

**EI CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS, PRACTICA COMÚN EN LA
CONTRATACIÓN DE PERSONAL**

**FERNANDO JAVIER HERNANDEZ ARROYO
JUAN FERNANDO CHAMORRO QUIROZ**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO JURÍDICOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO**

2014

**EI CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS, PRACTICA COMÚN EN LA
CONTRATACIÓN DE PERSONAL.**

**FERNANDO JAVIER HERNANDEZ ARROYO
JUAN FERNANDO CHAMORRO QUIROZ**

Trabajo de Grado para optar al título de:

ESPECIALISTAS EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Asesor

Doctor: GUSTAVO EDUARDO OJEDA LUNA

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO JURÍDICOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO**

2014

NOTA DE RESPONSABILIDAD

Las ideas y conclusiones aportadas en el Trabajo de Grado son de responsabilidad exclusiva de los autores.

Artículo 1º del Acuerdo No. 324 del 11 de octubre de 1966, expedido por el Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación:

PRESIDENTE DEL JURADO

JURADO

JURADO

San Juan de Pasto, enero de 2014.

AGRADECIMIENTOS

Al Doctor GUSTAVO EDUARDO OJEDA LUNA, docente de posgrados de la Universidad de Nariño, quien nos colaboró en la revisión y corrección del presente trabajo de grado, para así poder entregar a la sociedad este documento que recoge las ideas principales de la contratación por prestación de servicios.

Gracias al doctor GUSTAVO EDUARDO OJEDA por su dedicación, amabilidad, conocimientos y responsabilidad con la que asumió este trabajo.

Antes de todo, gracias a Dios por mi vida. A mis padres, quienes han hecho con su esfuerzo que mis sueños y objetivos sean realidad. Por instruirme con amor, dedicación y disciplina para ser un hombre de bien, un profesional honesto y responsable con un gran sentido de humanidad.

FERNANDO JAVIER HERNANDEZ

A Dios, por el trabajo y la fortaleza, para poder conseguir las metas.

A mi madre, que desde el cielo guía mis proyectos y mis logros.

JUAN FERNANDO CHAMORRO

RESUMEN

Las entidades estatales, y en especial las entidades del orden municipal como las alcaldías así como las Empresas Sociales del Estado, "E.S.E", vienen adoptando la figura del contrato de prestación de servicios que reglamenta el numeral 3º del artículo 32 de la ley 80 de 1993, para la vinculación de gran parte del personal de sus entidades.

De esta manera se puede establecer que un promedio del 80% de los empleados que se encuentran en las alcaldías municipales y en las empresas sociales del estado, son vinculados por medio de contratos de prestación de servicios.

La ley 80 de 1993 en el numeral 3º del artículo 32, señaló claramente el objeto de esta clase de contratos, además de establecer con que personas se puede celebrar, en que eventos se deben realizar y que obligaciones, deberes y derechos generan los mismos.

Al paso, la ley categóricamente señaló que en ningún caso estos contratos generan relación laboral, ni prestaciones sociales y se celebran por el termino estrictamente indispensable.

A pesar de lo diáfano de la norma, la misma ha sido pasada por alto, para vincular al personal, para toda clase de trabajos, por términos extensos e indefinidos y sin reconocer prestaciones sociales y en muchos casos sin el pago del salario mínimo.

ABSTRACT

The local authorities of the municipal order and especially the municipalities and the State Social Enterprises , " ESE " are adopting the figure of the contract for services regulated paragraph 3 of Article 32 of Law 80 of 1993 , for linkage much of the staff of its entities .

This way you can set that on average 80 % of employees are in the municipal authorities and social enterprises in the state are linked through contracts to provide services .

Law 80 of 1993 in paragraph 3 of Article 32, clearly stated the purpose of such contracts , in addition to establishing that people can celebrate that event must be made and obligations , duties and rights generated them.

At step, the law categorically stated that in any case these contracts generate employment , and social benefits and are held by the term strictly necessary .

Despite the diaphanous from the norm, it has been overlooked to link staff , for all kinds of work , for extended and indefinite terms without recognizing social benefits and in many cases without payment of the minimum wage.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION.....	13.
COMENTARIOS PRELIMINARES.....	14

CAPITULO I.

EL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS.

1º DEFINICION DEL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS Y SUS REQUISITOS.....	16
2º FORMA DE VINCULACION DEL PERSONAL POR PARTE DE LAS ENTIDADES ESTATALES.....	23
3º EL PRINCIPIO DE LA PRIMACIA DE LA REALIDAD FRENTE AL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS.....	24
4º DIFERENCIAS DEL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS CON EL CONTRATO DE TRABAJO.....	31
5º DERECHOS QUE SE VULNERAN CON EL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS.....	33
6º SANCIONES Y CONSECUENCIAS QUE SE GENERAN POR CONTRATAR BAJO LA FORMA DE PRESTACION DE SERVICIOS.....	36

CAPITULO II.

ANALISIS JURISPRUDENCIAL DEL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS Y SUS CONSECUENCIAS.

1º POSICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.....	39
2º POSICION DEL CONSEJO DE ESTADO.....	47
3º ANALISIS DE LA SENTENCIA C-094 DE 2003.....	57

CAPITULO III.

1º CONCLUSIONES.....	68
2º RECOMENDACIONES.....	69
3º BIBLIOGRAFIA.....	70

GLOSARIO

CONTRATO: Contrato o convención es un acto por el cual una parte, se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas.

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS: Son los que celebran las entidades estatales, para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos solo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

CONTRATO DE TRABAJO: Es aquel, por el cual una persona natural, se obliga a prestar un servicio personal a otra persona natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración.

SUBORDINACION: Es la dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a este para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de la duración del contrato.

SALARIO: Es la retribución que todo trabajador tiene derecho a percibir, como contraprestación de las labores realizadas a favor del empleador.

SALARIO MINIMO: Es el que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y las de su familia, en el orden material, moral y cultural.

HONORARIOS: Se entiende por honorarios la remuneración por servicios que una persona natural presta a otra persona natural o jurídica, en la cual predomina el factor intelectual sobre el técnico, material, manual o mecánico. Por lo general, este tipo de servicios es prestado por personas con un título profesional, o con una gran experiencia y habilidad en un área específica de conocimiento. La realización de este tipo de servicios es propia de una profesión liberal.

SERVIDOR PUBLICO: Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleadores y trabajadores del estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

INTRODUCCION.

El presente trabajo pretende dar una mirada tangencial desde una perspectiva jurídica, sobre la forma de contratación por parte de las entidades estatales, al momento de vincular su personal.

Los trabajadores – contratistas vienen siendo incorporados a las entidades, a través de la forma denominada contrato de prestación de servicios, los mismos que muchas veces disfrazan una verdadera relación laboral, despojando a sus trabajadores de los derechos que el artículo 53 de la Constitución Política consagra para todo trabajador colombiano.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado los criterios básicos que permiten establecer en que eventos es viable la contratación bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios y cuando se está disfrazando una verdadera relación laboral.

Es necesario realizar un acercamiento de la realidad contractual en las entidades del estado y en especial en las alcaldías y empresas sociales del estado, E.S.E., determinando la práctica común en dichas contrataciones, haciendo un análisis de las ventajas y desventajas que resultan de estas formas de contratación, así como los beneficiados y perjudicados con estos contratos.

COMENTARIOS PRELIMINARES

Viene generalizándose cada día más la contratación por prestación de servicios por parte de las entidades del estado, pero es a nivel local, en las alcaldías municipales y las empresas sociales del estado E.S.E., donde esta forma de contratación, se viene acentuando mucho mas, donde un promedio del 80% de la planta de personal, es contratada bajo esta modalidad.

Si bien la ley 80 de 1993, estableció como una de las formas de la contratación, el mencionado contrato de prestación de servicios, también es cierto que el mismo tiene unas características y requisitos especiales para su celebración.

A pesar de las exigencias señaladas en la ley, servidores públicos, directores, alcaldes y gerentes de las empresas sociales del estado, han hecho caso omiso a las mismas y han venido contratando bajo esta figura a gran parte del personal de las entidades.

Para estos servidores públicos, es mas rentable contratar de esta manera, por cuanto ello, los libera en principio del pago de las prestaciones sociales de los contratistas, así como del pago de la seguridad social integral y en muchas ocasiones bajo esta figura de contratación no pagan ni el salario mínimo a los mismos.

Como se dijo, si bien en principio los servidores públicos, alcaldes y gerentes de las empresas sociales del estado se liberan de la carga y del pago de las prestaciones sociales de los contratistas, también es cierto que se ven expuestos a una posible demanda por parte de ellos, para que mediante una sentencia judicial se ordene el reconocimiento y pago de sus derechos y prestaciones sociales que dejaron de percibir.

La demanda que se inicia, se fundamenta en el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia.

A pesar de las reiteradas sentencias de la Corte Constitucional, sobre el contrato de prestación de servicios, el principio de la primacía de la realidad, los elementos del contrato de prestación de servicios y su diferencia con el contrato de trabajo, los derechos a que tiene lugar el trabajador – contratista, todavía no existe una conciencia por parte de los servidores públicos al momento de celebrar dichos contratos.

Y aunado a los efectos patrimoniales de las sentencias, los servidores públicos no reparan en la falta que están cometiendo y en las sanciones que establece el código disciplinario único ley 734 de 2002, que ha señalado que se constituye en falta gravísima, la celebración de estos contratos cuando se esconde una verdadera relación laboral, dando lugar a una investigación disciplinaria con la posible destitución del servidor público, alcalde o gerente.

CAPÍTULO I

1º DEFINICION DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y REQUISITOS.

En Colombia, la Ley 80 de 1993 es la norma que por excelencia regula la materia de contratación estatal, estableciendo las reglas y principios que rigen los contratos públicos, los cuales buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines, tal como lo dispone el artículo 3º de la citada ley.

Las entidades estatales, están sujetas a varios tipo de contratación; entre ellas se encuentra la licitación pública, el concurso de méritos y la contratación directa.

Dentro de los contratos estatales, que señala el artículo 32 de la norma en comento, pueden enunciarse, el contrato de obra, de consultoría, concesión, encargos fiduciarios y fiducia pública y el contrato de prestación de servicios.

Efectivamente el numeral 3º del artículo 32 de la ley 80 de 1993 ha definido el contrato de prestación de servicios de la siguiente manera:

“Son contratos de prestación de servicios los que celebran 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. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebran por el termino estrictamente indispensable”.

Requisitos del contrato de prestación de servicios según la ley:

- a) El contrato debe celebrarse por una entidad estatal, para que cumplan y desarrollen actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad.
- b) El contrato solo puede celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o cuando las actividades requieran de conocimientos especializados.
- c) El contrato de prestación de servicios en ningún momento puede generar una relación laboral, ni prestaciones sociales entre el trabajador y la entidad estatal.
- d) Que el contrato se celebre por el termino estrictamente indispensable.

Análisis de los requisitos para que se configure el contrato de prestación de servicios.

- a). El contrato debe celebrarse por una entidad estatal, para que cumplan y desarrollen actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad.**

El contrato de prestación de servicios, debe celebrarse determinando con claridad y precisión que las funciones a desarrollarse por el contratista estén ligadas necesariamente a las que le corresponde ejecutar a la entidad de acuerdo a su manual de funciones, porque si dichas funciones no están determinadas allí, no se podría considerar ese contrato como de prestación de servicios y deberá

dársele otro nombre con las consecuencias jurídicas y patrimoniales, que cada clase de contrato genera.

Al interior de una alcaldía municipal y de una empresa social del estado, existen varios cargos que se deben proveer, de los cuales algunos si son factibles ocuparlos con personal vinculado por medio de contrato de prestación de servicios.

Esos cargos son los que tienen que ver especialmente con los de asesoría, interventoría, entrando en esta categoría todo el personal que tenga una profesión independiente y liberal, dentro de ellos encontramos abogados, contadores, ingenieros, médicos, etc., puesto que los mismos, por su profesión y conocimientos especializados, pueden desempeñar esas labores.

Difícilmente se podría contratar a técnicos o trabajadores sin ningún título, bajo esta modalidad, porque de ellos no se puede exigir conocimientos especializados, pues ellos deben estar constantemente guiados, desarrollando funciones mecánicas, repetitivas y siempre bajo las ordenes de superiores que por sus conocimientos orientan y exigen resultados.

b). El contrato solo puede celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o cuando las actividades requieran de conocimientos especializados.

Estos contratos ha dicho la norma, solo se pueden celebrar con personas naturales, cuando las actividades no puedan realizarse con personal de planta o cuando las actividades requieran de conocimientos especializados.

Por tal razón la entidad estatal, contrata profesionales llámese, abogados, administradores, contadores para realizar funciones generalmente de asesoría externa, por cuanto dentro del personal de libre nombramiento y remoción o de carrera administrativa, que tiene la entidad estatal no existe el recurso humano para desarrollar esas funciones, indispensables para el normal desarrollo y funcionamiento de la entidad.

Pero es bien conocido que dentro de la planta de personal de las alcaldías y de las empresas sociales del estado "E.S.E.", no existe el personal suficiente para que desarrollen todas las actividades que se requieren ejecutar.

En estas entidades el personal de carrera administrativa asciende aproximadamente al 20% del personal y con este recurso humano es imposible desarrollar todas las funciones requeridas en la entidad.

Por tal razón se acude rápidamente al contrato de prestación de servicios, para vincular en las empresas sociales del estado a médicos, enfermeras, promotoras, vigilantes, conductores, auxiliares administrativos etc., y en las alcaldías a secretarios de despacho, vigilantes, conductores, auxiliares administrativos, que se encargan de realizar funciones de carácter permanente, bajo la continua subordinación de sus jefes inmediatos, pues en dichas entidades tales funcionarios, cumplen el horario y jornada normal que inicia el día lunes al día viernes en el horario comprendido entre las ocho (8) de la mañana hasta las 12 del día y de dos (2) de la tarde hasta las seis (6) de la tarde, debiendo firmar un libro de registro a la entrada y salida de las entidades, el cual de no firmarse conlleva las sanciones, memorandos y llamados de atención respectivos.

C). El contrato de prestación de servicios en ningún momento puede generar una relación laboral, ni prestaciones sociales entre el trabajador – contratista y la entidad estatal.

Este es el punto neurálgico que más discusión y problemas de tipo jurídico y patrimonial trae para los contratistas y para la entidad estatal.

Pues la norma ha sido imperativa al señalar que estos contratos de prestación de servicios no pueden generar una relación laboral ni generar prestaciones sociales.

Sobre el punto no ha existido discusión respecto de los contratistas de profesiones liberales o independientes en especial los de asesoría externa, por cuanto con ellos no se genera ni relación laboral ni prestaciones sociales, porque los honorarios por ellos percibidos, es proporcional y correlativo al trabajo realizado por los mismos.

Pero no ocurre lo mismo con la gran mayoría de contratistas que ingresan a trabajar a la entidad estatal, con salarios que en muchas ocasiones no ascienden ni al salario mínimo legal vigente y que cumplen extensas jornadas de trabajo y bajo completa dependencia y subordinación del empleador llámese director, alcalde o gerente.

Estos servidores públicos amparados en el artículo 32 de la ley 80 de 1993, establecen en las cláusulas de los contratos, que dicho contrato de prestación de servicios, no genera relación laboral ni prestaciones sociales, por expresa disposición de la ley.

Claro, si bien el inciso segundo del numeral tercero de la ley 80 de 1993, estableció que *“en ningún caso estos contratos generan relación laboral, ni*

prestaciones sociales y se celebran por el termino estrictamente indispensable”, este mandato de la norma solo aplica para los casos donde efectivamente no se configure la relación laboral, porque de demostrarse todo lo contrario, un trabajo subordinado por parte del trabajador a favor del empleador, nace el contrato de trabajo con los derechos y prestaciones inherentes al mismo, sin importar que expresamente se haya establecido en el contrato y el mismo se encuentre firmado y aceptado de esa manera por el contratista.

d). Que el contrato se celebre por el termino estrictamente indispensable.

La norma también ha dispuesto que el contrato de prestación de servicios tiene un periodo concreto, hasta culminar las funciones o tareas que deba desarrollar la entidad.

En contra de lo dispuesto en la norma, las entidades estatales celebran estos contratos de prestación de servicios con las personas naturales por todo el tiempo que dura su periodo institucional o por el tiempo que ellos de manera autónoma fijan, independientemente de las verdaderas funciones que deba cumplir la administración.

Por su parte, en lo que concierne a los empleos de carácter temporal, el artículo 21 de la Ley 909 de 2004, establece:

“...1. De acuerdo con sus necesidades, los organismos y entidades a los cuales se les aplica la presente ley, podrán contemplar excepcionalmente en sus plantas de personal empleos de carácter temporal o transitorio. Su creación deberá responder a una de las siguientes condiciones:

- a) *Cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración;*
- b) *Desarrollar programas o proyectos de duración determinada;*
- c) *Suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales;*
- d) *Desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a doce (12) meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución...”*

La ley ha determinado los eventos en los cuales se puede contratar temporalmente y allí si bajo la modalidad del contrato de prestación de servicios, pues no existe vacío legal, que permita inferir algo distinto, será entonces solo en estos casos, que las entidades públicas contraten y vinculen personal mediante la suscripción de contratos de prestación de servicios.

Pero resulta que directores, los alcaldes y gerentes de las E.S.E., incumplen esos requisitos y exigencias, donde los contratistas, mantienen una relación laboral que perdura por 4 años o mas, de acuerdo al periodo institucional de sus cargos, convirtiéndose la relación contractual, en una auténtica relación laboral.

Así mismo el artículo 7 del decreto 1950 de 1973 ha señalado que en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios, para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en cuyo caso se crearán los empleos públicos correspondientes, mediante el procedimiento que se señala en dicho decreto.

La ley ha señalado el diseño que cada empleo debe contener:

“ (...)

- a) *La descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular.*
- b) *El perfil de competencias que se requieran para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como las demás condiciones para el acceso al servicio. En todo caso los elementos del perfil han de ser coherente con las exigencias funcionales del contenido del empleo.*
- c) *La duración del empleo siempre que se trate de empleos temporales. “ (...)”*

2. FORMA DE VINCULACION DEL PERSONAL POR PARTE DE LAS ENTIDADES ESTATALES.

Las entidades del estado y en especial las alcaldías municipales y las empresas sociales del estado E.S.E., han optado por celebrar de manera continua y permanente contratos de prestación de servicios con sus empleados, convirtiéndose ésta, en una de las formas más comunes en la contratación estatal por parte de los alcaldes y gerentes de las Empresas Sociales del Estado “E.S.E”.

Pero como bien lo ha definido la norma, esta clase de contratos, en ningún caso generan relación laboral, ni prestaciones sociales y son celebrados por el termino estrictamente indispensable.

Al ser ello así, se observa que con esta forma de contratación los empleados que se vinculan con los entes territoriales municipales, no son retribuidos con el pago de las prestaciones sociales que todo trabajador colombiano debe percibir por el trabajo desarrollado, además de no estar sujetos a los parámetros establecidos en la ley para esta clase de contratación, que se desliga totalmente de la norma, para

encuadrar en este contrato a todo el personal que las administraciones necesiten vincular, sin importar que dichas actividades puedan ser desarrolladas por personal de planta y sin reparar en el tiempo del trabajo.

Los entes territoriales, desconocen la verdadera filosofía de los contratos de prestación de servicios porque transgrede y deja sin aplicación alguna el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el artículo 17 de la Ley 790 de 2002 y el artículo 21 de la Ley 909 de 2004, en tanto que han utilizado esta figura jurídica (la del contrato de prestación de servicios) para la vinculación del personal administrativo que labora en dicha entidad territorial, situación ésta que se evidencia a plenitud en el hecho de que la gran mayoría de funcionarios que componen dicho personal, no son de carácter temporal sino que por el contrario, su permanencia en los cargos se ha prolongado en el tiempo.

El estudio realizado a algunas de las entidades, en este caso empresas sociales del estado, E.S.E., demuestra que un 80% del personal se encuentra vinculado por medio de contratos de prestación de servicios.

3. EL PRINCIPIO DE LA PRIMACIA DE LA REALIDAD FRENTE AL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS.

Nos centramos ahora en la forma en que las entidades estatales y en especial las alcaldías y empresas sociales del estado desconocen los principios mínimos laborales que se encuentran establecidos en el artículo 53 de la Constitución Política de 1991, nos referimos, más concretamente, **a la primacía de la realidad sobre las formas.**

Al respecto, tomamos como apoyo el concepto de esta figura jurídica, que es traído por las Dras. ISABEL GOYES y MONICA HIDALGO, en su obra Principios del Derecho Laboral: Líneas Jurisprudenciales², en donde literalmente expresan:

“...Significa que cuando hay discrepancia entre lo que ocurre y lo que se encuentra en documentos, debe prevalecer lo primero. El término contrato realidad fue creado por De la Cueva y Molitor, estableciendo con éste la diferencia entre un contrato civil y otro laboral. Con el primero existe un acuerdo de voluntades y con el segundo existe una relación laboral cuyos efectos jurídicos nacen del cumplimiento del contrato de trabajo, mientras que en el acuerdo civil el cumplimiento nace del acuerdo de voluntades.”

No obstante, la realidad del trabajo no excluye el surgimiento del contrato, porque este es importante para la concretización de la relación laboral y para determinar condiciones que puedan exceder del nivel mínimo de protección del derecho. Además que el contrato de trabajo se supone verdadero, lo que implica demostrar que no es así, si en la realidad ocurriera otra cosa. Lo que no debe hacerse es prevalecer las formas frente a la realidad.”

La fundamentación de este principio radica en la motivación de la buena fe y que la realidad refleja siempre la verdad. Es un principio que está ligado con la idea de justicia y es un mecanismo que sana la formalidad incoherente, así provenga de una actitud intencional o de un error, lo que importa no es establecer esas intenciones, sino trabajar sobre la buena fe y corregir la discordancia.”

² GOYES MORENO, Isabel e HIDALGO OVIEDO, Mónica. Principios del Derecho Laboral: Líneas Jurisprudenciales. Ediciones UNARIÑO. Pasto. Primera Edición: Abril de 2006. Págs. 52 y 53.

El alcance y límite del principio de primacía de la realidad sobre las formas, se fijó por la Corte Constitucional en la sentencia C – 555 de 1994, providencia hito en dicha temática y por medio de la cual se estudió la constitucionalidad de los artículos 6° y 16 transitorios de la Ley 6ª de 1993, y otros artículos de la Ley 115 de 1994.

En la referida sentencia, la Corte Constitucional concluye de plano que este principio se aplica incluso en todos aquellos casos en que el Estado aparece como empleador; y si se tiene en cuenta que el artículo 2° de la Carta Política de 1991 prevé que uno de los fines esenciales del Estado es el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución, consideramos que se materializan dos razones más que suficientes para que las entidades territoriales y las empresas sociales del estado tengan en cuenta y observen el principio de primacía de la realidad sobre las formas y adopten otra forma de contratación, donde se reconozca y pague a los trabajadores – contratistas los derechos laborales que la constitución, la ley y la jurisprudencia les otorga.

En la sentencia en estudio, la Corte Constitucional también deja claro que la finalidad del principio de primacía de la realidad sobre las formas, es quitar el velo que cubre verdaderas relaciones laborales para conferirles a los trabajadores, los derechos mínimos que de ellas emanan y sobre su alcance de aplicación, puntualizó:

“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. Sin embargo, a partir de esta premisa, no podrá en ningún caso conferirle el status de empleado público, sujeto a un específico régimen legal y reglamentario. El principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades

establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, no tiene, adicionalmente, el alcance de excusar con la mera prestación efectiva de trabajo la omisión del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales previstos para acceder a la función pública que, en la modalidad estatutaria, son el nombramiento y la posesión, los que a su vez presuponen la existencia de un determinado régimen legal y reglamentario, una planta de personal y de la correspondiente disponibilidad presupuestal.

El mencionado principio 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. Su finalidad no puede dilatarse hasta abarcar como función suya la de aniquilar las que son formalidades sustanciales de derecho público.”

Más adelante, pero guardando siempre la línea jurisprudencial y los cimientos establecidos, la Corte Constitucional retomó el concepto, aplicación e importancia del principio de primacía de la realidad sobre las formas, en los siguientes términos:

“...Este principio guarda relación con el de prevalencia del Derecho sustancial sobre las formas externas, consagrado en el artículo 228 de la Constitución en materia de administración de justicia. Más que las palabras usadas por los contratantes para definir el tipo de relación que contraen, o de la forma que pretendan dar a la misma, importa, a los ojos del juez y por mandato expreso de la Constitución, el contenido material de dicha relación, sus características y los hechos que en verdad la determinan.

Es esa relación, verificada en la práctica, como prestación cierta e indiscutible de un servicio personal bajo la dependencia del patrono, la que debe someterse a examen, para que, frente a ella, se apliquen en todo su rigor las normas jurídicas en cuya preceptiva encuadra.

Eso es así, por cuanto bien podría aprovecharse por el patrono la circunstancia de inferioridad y de urgencia del trabajador para beneficiarse de sus servicios sin dar a la correspondiente relación jurídica las consecuencias que, en el campo de sus propias obligaciones, genera la aplicación de las disposiciones laborales vigentes, merced a la utilización de modalidades contractuales enderezadas a disfrazar la realidad para someter el vínculo laboral a regímenes distintos...” Sentencias T – 166 de 1997 y T – 203 de 2000.

“...Es propio de la dignidad en que debe desenvolverse la relación laboral que el trabajo se remunere proporcionalmente a su cantidad y calidad. Todo trabajo debe ser remunerado, desde el primer minuto en que se presta, pues del salario depende la subsistencia del trabajador y el sostenimiento de su familia. Que se le pague por vincular su fuerza, su ingenio, su pericia y su tiempo a las finalidades de otro es algo que se constituye en derecho inalienable a partir del trabajo mismo y no por las solemnidades o trámites de índole legal o reglamentario con base en las cuales se haya pactado la prestación de servicios personales. El artículo 53 de la Constitución señala como postulado, insustituible en el Estatuto del Trabajo que debe expedir el legislador, el de la "primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales...” Sentencia T – 174 de 1997.

Como se observa, el principio de primacía de la realidad sobre las formas se encuentra ampliamente decantado por la doctrina y la jurisprudencia nacionales, y

los criterios en cuanto a su concepto, contenido y alcance fijados por esas fuentes del derecho, poco a poco vienen siendo aplicados por los operadores judiciales en tanto que han concluido que no puede permitirse que empleadores públicos o privados desconozcan los derechos laborales de los trabajadores, mediante la práctica de ardides que ocultan las relaciones de trabajo, entre ellas, la vinculación de personal a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios, más aún cuando desde la expedición de la Ley 222 de 1983, el legislador ya había sido explícito respecto de que la celebración de este tipo de contratos sólo es procedente cuando las entidades estatales no pueden cumplir oportunamente con las funciones que le son propias, bien sea porque no cuentan con el personal idóneo o porque el personal vinculado no es suficiente para atender la totalidad de esas funciones.

El profesor LUIS ALONSO RICO PUERTA, en su obra Teoría General y Práctica de la Contratación Estatal³, expresa “ que el contrato de prestación de servicios es uno de los contratos estatales que mayor cuestionamiento ha tenido y que razones de diversa índole se aducen para su celebración y para su crítica”.

Sostiene que “ algunos cuestionan que la celebración de los mismos es francamente ilegal, en cuanto representan simples nóminas paralelas, contrarias en un todo al orden jurídico agregan que la no causación de prestaciones sociales contribuye a una pauperización de la fuerza laboral, a lo que debe sumarse todo el régimen de la seguridad, que es carga impuesta al contratista. Se cuestiona igualmente que ningún vínculo afectivo une a este tipo de servidores con las instituciones, puesto que no pueden desarrollar sentido de pertenencia, dado que su

³ RICO PUERTA, Luis Alonso, Teoría General y Práctica de la Contratación Estatal. Editorial Leyer. Bogotá. Quinta Edición: Año 2008. Págs. 369 y 370.

labor, de carácter “transitorio”, siempre está sometida a la zozobra permanente sobre su renovación”.

Por su parte, los tratadistas CARLOS ALBERTO ATEHORTÚA RÍOS, ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ y JESÚS MARIANO OSPINA, en su obra *Temas en Contratos Estatales*, cuando abordan el difícil tema de la delimitación de los contratos de prestación de servicios frente al contrato realidad, puntualizan que: “La reglamentación de la prestación de servicios comprende una paleta normativa que busca limitar la tergiversación de este tipo de contratos en beneficio de las nóminas paralelas, como práctica de la substitución de los empleos públicos por prestadores de servicios, y las sanciones disciplinarias por entregar a contratistas el ejercicio permanente de funciones administrativas, que implican ejercicio de prerrogativas de poder público, complementadas con la responsabilidad fiscal y personal de los funcionarios.”⁴

Más adelante, afirman que *“De los tres elementos que caracterizan el contrato de trabajo, esto es: la prestación personal del servicio, la remuneración como contraprestación del mismo y la subordinación del trabajador al empleador, los dos primeros son comunes al contrato de prestación de servicios, cuando el contratista es una persona natural. Por el contrario, el tercer elemento, la subordinación, constituye la diferencia esencial entre los dos tipos de relación. El contratista de prestación de servicios ejecuta las tareas a él confiadas con la autonomía propia de un empresario o de un profesional independiente(...)”*.

Bajo estas anotaciones, se observa que esta forma de contratación, vulnera entre otros, el principio de primacía de la realidad sobre las formas y el derecho fundamental de igualdad, que se ven menoscabados a partir de la forma cómo las alcaldías y las empresas sociales del estado, acuden a la celebración de contratos

⁴ ATEHORTÚA Carlos, HERNÁNDEZ Alier, OSPINA Jesús. *Temas en Contratos Estatales*. Biblioteca Jurídica DIKE. Bogotá. Primera Edición: Año 2010. Pág. 17.

de prestación de servicios, inicialmente para evitar la adopción de una planta de personal para el funcionamiento administrativo de esa entidad territorial y luego, para mantener ocultas varias relaciones laborales, lo que de contera y de forma ilegal en principio les permite “ahorrarse” el pago de prestaciones sociales y a la vez conservar un nicho de cargos disponibles para pagar los favores políticos del gobernante de turno.

Además, en una actitud consiente y premeditada de parte del empleador, en los contratos de prestación de servicios que se celebran con los trabajadores – contratistas se incluyen todo tipo de cláusulas que afanosamente buscan, sin lograrlo, desvirtuar la generación de una relación laboral.

4. DIFERENCIAS DEL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS CON EL CONTRATO DE TRABAJO.

En la sentencia C 154 de 1997, se habla específicamente de las características de los contratos de prestación de servicios y su diferencia con un verdadero contrato de carácter laboral.

“(…) El contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. Para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, 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. Sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen

inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.

Entonces, la diferencia entre un contrato de prestación de servicios y un verdadero contrato de trabajo, viene dado por los tres elementos esenciales, que son:

1º Se requiere la existencia de la prestación personal del servicio.

2º La continuada subordinación laboral.

3º La remuneración como contraprestación del mismo.

Pero ha dicho la Corte Constitucional, refiriéndose al segundo de los requisitos lo siguiente:

“(…) El elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente. Así las cosas, la entidad no está facultada para exigir subordinación o dependencia al contratista ni algo distinto del cumplimiento de los términos del contrato,

ni pretender el pago de un salario como contraprestación de los servicios derivados del contrato de trabajo, sino más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo”.

De lo anterior queda definido, que los contratistas que se encuentran vinculados a las entidades estatales, bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, pero desarrollando actividades de la administración, bajo órdenes y subordinación de sus contratantes, están amparados por el principio constitucional de la primacía de la realidad, que les otorga la calidad de trabajadores con el pago de sus acreencias prestacionales.

Debe entonces el contratista probar con la prueba testimonial idónea y pertinente, que siempre estuvo a órdenes, vigilancia y subordinación del servidor público que lo contrató, demostrando en el proceso judicial, que no tuvo autonomía en sus decisiones y que solo cumplía las labores de su superior jerárquico.

5. DERECHOS QUE SE VULNERAN CON EL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS.

Al momento de celebrarse el contrato de prestación de servicios, se están vulnerando los derechos y prestaciones sociales que señala el decreto 1919 de 2002

A partir de la vigencia del decreto 1919 de 2002 (1 de septiembre de 2002), los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades a las cuales se les aplica el citado decreto, tendrán derecho a que se les reconozca y pague las siguientes prestaciones sociales, que se causen, de conformidad con las disposiciones legales correspondientes:

- 1º PRIMA DE NAVIDAD.
- 2º VACACIONES.
- 3º PRIMA DE VACACIONES.
- 4º BONIFICACION ESPECIAL POR RECREACION.
- 5º SUBSIDIO FAMILIAR
- 6º AUXILIO DE CESANTIA.
- 7º INTERESES A LAS CESANTIAS
- 8º CALZADO Y VESTIDO DE LABOR.
- 9º PENSION DE VEJEZ.
- 10º INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE LA PENSION DE VEJEZ.
- 11º PENSION DE INVALIDEZ.
- 12º INDEMNIZACION SUSTITUTIVA DE LA PENSION DE INVALIDEZ
- 13º PENSION DE SOBREVIVIENTES.
- 14º AUXILIO DE MATERNIDAD.
- 15º AUXILIO POR ENFERMEDAD.
- 16º INDEMNIZACION POR ACCIDENTE DE TRABAJO O ENFERMEDAD PROFESIONAL.
- 17º AUXILIO FUNERARIO.
- 18º ASISTENCIA MÉDICA, FARMACÉUTICA, QUIRÚRGICA Y HOSPITALARIA, SERVICIO ODONTOLÓGICO Y DEMÁS SERVICIOS DE SALUD DERIVADOS DEL RÉGIMEN DE SALUD DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL.

Con el fin de determinar cuáles son **las prestaciones sociales** que se deben reconocer al momento de declararse una relación de carácter laboral, también acudimos a la clasificación que ha hecho de estas prestaciones la Sección Segunda del H. Consejo de Estado en sentencia de 19 de febrero de 2009, sobre la base de quien debe asumirla:

(...) En ese orden de ideas, se encuentran las que son asumidas por el empleador directamente y las que se prestan o se reconocen de forma dineraria por el Sistema de Seguridad Social Integral.

Dentro de las prestaciones sociales que están a cargo directamente del empleador se encuentran las ordinarias o comunes como son entre otras las primas, las cesantías; y las prestaciones sociales que se encuentran a cargo del Sistema Integral de Seguridad Social son la salud, la seguridad social, los riesgos profesionales y el subsidio familiar, que para ser asumidas o reconocidas por cada sistema debe mediar una cotización.

Así, que en caso de que existe un contrato de trabajo o se posea la calidad de servidor público la cotización debe realizarse por el empleador en el caso del sistema de riesgos profesionales y del sistema de subsidio familiar y en el caso de cotizaciones a los sistemas de pensión y salud deben realizarse por el empleador y el empleado en forma compartida según los porcentajes establecidos en la Ley para cada caso, por ejemplo, la cotización al sistema de pensiones es del 16% del ingreso laboral la cual debe realizarse en un 75% por el empleador y en un 25% por el empleado; la cotización al sistema de salud es el 12.5% de lo netamente devengado correspondiéndole al empleador el 8.5 % y al empleado 4%.

(...)

Teniendo claro lo anterior, se advierte que la Sección Segunda de esta Corporación ha sostenido que no existe problema para condenar y liquidar las prestaciones ordinarias, pero que no sucede lo mismo con

las prestaciones que se encuentran a cargo de los sistemas de Seguridad Social en los siguientes términos:

“En lo relativo a las prestaciones sociales comunes u ordinarias, la Sala no advierte dificultad para su condena y liquidación, pues están establecidas en las normas especiales que rigen dicha situación y su pago está a cargo del empleador; sin embargo, tratándose de las prestaciones compartidas y aquellas que cumplen un fin social, la situación debe ser analizada con otros criterios dependiendo del sujeto activo que efectúa la cotización”.

(...)

En el caso de las prestaciones sociales a cargo de los sistemas de salud y pensiones, cubiertas por las entidades respectivas, derivadas de la financiación de las cotizaciones que efectúan las partes que integran la relación laboral, la indemnización no puede ser por la totalidad de dichos montos, sino la cuota parte que la entidad demandada dejó de trasladar a las entidades de seguridad social a las cuales cotizaba el contratista.

6º SANCIONES Y CONSECUENCIAS QUE SE GENERAN POR CONTRATAR BAJO LA FORMA DE PRESTACION DE SERVICIOS.

El numeral 28 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, código disciplinario único, ha señalado como falta gravísima la siguiente:

“ Celebrar contratos de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales”.

Al respecto la corte Constitucional al examinar la demanda de inexecutable propuesta por el señor NESTOR IVAN OSUNA, contra el artículo 28 de la ley 734 de 2002 señaló las implicaciones que tiene para el Estado la distorsión de ese contrato y la generación irregular a través de él, de relaciones laborales.

Señalo la corte:

“(…) La generación de relaciones laborales con ocasión de la suscripción de contratos de prestación de servicios involucra el desconocimiento del régimen de contratación estatal. Se desconocen múltiples disposiciones constitucionales referentes a la función pública. Se vulnera el régimen laboral porque se propicia la vinculación de servidores públicos con desconocimiento del régimen de ingreso a la función pública y se fomenta la proliferación de distintos tratamientos salariales y prestacionales con la consecuente vulneración de los derechos de los trabajadores. Se desconoce el régimen presupuestal pues se prevén cargos remunerados sin que estén contemplados en la respectiva planta de personal y sin que se hayan previsto los emolumentos necesarios en el presupuesto correspondiente. Se causa un grave detrimento patrimonial al Estado, pues como consecuencia de esas relaciones laborales, irregularmente generadas, se promueven demandas en su contra que le significan el pago de sumas cuantiosas (…).

Así mismo el artículo 7 del decreto 1950 de 1973 ha señalado: “... que en ningún caso podrán celebrarse contratos de prestación de servicios, para el desempeño de funciones públicas de carácter permanente, en

cuyo caso se crearan los empleos públicos correspondientes, mediante el procedimiento que se señala en dicho decreto”.

Estas normas y decisiones de la Corte Constitucional, demuestran que la contratación por la modalidad de prestación de servicios es muy restringida y que no puede tomarse a la ligera este contrato, sin existir estudios previos que justifiquen la celebración de los mismos, porque ello conlleva sanciones tan duras como la destitución del cargo.

Siendo ello así, nos preguntamos si existe desconocimiento de las faltas en que incurren y las sanciones a las que se pueden ver expuestos los servidores públicos que contratan a su personal bajo la figura del contrato de prestación de servicios, o si por el contrario consientes de las faltas, contratan bajo esta modalidad, para en principio disminuir la carga laboral y prestacional de sus entidades.

El artículo 44 de la ley 734 de 2002, ha señalado las clases de sanciones para los servidores públicos, así:

“(…) ARTÍCULO 44. CLASES DE SANCIONES. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones:

- 1. Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima.*
- 2. Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas.*
- 3. Suspensión, para las faltas graves culposas.*
- 4. Multa, para las faltas leves dolosas.*
- 5. Amonestación escrita, para las faltas leves culposas”.*

Lo anterior quiere decir que los servidores públicos que vienen contratando bajo la modalidad de prestación de servicios, cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, se ven expuestos a la sanción de destitución e inhabilidad general.

Es muy grave la sanción que se presenta por la celebración de estos contratos, pues conlleva la destitución e inhabilidad del servidor público, por lo que se hace necesario la adopción de modalidades de contratación acordes con el trabajo que realice el trabajador contratado.

Igualmente, como se dijo al inicio de este estudio, los trabajadores – contratistas vinculados por la forma de contratación de prestación de servicios, que disfraza una verdadera relación laboral, pueden acudir a reclamar sus derechos prestacionales ante la justicia contenciosa administrativa, a través de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, para que se le reconozca y paguen las prestaciones dejadas de percibir por el tiempo de trabajo.

Al proferirse una sentencia favorable, conllevará el pago de las prestaciones sociales reclamadas, debidamente indexadas y con el pago de las costas procesales del asunto, que implica un detrimento de la entidad, con el respectivo ajuste presupuestal que en principio no se había contemplado.

CAPITULO II.

ANALISIS JURISPRUDENCIAL DEL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS Y SUS CONSECUENCIAS.

1º POSICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

La Constitución Política de Colombia de 1991, generó un redireccionamiento en el pensamiento jurídico de nuestro país, para nuestro caso concreto, el derecho administrativo laboral, esto fue una necesidad, porque los hechos sociales y sus repercusiones sobre los servidores públicos imponen una permanente evolución de la jurisprudencia. En ese orden de ideas, la tendencia de desregulación y flexibilización, pone serias dudas en el derecho laboral, presentando un futuro incierto, que conlleva necesariamente al desplazamiento de la regulación de las relaciones de trabajo hacia el derecho civil y comercial, tal como viene sucediendo con la utilización de contratos de servicios en el sector público.

Dicho lo anterior, nuestro objeto en este acápite es exponer la posición que ha tomado la Corte Constitucional al respecto, más concretamente manifestar que derechos intenta proteger cuando toma sus decisiones, así las cosas, observaremos algunas sentencias donde se trata el tema de la primacía de la realidad respecto a empleados contratistas.

Encontramos así en primer lugar la Sentencia **C- 555 de 1994**, de suma importancia en su momento, debido a que en ella se fijaron los alcances y límites del principio de la realidad sobre las formas, tratándose de su aplicación frente a empleados vinculados por contrato. Observemos un extracto de dicho fallo, el cual esboza lo siguiente:

“(…) 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. Sin embargo, a partir de esta premisa, no podrá en ningún caso conferirle el status de empleado público, sujeto a un específico régimen legal y reglamentario. El principio de la primacía de la realidad sobre las

formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, no tiene, adicionalmente, el alcance de excusar con la mera prestación efectiva de trabajo la omisión del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales previstos para acceder a la función pública que, en la modalidad estatutaria, son el nombramiento y la posesión, los que a su vez presuponen la existencia de un determinado régimen legal y reglamentario, una planta de personal y de la correspondiente disponibilidad presupuestal. El mencionado principio 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. Su finalidad no puede dilatarse hasta abarcar como función suya la de aniquilar las que son formalidades sustanciales de derecho público (...).”

Hacia 1997 la corte emitió la sentencia **C- 154 de 1997**, cuando se demandó el numeral 3° parcial del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 (Estatuto de Contratación Administrativa) allí nuevamente se pronuncia sobre el alcance del principio de la primacía de la realidad y señala especialmente diferencias entre contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo. Señala principalmente:

“(...)El contrato de prestación de servicios se celebra por el Estado 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, para lo cual se establecen las siguientes características: a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se

acuerdan las respectivas labores profesionales. b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. Por último, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo (...).”

Esta decisión declara exequible la norma demandada, condicionando esta declaratoria a la expresión “ salvo que se acredite la existencia de una relación subordinada”, dando así un pronunciamiento contundente sobre la aplicación del principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formas. Se aclara que en decisiones anteriores el tema había sido tratado pero de manera ligera o poco contundente (Sentencia C- 056 de 1993).

Pues bien, la sentencia **C- 154 de 1997** de la que hemos venido hablando, retoma razones emitidas en las sentencias C- 056 de 1993 y C- 555 de 1994, en relación al principio constitucional de la realidad sobre las formas (artículo 53 C.P), frente a los supuestos empleados públicos vinculados mediante contrato de prestación de servicios, así se estableció en la parte resolutive del fallo en comentario.

Ahora, la sentencia C- 154 de 1997, nos trae, para un mayor entendimiento a nuestro caso objeto de estudio, la determinación de algunas diferencias sustanciales entre el contrato de trabajo y contrato de prestación de servicios:

El contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. Para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, 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. Sus elementos son muy diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.

Igualmente, el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales ; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente. Así las cosas, la entidad no está facultada para exigir subordinación o dependencia al contratista ni algo distinto del cumplimiento de los términos del contrato, ni pretender el pago de un salario como contraprestación de los servicios derivados del contrato de trabajo, sino, más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo.

Otro de los elementos que determinó la sentencia en cita, es el principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, 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. De resultar vulnerados con esos comportamientos derechos de los particulares, se estará frente a un litigio ordinario cuya resolución corresponderá a la jurisdicción competente con la debida protección y prevalencia de los derechos y garantías más favorables del "contratista convertido en trabajador" en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.

Para el año de **1998**, la Corte Constitucional en **Sentencia T-052 de 1998**, reviso la solicitud de tutela instaurada por un ciudadano contra el Departamento del Guaviare, quien como contratista desarrollaba sin interrupción las mismas funciones que el personal de planta del ente territorial, desde el 10 de enero de 1997 al 3 de junio de 1997, considero vulnerado su derecho fundamental a la igualdad. En esta providencia la corte plasma apartes de la sentencia C- 154 de 1997, relativas a las diferencias entre el contrato de prestación de servicios y la relación laboral, empero, se reitera que la acción constitucional de tutela por su carácter subsidiario no es el mecanismo procedente para pretender el reconocimiento de una relación laboral y por ende de prestaciones sociales, a pesar de que los demandantes tengan la razón jurídica en sus suplicas.

A la postre, la corte profirió la **Sentencia C- 793 de 2002**, en la cual fueron dos las normas acusadas de la **Ley 715 de 2001**, entre ellas la que nos concierne, su **artículo 38**, referente a la vinculación provisional durante el año 2002 de los

docentes de las entidades territoriales que cumplan con los requisitos del cargo y atiendan las condiciones temporales de vinculación allí previstas. Esta sentencia se relaciona en este escrito por que la corte reafirma y aclara que para acceder al empleo público existen unas formalidades de derecho público propias para el acceso a los cargos de carrera administrativa, así su forma de proveerlos sea la provisionalidad. Igualmente en dicho proveído se concluye que la sentencia C-555 de 1994 es y se constituye en un parámetro obligatorio para jueces e incluso para el legislador.

En sentencias sucesivas la Corte Constitucional ha mantenido invariable su posición frente a la procedencia de la aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, cuando la administración celebra un contrato de prestación de servicios que en su ejecución y formación exhiba las formas de un contrato de trabajo, se generan los derechos laborales de una verdadera relación laboral. De la misma manera sentencias como lo son: **T- 523 de 1998**, **T- 500 de 2000**, **T- 1109 de 2005**, entre otras, han reiterado que la tutela no es un mecanismo apropiado para hacer efectivo el reconocimiento de prestaciones surgidas de una presunta relación laboral. Salvo que se instaure para evitar un perjuicio irremediable, para proteger el derecho al mínimo vital o para amparar los derechos de las personas de la tercera edad.

Lo anterior lo precisa la corte de una mejor manera en una Sentencia más reciente la **T- 903 de 2010**, de la cual se extracta la apreciación más sobresalientes, a saber:

(...) La Corte Constitucional ha establecido que la acción de tutela no procede para solicitar reclamaciones de naturaleza laboral y la declaratoria del contrato realidad porque el carácter de dicha acción es subsidiaria y residual. No obstante, esta regla también contiene una excepción que consiste en la posibilidad de que la mentada acción

constitucional puede ser ejercida por los sujetos que son titulares de una especial protección constitucional por parte del Estado, por tanto, cuando existe una amenaza o vulneración a sus derechos fundamentales, esta resulta ser una herramienta eficaz e idónea en procura de su respectivo amparo” (...)

De otra parte la **Sentencia C-614 de 2009** nos aclara entre otras cosas, que la prohibición de celebración para ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución: La Corte encuentra que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el Estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos.

Para concluir, traemos a colación las siguientes apreciaciones que podemos deducir de lo que ut supra se ha expuesto:

1º la Corte Constitucional a lo largo de su historia, ha definido claramente que el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formas, tiene plena operancia tanto en el sector privado como en el público. Así las cosas, si un

trabajador al servicio del estado ejerce sus funciones bajo condiciones de subordinación, independientemente del acto o causa que le de origen, tiene el carácter de relación de trabajo.

2º Jurisprudencialmente se ha establecido diferencias entre el contrato de prestación de servicios y el de trabajo, como la temporalidad, la especialidad de los servicios prestados, las cuales son pautas obligatorias a la hora de aplicar el principio de la primacía de la realidad frente a contratos de prestación de servicios desnaturalizados, sin embargo, es de resaltar que es la subordinación la base sobre la que descansa este tipo constitucional.

3º La acción constitucional de tutela no es el mecanismo idóneo para el reconocimiento de prestaciones surgidas de una presunta relación laboral, salvo que se instaure para evitar un perjuicio irremediable, proteger el mínimo vital o para amparar derechos de personas de la tercera edad, o como ya lo dijimos, amparar derechos fundamentales.

2. POSICION DEL CONSEJO DE ESTADO.

En el mismo sentido el Consejo de Estado, se ha pronunciado en reiteradas sentencias, en las cuales se ha demostrado que en los asuntos que se demandan se han configurado los tres elementos esenciales para determinar que entre el demandante y la entidad estatal, se ha celebrado un verdadero contrato de trabajo y no un contrato de prestación de servicios, y precisamente en una de las sentencias que se cita, el conflicto tuvo origen dentro de nuestra jurisdicción territorial, del que ya se hará referencia más adelante.

Ahora bien, iniciaremos nuestra referencia jurisprudencial para observar la posición del Consejo de Estado en relación al tema que nos ocupa, con la decisión tomada **el día 10 de diciembre de 1998 Sección segunda- subsección B, M.P. CARLOS**

ARTURO ORJUELA, que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 12 de mayo de 1998, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar que negó las suplicas de la demanda.

El conflicto suscitó luego de que el Instituto de cultura y turismo de Cesar negó al demandante el reconocimiento de sus prestaciones sociales, por lo cual él interpuso la acción de nulidad y restablecimiento de derecho respectiva, para que se declare la existencia de una relación laboral. Luego de revisar las pruebas existentes en el expediente, el Consejo de Estado tomando como base la sentencia C- 154 de 1997, fijó su decisión en los siguientes términos:

“(...) Aunque en el expediente no aparecen los contratos celebrados entre el libelista y la entidad demandada, de lo afirmado por él y lo expuesto por ésta tanto en el oficio demandado como en la prenotada certificación, bien se puede deducir la existencia de un contrato de prestación de servicios. Así mismo, en concordancia con los testimonios recaudados y con la certificación del ISS sobre afiliación del actor, cabe concluir que él presto sus servicios en forma personal, bajo la continuada subordinación laboral, económica. Es decir, merced a la ejecución practica de un contrato de prestación de servicios, y en consonancia con el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, se configuraron los elementos esenciales de la relación laboral subordinada (...).

En ese orden se revocó la sentencia apelada y en su lugar se declaró la nulidad del acto acusado y, consecuencia de la relación laboral subordinada existente entre las partes, el Consejo condeno a la entidad al pago de las prestaciones sociales correspondiente y demás emolumentos dejados de percibir.

De la anterior jurisprudencia, puede observarse que en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se optó por considerar procedente la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formas (ART. 53 C.P), frente a contratistas y empleados públicos cuando se demuestra la existencia de una relación laboral subordinada.

En sentencia de julio de 2003, M.P. Alejandro Ordoñez Maldonado, Exp. 479802, Ratifican que no es válido celebrar contratos de prestación de servicios respecto a actividades que para ser desarrolladas necesariamente requieran subordinación, habitualidad, y prestación personal del servicio. Por tanto el contrato de prestación de servicios no puede ser utilizado como instrumento para desconocer derechos laborales, si es así es dable acudir a los principios constitucionales del artículo 53 de la Carta, del que hemos venido hablando. Concluye la sala que el reconocimiento de los derechos laborales es posible también por intermedio de una acción contractual. 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 previo agotamiento de la vía gubernativa.

En ese sentido, tenemos que es a través de la acción (ahora medio de control) de nulidad y restablecimiento del derecho o de la acción contractual, donde el accionante puede obtener el reconocimiento y pago de sus derechos laborales, de acuerdo a la tesis asumida, manteniendo protegido el principio de la primacía de la realidad, frente a la desnaturalización que puede suceder de los contratos de prestación de servicios.

Ahora, la sentencia que se expondrá a continuación es en demasía importante, porque de algún modo, contradijo conceptos ya definidos por la jurisprudencia; esta manifiesta:

Sala Plena Consejo de Estado- sentencia IJ- 0039 de 2003: que bajo ninguna circunstancia puede sostenerse que el contrato de prestación de servicios es prohibido por la ley, pues la celebración de este tipo de contratos están autorizados por la ley 80 de 1993, y su objetivo no es otro sino el de que se ejecuten actos que tengan conexión con la actividad que cumple la entidad administrativa, además debe tenerse en cuenta que dicha relación jurídica se establezca con personas naturales, bien sea con personal contratado o pueda realizarse con personal de planta, lo que sucede para la sala plena del Consejo de Estado cuando el número de empleados no es suficiente para el buen desempeño y desarrollo de la entidad o bien para cuando se requiera de conocimientos especializados.

Así mismo expresa la sentencia en cita, que el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades la cual se ha establecido por los sujetos de la relación laboral, no tienen el alcance de excusar con la mera prestación efectiva del servicio la omisión de los requisitos constitucionales y legales previstos para ejercer la función pública, requerimientos sin los cuales no es posible que se dé una situación legal y reglamentaria, ni tampoco es posible que se puedan pagar prestaciones sociales a quienes desarrollan la labor ni menos sumas equivalentes a ellas, porque no se reúnen las formalidades sustanciales de derecho público para adquirir la calidad de empleado público.

De lo anterior, el Consejo igualmente concluye que, en los casos de primacía de realidad sobre las formas, no hay quebrantamiento del principio de igualdad, porque una es la situación del empleado público la cual se estructura por elementos sin los cuales no adquiere vida jurídica (art. 122 de la C.P.), dando lugar al pago de prestaciones sociales que corresponden a este tipo de servicios públicos. Y otra muy diferente es la que se origina en un contrato de prestación de servicios en el cual no se generan derechos como lo son las prestaciones sociales.

Ahora bien, en relación al concepto de la subordinación, el consejo de Estado partiendo del hecho de que la actividad de la persona vinculada mediante contrato de trabajo puede ser igual a la de los empleados de planta cuando estos no sean suficientes para satisfacer las necesidades del servicio, introduce o trae a colación una nueva hipótesis, pues en el criterios de esa alta corporación resulta necesario que los contratistas estén sometidos a los lineamientos y pautas dados por la entidad como también que sus tareas sean llevadas a cabo en la forma como esas entidades coordinan las actividades, pues resultaría contraproducente, dice la corporación, que estos anden como ruedas sueltas frente a actividades que deben desarrollarse dentro de la jornada ordinaria laboral. Esta tesis, desconoce conceptos que la Corte Constitucional había establecido sobre la relación laboral y trabajo subordinado. Constituyendo pautas de flexibilización de las relaciones laborales, basadas, tal vez, en una pretensión que permitiría reducir el gasto público, sin importar que derechos se vulneren a los contratistas.

Aunado a lo anterior, la sentencia amplía los límites que imponen las formalidades sustanciales de derecho público al principio de la primacía de la realidad, pues además de señalar que la sola prestación del servicio no concede el estatus de empleado público, adiciona que tampoco hay lugar al reconocimiento de prestaciones sociales propias de este tipo de trabajadores del estado. Ni al menos como indemnización.

Posteriormente han existido diferentes sentencias de la sección segunda del Consejo de Estado en la que se reitera la posición que anteriormente se ha esbozado. Tenemos entre otras: **expediente 3554-03 de 15 de abril de 2004, 4734-03 de 09 de septiembre de 2004, 4716- 2004 de 24 de mayo de 2005.**

Como lo habíamos manifestado previamente, en nuestro departamento de Nariño se presentó un asunto importante, el cual fue fallado con **Sentencia del Consejo**

de Estado del 30 de marzo de 2006, M.P. ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO. Radicación (4669-04).

Su importancia radica en que la decisión, contradiciendo a la sentencia anterior de la sala plena, impuso de regreso la tesis concerniente en que para probar las relaciones laborales basta la subordinación del contratista para con la entidad estatal pertinente, el extracto de dicha sentencia al tenor literal dice lo siguiente:

“(...) El presente caso se diferencia de las razones y situaciones expuestas en la sentencia de Sala Plena en la medida en que entre la libelista y la entidad accionada no hubo relación de coordinación. La demandante cumplió su actividad conforme a instrucciones impartidas por sus superiores y, se entiende, debía rendir cuentas al centro educativo sobre la actividad cumplida. Mal podría sostenerse, entonces, que existieron relaciones de coordinación, cuando la actividad de la actora se realizó de conformidad con las orientaciones emanadas del centro educativo y no bajo su propia dirección y gobierno.

(...) Por las razones expresadas se revocará la decisión del Tribunal y se accederá al reconocimiento del “contrato realidad”, en los términos expuestos (...).”

En el mismo sentido resaltamos la **Sentencia del Consejo de Estado Sección segunda subsección B, de 23 de febrero de 2006, Radicación (3648-05). C.P. JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE.** Extractamos lo concerniente:

“(...) De acuerdo con lo anterior, cuando existe un contrato de prestación de servicios entre una persona y una entidad pública y se demuestra la existencia de los tres elementos propios de toda relación de trabajo, esto es, subordinación, prestación personal y remuneración,

surge el derecho a que sea reconocida una relación de trabajo que, en consecuencia, confiere al trabajador las prerrogativas de orden prestacional.

(...) Ahora bien, la circunstancia de que, consciente y libremente, el trabajador haya aceptado las condiciones de contratación que le fueron planteadas en el contrato de prestación de servicios u orden de trabajo resulta indiferente en una situación como la que se ha planteado pues ni aún el consentimiento puede considerarse como expediente válido para que el trabajador renuncie a los beneficios prestacionales que la ley prevé en su favor, según lo dispuso el artículo 53 de la Constitución. La misma norma de la Carta Fundamental previó, además, como uno de los principios mínimos fundamentales en materia laboral, la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, precepto que sirve de base para declarar la existencia de una relación laboral cuando, no obstante haber una formalidad distinta, prima el vínculo real por concurrir en él los elementos requeridos: la prestación personal, la subordinación y la remuneración. (...)

(...) El presente caso se diferencia de las razones y situaciones expuestas en la sentencia de Sala Plena en la medida en que entre la libelista y la entidad accionada no hubo relación de coordinación. La demandante cumplió su actividad conforme a instrucciones impartidas por sus superiores y rendía cuentas al respectivo centro educativo sobre la actividad desarrollada. Mal podría sostenerse, entonces, que existieron relaciones de coordinación, cuando la actividad de la actora se llevó a efecto de conformidad con las orientaciones emanadas del

centro educativo mencionado, y no de otra forma o bajo su propia dirección y gobierno¹.

En consecuencia, se reconocerá la existencia de una relación laboral, así como una indemnización por las prestaciones sociales dejadas de percibir, para cuya liquidación se tomará como base el valor del respectivo contrato u orden de prestación de servicios (...).”

Este proveído deja claro que para determinar la relación laboral no se hace necesario la coordinación de actividades entre el contratista y la entidad estatal, sino que es suficiente para reclamar las prestaciones sociales debidas, probando que en un contrato de prestación de servicios entre una persona natural y una entidad pública existen los tres elementos propios de toda relación de trabajo, esto es, subordinación, prestación personal y remuneración, así surge el derecho a que sea reconocida una relación de trabajo.

Recientemente el Consejo de Estado ha emitido decisiones en el mismo sentido que las sentencias que anteceden, fallos que han venido expresando que el contrato de prestación de servicios no puede constituirse en un instrumento para desconocer los derechos laborales y conforme a ello, en aras de hacer triunfar la relación laboral sobre las formas que pretendan ocultarla, es dable acudir a los principios constitucionales del artículo 53 de la C.P que contempla la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales y la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas, con la finalidad de exigir la especial protección en igualdad de condiciones a quienes realizan la misma función pero en calidad de servidores públicos.

Es así como la **Sentencia del Consejo de Estado- Sección Segunda, subsección B. C.P. GERARDO ARENAS MONSALVE, de 16 de febrero de 2012**. Expresa entre otras cosas, lo concerniente a los requisitos probatorios para comprobar las relaciones labores ocultas en contratos de prestación de servicios. En ese sentido, para efectos de demostrar la relación laboral entre las partes, se requiere que el actor pruebe los elementos esenciales de la misma, esto es, que su actividad en la entidad haya sido personal y que por dicha labor haya recibido una remuneración o pago y, además, debe probar que en la relación con el empleador exista subordinación o dependencia, situación entendida como aquella facultad para exigir al servidor público el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del vínculo. Además de las exigencias legales citadas, le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir que la labor sea inherente a la entidad y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios establecidos por la jurisprudencia, para desentrañar de la apariencia del contrato de prestación de servicios una verdadera relación laboral. Todo ello con el propósito de realizar efectivamente el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de la relación laboral.

Esboza la Sentencia en su estudio que no existe duda sobre la prestación personal del servicio del demandante como Auxiliar de la Secretaría de Obras Públicas, con funciones de conductor, en el Municipio de Yaguará, Huila, teniendo en cuenta que así lo acepta el referido municipio, en la contestación de la demanda. El recuento normativo y probatorio, antes expuesto, permite afirmar a la Sala que la situación del actor se enmarca en una relación laboral y no de prestación de servicios, lo anterior en aplicación al principio de la primacía de la realidad sobre la formas, artículo 53 de la Constitución Política, según el cual cuando existe un contrato de prestación u órdenes de prestación de servicios

entre una persona y una entidad pública, como en el caso en estudio, y se demuestra la existencia de los tres elementos propios de toda relación de trabajo, esto es, subordinación, prestación personal y remuneración, surge el derecho a que sea reconocida una relación de trabajo que, en consecuencia, confiere las prerrogativas de orden salarial y prestacional.

Para concluir este análisis jurisprudencial podemos definir las posiciones más influyentes del Consejo de Estado en relación al tema que nos ocupa:

El Consejo de Estado deja plasmada de forma clara que para determinar la relación laboral no se hace necesario la coordinación de actividades entre el contratista y la entidad estatal, sino que es suficiente para reclamar las prestaciones sociales debidas probando que en un contrato de prestación de servicios entre las partes existen los tres elementos propios de toda relación de trabajo, esto es, subordinación, prestación personal y remuneración, así suscita el derecho a que sea reconocida una relación de trabajo. Además le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia.

Dentro de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo se acepta mayoritariamente la definición de los criterios expuestos por la sala plena del Consejo de Estado, razón por la cual se admite que se pueda vincular a empleados para llevar a cabo actividades temporales que no puedan ser realizados por el personal de planta, es decir en ejercicio de función administrativa, o que se necesite de conocimientos especializados para su ejecución cumpliendo así con la funciones estatales correspondientes, es posible entonces vincular personal mediante contratos de prestación de servicios, toda vez que el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 así lo permite, artículo que fue declarado exequible por la Corte Constitucional.

Se acepta el principio constitucional de la primacía de la realidad en el sector público en el caso de los trabajadores oficiales vinculados mediante contratos de trabajo, pero se sostiene, que en el caso de los empleados públicos, el ocultamiento de una relación legal y reglamentaria, es inadmisibles ya que esto presupone un nombramiento, una posesión, la existencia de un determinado régimen legal, una planta de personal y la correspondiente disponibilidad presupuestal. Que son formalidades sustanciales de derecho público.

Se acepta además de tiempo atrás la utilización de la acción o medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previo agotamiento de la vía gubernativa para asuntos laborales de esta índole, sin embargo muchos consideran más adecuada la utilización de la acción contractual, atendiendo lo dispuesto en los artículos 1741 y 1742 del Código Civil, con el fin de declarar la nulidad absoluta del contrato por parte el Juez analizando las consecuencias jurídicas que se puedan derivar de la situación en concreto.

3º ANALISIS DE LA SENTENCIA C-094 DE 2003 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE LA DEMANDA DE INEXEQUIBILIDAD DEL NUMERAL 29 DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY 734 DE 2002.

Es importante hacer un análisis de la sentencia C-094 de 2003, fallada dentro del expediente D-4023, Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 29 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, siendo el actor el señor Néstor Iván Osuna Patiño, por cuanto en ella se declara la exequibilidad de la norma que señala que la celebración de contratos de prestación de servicios sin los requisitos señalados en las normas constituye falta disciplinaria gravísima.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, siendo magistrado ponente el Dr JAIME CORDOBA TRIVIÑO, procede a hacer un estudio del numeral 29 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

La norma acusada es la siguiente.

“Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

29. Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales.”

El actor consideró que la norma demandada vulnera el preámbulo de la Carta y los artículos 1, 2, 6, 13, 29, 123 y 209 y que por ello debe ser declarada inexecutable.

Los fundamentos de la demanda instaurada son los siguientes:

“(…)

I. La potestad del Estado de perseguir y sancionar disciplinariamente a los funcionarios que infringen las normas que garantizan el recto cumplimiento de la función pública, está sometida a las garantías sustanciales y procesales, tanto constitucionales como legales, consagradas en materia penal y entre ellas el principio de legalidad como contenido del debido proceso.

II. La norma demandada carece de la claridad y precisión exigible a todo tipo disciplinario pues eleva a falta de esa índole el que el objeto del contrato de prestación de servicios recaiga sobre el cumplimiento de funciones propias de la administración, desconociendo que esa situación es un elemento ineludible de los contratos de prestación de servicios. También considera como elemento del tipo el que la función requiera dedicación de tiempo completo cuando ésta puede ser una exigencia de la labor contratada. Finalmente, genera confusión en

cuanto al alcance de las excepciones consagradas pues se ignora si de acuerdo con ellas se pueden celebrar contratos de prestación de servicios caracterizados por la subordinación del contratista a pesar de que ella no es permitida por el régimen contractual.

III. La norma demandada viola los principios de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de la función pública pues su falta de claridad conceptual equivale a establecer una presunción de falta disciplinaria siempre que se celebre un contrato de prestación de servicios. Ello conduciría al progresivo abandono de esa figura y se generarían así negativas repercusiones pues la administración perdería competitividad como empresaria o prestadora de servicios en competencia con operadores privados.

IV. La norma demandada establece una discriminación injustificada al conferir a los operadores privados una mayor libertad para adoptar las medidas que más convengan a sus intereses de cara a la realización de los principios de calidad y eficiencia que deben inspirar su gestión, al tiempo que frustra su materialización por parte de las entidades estatales, colocándolas en una posición desfavorable al impedirles un manejo eficiente de sus escasos recursos económicos y humanos. Estas entidades se verán obligadas a ensanchar su planta de personal y con ello a incrementar sus gastos de funcionamiento y reducir su presupuesto de inversión. Tal situación amenaza la supervivencia institucional de esos organismos y también el interés general concretado en la atención y satisfacción eficiente y oportuna, por parte de un operador estatal, de una necesidad vital como el servicio de salud". (...)

ARGUMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL para declarar la exequibilidad de la norma acusada.

“ Como puede advertirse, el contrato de prestación de servicios es una modalidad de contrato estatal que se suscribe con personas naturales o jurídicas con el objeto de realizar actividades desarrolladas con la administración o funcionamiento de una entidad pública pero tratándose de personas naturales, sólo puede suscribirse en el evento que tales actividades no puedan ser cumplidas por los servidores públicos que laboran en esa entidad o en caso que para su cumplimiento se requieran conocimientos especializados con los que no cuentan tales servidores.

Se trata de un acto reglado, cuya suscripción debe responder a la necesidad de la administración y a la imposibilidad de satisfacer esa necesidad con el personal que labora en la entidad pública respectiva pues si esto es posible o si en tal personal concurre la formación especializada que se requiere para atender tal necesidad, no hay lugar a su suscripción.

De este modo, el contrato de prestación de servicios es un contrato estatal que resulta claramente diferenciable del contrato de trabajo y de allí por qué el segundo inciso del numeral 3° del artículo 32 ya citado desvirtúe la generación de una relación de trabajo o el reconocimiento, con base en él, de prestaciones sociales y exija que se suscriba por el término estrictamente necesario.

La administración no está legalmente autorizada para celebrar un contrato de prestación de servicios que en su formación o en su ejecución exhiba las notas de un contrato de trabajo. De crearse un acto semejante o de producirse su mutación en ese sentido, se ingresa

en el campo de la patología de este típico contrato administrativo y en la ilegalidad de la correspondiente actuación o práctica administrativa, sin perjuicio de los derechos y garantías del trabajo que aun bajo este supuesto haya podido realizarse”.

“(…)

De acuerdo con la norma demandada, para la estructuración de la falta disciplinaria gravísima allí consagrada, se requieren los siguientes elementos concurrentes:

I. Que el sujeto disciplinable celebre un contrato de prestación de servicios

En este punto debe quedar claro que la sola suscripción de un contrato de prestación de servicios no agota la falta pues ninguna irregularidad puede advertirse en el proceder de quien, con estricto apego al ordenamiento jurídico, suscribe uno de aquellos contratos estatales permitidos y reglamentados por el Estado. De allí que este primer presupuesto de la falta disciplinaria remita a la suscripción de un contrato de prestación de servicios en cuanto es con ocasión de tal suscripción que el actor incurre en irregularidades susceptibles de alterar la naturaleza del contrato y de generar responsabilidad.

II. Que el objeto del contrato sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas.

Debe tenerse en cuenta que los contratos de prestación de servicios, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, tienen por objeto el desarrollo de actividades relacionadas con la administración o el funcionamiento de la entidad. En cambio, la falta disciplinaria consagrada en el artículo 48, numeral 29, de la Ley 734 se tipifica por suscribir irregularmente contratos de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas.

De esto se infiere que, de acuerdo con el tenor literal del tipo, la falta disciplinaria se comete en un ámbito más limitado que el inherente a los contratos de prestación de servicios pues mientras éstos giran en torno a actividades relacionadas con la administración o el funcionamiento de la entidad, remitiendo, por lo tanto, al amplio espectro del servicio público; los contratos que generan la falta no son los que se relacionan con tales actividades sino únicamente los que tienen por objeto el cumplimiento de funciones públicas o administrativas.

Esta distinción es muy importante en cuanto determina el alcance de la prohibición contenida en la regla de derecho demandada pues, como lo precisó la Corte en la Sentencia C-037-03, “ha de tenerse en cuenta el caso de aquellas personas que contratan con el Estado pero sin asumir el ejercicio de funciones públicas, dado que solamente en determinados casos la ejecución de un contrato implica su ejercicio en cuanto se asuman prerrogativas propias del poder público”.

Esto por cuanto “El servicio público se manifiesta esencialmente en prestaciones a los particulares”, en tanto que “La función pública se manifiesta, a través de otros mecanismos que requieren de las potestades públicas y que significan en general ejercicio de la autoridad inherente del Estado”. De ahí que “Solamente en el caso de que la prestación haga necesario el ejercicio por parte de ese particular de potestades inherentes al Estado, como por ejemplo, señalamiento de conductas, ejercicio de coerción, expedición de actos unilaterales, podrá considerarse que éste cumple en lo que se refiere a dichas potestades una función pública”.

De este modo, el marco de configuración de la falta disciplinaria que ocupa la atención de la Corte no está determinado por todo el ámbito de los contratos de prestación de servicios sino únicamente por aquellos cuyo objeto involucre el cumplimiento de funciones públicas o administrativas, es decir, ejercicio de potestad pública o autoridad estatal.

III. Que esas funciones requieran dedicación de tiempo completo.

Este elemento del ilícito disciplinario evidencia una de las irregularidades implícitas en el contrato de prestación de servicios con ocasión del cual se incurre en la falta. Tal irregularidad consiste en hacer girar el objeto del contrato en torno a funciones que requieran dedicación de tiempo completo, pues con tal ingrediente se desvirtúa su índole de contrato estatal para imprimirle el carácter de una relación laboral.

Ello es así por cuanto si la persona natural que ha suscrito el contrato de prestación de servicios tiene que cumplir funciones que requieren dedicación de tiempo completo, al contratista se le está exigiendo dedicación exclusiva para el cumplimiento del objeto de ese contrato. No obstante, tal exclusividad es contraria a la índole del contrato de prestación de servicios pues éste no implica un límite a la autonomía del contratista.

IV. Que esas funciones impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista.

Una de las características fundamentales del contrato de prestación de servicios es la independencia del contratista. Éste no se encuentra subordinado a la administración, ni ve tampoco limitada su voluntad con ocasión del contrato suscrito. Por ello, un contrato de prestación de servicios que gire en torno a un objeto que implique la subordinación del contratista a la administración no es en verdad un contrato de esa índole sino una relación laboral.

V. Que no se trate de una excepción legal.

Este presupuesto debe analizarse con detenimiento pues parecería contradictorio, al menos en principio, que la norma reproche a título de falta

disciplinaria la celebración de contratos de prestación de servicios para el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen la subordinación del contratista y, al mismo tiempo, prevea que no se tipifica esa falta disciplinaria cuando el legislador permita que se suscriban contratos de prestación de servicios sujetos a tales cláusulas. Por lo menos cabría cuestionarse por los eventos en los cuales el legislador, permite la suscripción anormal de ese tipo de contratos y despoja su celebración del carácter de falta disciplinaria.

En cuanto a ello hay que indicar que la norma demandada prohíbe la suscripción de contratos de prestación de servicios en las condiciones allí indicadas pero esa prohibición no opera cuando la ley excepcionalmente habilite la celebración de tales contratos aún en esas condiciones pues bien puede ocurrir que exista una justificación para proceder de esa manera. Es lo que ocurre, por ejemplo, con los docentes, directivos docentes y administrativos que se encontraban contratados por departamentos y municipios por órdenes de prestación de servicios y que por disposición de la Ley 715 de 2001 y de los Decretos 688 de 2001 y 1528 de 2002, deben ser vinculados de manera provisional a las plantas de personal docente de las entidades territoriales siempre que, entre otras cosas, su dedicación haya sido de tiempo completo.

En este caso existe una justificación razonable pues se ha alterado la índole del contrato de prestación de servicios con el propósito de garantizar la continuidad en la prestación del servicio de educación y se lo ha hecho únicamente de manera transitoria hasta tanto ese servicio sea asumido permanentemente por las entidades territoriales.

En supuestos como estos, excepcionalmente autorizados por la ley, puede haber lugar a la suscripción de contratos de prestación de servicios bajo circunstancias especiales pero dado que se trata del cumplimiento de una disposición legal y no del abuso de una figura contractual en que incurre un servidor público, no puede

imputarse falta disciplinaria alguna. Tales son, entonces, las excepciones a que se refiere la disposición.

La corte sentó su posición afirmando que en ningún momento se vulnera el principio de legalidad con la norma acusada,

La Corte Constitucional declara la exequibilidad de la norma acusada, por encontrar que la norma en ningún momento vulnera el principio de legalidad, toda vez que la norma es diáfana al señalar que constituye falta gravísima, suscribir contratos de prestación de servicios, que conlleven el cumplimiento de funciones públicas o administrativas y con unas condiciones adicionales, que los mismos sean de forma permanente y se encuentren acompañados del elemento de subordinación y dependencia, que hace que se desnaturalice el verdadero contrato de prestación de servicios.

No es todo contrato de prestación de servicios, el que lleva a una posible investigación disciplinaria, porque es totalmente permitido esta clase de contratos en el personal de asesoría, llámese jurídica o financiera, o con profesionales con altas calidades que cumplen funciones de interventoría, quienes no están sujetos permanentemente a las ordenes de un servidor público, alcalde, director o gerente, puesto que por lo general ellos solo realizan una o dos visitas semanales a la entidad, para dar las directrices necesarias, para el buen funcionamiento de la entidad.

Pero ha reiterado la Corte, que la prohibición que se acusa, no tiene lugar a dilemas en cuanto al tipo disciplinario consagrado.

Igualmente la Corte señaló que no es posible endilgarle a la norma, una presunción de falta disciplinaria, a priori, que se constituya con la sola suscripción del contrato de prestación de servicios.

La corte ha señalado con claridad, que el estado colombiano a través de sus instituciones y entidades, puede ejecutar el mencionado contrato de prestación de servicios, por cuanto el artículo 32 de la ley 80 de 1993 así lo consagra, pero se contraviene la norma, cuando, bajo la apariencia de un contrato de prestación de servicios y en el ámbito de contratación indicado en el tipo, se esconde y disfraza una relación laboral, la que prima ante la formalidad del contrato escrito, siendo que actuar de esa manera conlleva a desobedecer la norma, desconociendo las exigencias constitucionales y legales referidas para la contratación estatal, al régimen laboral y al régimen presupuestal de las entidades públicas.

Así mismo no se puede predicar ha dicho La Corte, que la norma demandada genere un tratamiento diferenciado injustificado de las entidades públicas por el hecho de no permitirles a aquellas suscribir contratos de prestación de servicios en una área como la de salud, cuando los particulares sí pueden hacerlo.

Reitera la Corte, que en todos aquellos eventos en que de alguna manera se infiera y se pruebe que los contratos de prestación de servicios no cumplen los cometidos y requisitos que la norma señala, habrá lugar a que ésta sea declarada y a que se produzcan los efectos salariales y prestacionales dispuestos por la ley.

No se distingue ni se hace salvedades con algunas entidades del estado, como las empresas sociales del estado, puesto que de salir avante el contrato de trabajo como contrato realidad, produce efectos indistintamente de que los servicios se hayan prestado a entidades públicas o a particulares y por lo tanto no es cierta la ventaja en que supuestamente se hallan éstos para la prestación de servicios de esa índole.

Fue así como la Corte Constitucional, concluyó que la disposición demandada era exequible, ajustada totalmente a la Constitución, y que la misma no vulnera los

principios del Estado social de derecho, ni los fines esenciales del Estado, ni el principio de legalidad, ni el derecho de igualdad, ni el debido proceso, ni los fundamentos constitucionales de la función pública, ni tampoco los principios de la actuación administrativa. Por el contrario, se trata de una norma que tipifica como falta disciplinaria un comportamiento dotado de ilicitud y que por lo tanto resulta compatible con los fundamentos constitucionales de la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos.

CAPITULO III.

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y BIBLIOGRAFIA.

1º CONCLUSIONES

De conformidad con los artículos 1, 2, 6 y 53 de la Carta Política de 1991, el Estado colombiano tiene la obligación de proteger y garantizar los derechos de los trabajadores, respetando los derechos mínimos e irrenunciables, de acuerdo a la realidad que se presente en sus relaciones laborales.

Si el contrato de prestación de servicios desdibuja y disfraza una verdadera relación laboral, con las desventajas para el trabajador – contratista, que se ve sometido a trabajar por un salario en muchas ocasiones por debajo del salario mínimo, sin ninguna clase de prestaciones sociales, pagando de su propio peculio su seguridad social integral (salud, pensión y riesgos profesionales) cumpliendo horarios excesivos y trabajando a merced de un servidor publico, director, gerente o alcalde, tiene el derecho para demandar y lograr el reconocimiento y pago de sus prestaciones sociales.

La ley y la jurisprudencia de las altas Cortes, de todas maneras no han dejado desprotegido al trabajador, ni hacen más gravosa su situación, por lo que han señalado los mecanismos jurídicos para lograr el reconocimiento de sus derechos y prestaciones sociales, cuando los mismos se ven vulnerados con la celebración de contratos de prestación de servicios que ocultan una verdadera relación laboral.

Si se demuestra en un proceso judicial, que el contrato suscrito por la entidad estatal y el contratista, ocultó una verdadera relación laboral, se verá afectado el ente estatal, quien deberá indemnizar al trabajador contratista por las sumas que

resulten causadas y fijadas en la sentencia correspondiente que incluirá el pago de intereses y costas procesales.

Desafortunadamente, no se han tomado las previsiones requeridas para la contratación por la figura de prestación de servicios y de manera indiscriminada, se viene tomando este contrato para vincular a más del 80% del personal de estas entidades, actuaciones que son reprochables y sancionables por las autoridades competentes.

Si bien el código disciplinario único, estableció como falta gravísima la celebración de contratos de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, esta norma ha sido pasada por alto, pues no existen sanciones contra alcaldes, gerentes, directores y servidores públicos, por esta clase de contratación.

2º RECOMENDACIONES.

Deberán realizar los gerentes, alcaldes, directores y servidores públicos en general, un estudio y análisis para qué clase de labores y bajo qué condiciones se va a contratar al personal, para determinar si la modalidad para su vinculación se hace por contrato de prestación de servicios, o por contrato de trabajo u otra modalidad, determinando con precisión el objeto del contrato, horario, tiempo del contrato y finalidad del mismo, si debe existir subordinación, para que el trabajador cumpla sus funciones o si el contratista tiene autonomía en sus labores.

Es hora que por parte del estado en cabeza del Departamento Administrativo de Función Pública, se tomen las medidas necesarias, para determinar que cargos de las entidades públicas deben ser provistos por medio de contrato de prestación, de

servicios o si los mismos deben ser puestos en concurso de meritos, para hacer parte de la carrera administrativa.

3º BIBLIOGRAFÍA

ATEHORTÚA Carlos, HERNÁNDEZ Alier, OSPINA Jesús. Temas en Contratos Estatales. Biblioteca Jurídica DIKE. Bogotá. Primera Edición: Año 2010.

RICO PUERTA, Luis Alonso, Teoría General y Práctica de la Contratación Estatal. Editorial Leyer. Bogotá. Quinta Edición: Año 2008.

GOYES MORENO, Isabel e HIDALGO OVIEDO, Mónica. Principios del Derecho Laboral: Líneas Jurisprudenciales. Ediciones UNARIÑO. Pasto. Primera Edición: Abril de 2006.

SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL C- 154 de 1997. Dr. HERNAN HERRERA VERGARA

SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL C- 555 de 1994. Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL C- 056 de 1993. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia T-052 de 1998. Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 793 de 2002. Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL T- 523 de 1998. Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL T- 500 de 2000. Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL T- 1109 de 2005. Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL C-614 de 2009. Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

SENTENCIA CORTE CONSTITUCIONAL T- 903 de 2010. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.

SENTENCIA CONSEJO DE ESTADO - 10 de diciembre de 1998 -Sección segunda- subsección B, M.P. CARLOS ARTURO ORJUELA.

SENTENCIA CONSEJO DE ESTADO- Expediente No. 479802 de julio de 2003. M.P. Alejandro Ordoñez Maldonado,

SENTENCIA CONSEJO DE ESTADO- Sala Plena Consejo de Estado sentencia IJ- 0039 de 2003. Radicación: IJ-0039. MP. NICOLAS PAJARO PEÑARANDA.

SENTENCIA CONSEJO DE ESTADO- expediente 3554-03 de 15 de abril de 2004,

SENTENCIA CONSEJO DE ESTADO- 4734-03 de 09 de septiembre de 2004.

SENTENCIA CONSEJO DE ESTADO- 4716- 2004 de 24 de mayo de 2005.

SENTENCIA DEL CONSEJO ESTADO del 30 de marzo de 2006, M.P. *ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO*. Radicación (4669-04).

SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO- Sección segunda subsección B, de 23 de febrero de 2006, Radicación (3648-05). C.P. JESUS MARIA LEMOS BUSTAMANTE.

SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO- Sección Segunda, subsección B. C.P. GERARDO ARENAS MONSALVE, de 16 de febrero de 2012.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-094 de 2003.

CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO.

CODIGO LABORAL SUSTANTIVO DEL TRABAJO Y PROCEDIMIENTO LABORAL.

REGIMEN DE LA CONTRATACION ESTATAL.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 80 de 1993.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 909 de 2004.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. DECRETO 1950 DE 1973.