y de confianza determinadas en los estatutos.

- Quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales, en las mismas instituciones. Los establecimientos públicos de cualquier nivel, precisarán en sus respectivos estatutos, qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo (Artículo 26 Ley 10 de 1990 y artículo 195 de la ley 100 de 1993)

Es preciso resaltar que, a manera de información éstos son algunas de las personas que bajo el marco normativo e interpretación jurisprudencial se consideran como servidores públicos, pues no se puede desconocer que en la medida en que hayan nuevas normas legislativas y reglamentarias, serán más los funcionarios que se adquieran este estatus, lo que sin duda alguna genera vacíos jurídicos cuando a la hora de hacer efectivos los derechos laborales se refiere.

Esto deja ver que la ley ha escogido por regla general el criterio orgánico, es decir, el que se refiere a la clase de organismo en que se prestan los servicios para calificar la naturaleza del vínculo, para establecer las excepciones a esa regla general, la ley ha acudido al criterio de la naturaleza de la actividad o función desempeñada.

La característica principal de estos trabajadores oficiales, consiste en que se encuentran vinculados a la administración mediante un contrato de trabajo, lo cual los ubica en una relación de carácter contractual laboral semejante a la de los trabajadores particulares; la consecuencia más importante de esta relación contractual laboral consiste en que las normas a ellos aplicables constituyen apenas un mínimo de garantías a su favor, de modo que es posible discutir las condiciones laborales, tanto al momento de celebrar el contrato como posteriormente por medio de pliego de peticiones, los cuales pueden dar por resultado una convención colectiva, un pacto colectivo; debe tenerse en cuenta, sin embargo, que si se trata de trabajadores de un servicio público no pueden hacer

huelga; el régimen jurídico que se aplica a estos trabajadores oficiales es en principio de derecho común, y en consecuencia, los conflictos laborales que surjan, son de competencia de los jueces laborales; sin embargo, algunas normas de derecho público son aplicables a los trabajadores oficiales, como es el caso de las normas de régimen prestacional contenidos en los decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, los cuales establecen que dichas normas se aplicarán a los trabajadores oficiales como garantías mínimas, sin perjuicio de lo que se establezca en la convenciones colectivas.

## 5. EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Es otra forma de vinculación a la administración.

El Contrato de Prestación de Servicios se consagra como una clase de Contrato Estatal por la Ley 80 de 1993, artículo 32, el cual será celebrado bajo la modalidad de Contratación Directa en los términos prescritos en la ley 1150 de 2007, artículo 2 literal h y el Decreto 2474 de 2008, artículo 82. Se consagra expresamente que esta modalidad de contratación, en ningún caso genera relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrará por el término estrictamente indispensable. Quien celebra con un ente público un contrato de prestación de servicios sólo adquiere como autor del acuerdo el carácter de titular de una relación contractual y, el circunscrito universo del convenio, se convierte en su 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.

El contratista independiente no puede homologarse al empleado público o al trabajador oficial. El trato diferente que en los dos supuestos reciben las categorías que pretenden contraponerse, se justifica por la existencia de una razonable diferencia que media entre ellas y que está dada por el carácter de trabajadores dependientes que exhiben los empleados públicos y trabajadores oficiales y la condición de independencia y autonomía propia del contratista. La contratación de personas naturales por prestación de servicios independientes, únicamente, opera cuando para el cumplimiento de los fines estatales la entidad contratante no cuente

con el personal de planta que garantice el conocimiento profesional, técnico o científico que se requiere o los conocimientos especializados que se demanden.

## **6- DIFERENCIAS EN EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL PARA LA RELACION LABORAL ORDINARIA Y PARA VINCULACIÓN CONTRACTUAL CON EL ESTADO**

En la constitución no hay el mismo trato jurídico para la relación laboral y para la vinculación contractual por prestación de servicios con el Estado. La primera tiene gran protección del estatuto superior, mientras que la segunda no solo no tiene ninguna referencia constitucional porque corresponde a una de las tantas formas de contrato estatal, sino que no puede ser asimilada a la relación laboral porque tiene alcance y finalidades distintas. Bajo estas consideraciones, constitucionalmente no es posible derivar para la relación laboral con el Estado y para el contrato de prestación de servicios consecuencias jurídicas iguales y las mismas condiciones de acceso a la función pública.

Los contratos de prestación de servicios no generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebran por el término estrictamente indispensable, solo en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante, o cuando requiere de conocimientos especializados, teniendo presente que la vigencia del contrato es temporal. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico, constituye el elemento esencial de este contrato, lo que supone que el contratista tiene un amplio margen de discrecionalidad para la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado. Por su parte, en la relación laboral con el Estado, que surge de la relación legal y reglamentaria o del contrato de trabajo, hay tres elementos que la identifican: i) la prestación de servicios u oficios de manera personal, ii) la subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, iii) la contraprestación a los dos anteriores que se denomina salario; todo lo cual tiene como consecuencia que el servidor público que trabaja en estas condiciones goza de todas las prerrogativas de una relación laboral.

Así las cosas, teniendo en cuenta las diferencias entre el contrato de prestación de servicios y la relación laboral producto de un contrato de trabajo o de una vinculación legal y reglamentaria, Constitucionalmente, de acuerdo con el artículo 53, se debe aplicar el principio de la “primacía de la realidad sobre la formalidades establecidas por los sujetos en las relaciones laborales” tanto en las relaciones entre particulares como en las que celebra el Estado, cuando quiera que un contrato de prestación de servicios esconde una relación laboral que debió nacer al mundo jurídico a través de un contrato de trabajo o por un acto administrativo (nombramiento y posesión) para el caso de una vinculación legal y reglamentaria.

Para el caso de relaciones laborales de servidores públicos que se esconden en contratos de prestación de servicios y que debieron tener su génesis en una relación legal y reglamentaria, cuando la administración no reconoce los derechos que de ella se derivan, se debe acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa con el propósito de promover la acción pertinente.

## 7. JURISDICCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

De conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política: “Son ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la *judicial*....”

La rama judicial tiene por objeto garantizar la efectividad del ordenamientos jurídico instituido por la Constitución y las leyes y su misión es la pronta y justa solución de conflictos entre los asociados y entre estos con las entidades del Estado.

Para hacer efectiva la administración de justicia, la Constitución Política dispuso la creación de jurisdicciones, que permitan atender los diferentes requerimientos y necesidades legales de la sociedad. Así, existe la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción contencioso administrativa, la jurisdicción constitucional y las jurisdicciones especiales de paz e indígena.

La Jurisdicción Contencioso – Administrativa es la encargada de dirimir los conflictos entre el Estado y sus asociados y entre las entidades oficiales entre sí. Está integrado por su máximo tribunal, el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los juzgados Administrativos.

Por la vía jurisdiccional se entablan las controversias jurídicas contra las actuaciones administrativas, que comprende hechos, omisiones y contratos; pero ya no ante la misma administración, como en la vía gubernativa, sino ante la rama judicial (jurisdicción de lo contencioso administrativo)

Ante la jurisdicción contenciosa administrativa proceden las siguientes acciones: acción de nulidad, acción de nulidad y restablecimiento del derecho, acción de reparación directa, acciones contractuales, acción de definición de competencias contractuales, acción de repetición, acción ejecutiva, acción electoral, acción de revisión de cartas de naturalización, acción de tutela, acción de cumplimiento,

acciones populares y de grupo, y acción de pérdida de investidura. Para mejor entendimiento se presenta en los renglones siguientes el concepto de las acciones que tienen alguna relación con el tema que concentra la atención de éste escrito.

**Acción de nulidad:** Está consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo y es la acción que le permite a una persona solicitar por vía judicial que se declare que un acto es violatorio de una norma jurídica superior por cualquiera de las causales de ilegales que establece el mismo código, y como consecuencia se decrete su nulidad.

**Acción de nulidad y restablecimiento del derecho:** Se encuentra consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo y es la que puede promover una persona perjudicada por un acto administrativo, para que un juez decrete su nulidad por ser contrario a una norma jurídica superior, pero que, además, se le restablezca su derecho o se le repare el daño causado.

**Acción de reparación directa:** La establece el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo y consiste que una persona que previamente ha acreditado un interés puede pedir directamente la reparación de un daño causado por la administración, cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos.

**Acciones contractuales:** Se consagran en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo y consisten en que cualquiera de las partes de un contrato estatal puede pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones a que haya lugar; que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, y que se ordene al contratante responsable indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.

El conocimiento de la estructura de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de las acciones que se pueden adelantar ante ella, nos autoriza a abordar el estudio de la jurisprudencia del Consejo de Estado (desde el año 1998 en adelante) en torno al tema de la acción que se puede promover para el reconocimiento de una relación laboral que se esconde en un contrato de prestación de servicios, bajo la metodología de línea jurisprudencial, con alguna referencia tangencial comparativa de la posición asumida por la Corte Constitucional sobre el tema.

## 8. JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO

Para abordar el estudio de la jurisprudencia del Consejo de Estado utilizaremos la metodología de línea jurisprudencial, tarea para la cual es necesario formular el problema que encabeza la línea:

¿Cuál es la acción contenciosa procedente para el reconocimiento de una relación laboral que se encubre en un contrato de servicios a la luz de la jurisprudencia de Consejo de Estado desde el año 1998?

El año que se toma como punto de partida no es caprichoso, se hizo en consideración a que 1998 es un año después de proferida la sentencia C 154 de 1997 por la Corte Constitucional, donde se analiza la exequibilidad del artículo 32 de la ley 80 de 1993 que consagra la modalidad de contratación administrativa por prestación de servicios, en el ítem específico de la imposibilidad legal de reconocer que estos contratos pueden generar una relación laboral y el derecho a pago de prestaciones sociales.

El punto arquimédico de apoyo, esto es la providencia más reciente y cuyos hechos relevantes tienen el mismo patrón fáctico con relación al caso sometido a investigación, es la sentencia dictada por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado de Julio 1 de 2009, M.P. GERARDO ARENAS MONSALVE, donde se observa que hay claridad en torno a que la acción procedente para el reconocimiento de la relación laboral que se esconde en un contrato de prestación de servicios es la acción de nulidad y restablecimiento, previo agotamiento de la vía gubernativa; o la acción contractual, formulando el petitum de nulidad del contrato de prestación de servicios, según la elección del demandante. Como nicho citacional podemos mencionar las siguientes sentencias, las que aplican en forma similar la regla procesal ya indicada: Sentencia del 19 de febrero de 2009, expediente 3074 – 05 Magistrada BERTHA LUCIA RAMIREZ, y sentencias de 17

de abril de 2008, expediente 2776 – 05, Magistrado JAIME MORENO GARCIA, del 6 de marzo de 2008, expediente 2152 – 06, Magistrado GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN y del 15 de junio de 2006, expediente 2603 – 05, Magistrado JESUS MARIA LEMUS BUSTAMANTE, entre otras.

La sentencia *hito* dentro de la línea, que se menciona en los fallos del Consejo de Estado que abordan el tema de simulación de relaciones laborales, es la proferida por la Sala Plena el 18 de noviembre de 2003, expediente IJ – 0039, Magistrado NICOLAS PAJARO, donde la corporación tuvo la oportunidad de unificar y rectificar criterios y establecer las reglas sustanciales que deben aplicarse en los debates judiciales sobre el reconocimiento de relaciones laborales que se encubren en contratos de prestación de servicios. Sobre el procedimiento, esto es, la acción procedente para alcanzar dicho reconocimiento la mencionada sentencia no modifica la posición asumida por la corporación, entre otras razones porque la atención se concentró en la parte sustancial del tema, el que será motivo de referencia en renglones posteriores. De este modo, la acción procedente para el reconocimiento de una relación laboral simulada es la nulidad y restablecimiento del derecho, previo agotamiento de la vía gubernativa o la contractual, haciendo algunas precisiones en torno a como debe decidirse la petición de indemnización o la de restablecimiento del derecho en la acción de nulidad, según lo proponga el demandante. En esta sentencia se dijo:

“En el caso sub examine, de manera similar a aquel a que se contrae la jurisprudencia de esta Corporación que se resumió en apartes anteriores, las pretensiones elevadas se encaminan, de manera esencial, a que se declare la nulidad del acto administrativo, por el cual se deniega la solicitud de reconocimiento de derechos salariales y prestacionales con los ajustes monetarios correspondientes, y a título de restablecimiento del derecho y como consecuencia de la nulidad de los actos acusados, que se ordene el pago que corresponde” Y más adelante:

“Así las cosas, no habiéndose deprecado resarcimiento o indemnización, mal podría decretarse ésta por el juez administrativo, y mucho menos partir de la base, para llegar a tal consecuencia, de que el contrato celebrado constituyó un acto que encubrió una relación laboral de derecho público, pues este argumento sería más armónico con una pretensión encaminada a que se desate una controversia mediante el ejercicio de acción contractual, la cual podría servir, además, para que se condene al resarcimiento de perjuicios y para que se hagan otras declaraciones y condenas. Tanto que el mismo actor, según la ponencia, sostiene que el contrato es ilegal. Y *“En el presente caso - como lo ha explicado ya el H. Consejo de Estado- no nos encontramos frente al conocimiento de una acción relativa a la contratación administrativa de que trata el artículo 87 del C.C.A. sino al eventual desvío de las atribuciones del funcionario, que utilizó la forma externa del contrato administrativo de prestación de servicios, omitiendo la generación de un nombramiento ordinario de la actora en la planta de la entidad; en este orden de ideas, como no resulta contrario a la ley el cumplimiento de funciones administrativas mediante la celebración y ejecución de un contrato administrativo de prestación de servicios no existiría motivo de nulidad respecto del acto acusado”*. (Sentencia del 14 de noviembre de 1996, Expediente 12541, de la Sección Segunda)”

El criterio procesal que se acaba de exponer se estableció como regla en la sentencia proferida por el Consejo de Estado, sección segunda, del mes de julio del año 2003, expediente 4798-02, donde le Magistrado ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO dijo:

“De otro lado y sin perjuicio de lo anterior, se precisa que si bien es cierto el reconocimiento de derechos laborales simulados a través de contratos de prestación de servicios es factible a través de la acción contractual que se contempla en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo formulando el petitum de nulidad del contrato de prestación de servicios o en ejercicio de la acción

de nulidad y restablecimiento del derecho, a elección del demandante, para la segunda opción, es necesario agotar previamente la vía gubernativa a tenor del artículo 135 del mismo Código, con la finalidad de obtener un pronunciamiento expreso o presunto, presupuesto para acudir a la jurisdicción.”

La sentencia que se reseñó en el párrafo anterior es importante en la medida que adiciona la acción contractual como herramienta para reclamar los derechos laborales, porque desde el año 1998 hasta el año 2002 el Consejo de Estado había aceptado que la acción procedente para el reconocimiento de los derechos laborales simulados era solo la de nulidad y restablecimiento del derecho, como por ejemplo en la sentencia del 1º de diciembre de 1998, Magistrado CARLOS ARTURO OREJUELA GONGORA, y en sentencias de la anualidad del año 1999 proferidas por el Magistrado FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE, expedientes 13890 1913-98 y 12178 2999-98; con algunas vacilaciones producto de salvamentos de voto, como el de la sentencia proferida el 5 de diciembre de 2002 por el Magistrado ALBERTO ARANDO MANTILLA, donde se dijo que la acción procedente para demandar es la contractual y no la de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que se debe partir de la invalidación del vínculo o de su declaración que es simulado para que se resarza el detrimento que con él haya producido, por lo cual no es posible que mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto que denegó efectuar la designación o el nombramiento del docente o el reconocimiento a éste de derechos salariales y prestacionales sin que hubiese aspirado a reparación alguna, se decrete el pago de indemnización, sobre todo si el vínculo contractual no se ha invalidado.

Salvamentos de voto como el que se menciona, fueron el sustento de la adición de la acción contractual a la regla procesal de aceptar solo como acción procedente para el reconocimiento de una relación laboral simulada la de nulidad y restablecimiento. En este punto debemos decir que el criterio procesal que se expuso no ha tenido mayores variaciones desde el año 1998, con la adición que ya

se indicó. Sin embargo, vale la pena mencionar la sentencia del 23 de julio de 2009, proferida por la Magistrada BERTHA LUCIA RAMIREZ, que con ocasión de la apelación de un auto ( expediente 0944 – 08), al abordar el estudio de la procedencia de rechazar una demanda por haberse instaurado la acción de reparación directa y no la de nulidad y restablecimiento del derecho de conformidad con las pretensiones de la demanda, por el no pago oportuno de prestaciones sociales del actor, dijo:

“La acción de nulidad y restablecimiento del derecho se dirige no sólo a obtener la nulidad del acto administrativo que quebranta el ordenamiento jurídico, sino que, como consecuencia de ello, surgen dos posibilidades para aquel a quien le han sido conculcados sus derechos con la ilicitud del acto: el restablecimiento del derecho y la reparación del daño.

“Ha de entenderse que la esencia de la figura jurídica del restablecimiento del derecho está dada por la finalidad que persigue la acción, en este caso, restablecer pecuniariamente el pago de salarios y prestaciones sociales dejados de percibir por el señor JOSE WIDMAN ARIAS CÁRDENAS durante períodos determinados al servicio laboral de la entidad demandada (fls. 3 y 4), eso sí, como consecuencia jurídica de la declaratoria de nulidad de un acto administrativo viciado de legalidad.

Entre tanto que, la acción de reparación directa, consagrada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, si bien coincide en su naturaleza reparatoria con la de la de nulidad y restablecimiento del derecho, difiere de ésta última en la causa del daño. En efecto, la primera solo será procedente en los casos en que el perjuicio haya sido causado por un hecho, una omisión, una operación administrativa, la ocupación temporal o permanente de un inmueble; en cambio, la de nulidad y restablecimiento del derecho procede siempre que el origen del daño sea un acto administrativo viciado de algún tipo de ilegalidad. Debe recordarse que, la procedencia de una u otra acción y su elección por parte del demandante tienen

relación con el debido proceso del posible demandado, de manera que, no puede entenderse que la indebida escogencia de la acción es un simple defecto formal de la demanda, ni escogerse aleatoriamente al entender del accionante, sino a la naturaleza de la acción misma.”

Por lo tanto: “En conclusión, es evidente que no es procedente la acción de reparación directa por enriquecimiento sin causa, dado que el actor no cumple los requisitos exigidos por la jurisprudencia para tal acción, máxime cuando existen actos administrativos demandables relacionados con el reclamando del pago de los salarios y emolumentos de períodos laborados por el actor, cuya acción pertinente es la de nulidad y restablecimiento del derecho.”

Así las cosas queda claro, que la acción de reparación directa no puede promoverse para solicitar el pago de prestaciones sociales producto de una relación laboral simulada con el Estado.

## **9. EL CONTRATO REALIDAD**

El análisis que se realizó en renglones anteriores solo toca el aspecto procesal del tema objeto de este ensayo, sin embargo, vale la pena hacer una mención tangencial al aspecto sustancial del reconocimiento de una relación laboral simulada.

Si ha sido algo pacífica la jurisprudencia en torno a la acción procedente para develar una relación laboral encubierta en un contrato de prestación de servicios en el Consejo de Estado; no ha corrido con igual suerte la estructuración de una regla general aplicable, desde el punto de vista sustancial, al mismo tema.

El problema jurídico de fondo se contrae a establecer si el demandante, cualquiera sea, tiene derecho al reconocimiento del “contrato realidad”, por los períodos

laborados bajo la modalidad de contratos u órdenes de prestación de servicios, así como a las prestaciones sociales correspondientes a tales períodos. Por vía jurisprudencial el Consejo de Estado ha señalado que se deben demostrar los tres elementos propios de la relación laboral, a saber, subordinación, prestación personal del servicio y pago de una salario; una vez establecida la relación laboral automáticamente no se convierte el demandante en empleado público porque dicha calidad solo se adquiere en virtud de un nombramiento y su consecuente posesión; sin embargo en virtud del derecho de igualdad hay derecho a reconocerle y pagarle las prestaciones sociales causadas. La reparación no tiene lugar a título de indemnización, porque sin duda alguna, la lesión que sufre el servidor irregularmente contratado puede ser resarcida a través del restablecimiento del derecho, término que implica restituir la situación, devolverla al estado existente con anterioridad a la lesión inferida. La reparación del daño incluye las prestaciones ordinarias o comunes a cargo del empleador (primas, cesantía, riesgos profesionales, cajas de compensación familiar, etc) y las prestaciones compartidas con el trabajador (pensión y salud), aclarando que el empleador debe pagar solo la cuota parte que le corresponde y el tiempo que ocupó la relación laboral se computa para efectos pensionales.

El salario base para liquidar las prestaciones sociales que se reconozcan al trabajador es valor de los honorarios pactados en los contratos y no la remuneración que le corresponda al servidor público que trabaja en las mismas condiciones.

La prescripción los derechos laborales se cuenta a partir de la sentencia que los reconozca, por lo mismo no hay lugar a aplicar intereses moratorios ni devolución de sumas pagadas por concepto de retención en la fuente.

Los anteriores criterios emergen de las siguientes sentencias: Febrero 19 de 2009, expediente 3074 – 05 Magistrada BERTHA LUCIA RAMIREZ, 17 de abril de 2008,

expediente 2776-05; Magistrado JAIME MORENO GARCIA, 23 de junio de 2005, expediente 0245, Magistrado JESUS MARIA LEMUS BUSTAMANTE, y en especial de la sentencia que se cita en casi todo fallo del Consejo de Estado que aborda el tema, de 18 de noviembre de 2003, expediente IJ – 0039 – Sala Plena, Magistrado NICOLAS PAJARO PEÑARANDA, entre otros.

## 10. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

No es el propósito de éste escrito abordar el estudio de toda la jurisprudencia de la Corte Constitucional que trata el tema del contrato realidad y la aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades. Sin embargo, es oportuno hacer alguna referencia a ella, toda vez que existen interesantes pronunciamientos que son citados por el Consejo de Estado en casi todas las sentencias mencionadas, especialmente la sentencia C – 154 de 1997. Esta sentencia tiene la particularidad de dejar en claro, en estudio de constitucionalidad, que el Legislador en el artículo 32 de la ley 80 de 1993 al usar la expresión *"En ningún caso estos contrato (de prestación de servicios) generan relación laboral ni el pago de prestaciones sociales"* para calificar la prohibición, en manera alguna consagró una presunción *de iure* o de derecho, que no admite prueba en contrario, ya que el afectado puede demandar por la vía judicial competente el reconocimiento de la existencia de la vinculación laboral y las consecuencias derivadas del presunto contrato de trabajo relacionadas con el pago de prestaciones sociales. Como consecuencia, naturalmente, la Corte declara exequible la expresión demandada y entre otras reflexiones destaca que el principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales tiene plena operancia en los casos en que se haya optado por los contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de manera que, configurada esa relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación que haya adoptado el vínculo que la encuadra, desde el punto de vista formal, con lo cual *"agota su cometido al desentrañar y hacer triunfar la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado mismo."* (negritas no originales)

La *ratio decidendi* que se acaba de exponer en renglones anteriores ya había sido sentada desde sus primeros años de labores por la Corte Constitucional en la sentencia C – 555 de 1994, al abordar el estudio de la exequibilidad de normas del estatuto docente (Ley 60 de 1993) que autorizaban a la administración a contratar personal docente en forma temporal sin reconocerles todos los derechos que si tenían profesores de planta que realizaban las mismas labores; expreso: “La primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, es un principio constitucional. Si el Juez, en un caso concreto, decide, porque lo encuentra probado, otorgarle a un docente-contratista el carácter de trabajador al servicio del Estado, puede hacerlo con base en el artículo 53 de la CP.” Y más adelante, dijo: “El mencionado principio (primacía de la realidad sobre las formalidades) agota su cometido al desentrañar y hacer triunfar la relación de trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado mismo.” (negritas y paréntesis fuera de texto)

Y más recientemente, en sentencia C – 614 de 2009, la Corte Constitucional al estudiar la exequibilidad del artículo 1 del decreto 3074 de 1968, que en su inciso final expresa que para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearan los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones; reiteró la regla procesal y sustantiva tantas veces mencionada en este escrito, acerca de la solución jurídica que debe plantearse en sede judicial para desentrañar una relación laboral simulada; esto es, la opción que se tiene de acudir ante un juez de la república para develar una relación encubierta en un contrato de prestación de servicios, con fundamento en la aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades y el de igualdad.

## 11. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL

El derecho Colombiano de tradición romanista y positivista, ha asumido tradicionalmente que los jueces meramente aplican la ley, y son independientes frente a las sentencias judiciales con las que se han fallados casos anteriores: La jurisprudencia en este sentido, es considerada por la propia Constitución (artículo 230) como una fuente auxiliar o secundaria del derecho que solo opera en caso de silencio de la fuente primaria. Sin embargo, desde el nacimiento de la Carta Magna en el año 91, la Corte Constitucional ha dado pasos firmes hacia el acatamiento, con carácter obligatorio, de sus fallos, lo que se conoce como cumplimiento del precedente jurisprudencial. Dos sentencias importantes de esta corporación marcaron el camino de éste significativo avance hacia una disciplina jurisprudencial, las sentencias C – 083/95 y T – 123/95.

Hoy, el avance no solo ha sido jurisprudencial, sino también legislativo. Con la entrada en vigencia de la Ley 1395 de 2010, el valor del precedente jurisprudencial lo establece la ley en el artículo 115 en los siguientes términos. “ Facúltese a los jueces, tribunales, altas cortes del Estado, Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura para que cuando existan precedentes jurisprudenciales, conforme al artículo 230 de la Constitución Política, el artículo 10 de la Ley 153 de 1887 y el artículo 4o de la Ley 169 de 1896, puedan fallar o decidir casos similares que estén al Despacho para fallo sin tener que respetar el turno de entrada o de ingreso de los citados procesos, conforme a lo señalado en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998.”

Así las cosas, la situación se torna más favorable para el trabajador que puede echar mano de esta herramienta para hacer valer sus derechos en sede judicial; quedando más complicado el panorama para las entidades que han convertido en costumbre utilizar el contrato de prestación de servicios para encubrir verdaderas relaciones laborales.

## 11. CONCLUSIONES

- Existen varias formas de vinculación a la administración pública, siendo el contrato de prestación de servicios una de estas formas, con la particularidad que a diferencia del empleado público y el trabajador oficial, tal forma de vinculación no genera relación laboral ni derecho a pago de prestaciones sociales; y es una opción válida de vincular intemporalmente personal, reconocida incluso en sede de constitucionalidad por el máximo tribunal de esta justicia.
- La diferencia de trato que la Constitución Política confiere a la relación laboral ordinaria y la vinculación contractual con el Estado tiene pleno respaldo por la Corte Constitucional.
- El Legislador en el artículo 32 de la ley 80 de 1993 al usar la expresión "*En ningún caso estos contratos (de prestación de servicios) generan relación laboral ni el pago de prestaciones sociales*" para calificar la prohibición, en manera alguna consagró una presunción *de iure* o de derecho, que no admite prueba en contrario, toda vez que el afectado puede demandar por la vía judicial competente (jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa) el reconocimiento de la existencia de la vinculación laboral y las consecuencias derivadas del presunto contrato de trabajo relacionadas con el pago de prestaciones sociales.
- Desde hace algún tiempo la administración pública, a pesar del precepto constitucional conforme al cual la función pública se ejerce a través de empleados públicos (arts. 122 y ss), debidamente nombrados y posesionados, con funciones detalladas en ley o reglamento, ha acudido a la figura del contrato de prestación de servicios dándole la connotación de relación laboral por la insuficiencia de cargos en la planta de personal o, peor

aún, para evadir sus obligaciones salariales y prestaciones o satisfacer intereses clientelistas, aprovechándose de la necesidad, de la urgencia o de las condiciones de inferioridad del trabajador.

Para dirimir los conflictos que esta situación ha generado entre el Estado patrono y sus trabajadores, la doctrina y la jurisprudencia acuñaron el principio de primacía de la realidad sobre las formas pactadas por las partes en las relaciones de trabajo (Art. 53 C.P.), según el cual debe aceptarse la configuración de la relación laboral cuando en ella aparezcan sus notas esenciales sin reparar en la voluntad de las partes o en la denominación que ellas le hayan querido dar.

- Según la jurisprudencia del Consejo de Estado que data desde el año 1998 la acción procedente para obtener el reconocimiento de una relación laboral pública que se encubre en un contrato de prestación de servicios es la de nulidad y restablecimiento del derecho, previo agotamiento de la vía gubernativa, y la acción contractual a elección del demandante, descartándose la acción de reparación directa.
  
- El reconocimiento de una relación laboral simulada por la vía contenciosa administrativa no convierte al demandante en empleado público porque dicha calidad se obtiene como consecuencia de un nombramiento y posesión, pero si le confiere el derecho al pago de prestaciones sociales y demás derechos laborales conculcados, no a título de indemnización sino como restablecimiento de su derecho. El tiempo que duró la relación laboral se contabiliza para efectos pensionales y la prescripción de los derechos se cuenta a partir de la sentencia que reconozca la relación laboral y no antes.

## RECOMENDACIONES

Finalmente, aunque el objetivo del trabajo es determinar la acción procedente para develar una relación laboral encubierta en un contrato de prestación de servicios; es oportuno decir que el movimiento del aparato judicial a favor del trabajador que ve conculcados sus derechos debería ser la última opción a tomar y no la primera. Igual a lo que sucede con la tutela que busca amparar el derecho a la salud, el problema no debería ser la acción o el trámite a seguir, sino cómo el Estado hace efectivos los derechos de los ciudadanos, en nuestro caso de los trabajadores, sin necesidad de obligarlos a acudir ante un juez. Se podría pensar en una reforma legislativa tendiente a limitar el uso del contrato de prestación de servicios a situaciones excepcionales, incluso taxativas si es preciso: Si a esto le sumamos una ejemplarizante postura de los organismos control, especialmente de la Procuraduría calificando de gravísima la falta del funcionario que utilice el contrato de prestación de servicios con fines distintos a los que establece la ley, podríamos avanzar con alguna firmeza en el objetivo de humanizar las relaciones laborales, bajo el respeto de los principios de dignidad y de eliminación de toda discriminación.

## **BIBLIOGRAFIA**

1. Derecho Administrativo, Libardo Rodriguez R. Temis 2005.
2. Derecho Administrativo Laboral, Diego Younes Moreno, Temis 2009.
3. La Reformas del Estado y de la Administración Pública, Diego Younes Moreno, Escuela Superior de Administración Pública 2008.
4. Derecho Administrativo Laboral, Jorge Iván Rincón Córdoba, Universidad Externado de Colombia 2009.
5. El Acto Administrativo, Gustavo Penagos, Tomo II, Ediciones Librería del profesional 2001.
6. El Derecho de los Jueces, Diego Eduardo López Medina, Legis 2000.
7. Estructura y Cultura Organizacional de la Rama Judicial, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Tercera Edición 2008.
8. Jurisprudencia del Consejo de Estado entre 1998 y 2009
9. Jurisprudencia de la Corte Constitucional entre 1994 y 2009.

## GLOSARIO

- Contrato de prestación de servicios: Son los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.
- Acto administrativo: Son las manifestaciones de voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos.
- Contrato realidad: Aquella relación que teniendo apariencia distinta, encierra por sus contenidos materiales una verdadera vinculación laboral en donde se establece el primado de la sustancia sobre la forma.
- Servidor público: Son las personas que prestan sus servicios al Estado o a la administración pública. El término de servidor público se utiliza desde la Constitución de 1991, en donde se afirma que éstos son empleados al servicio del Estado y de la comunidad.
- Empleado público: Personas que prestan sus servicios al Estado que están vinculados formalmente a la entidad correspondiente (nombramiento y posesión); es decir, cumplen funciones que están establecidas con anterioridad.
- Trabajador oficial: Personas que prestan sus servicios al Estado que se vinculan mediante contratos de trabajo, contratos que pueden rescindirse de acuerdo con el desempeño mostrado por el trabajador.
- Función pública: Es el estudio de las relaciones labores entre el estado y sus servidores.