

# **Uso y abuso de la figura de contratación directa para prestación de servicios profesionales en Colombia. Análisis de casos 2018-2022\***

*Use and Abuse of Direct Contracting for  
the Provision of Professional Services in  
Colombia. Analysis of Cases 2018-2022*

CARLOS MARIO DÁVILA

Doctor en Derecho Administrativo. Magíster en Derecho Público. Magíster en Derecho Comparado. Abogado. DSU en Derecho Administrativo. Profesor y coordinador del Semillero en Derecho Público de la Universidad Central (Bogotá). [cdavilas@ucentral.edu.co](mailto:cdavilas@ucentral.edu.co)  
<https://orcid.org/0000-0002-7519-3033>

---

\* Colaboraron en esta investigación: Laura Peralta, Ana Valentina Vargas, Ludy Catalina Romero, Katerin Romero y Laura Márquez. Investigación financiada por esta misma institución.

## Resumen

Siempre se ha creído que bajo la premisa del artículo 125 de la Constitución el principio del mérito es el que debe primar al momento de otorgar beneficios públicos en Colombia. Sin embargo, las entidades públicas usan y abusan de la famosa figura del literal h, numeral 4, artículo 2 de la Ley 1150. Esta investigación tiene como finalidad abordar el contrato de prestación de servicios profesionales, que versa sobre *una obligación de hacer*. Se busca responder a la pregunta cuál es el alcance del uso de la figura del contrato de prestación de servicios vía la modalidad de contratación directa. La metodología utilizada es analítico-descriptiva, en el sentido de que se toman diferentes entidades públicas entre los años señalados para describir si su actuación se ajusta a lo normado. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico constituye el elemento esencial de este contrato; la vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y es indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. Pero esta no es la realidad. Se concluye que el Estado acude a esta figura para vincular personal de planta con el fin de “pagar favores” o vincular a personal por fuera de las vías consagradas en la Ley y en la Constitución.

### PALABRAS CLAVE

Función pública, contratación estatal, empleo público, contrato de prestación de servicios profesionales, principio de meritocracia, trabajo decente, primacía de la realidad sobre las formas.

## Abstract

It has always been believed that under the premise of article 125 of the Colombian Constitution, the principle of merit is the one that should prevail when granting public benefits in Colombia. However, public entities use and abuse the famous figure of literal h, numeral 4, article 2 of Law 1150. This investigation will have as its purpose the contract for the provision of professional services, which deals with an obligation to do. The autonomy and independence of the contractor from the technical and scientific point of view constitutes the essential element of this contract; the validity of the contract is temporary and, therefore, its duration must be for a limited time and the essential time to execute the agreed contractual object. But this is not reality. The state resorts to this figure to link plant personnel or to grant the benefits of a contract of these to “pay favors”.

### KEYWORDS

Civil service, state contracting, public employment, contract for the provision of professional services, principle of meritocracy, decent work, primacy of reality over forms.

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación se justifica en un Estado social y democrático de derecho porque es necesario analizar los casos en los que las entidades públicas no dan aplicación al principio del mérito para el acceso al servicio público tal como lo ordena el artículo 125 de la Constitución. En este orden de ideas, estudiar los casos en los que entidades públicas del orden nacional y territorial acuden indebidamente a la contratación directa para vincular personal que no cumple con los requisitos de idoneidad y calidad para el cargo deviene importante en aras de garantizar la primacía de la legalidad. De esta manera, se ayuda al sector público colombiano a devenir moral en su actuar e igualmente a ahorrar recursos que muchas veces se despilfarran con estas nóminas paralelas. La jurisprudencia constitucional (T-253-15) es clara cuando afirma que bajo esta modalidad contractual también es viable aplicar la teoría del contrato realidad, según la cual, si se reúnen los tres requisitos enunciados en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, prima la situación objetiva sobre la forma jurídica que las partes hayan adoptado para regir determinada situación.

Se busca responder a la pregunta de si la utilización de la figura de contratación directa para prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión por parte de las entidades estatales en Colombia para vincular personal desconoce el principio del mérito y los principios de eficacia, eficiencia y moralidad de la función pública.

La Corte Constitucional en múltiples ocasiones ha expresado que el contrato de prestación de servicios es una modalidad de vinculación con el Estado de tipo excepcional que se justifica constitucionalmente si es concebida como un instrumento para atender *funciones ocasionales*, que son aquellas que no hacen parte del “giro ordinario” de las labores encomendadas a , o que, siendo parte de ellas, no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieren de conocimientos especializados; *vinculación que en ningún caso debe conllevar subordinación*.

Frente al criterio “*temporal*” o de la habitualidad, el Consejo de Estado, Sección Segunda, mediante Sentencia 4798-02 del 3 de julio de 2003, ha dicho que:

si las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un *horario de trabajo o la realización frecuente de la labor*, surge una relación laboral y no contractual, dicho en otros términos, si se suscriben órdenes de trabajo sucesivas, que muestra el indiscutible ánimo de la Administración por emplear de modo permanente y continuo los servicios de una misma persona, y de esa manera, se encuentra que no se trata de una relación o vínculo de tipo ocasional o esporádico, es lógico concluir que nos referimos a una verdadera relación laboral.

Es evidente entonces la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios cuando se trata de desempeñar funciones permanentes en la Administración. Esto por cuanto se presenta

un desconocimiento del concurso de méritos, regla general de ingreso a la función pública colombiana. Este aspecto termina igualmente vulnerando derechos de los contratistas, tales como la remuneración mínima vital y móvil, la estabilidad laboral, la irrenunciabilidad de derechos ciertos, la primacía de la realidad sobre las formas, el principio de trabajo igual, salario igual y a la aplicación del principio de favorabilidad, entre otros.

El contrato de prestación de servicios no puede constituirse en un instrumento para desconocer derechos laborales y, conforme a ello, en aras de hacer triunfar la relación laboral sobre las formas que pretendieron ocultarla, es dable acudir a los principios constitucionales del artículo 53 de la Constitución, 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 laborales, con la finalidad de exigir la especial protección del derecho, en similares condiciones a quienes realizan la misma función, pero en condición de servidores públicos. (Consejo de Estado, 2003)

Con este trabajo se buscó determinar en qué casos las entidades estatales en Colombia abusan de la figura de la contratación directa para saltarse el principio constitucional del mérito.

Además, “en muchas ocasiones se están duplicando funciones” (Vélez Taborda, 2023, p. 23). Se observa en muchas entidades que los contratos celebrados encajan en el organigrama institucional y, por ende, se cuenta con el personal de planta que puede cumplir esas funciones contratadas. El contrato de prestación de servicios profesionales no logra así cumplir los cometidos estatales, con una persona que acude temporalmente al servicio público no se moraliza el servicio, no se logra calidad, ética, innovación y mucho menos eficiencia.

De la información obtenida hasta el momento se puede observar que las entidades públicas analizadas utilizan de manera indebida la figura de la contratación directa. En efecto, se acude a esta figura para vincular personas que no son idóneas, generando incluso las famosas nóminas paralelas, que terminan siendo más costosas para el erario; por ejemplo, cuando el excontratista demanda vía nulidad y restablecimiento del derecho para que se declare el contrato realidad. Es por esto por lo que se observa una sobreutilización de esta figura contenida en la Ley 1150, que debe reformarse para controlarla, así ya haya avances importantes en el nuevo Código General Disciplinario - Ley 1952 (Congreso de la República, 2019), esto no es suficiente para luchar contra la corrupción en la contratación pública<sup>1</sup> y la aplicación del principio de moralidad (art. 209, Const.).

---

1 Se recuerda que uno de los compromisos de Colombia al incorporar la Declaración de lucha contra la corrupción, artículo 7, es adoptar mecanismos de contratación estatal eficientes y transparentes (Ley 970, 2005).

La contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión establecida en el artículo 2 numeral 4 literal h de la Ley 1150 de 2007 y artículo 32 numeral 3 de la Ley 80 de 1993 prevé que las entidades públicas contraten el personal adicional que consideren necesario para su administración y funcionamiento mediante la figura de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, sin que se genere una relación laboral ni se adquieran derechos de prestaciones sociales, con lo cual se vulnera el derecho citado en el capítulo de marco jurídico. Finalmente, se puede constatar en esta hipótesis que con esta práctica de las entidades públicas se estaría incurriendo en lo siguiente: i) vulneración del artículo 209 de la Constitución; ii) vulneración de los artículos 122 y 125 de la Constitución; iii) vulneración del artículo 53 de la Constitución; iv) vulneración del artículo 40.7 y otros de la Constitución; v) vulneración del artículo 334 y otros de la Constitución; vi) vulneración del artículo 2 y otros de la Constitución; vii) vulneración del artículo 334 de la Constitución, y viii) vulneración del artículo 13 de la Constitución. Así, la figura que parece más correcta en estos casos es el empleo temporal del artículo 21 de la Ley 909.

## METODOLOGÍA

Este estudio consiste en estudiar cuatro entidades públicas y comparar su actuar con la normatividad, doctrina y jurisprudencia imperantes en el tema para así poder concluir si se ajusta su proceder en materia de contratación directa de servicios profesionales a lo preceptuado por el ordenamiento jurídico colombiano. Dos entidades del orden nacional, otra de un órgano constitucional autónomo y, finalmente, un municipio de Colombia.

El método será descriptivo-analítico, con un enfoque mixto (cualitativo-cuantitativo), por lo que se busca analizar datos, como son los contratos estatales en la plataforma SECOP I y II, así como la doctrina en la materia, y sacar conclusiones sobre estos. Se procederá a determinar si desde la etapa de estudios previos se contaba con la necesidad de acudir a la forma de contratación directa o no. **Esto nos llevará a demostrar si en estas entidades del sector público de Colombia se respeta el principio constitucional del mérito y las demás normas enunciadas en esta propuesta de investigación.** Lo que conllevará también a dilucidar ciertas conclusiones sobre el estado general de la materia en las demás entidades públicas colombianas.

Así, se tomó como muestra cuatro entidades del nivel central (ministerios, departamentos administrativos, etc.) y del nivel central descentralizado (superintendencias, agencias, unidades, autoridades, etc.) para estudiar su contratación de prestación de servicios<sup>2</sup>. También se analizó dicha muestra con el fin de establecer el uso debido o indebido de la contratación directa de

---

2 Para el análisis del SECOP. <https://www.contratos.gov.co/consultas/resultadoListadoProcesos.jsp#>

servicios profesionales y de apoyo a la gestión e igualmente las condenas sufridas por las entidades analizadas por medio de la declaratoria de la figura del contrato realidad. Finalmente, se muestran los resultados haciendo una propuesta de reforma legislativa en la que se indique las medidas por corregir para garantizar el principio de meritocracia constitucional.

## RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL CASO OBJETO DE ESTUDIO

El marco jurídico en el que se hizo esta investigación comprende: i) el bloque de constitucionalidad: Constitución, artículo 1: Estado social de derecho; artículo 2: Deber de las autoridades de proteger a las personas en sus derechos; artículo 13: Principio-derecho de igualdad; artículo 25: derecho al trabajo en condiciones dignas; artículo 49: derecho de toda persona que realiza labores de planta a la seguridad social paga por su empleador y el trabajador; artículo 55: Principio de favorabilidad en la relación laboral, de primacía de la realidad sobre las formas, de salario igual a trabajo igual<sup>3</sup>. Prohibición de precariedad laboral; artículo 95: Deber para las autoridades y los particulares de no abusar de sus derechos; artículos 122 a 125: deber de vincular por carrera; artículo 209: principios de la función pública, en especial moralidad e igualdad; artículo 339: deber de aplicar el principio de planeación en todas las actuaciones estatales como fundamento del Estado social de derecho colombiano. Hacen parte igual e integral del bloque de constitucionalidad<sup>4</sup> *strictu sensu*, en materia laboral, los siguientes instrumentos internacionales: i)

---

3 La Corte constitucional en Sentencia C-038 de 2004 dijo: “20- Ahora bien, y conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corte, para determinar cuáles son esos principios constitucionales mínimos del trabajo que deben ser respetados por cualquier reforma laboral, es necesario tomar en cuenta también los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad. En particular, en esta materia tienen mucha importancia los límites y deberes al Estado impuestos por los convenios de la OIT ratificados por Colombia, por el PIDESC y por el Protocolo de San Salvador, todos los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad, de conformidad con lo ordenado por el artículo 93 de la Carta, que establece que los “derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. Y es que esta Corporación ha precisado que todo tratado de derechos humanos ratificado por Colombia, que se refiera a derechos constitucionales, tiene rango constitucional y hace parte del bloque de constitucionalidad para efectos de determinar el alcance y contenido de los derechos constitucionales, pues no otro puede ser el sentido de la cláusula de remisión del inciso segundo del artículo 93 superior. Ha dicho al respecto esta Corporación que el inciso segundo del artículo 93-2 “constitucionaliza todos los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia y referidos a derechos que ya aparecen en la Carta y, en virtud de la regla hermenéutica sobre favorabilidad, el intérprete debe escoger y aplicar la regulación que sea más favorable a la vigencia de los derechos humanos.” Citada también en Corte Constitucional, 2005).

4 La Corte constitucional tiene dicho que “es en virtud del inciso 2° del artículo 93 que los Convenios 87 y 98 de la OIT hacen parte del bloque de constitucionalidad (ver C-010 de 2000). La otra objeción consistente en que los Convenios de la OIT no harían parte del bloque de constitucionalidad porque el artículo 53 de la C.P. los ubica dentro de la legislación interna, es inconsistente porque el inciso 4° del artículo 53 de la C.P. cuando de-

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; ii) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, aprobado por la Ley 74 de 1968; iii) Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de 1966, aprobado por la Ley 74 de 1968. Prohibición de precariedad laboral. Derecho para toda persona-trabajador público o privado a gozar de vacaciones y prestaciones sociales pagadas conjuntamente entre empleador y trabajador; iv) Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, aprobada por la Ley 16 de 1972; v) Protocolo de San Salvador de 1988 artículo 6,7 y 9, aprobado por la Ley 319 de 1996. Artículos 6 a 9, en el aspecto de la prohibición de precariedad laboral.

Otras normas del ordenamiento jurídico colombiano: i) Convenios de la OIT ratificados por Colombia de rango legal vulnerados; ii) Convenio 001, jornada de trabajo; iii) Convenio 52, vacaciones anuales remuneradas; iv) Convenio 95, protección del salario; v) Convenio 100 sobre Igualdad de Remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, aprobado mediante la Ley 54 de 1962 y ratificado en 1963<sup>5</sup>; vi) Convenio 158, terminación de la relación laboral por iniciativa del empleador; vii) Convenio 111 sobre Discriminación en materia de Empleo y Ocupación, aprobado por la Ley 22 de 1967 y ratificado en 1969; viii) CST, artículo 24: presunción de la relación laboral; ix) Ley 80, artículo 32.3: término estrictamente indispensable; x) Ley 909, ley del empleo público: no aparece la figura de contrato de prestación de servicios como modalidad para entrar al servicio público; xi) CGD, Ley 1952, artículo 54.1: falta disciplinara por celebrar contratos de prestación de servicios para realizar funciones definitivas; xii) CST, artículos 22, 23 y 24. Elementos, definición y presunción del contrato de trabajo; xiii) CST, artículos 65, 239 y 306; xiv) Decreto-Ley 3135 de 1968; xv) Ley 4ª de 1966; xvi) artículos 42, 52, 58, 59 y 60 del Decreto-Ley 1045 de 1978; xvii) artículos 1, 2, 3, 5, 8, 13, 16, 17, 20, 21, 24, 25, 32, 33 y 40 del Decreto-Ley 1045 de 1978;

---

termina que “Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna”, lo que hace es reafirmar aún más el deber de interpretar los derechos humanos (dentro de ellos los derechos sociales) de conformidad con los tratados internacionales. No tendría coherencia que se protegieran todos los derechos humanos menos los que se refirieran al derecho al trabajo, cuando en la Constitución de 1991 el trabajo es un derecho fundante (artículo 1º C.P.), una finalidad de la propia Carta (Preámbulo), un derecho fundamental (artículo 25). En consecuencia, los Convenios de la OIT integran el bloque de constitucionalidad en virtud del inciso 2º del artículo 93 de la C.P. y tal característica se refuerza con lo determinado en el inciso 4º del artículo 53 *ibidem*” (Corte Constitucional, 2001). Posición reiterada, entre otras, en Corte Constitucional (2004).

5 El artículo 53 de la Constitución establece que los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna, es decir, son normas jurídicas que al haber sido aprobados mediante leyes son obligatorios para todos los habitantes del territorio nacional, y aplicables sin necesidad de que una ley posterior los desarrolle en el derecho interno. Colombia ha ratificado un gran número de tratados de la OIT, y solo se mencionan en esta oportunidad algunos de ellos, dada su relevancia en relación con el tema.

Con relación a la jurisprudencia, se tiene como marco de esta investigación: i) Corte constitucional, C-154 de 1997; ii) CE, 2a, 19 febrero de 2009, *Ana Reinalda Triana c. ISS*, n.i. 3074-05; iii) CE, 2a, 25 de agosto de 2016, *Lucinda Cordero c. Ciénaga de Oro*, SUJ2-005-16; iv) CE, 2a, Plena, Sentencia de 9 septiembre de 2021, *Gloria Luz Manco c. Medellín y otros*, SUJ-025-CE-S2-2021.

Finalmente, las normas de rango reglamentario usadas como marco jurídico en esta investigación: artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015, que contiene el concepto de contrato de prestación de servicios.

Entre los conceptos más usados e importantes para este estudio se encuentran los de uso, abuso, contratación directa para prestación de servicios profesionales y contrato de servicios profesionales.

*Uso*: acudir a una figura jurídica consagrada en el ordenamiento jurídico. *Abuso*: excederse en las competencias o facultades otorgadas por una norma jurídica. *Contratación directa para prestación de servicios profesionales en Colombia*: es el mecanismo usado por las entidades públicas para vincular profesionales con el fin de prestar algún servicio al Estado. *Contrato de servicios profesionales*: Su objeto contractual participa de las características encaminadas a desarrollar actividades identificables e intangibles. Hay lugar a su celebración en aquellos casos en los que las necesidades de la Administración no demanden la presencia de personal profesional<sup>6</sup>. En este sentido, se busca determinar si existe un uso o un abuso de la figura de la contratación directa para vincular personal a las entidades públicas analizadas. De esta manera, se logrará establecer el alcance esta figura de la contratación estatal, que inicialmente se creó para contratar bienes y ciertos servicios precisos, pero que con el tiempo al parecer se fue desnaturalizando para volverla una modalidad más de vinculación de personal al estado colombiano.

## HALLAZGOS

En esta investigación se encontró una clara vulneración del derecho aplicable al caso de los contratos de prestación de servicios en el sector público. La figura se encuentra completamente desnaturalizada, no hay control por parte de los órganos encargados (Procuraduría, Contraloría, oficinas de control interno disciplinario). Se observa cómo las entidades analizadas ni siquiera hacen estudios previos, elemento obligatorio por la normatividad del contrato estatal (Decreto 1510 de 2013 y artículo 25, Ley 80).

---

6 Para la elaboración de este concepto se siguió la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, n.º. 41719 (Consejo de Estado, 2013).

## La ANT

Destinación del Gasto		No Aplica				
Codigo Rubro Presupuestal						
Nombre Rubro Presupuestal						
Valor Rubro Presupuestal						
Documentos del Proceso						
Nombre	Descripción	Tipo	Tamaño	Versión	Fecha de Publicación del Documento	(dd-mm-aaaa)
Documento Adicional	DOCS		2.06 MB	1	13-12-2019	10:02 AM
Documento Adicional	EP		1.83 MB	1	13-12-2019	10:02 AM
Documento Adicional	RP		232 KB	1	13-12-2019	10:02 AM
Contrato	CPS		573 KB	1	13-12-2019	10:02 AM
Hitos del Proceso						
Descripción del Hito		Fecha y Hora de Ocurrencia				
Creación de Proceso		13 de December de 2019 09:59 A.M.				
Celebración de Contrato		13 de December de 2019 10:02 A.M.				
<a href="#">Ver Reporte Modificaciones</a>						

Se observa que hay casos de entidades, como la ANT, que no hacen estudios previos, faltando claramente al deber de planeación<sup>7</sup> y al principio de selección objetiva<sup>8</sup> y el de transparencia<sup>9</sup>.

**EL CONTRATISTA, hemos acordado terminar y liquidar de mutuo acuerdo el Contrato de Prestación de Servicios de Profesionales N° 732 de 2019 previas las siguientes consideraciones: 1.- Que el día 07 de mayo de 2019 las partes suscribieron el Contrato de Prestación de Servicios de Profesionales N° 732 de 2019 cuyo objeto es: "Prestar servicios profesionales como apoyo en la realización de actividades de preparación, trámite y seguimiento de procesos de contratación, en cualquiera de sus etapas, así como el acompañamiento jurídico pertinente en las demás actuaciones administrativas desde el GIT de Gestión Contractual que requiera la Dirección Técnica de Asuntos Étnicos, y en general las actividades contractuales a cargo de la Agencia Nacional de Tierras"; 2.- Que el plazo de ejecución del contrato se fijó hasta el 20 de diciembre de 2019, contados a partir de la suscripción del contrato y expedición del registro presupuestal previo perfeccionamiento del mismo. 3.- Que el valor del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 732 de 2019 fue por la suma de CUARENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$41.200.000), incluidos impuestos, tasas, contribuciones, costos directos e indirectos a que haya lugar. 4. Que el día 02 de**

En este extracto se lee que el contrato celebrado se debió dar por terminado. En muchos casos es porque el contratista ha conseguido un mejor “puesto” o un mejor contrato. Esto paraliza notoriamente la correcta prestación del servicio público y afecta gravemente el principio de eficacia<sup>10</sup>, así como en general la correcta realización de los fines del Estado. La entidad debe

<sup>7</sup> Según este deber, “la selección de los contratistas y la celebración, ejecución y liquidación de los contratos deben ser el resultado de una actividad programada y preconcebida que se encuentra alineada con las estrategias y orientaciones de las políticas estatales” (Consejo de Estado, 2017).

<sup>8</sup> Este significa que “el contratista sea escogido a través de la aplicación de factores objetivos y precisos, de tal manera que dicha selección no responda a una motivación arbitraria, discriminatoria, caprichosa o subjetiva” (Consejo de Estado, 2017).

<sup>9</sup> Este principio “garantiza la imparcialidad de las autoridades administrativas y la escogencia objetiva e imparcial de los contratistas” (Consejo de Estado, 2017).

<sup>10</sup> Para la Corte Constitucional, este principio “impide a las autoridades administrativas permanecer impá-

buscar un nuevo contratista, aspecto que no sería lo más correcto, sino hacer un estudio técnico para verificar si necesita es un empleo temporal o un empleo de carrera.

contrato de prestación de servicios, el cual se regirá por las siguientes cláusulas: **PRIMERA. - OBJETO:** Prestación de servicios profesionales jurídicos para la atención y seguimiento a los requerimientos realizados por las autoridades judiciales y organismos de control, en relación con los procesos misionales a cargo de la Dirección y Subdirección de Asuntos Étnicos. **SEGUNDA. - OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: A. OBLIGACIONES GENERALES:** 1. Cumplir con el objeto del contrato. 2. Presentar los informes y/o productos, de conformidad con lo establecido en el contrato. 3. Dar cumplimiento a las obligaciones del Sistema de Seguridad Social Integral y presentar los documentos respectivos que así lo acrediten, conforme lo establecido en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, en la Ley 828 de 2003, la Ley 1562 de 2012, Decreto 1072 de 2015, Ley 1955 de 2019 y demás normas que regulen la materia. 4. Reportar al supervisor, de manera inmediata, cualquier novedad o anomalía que pueda afectar la ejecución del contrato. 5. Guardar total reserva de la información que por razón del servicio y desarrollo de sus actividades obtenga, ésta es de propiedad de la Agencia y solo salvo expreso requerimiento de autoridad competente podrá ser divulgada. 6. Responder por la salvaguarda y preservación de los equipos y elementos que le sean asignados para el cumplimiento de sus actividades contractuales. 7. Acatar las instrucciones que durante el desarrollo del contrato le imparta la Agencia, a través del supervisor del contrato. 8. Realizar los desplazamientos que sean requeridos para la

En este otro se ve claramente en el objeto que es cumplir unas labores misionales de la entidad. Ahora, se pregunta: ¿la entidad solo recibiría requerimientos durante el periodo contratado, que en este caso fueron solo 2 meses?

del objeto del contrato, conforme al procedimiento establecido para tal fin. **QUINTA. - PLAZO DE EJECUCIÓN:** El plazo del contrato será hasta el 20 de diciembre de 2019. **SEXTA. - VALOR DEL CONTRATO:** El valor total del contrato será hasta la suma de DIEZ MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$10.666.667), incluidos impuestos, tasas, contribuciones, costos directos e indirectos a que haya lugar. Los rubros de inversión afectados corresponden a C-1704-1100-16 "implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional" en un porcentaje del 59% y el C-1704-1100-17 "implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional" en un 41%. El valor final del contrato corresponderá a la prestación efectiva y

Página 2 de 6

En este, que se celebró para apoyar el programa de legalización de tierras en la regional caribe de esta entidad, se ve la duración de 2 meses. Ahora, en este tema de implementación de un programa tan amplio y complejo como una legalización de tierras, donde un trámite administrativo puede tomar meses y hasta años, no se entiende la razón del plazo de este contrato.

servicios, el cual se regirá por las siguientes cláusulas: **PRIMERA. - OBJETO:** Prestación de servicios profesionales en el desarrollo de las actividades de tipo jurídico que requiere adelantar la Dirección de Asuntos Étnicos en las distintas etapas del procedimiento administrativo de compra directa de predios, de conformidad con la normatividad vigente y los lineamientos establecidos por la entidad. **SEGUNDA. - OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: A. OBLIGACIONES GENERALES:** 1. Cumplir con el objeto del contrato. 2. Presentar los

vidas o inactivas frente a situaciones que afecten a los ciudadanos; además de configurarse como un fin hacia el cual deben tender dichas autoridades. En este orden, la implementación práctica de ello supone la obligación de actuación de la administración, y de la real y efectiva ejecución de medidas, y no solo la aceptación o reflexión sobre aquello que requiere su intervención. De ahí que la jurisprudencia constitucional haya puntualizado también la necesidad de considerar los procedimientos de las autoridades bajo la noción de debido proceso administrativo" (Corte Constitucional, 2009).

Otro más con el mismo objeto, pero en otra regional. La misma duración de 2 meses y el mismo valor de 10 millones de pesos aproximadamente. ¿En dos meses cuántos predios se logran negociar y comprar directamente? ¿Qué actividades de tipo jurídico son estas? ¿Después de este plazo la entidad está segura de que el objetivo se logra? Son preguntas cuya respuesta es claramente negativa. No existe ninguna justificación para celebrar este tipo de contratos de prestación de servicios en el sector público: la única justificación es el clientelismo<sup>11</sup>.

## La CAR

	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR Secretaría General República de Colombia
<b>CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES O DE APOYO A LA GESTION</b>	
No. <u>2443</u> DE <u>06 NOV 2020</u>	
<b>CONTRATISTA:</b>	CLEIDY MARCELA NOVA MOLANO
<b>C.C.</b>	46,386,989
<b>OBJETO:</b>	Prestación de servicios profesionales para apoyar a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR en el análisis, conceptualización y evaluación de expedientes, así como en la elaboración de los actos administrativos que se requieran con el fin de adoptar las decisiones que correspondan en los trámites ambientales de carácter permisivo y sancionatorio que le sean asignados, incluyendo la resolución de los recursos que contra ellos se interpongan.
<b>VALOR:</b>	\$7,253,956
<b>PLAZO:</b>	El plazo de ejecución será de un (1) mes, contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

En este contrato no se observa estudio previo en el que conste la necesidad de celebrarlo por un mes. Además, al proyectar actos administrativos está haciendo función administrativa, lo que contraría el ordenamiento jurídico. Por ende, se está vulnerando abiertamente el principio de planeación, selección objetiva y la prohibición de usar esta figura de los CPS para la realización de funciones públicas.

<sup>11</sup> Al respecto de este concepto desde el punto de vista sociológico véase el excelente libro de Leal y Dávila (1990).



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR  
Secretaría General  
República de Colombia

**CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES O DE APOYO A LA GESTIÓN**

No. 0201 DE 27 FEB 2019.

**CONTRATISTA:** PINO RICCI S.A.S.  
**NIT:** 900,853,144-7  
**REPRESENTANTE LEGAL:** JORGE PINO RICCI  
**CEDULA DE CIUDADANIA:** 79,374,807  
**OBJETO:** Prestación de servicios profesionales para llevar a cabo las actividades propias del proceso de Gestión Contractual liderado por la Secretaría General.  
**VALOR:** \$120,000,000 Includo IVA  
**PLAZO:** El plazo de ejecución será contado a partir de la suscripción del acta de inicio y será de diez (10) meses, sin que exceda el quince (15) de diciembre de 2019.

En este otro contrato, con una persona jurídica, también hay ausencia de estudios previos, no se observa la necesidad de celebrarlo para hacer las mismas funciones que por ley se asignan a la entidad contratante. Al sacar de la entidad “las actividades propias del proceso de gestión contractual”, se cae en lo que aquí se denomina el estado mercenario. Donde el Estado no presta sus servicios sino acude a terceros *outsourcing*. Finalmente, tampoco se observa en los escuetos estudios previos del proceso de contratación que se justifique el plazo de este contrato, solamente se indica en el rubro de plazo que será de 10 meses. ¿Acaso la entidad solo necesita contratar durante 10 meses y después pierde su función legal de celebrar contratos?

## La DIAN

El caso de la DIAN también es preocupante. Durante los años analizados se celebraron contratos de prestación de servicios sin ningún criterio legal y contrariando el Estatuto general de la contratación pública. Muchos de ellos de una cuantía alta, como el que se comparte enseguida.

ESTIPULACIONES CONTRACTUALES	
1) OBJETO	Prestar servicios profesionales de Asesoría Especializada a la Dirección de Gestión de Recursos y Administración Económica en la gestión de las relaciones laborales colectivas.
2) VALOR TOTAL DEL CONTRATO	Hasta la suma de CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES DIEZ MIL SETECIENTOS OCHENTA PESOS (\$455.010.780) M/CTE incluidos IVA, tasas, contribuciones de carácter nacional y/o municipal de carácter legal, costos directos e indirectos.

En este contrato se observa una suma elevada para asesorar a la Dirección de Gestión de Recursos y Administración Económica en temas de derecho laboral colectivo. Ahora, no se entiende qué tipo de temas, ni tampoco se justifica por qué la entidad no tendría la capacidad de hacerlo con su personal de planta. Hay falta de claridad en las obligaciones del contratista, remiten a los estudios previos, que a su vez carecen de claridad. Por ende, se afecta el principio de transparencia, responsabilidad, economía y planeación de la función administrativa y de la contratación

estatal. El Estado paga por un servicio que no necesita y cuyas obligaciones no son claras para hacer control por la ciudadanía.

**b. Para la vigencia 2020: Doce (12) pagos cada uno hasta por la suma de DIECIOCHO MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS PESOS (\$18.385.500) M/CTE., INCLUIDO IVA, de conformidad con los servicios efectivamente prestados durante el mes y recibidos a satisfacción por el supervisor del contrato. El valor de los honorarios se ajusta a las condiciones actuales del mercado.**

**c. Para la vigencia 2021: Doce (12) pagos cada uno hasta por la suma de DIECIOCHO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y SIETE MIL SESENTA Y CINCO PESOS (\$18.937.065) M/CTE., INCLUIDO IVA, de conformidad con los servicios efectivamente prestados durante el mes y recibidos a satisfacción por el supervisor del contrato. El valor de los honorarios se ajusta a las condiciones actuales del mercado.**

Se observa que por sus labores de “asesor” en relaciones laborales colectivas devengará la suma de 18 millones de pesos al mes. Mucho más de lo que un funcionario del nivel asesor de la DIAN percibe mensualmente.

ID	Contratación	Estado	Entidad	Descripción del servicio	Ubicación	Valor	Fecha de liquidación	
39	CD-00-030-2019	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	Liquidado	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)	Prestar servicios profesionales para el fortalecimiento de los servicios de tecnología y la información de la DIAN mediante la estabilización, ajustes y nuevos desarrollos en los módulos de almacén e inventarios del sistema de información SICOI, alineados a las mejores prácticas del ciclo de desarrollo de software definidos por la entidad.	Bogotá D.C., Bogotá D.C.	\$76.320.000,00	Fecha de Liquidación 11-02-2021
40	CD-00-066-2019	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	Terminado sin Liquidar	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)	Prestar servicios profesionales para el fortalecimiento de los servicios de tecnología y la información de la DIAN, mediante el desarrollo de soluciones de negocio, alineadas a las mejores prácticas del ciclo de desarrollo de software y lineamientos definidos por la DIAN.	Bogotá D.C., Bogotá D.C.	\$28.736.442,00	Fecha de Terminación Anormal 11-02-2021
41	CD-00-076-2019	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	Terminado sin Liquidar	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)	Prestar servicios profesionales para el fortalecimiento de los servicios de tecnología y la información de la DIAN, mediante el desarrollo de soluciones de negocio, alineadas a las mejores prácticas del ciclo de desarrollo de software y lineamientos definidos por la DIAN.	Bogotá D.C., Bogotá D.C.	\$25.543.504,00	Fecha de Terminación Anormal 11-02-2021
42	CD-00-067-2019	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	Terminado sin Liquidar	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)	Prestar servicios profesionales para el fortalecimiento de los servicios de tecnología y la información de la DIAN, mediante el desarrollo de soluciones de negocio, alineadas a las mejores prácticas del ciclo de desarrollo de software y lineamientos definidos por la DIAN.	Bogotá D.C., Bogotá D.C.	\$28.736.442,00	Fecha de Terminación Anormal 11-02-2021
43	CD-00-063-2019	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	Terminado sin Liquidar	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)	Prestar servicios profesionales para el fortalecimiento de los servicios de tecnología y la información de la DIAN, mediante el desarrollo de soluciones de negocio, alineadas a las mejores prácticas del ciclo de desarrollo de software y lineamientos definidos por la DIAN.	Bogotá D.C., Bogotá D.C.	\$28.736.442,00	Fecha de Terminación Anormal 11-02-2021
44	CD-00-079-2019	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	Terminado sin Liquidar	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)	Prestar servicios profesionales para el fortalecimiento de los servicios de tecnología y la información de la DIAN, mediante el desarrollo de soluciones de negocio, alineadas a las mejores prácticas del ciclo de desarrollo de software y lineamientos definidos por la DIAN.	Bogotá D.C., Bogotá D.C.	\$22.350.566,00	Fecha de Terminación Anormal 11-02-2021
45	CD-00-057-2019	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	Terminado sin Liquidar	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)	Prestar servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la Subdirección de Gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones para la implementación de los lineamientos gubernamentales de la estrategia institucional de comunicaciones definidos para el Gobierno Nacional, en los proyectos de la plataforma Microsoft SharePoint Server de la DIAN.	Bogotá D.C., Bogotá D.C.	\$44.811.785,00	Fecha de Terminación Anormal 11-02-2021
46	CD-00-074-2019	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	Terminado sin Liquidar	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)	Prestar servicios profesionales para el fortalecimiento de los servicios de tecnología y la información de la DIAN, mediante el desarrollo de soluciones de negocio, alineadas a las mejores prácticas del ciclo de desarrollo de software y lineamientos definidos por la DIAN.	Bogotá D.C., Bogotá D.C.	\$25.543.504,00	Fecha de Terminación Anormal 11-02-2021
47	CD-00-068-2019	Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	Terminado sin Liquidar	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)	Prestar servicios profesionales para el fortalecimiento de los servicios de tecnología y la información de la DIAN, mediante el desarrollo de soluciones de negocio, alineadas a las mejores prácticas del ciclo de desarrollo de software y lineamientos definidos por la DIAN.	Bogotá D.C., Bogotá D.C.	\$28.736.442,00	Fecha de Terminación Anormal 11-02-2021

En este listado de procesos de contratación directa para prestación de servicios profesionales se presenta un evidente fraccionamiento del objeto contractual.

**ESTIPULACIONES CONTRACTUALES**

Prestar servicios profesionales para el fortalecimiento de los servicios de tecnología y la información de la DIAN, mediante el desarrollo de soluciones de negocio, alineadas a las mejores prácticas del ciclo de desarrollo de software y lineamientos definidos por la DIAN.

El valor estimado del contrato será hasta por **VEINTIOCHO MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS (\$28.736.442) M/CTE.**, e incluye impuestos (a excepción del IVA), tasas, contribuciones de carácter nacional y/o municipal de carácter legal, costos directos e indirectos, necesarios para la satisfactoria ejecución del contrato, con la oportunidad y calidad pactada. **PARÁGRAFO: El contratista declara que no es responsable del IVA (régimen simplificado).**

Se pregunta si en este tipo de contratos no se incurrió en algún delito de celebración indebida de contratos. Diversos contratos para hacer lo mismo. Es decir, fortalecer los servicios de tecno-

logía de la entidad, aspecto que se debe contratar con una persona jurídica y el mecanismo de selección de licitación pública.

## Municipio de Funza (Cundinamarca)

Para el caso de este municipio también se observa la indebida utilización de la figura del contrato de prestación de servicios porque: i) contratan para hacer labores de planta; ii) y contratan sin tener la necesidad jurídica de hacerlo. Veamos:

<b>OBJETO:</b>	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES PARA BRINDAR ASESORÍA JURÍDICA RELACIONADA CON LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN QUE ADELANTE EL MUNICIPIO DE FUNZA Y LAS DEMÁS ACTIVIDADES QUE SE DESPRENDAN DEL PROCESO DE GESTIÓN CONTRACTUAL A CARGO DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA. ✓
<b>VALOR:</b>	SETENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS DIEZ MIL PESOS M/CTE (\$75.210.000) ✓
<b>PLAZO:</b>	DIEZ (10) MESES Y VEINTISIETE (27) DÍAS ✓

Acá se contrata una labor misional, como se vio también arriba en el caso de la CAR. Esta función es connatural a los municipios y a las oficinas de planeación o contratación en concreto. Por ende, no se entiende por qué la entidad acude a este contrato teniendo el deber de crear la planta o, en su defecto, como mínimo, el empleo temporal.

El caso de este municipio es curioso. En la misma justificación dan lugar a la necesidad de la carrera o del empleo temporal por lo menos. Es decir, justifican su error.

presente contrato de prestación de servicios profesionales **9)** Que según certificación expedida por la oficina de talento humano dentro de la organización interna de la alcaldía municipal de Funza, en la planta global de cargos no existe personal idóneo o suficiente con el perfil solicitado para desempeñar la actividad para la cual se requiere contratar la prestación del servicio, por lo anterior se podrá celebrar contrato de prestación de servicios profesionales con el contratista; **10)** Que el proceso de contratación se encuentra incluido

En este segundo contrato de la EMAAF<sup>12</sup> se ve la misma situación. Se viola la ley por no acudir a la figura del empleo temporal de la ley 909.

**PRIMERA – OBJETO DEL CONTRATO: EL CONTRATISTA** se obliga para con la Empresa a PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES COMO ABOGADO PARA APOYAR LOS PROCESOS DISCIPLINARIOS, TRÁMITES JURÍDICOS Y ADMINISTRATIVOS DE COMPETENCIA DE LA SUBGERENCIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DE LA EMPRESA, ASÍ MISMO PRESTAR APOYO JURÍDICO AL GRUPO DE TRABAJO DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA, DE LA EMAAF ESP., según propuesta económica y que hace parte integral del presente contrato.

<sup>12</sup> Empresa Municipal de Acueducto y Alcantarillado de Funza.

**DÉCIMA OCTAVA - RELACIÓN LABORAL:** El presente contrato no genera relación laboral entre LA EMPRESA y EL CONTRATISTA, ni con cualquiera de sus dependientes y/o colaboradores, en consecuencia, tampoco hay lugar al pago de prestaciones sociales y ningún tipo de emolumentos distintos al valor acordado en la cláusula segunda de este contrato.

Este tipo de cláusulas como la 18 de este contrato debe tenerse por no escrita. Es una cláusula que vulnera abiertamente el artículo 53 de la Constitución, así como el CST, en su “artículo 24. **Presunción.** <Artículo modificado por el artículo 2o. de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente>. Se **presume** que **toda relación** de **trabajo personal** está **regida** por un contrato de trabajo”<sup>13</sup>.

En este otro contrato, parecido a algunos de otras entidades arriba analizadas, en el que se busca “apoyar” el proceso de contratación, debe acudir a la figura de la carrera administrativa o, en su defecto, al empleo temporal. Una entidad de este tipo debe realizar constantemente proceso de contratación. En ese orden de ideas, se impone la necesidad de tener **siempre** a un profesional de planta haciendo esas funciones, no a un contratista.

**PRIMERA: OBJETO DEL CONTRATO: EL CONTRATISTA** se obliga a la PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES PARA BRINDAR ASESORÍA JURÍDICA A LA GERENCIA RELACIONADA CON LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN QUE ADELANTE LA EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE FUNZA EMAAF ESP, según propuesta económica presentada y que hace parte integral del presente contrato.

**SEGUNDA: VALOR Y FORMA DE PAGO:** Para todos los efectos a que hubiere lugar, el valor del presente contrato que aquí se pacta es por la suma de VEINTICINCO MILLONES PESOS M/CTE (\$25.000.000) suma ésta que LA EMPRESA pagará a EL CONTRATISTA, así:

Igual suerte corre este otro contrato de la misma entidad:

**PRIMERA: OBJETO DEL CONTRATO: EL CONTRATISTA** se obliga a PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES COMO ABOGADO, PARA APOYAR, ASESORAR Y ACOMPAÑAR LA GESTIÓN JURÍDICA Y CONTRACTUAL DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA DE LA EMAAF ESP, según propuesta económica presentada y que hace parte integral del presente contrato.

**SEGUNDA: VALOR Y FORMA DE PAGO:** Para todos los efectos a que hubiere lugar, el valor del presente contrato que aquí se pacta es por la suma de CUARENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$44.000.000), suma ésta que LA EMPRESA pagará a EL CONTRATISTA, así: Once (11) mensualidades vencidas, cada una por un valor de CUATRO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$4.000.000.00), cada pago se realizará previa presentación de la cuenta de cobro, informe mensual de contratista con el respectivo visto bueno del supervisor, acompañada de la planilla de pago de las obligaciones con el sistema de seguridad social y soportes de las actividades realizadas.

¿Cómo podría una persona desempeñar este tipo de labores con independencia y autonomía cuando la mayoría de los documentos y demás piezas contractuales están en la entidad? De entrada, se desnaturaliza el contrato, incurriendo en una clara vulneración del ordenamiento jurídico, en especial de la Recomendación 198, ya citada, y demás convenios de la OIT que esta desarrolla, así como del artículo 53 de la Constitución. Sobra decir que se configura la presunción del artículo 24 del CST.

13 Cursiva y negrilla nuestras.

Es curioso ver cómo el mismo Ejecutivo nacional al expedir decretos para delegar su función de nominación no dice nada acerca de la obligación de convocar los concursos correspondientes. Solamente dispone la facultad de proveer las vacancias, pero no da la orden a sus subalternos de oficiar a la CNSC con el fin de efectuar el concurso de carrera para dichos cargos (Presidencia de la República, 2015b). Asimismo, es interesante notar que la figura del contrato de prestación de servicios solo aparece una vez en el DUR sector función pública<sup>14</sup> (Presidencia de la República, 2015a).

No se comparte la postura según la cual sería un “actuar es abusivo, pero está soportado en el ordenamiento legal” (Apaza, 2014, p. 139). La desnaturalización de la figura del contrato de prestación de servicios no está soportada en el ordenamiento jurídico, simplemente *es* una ilegalidad clara. La doctrina ha sido constante en sostener que “la práctica generalizada de la contratación de servicios [...] constituye una realidad y tendencia del modelo contemporáneo de gestión” (Benavides, 2010, p. 115).

En efecto, se puede concluir sobre este tema que “el principal problema se desprende de la consagración tan ambigua que existe del contrato de prestación de servicios en el artículo 32.3” (Castrillón Arango, 2021, p. 254). Por esta razón la doctrina sigue sosteniendo que “no se observa que pueda haber una pronta solución al abuso de los contratos de prestación de servicios” (Castrillón Arango, 2021, p. 255).

## CONCLUSIONES

Como lo dice la Corte constitucional, “el contrato de prestación de servicios debe ser excepcional” (C-171, 2012). Es importante tener en cuenta la Recomendación 198 de la OIT, según la cual se debe “establecer medidas eficaces destinadas a eliminar los incentivos que fomentan las relaciones de trabajo encubiertas” (OIT, 2006). Un Estado moderno, moral y moralizado solo se logrará con un sistema de carrera fuerte y respetado por todos. En la actualidad, si bien no se puede extraer directamente de esta investigación, es un hecho notorio que este tipo de prácticas, consistente en otorgar contratos “a dedo”, conlleva a que los asociados se desmoralicen al ver la falta de oportunidades en la repartición de los cargos y los beneficios públicos, como es un empleo ofertado por el Estado. Si se quiere un Estado fuerte, que cumpla la cantidad desmesurada de fines y de contera que logre los derechos de los administrados, se debe acudir, por obligación, al concurso como forma quizá única de ingreso a los cargos del Estado<sup>15</sup>.

---

14 Artículo 2.2.20.3.1.6 Acceso a la capacitación.

15 Exceptuando, en los pocos casos existentes –como es obvio–, los de elección popular.

Por otra parte, a lo largo de esta investigación se observó que durante el periodo analizado y en las entidades seleccionadas aleatoriamente no se respetaron los principios de la contratación estatal, a saber: selección objetiva, transparencia y planeación. Se encontraron contratos con duración de 1 mes, otros de 2 o 3 meses, en los cuales, como se vio, por su objeto es imposible lograr un aporte significativo a la misionalidad de la entidad pública contratante.

Es necesario un compromiso político fuerte, para que, con base en las entidades analizadas en este estudio, los directores y, en general, los gobernantes dejen de ver la contratación por prestación de servicios como un botín. En efecto, esto solo lleva al despilfarro de recursos públicos, afectando los preceptos del artículo 334 de la Constitución, no conlleva a lograr los fines del Estado, ni a mejorar la calidad del servicio público. El político debe saber que estos contratos afectan gravemente al país, que su gestión, en lugar de verse recompensada por ofrecer estas dádivas, se ve, por el contrario, afectada y, de contera, afecta el erario y la armonía social. Solo de esta manera se logrará que “los funcionarios sean “expertos” en los campos en que se va a ejecutar el programa”, en palabras de López (2007, p. 15) refiriéndose a Max Weber; pues esto es la esencia de la función pública especializada, eficaz, de calidad (CLAD, 2008), con innovación (CLAD, 2020) y con ética pública (CLAD, 2018).

## REFERENCIAS

- Apaza, D. (2014). El Contrato Administrativo de Prestación de Servicios (CAPS) visto desde los escenarios jurisprudenciales de la Corte Constitucional. Una interpretación Ficta de la Administración Pública. *Criterios*, 7(1), 81-143. <https://doi.org/10.21500/20115733.1873>
- Benavides, J. L. (2010). Contrato de prestación de servicios. Difícil delimitación frente al contrato realidad. *Revista Derecho del Estado*, 7(25), 85-116. <https://doi.org/10.2/JQUERY.MINJS>
- Castrillón Arango, D. (2021). Reflexiones acerca del contrato de prestación de servicios en la Administración pública colombiana y de su indebida utilización: ¿un problema sin solución? *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 27, 225-258. <https://doi.org/10.18601/21452946.N27.08>
- Corte Constitucional. (2001). T-1303, *Sintraeolco y Otros c. Electrificadora de la Costa Atlántica*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-1303-01.htm>
- Corte Constitucional. (2004). C-038, *Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 25, 26, 28, 29, 30, 51 parciales de la ley 789*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-038-04.htm>
- Corte Constitucional. (2005). C-401, *Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 (parcial) del CST*. [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-401-05.htm#\\_ftnref23](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-401-05.htm#_ftnref23)
- Corte Constitucional. (2009). T-733. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-733-09.htm>

- Corte Constitucional. (2012). *C-171, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 59 de la Ley 1438*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-171-12.htm>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Calidad-en-la-Gestion-Publica-06-2008.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2018). *Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-Eticae-Integridad-Funcion-Publica.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (2020). *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>
- Congreso de la República. (2005). *Ley 970*. Congreso de la República. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17079>
- Congreso de la República. (2019). *Código general disciplinario - Ley 1952*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324>
- Consejo de Estado. (2013). *Sentencia 41719, nulidad, inciso 1° del artículo 1o del Decreto 4266 de 2010 del Gobierno nacional*. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=68116>
- Consejo de Estado. (2017). Concepto 2331. <https://iuscol.com/wp-content/uploads/2021/07/CE-SC-28-marzo-2017-concepto-2331-contratacion-principios-deber-llave-en-mano-precios-unitarios.pdf>
- Leal, F. y Dávila, A. (1990). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Universidad de los Andes. <https://cienciassociales.uniandes.edu.co/publicaciones/clientelismo-el-sistema-politico-y-su-expresion-regional/>
- López, D. E. (2007). El sueño weberiano: Claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del estado colombiano. *Revista de Derecho público*, 19, 1-42. [https://derechopublico.uniandes.edu.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=128%3Ael-sueno-weberiano-claves-para-una-compresion-constitucional-de-la-estructura-administrativa-del-estado-colombiano&catid=10%3A19&Itemid=42&lang=es](https://derechopublico.uniandes.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=128%3Ael-sueno-weberiano-claves-para-una-compresion-constitucional-de-la-estructura-administrativa-del-estado-colombiano&catid=10%3A19&Itemid=42&lang=es)
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2006). *Recomendación R198 - Sobre la relación de trabajo* (2006a ed.). [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312535:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312535:NO)
- Presidencia de la República. (2015a). Decreto 1083 de 2015 - Sector de Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>
- Presidencia de la República. (2015b). *Decreto de 2015*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62867>

Vélez Taborda, L. (2023). *Vulneración en contratos de prestación de servicios en las entidades estatales*. Universidad de Antioquia. [https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/32620/4/32620\\_VelezLaura\\_2023\\_ContratosPrestacionServicios.pdf](https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/32620/4/32620_VelezLaura_2023_ContratosPrestacionServicios.pdf)