

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo Vigilada Mineducación</p>	<p><b>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b></p>	<b>Código:</b> F-DO-0038
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Página</b> 1 de 18

**El contrato de prestación de servicios profesionales suscrito con personas naturales,  
como forma de vinculación en la administración pública del orden municipal**

*The contract for the provision of professional services signed with natural persons, as a form  
of linkage in the public administration of the municipal order.*

Mayra Alejandra Ceballos Alvarán \*

Verónica Holguín Castaño \*\*

Luis Carlos Valencia López \*\*\*

Asesor

Jhohan David Córdoba Cuesta

Especialización Derecho Administrativo  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
Institución Universitaria de Envigado

2022

\* Abogada y estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo (Cohorte- 6) de la Institución Universitaria de Envigado – Colombia [maceballos@correo.iue.edu.co](mailto:maceballos@correo.iue.edu.co)

\* Abogada y estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo (Cohorte- 6) de la Institución Universitaria de Envigado – Colombia [vholguin@correo.iue.edu.co](mailto:vholguin@correo.iue.edu.co)

\* Abogado y estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo (Cohorte- 6) de la Institución Universitaria de Envigado – Colombia [lvalencia@correo.iue.edu.co](mailto:lvalencia@correo.iue.edu.co)

	<b>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b>	<b>Código:</b> F-DO-0038
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Página</b> 2 de 18

## Resumen

El presente estudio pretende determinar la posibilidad de emplear el contrato de prestación de servicios como una forma de vinculación con la administración pública para el desarrollo de actividades ocasionales relacionadas con la administración y funcionamiento de la entidad; en vista de que se han presentado obstáculos en la interpretación jurídica de la norma que regula tal tipología contractual, ocasionando que las entidades territoriales incurran en el error de desconocer la naturaleza y alcance de este, originando una desnaturalización de la contratación estatal, la indebida utilización del contrato y creando un riesgo jurídico en materia de derechos laborales.

Para ello, se realizó un estudio detallado de la aplicabilidad de dicha modalidad dentro de la administración pública, analizando las características y el objeto contractual del tipo de vinculación de prestación de servicios, y, finalmente examinando los supuestos de hecho que generan la tendencia de las entidades públicas a utilizar tal modalidad de contratación pública.

Así las cosas, por medio de las técnicas de recolección de información empleadas, se arrojaron los siguientes hallazgos: (1) Es necesario que las entidades centralizadas del orden municipal den cumplimiento total a los requisitos desarrollados normativamente para la adopción del contrato de prestación de servicios profesionales al interior de estas. Asimismo, es fundamental que los municipios estén sometidos a un mayor control administrativo, disciplinario y fiscal al momento de analizar los criterios de selección del contratista bajo la modalidad de contratación directa. (2) Se deben tener presentes los criterios de excepcionalidad, subordinación y temporalidad en el proceso de contratación estatal, de conformidad con el artículo uno de la ley 80 de 1883.

**Palabras clave:** actividades ocasionales, derechos laborales, desnaturalización de la contratación estatal, riesgo jurídico, vinculación.

## *Abstract*

	<b>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b>	<b>Código:</b> F-DO-0038 <b>Versión:</b> 01 <b>Página</b> 3 de 18
---	--	---

The present study aims to determine the possibility of using the contract for the provision of services as a form of connection with the public administration for the development of occasional activities related to the administration and operation of the entity; In view of the fact that obstacles have been presented in the legal interpretation of the rule governing the contract, causing the entities to make the mistake of ignoring the nature and scope of this, causing a distortion of state contracting, the improper use of the contract and creating a legal risk in terms of labor rights.

For this purpose, a detailed study of the applicability of this modality within the public administration was carried out, analyzing the characteristics and the contractual object of the type of service provision contracting, and finally examining the factual assumptions that generate the tendency of public entities to use this type of public contracting modality.

Thus, by means of the information gathering techniques used, the following findings were obtained:

It is necessary that the centralized entities of the municipal order, fully comply with the requirements developed by law for the adoption of the contract for the provision of professional services within them. Likewise, it is essential that the municipalities are subject to greater administrative, disciplinary and fiscal control when analyzing the criteria for the selection of the contractor under the direct contracting modality.

Finally, the criteria of exceptionality, subordination and temporality in the state contracting process must be taken into account, in accordance with article one of Law 80 of 1883.

**Key words:** occasional activities, labor rights, distortion of state contracting, legal risk, connection.

## **Introducción**

	<b>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b>	<b>Código:</b> F-DO-0038  <b>Versión:</b> 01  <b>Página</b> 4 de 18
---	--	---

Tras la expedición de la ley 80 de 1993, por medio de la cual se estableció la posibilidad de emplear el contrato de prestación de servicios como una forma de vinculación con la administración pública para el desarrollo de actividades ocasionales relacionadas con la administración y funcionamiento de la entidad, cambiaron las exigencias para que las entidades y organismos del Estado pudiesen adquirir bienes y contratar servicios, con la finalidad de satisfacer sus necesidades y dar cumplimiento a su misionalidad.

Por lo anterior, en las últimas décadas se han presentado grandes cambios normativos en materia de contratación pública. Esto en virtud de garantizar una continua y eficiente prestación de los servicios públicos a través de la adopción de figuras tales como la prestación de servicios profesionales que contribuyen a la consecución de los fines de la contratación estatal. No obstante, tales transformaciones deben estar sometidas a un control mediante el cual se pueda medir la gestión contractual de las entidades y la no vulneración de los principios de seguridad jurídica y buena fe. Por lo anterior, resulta factible realizar un análisis detallado del proceso de implementación de las nuevas figuras en las entidades del orden territorial a nivel municipal, a partir de la valoración de su fundamento y la finalidad verdadera del mismo.

Así las cosas, para dar cumplimiento a lo pretendido en el presente trabajo, se implementará un enfoque investigativo cualitativo, toda vez que, se busca dar explicación al fenómeno objeto de estudio desde una perspectiva objetiva y analítica, de conformidad con la realidad social y su regulación jurídica. Se parte de la idea de que es necesario que el análisis se fundamente desde lo analítico, pues se busca darle un abordaje completo a los fenómenos y situaciones sobre los cuales se cimienta el contrato de prestación de servicios profesionales, con la finalidad de brindar a modo de propuesta una serie de recomendaciones orientadas a la correcta aplicación y utilización de la tipología contractual.

En consecuencia, de lo previamente enunciado, se busca dar respuesta al interrogante ¿Cómo es la aplicación de la tipología contractual de la prestación de servicios profesionales en materia de administración pública dentro de las entidades territoriales del orden municipal?

	<b>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b>	<b>Código:</b> F-DO-0038  <b>Versión:</b> 01  <b>Página</b> 5 de 18
---	--	---

Para ello se analizará dicho contrato a través del desarrollo de los siguientes objetivos específicos.

### **1. Tipología contractual de prestación de servicios profesionales dentro del sistema de función pública colombiano**

El sistema de función pública colombiano ha sido definido por la Corte Constitucional como el conjunto de las actividades que realiza el Estado, a través de los órganos de las ramas del poder público, de los órganos autónomos e independientes, (Constitución Política, artículo 113) y de las demás entidades o agencias públicas, en orden a alcanzar sus diferentes fines (Corte Constitucional, sentencia C-593/98, 1998).

Por lo anterior, resulta factible enunciar que la función pública es toda actividad que realice fines propios del Estado y “aquel fenómeno por medio del cual se describe la relación que se establece entre el Estado y las personas que le prestan sus servicios”. (Corte Constitucional, sentencia C-681/03, 2003). En este orden de ideas, se debe comprender no sólo como las actividades prestacionales estatales, sino también como la reglamentación que se hace de la manera en la cual debe desenvolverse la relación entre el empleado y el Estado en todos los elementos que enmarcan dicho vínculo.

Así las cosas, en el entendido de que el sistema de la función pública abarca el régimen jurídico que consagra las clases de vinculación al servicio público, es decir, a las actividades desarrolladas por la administración para satisfacer el interés general, se debe enunciar que, la tipología contractual de prestación de servicios hace parte de una de las tres clases de vinculación con las entidades y organismos del Estado, las cuales son: i) la vinculación legal y reglamentaria; ii) la laboral contractual; y iii) la contractual o de prestación de servicios (Departamento Administrativo de la Función Pública , Concepto 193521 de 2021).

A lo anterior es fundamental adicionarle el desarrollo teórico en la materia realizado por la Sección Tercera del Consejo de Estado, al establecer que del contrato de prestación de servicios se derivan el contrato de prestación de servicios profesionales, el contrato de

	<b>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b>	<b>Código:</b> F-DO-0038
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Página</b> 6 de 18

prestación de servicios de simple apoyo a la gestión, y el contrato que tiene por objeto la ejecución de trabajos artísticos encomendados a determinadas personas naturales. (Consejo de estado, Sentencia SU-41719/2013).

Esto es fundamental para la enmarcación de la tipología de prestación de servicios profesionales dentro del sistema de función pública colombiano, toda vez que la clase de contrato aplicable a la esfera estatal objeto de estudio de la presente investigación es el de prestación de servicios profesionales, por medio del cual se busca el desarrollo de actividades que implican una actividad orientada a satisfacer las necesidades estatales en el ámbito de la gestión administrativa, esto, en cabeza de un profesional.

En este orden de ideas, la vinculación por contrato de prestación de servicios profesionales se rige por el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, siendo esta un tipo de contrato estatal, pues se configura como la expresión de la voluntad de la administración pública encaminada a la celebración de un negocio jurídico que tiene como objetivo general la satisfacción de un interés, específicamente para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, tal como fue expuesto previamente.

Al ser un contrato estatal, el régimen jurídico aplicable es el Estatuto General de Contratación de la Administración pública, por medio del cual se establece la contratación directa como la modalidad de selección para la celebración de los contratos de prestación de servicios, es decir, como el procedimiento adecuado para su celebración. Para ello, la entidad debe verificar la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate.

Asimismo, es importante señalar que de conformidad con el numeral 4, del artículo 2 de la ley 1150 de 2007 y el artículo 2-2-1-2-1-4-1 del Decreto Nacional 1082 de 2015, el contrato de prestación de servicios profesionales debe estar sujeto a las etapas de las cuales se compone la modalidad de contratación directa, es decir se debe identificar la necesidad y solicitud por parte del área que lo requiere con los estudios previos, adelantar la suscripción del contrato y, finalmente, adquirir la prestación del servicio.

	<b>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b>	<b>Código:</b> F-DO-0038  <b>Versión:</b> 01  <b>Página</b> 7 de 18
---	--	---

Igualmente, la tipología contractual objeto de análisis, debe estar en concordancia con los pilares fundamentales de la contratación estatal en Colombia, pues debe perseguir “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” (Ley 80/93, 1993).

Por tal motivo, todas las actuaciones contractuales que se adelanten en los diferentes organismos y entidades de la Administración Pública, por medio de las cuales se pretenda adoptar la contratación directa, deben estar supeditadas a los principios de la contratación estatal y ejecutarse con total transparencia, teniendo en cuenta las garantías del derecho de contradicción, la debida y oportuna publicidad, la escogencia objetiva del contratista idóneo y la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de la oferta.

Por consiguiente, resulta necesario que como garantía del cumplimiento del principio de transparencia consagrado en el artículo 24 de la ley 80 de 1993, se evite la discrecionalidad del administrador público y contrario a ello, se dé el cumplimiento de los requisitos y formalidades legalmente establecidas para el proceso de contratación.

Para ello, se debe garantizar el derecho a la igualdad entre los oferentes y evitar el favorecimiento indebido que se presenta mayormente en la utilización de excepciones a los procesos licitatorios, como lo es el contrato de prestación de servicios profesionales, figura que se presta para beneficiar los intereses de particulares. En este caso, se configuraría la desviación de poder, puesto que la administración estaría utilizando sus poderes, para alcanzar un fin distinto al que se debe perseguir en materia de contratación, es decir, la satisfacción del interés general y la prestación de servicios públicos en provecho de los administrados.

## **2. Características y el objeto contractual del tipo de vinculación de prestación de servicios**

Para evitar que la administración pública incurra en errores en los tipos de vinculación con el Estado, es importante abordar cada uno de ellos desde sus características para así entender la dinámica jurídico legal del mismo.

	<b>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b>	<b>Código:</b> F-DO-0038  <b>Versión:</b> 01  <b>Página</b> 8 de 18
---	--	---

El contrato de prestación de servicios es de naturaleza civil, comercial y administrativo, en este, las partes se comprometen a cumplir determinadas obligaciones, una a favor de la otra y viceversa, más no conlleva una relación laboral per se. Esta modalidad contractual suele ser beneficiosa para el contratante, toda vez, que lo libera de cargas prestacionales con el contratista (Rosero, 2019).

Por lo anterior, a dicho contrato no le aplica la legislación laboral. Conforme a esto, es fundamental enunciar las características propias del contrato de prestación de servicios, conforme al Código Civil y las apreciaciones que se extraen del mismo. El contrato de prestación de servicios es un contrato bilateral, consensual; pero en materia de contratación se requiere que quede plasmado por escrito, oneroso, conmutativo, típico, de trato sucesivo y excepcional.

En cuanto a su naturaleza bilateral, es importante señalar que las partes en el contrato de prestación de servicios son, por un lado, el contratante quien es quien contrata y por otro lado el contratista, quien es contratado. En el caso concreto el contratista, en el ámbito de la administración y la contratación públicas, hace alusión que el contratante debe disponer la información relacionada con los estudios previos, pliegos de contratación, licitaciones y adjudicaciones, así como todo lo relacionado con las actividades que contrata o desea contratar. Mientras que el contratista debe de cumplir con lo estipulado en los estudios previos, siempre y cuando el contratante verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada.

El objeto del contrato de prestación de servicios se debe enfocar en actividades:

- Asistenciales: aquellas que complementan las tareas propias de la entidad
- Operativas: aquellas que se refieren a la organización y servicio.
- Logísticas: aquellas que se refieren a la organización de un evento en específico.  
(Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1082 de 2015, art. 2.2.1.2.1.4.9).

En cuanto al carácter oneroso de este contrato, es importante recalcar que la obligación de pagar por los servicios prestados la tiene la entidad contratante y su término legal y adecuado es honorarios, que se entiende como el estipendio que se da por la prestación de un servicio,

	<b>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b>	<b>Código:</b> F-DO-0038
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Página</b> 9 de 18

por lo que se contrapone a una subordinación laboral, ya que la naturaleza de estos es civil descartando que se genere una relación laboral o carga prestacional.

Por otro lado, en materia de regulación, este se encuentra consagrado en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, por medio del cual se consagra lo siguiente:

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”. (Ley 80 de 1993, 32).

Por otra parte, el Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, establece:

ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.9. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita. (Decreto 1082, 2015).

Entonces la vinculación estatal es de tipo excepcional para los contratos de prestación, toda vez que sirve como instrumento que justifica constitucionalmente ejercer las funciones ocasionales que no pueden ejercerse por empleados de planta y requieren un determinado conocimiento, que no conlleva a una vinculación directa con el estado.

	<b>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b>	<b>Código:</b> F-DO-0038  <b>Versión:</b> 01  <b>Página</b> 10 de 18
---	--	--

Por lo anterior, es importante señalar que la entidad debe realizar un estudio minucioso de la necesidad, con el fin de determinar bien la utilización de las labores transitorias y/o temporales, ya que conforme al manual de funciones de los servidores públicos no existe personal que pueda cubrir dicha necesidad o cuando se requiere una actividad especializada no sea suficiente con el personal de planta y se requiere para cumplir los fines del estado.

En lo relativo a su carácter de tracto sucesivo o continuado, es importante señalar tal característica porque la ejecución de la prestación del servicio tiene lugar de manera reiterada y continua en el tiempo. En otras palabras, el servicio se presta y se va pagando sucesivamente.

Finalmente, la excepcionalidad conforme al Departamento Administrativo de la Función Pública, el Concepto 005511 de 2021, la define así:

Se infiere entonces 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 la entidad, o que, siendo parte de ellas, no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieren de conocimientos especializados. (Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto 005511 de 2021)

En cuanto al objeto contractual del tipo de vinculación de prestación de servicios es de suma importancia analizar el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, pues permite determinar los siguientes aspectos:

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 celebrarán por el término estrictamente indispensable. (Ley 80/93, 1993)

	<b>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b>	<b>Código:</b> F-DO-0038
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Página</b> 11 de 18

La finalidad del contrato de prestación de servicios dentro de la administración municipal conforme a las características debe ser excepcional, sólo se puede aplicar en tres hipótesis que anteriormente se mencionaron, pero dada la situación real de la administración municipal es difícil cumplir con sus obligaciones y fines esenciales solo con el personal de planta, el de libre nombramiento y remoción y aquellos que son elegidos popularmente. Por eso, se desnaturaliza la excepcionalidad y se convierte en el contrato más frecuente dadas las condiciones y dificultades en cuanto a que el personal de planta no es suficiente o que requieren personal con un conocimiento especializado o específico que no se encuentra dentro de la administración.

Adicionalmente, es importante precisar que la vinculación a la administración municipal está configurada legalmente por concursos de méritos que son patrocinados por la misma administración y que de acuerdo con sus vacantes se realiza dichos concursos, que a su vez son escasos y pocos frecuentes, esto debido a tema presupuestal, político y cultural.

Es muy común encontrar que el desarrollo de programas y proyectos sean ejecutados por los contratos de prestación de servicios, toda vez que el personal de planta normalmente es quien supervisa dichas ejecuciones y contratos.

Por lo anterior, este contrato cumple como función satisfacer las necesidades de la administración municipal de forma transitoria, para desarrollar adecuadamente sus fines y funciones a cabalidad. Esta palabra transitoria debe de adecuarse e implementarse conforme a la necesidad que la administración en sus estudios previos determine.

### **3. Situaciones que generan la tendencia de las entidades públicas a utilizar el contrato de prestación de servicios**

Las entidades administrativas, en el ejercicio de sus funciones públicas, y para el cumplimiento de lo reglamento por la ley, se han visto en la necesidad constante de contratar una cantidad determinada de bienes y servicios, según la cantidad de actividades tengan por realizar y según el presupuesto que se les haya sido asignado para la vigencia fiscal.

Si bien, para realización de actividades propias de la entidad, estas son efectuadas por el personal de planta, es decir, personas con algún tipo de vinculación laboral con el Estado y

	<b>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b>	<b>Código:</b> F-DO-0038  <b>Versión:</b> 01  <b>Página</b> 12 de 18
---	--	--

que tienen todas las prestaciones sociales pertinentes, tienen su horario y cumplen sus funciones con metas y en estricto cumplimiento de su manual de funciones, no es ningún secreto para nadie, que, ya sea por la sobrecarga laboral, o por la necesidad de una persona experta para cierto tipo de proyectos o actividades, se hace estrictamente necesario la contratación de personas externas, que puedan ayudar con la realización de actividades, sin el cumplimiento de un horario estricto y sin una subordinación, simplemente que con su trabajo adicional, apoyen a la entidad y a sus funcionarios en el correcto ejercicio de sus funciones públicas.

Lo anterior, es una necesidad urgente en el quehacer diario en el sector público, pues, no siempre se cuenta con el presupuesto para tener personal de planta altamente calificado, o por temas de disponibilidad de los mismos profesionales, se hace necesario que ellos cuenten con este tipo de contrato para poder realizar sus actividades de manera remota.

A modo de ejemplo, un municipio retirado de Antioquia, como Peque, cuyo presupuesto anual es muy limitado, deberá tener la posibilidad de tener contrataciones de servicios de manera remota, con asistencia presencial mínima mes a mes; o también en otros municipios que por motivos de orden público y de seguridad, sea altamente riesgosos hacer asistir de manera presencial a diferentes asesores, lo cual generaría un riesgo innecesario, pudiendo estos llevar sus asesorías gracias a las herramientas de comunicación audiovisual para desarrollar sus actividades desde la seguridad y comodidad de su casa.

Es entonces el contrato de prestación de servicios, la modalidad de contratación más expedita, y usada por todas las administraciones en Colombia, desde el pueblo más pequeño, hasta en los distritos especiales y también en el gobierno central, puesto que es a través de estas personas, que todas las entidades públicas logran dar cabal cumplimiento a las funciones establecidas por ley.

Es tan importante esta forma de contratación, que en muchas de las entidades, más del 80% de su personal, puede estar contratado por esta modalidad. Pero entonces si esta es la situación y si este porcentaje es tan alto y continuado a través de los años ¿Por qué no

	<b>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b>	<b>Código:</b> F-DO-0038
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Página</b> 13 de 18

simplemente se crean cargos y se realiza la contratación laboral, de la forma que la ley lo estipula?

Esta pregunta es entonces, la que cualquier persona, sin hacer un análisis profundo o sin ser experta en el tema se haría, y la respuesta podría tener muchas aristas, los cuales se abordarán a continuación:

La principal, sin duda alguna, el tema económico, y es que, una persona vinculada le puede estar costando a la entidad un valor considerablemente más alto, que un contratista, lo anterior sin mencionar la fácil manera de contratación.

Ahora bien, lo anterior dependerá de cada entidad, es decir, la escala salarial dependiendo de la categoría del municipio y de la misma organización, la situación de primas extralegales (las cuales pueden variar en cada municipio). Tal como lo señala el Decreto 1045 de 1978:

El servidor público tendrá los mismos, o más derechos que un trabajador en la jurisdicción laboral ordinaria, de lo cual se desprenden 15 días de vacaciones pagadas, dos primas en el año, que corresponden a 15 días de salario para cada una de ellas, generalmente incluyen prima de antigüedad, la cual se da cada año, entre muchas otras que pueden incluir los concejos municipales y que pueden ser modificables. (Decreto 1045/78, 1978).

Esto permite identificar que a diferencia de los contratos de prestación de servicios, los cuales de manera general, tienen un alza en sus honorarios de acuerdo al IPC, y que siendo esta su única alza, cuentan además con una serie de retenciones que si bien están establecidas en el estatuto tributario, las mismas pueden aumentar de acuerdo donde se preste el servicios o la entidad que realice la contratación, es decir, en ciertos municipios, hacen ciertos tipos de retenciones por pagos de estampillas u otro tipo de gravámenes a los pagos, los cuales pueden implementar los concejos municipales y los cuales podrán variar constantemente.

El tiempo de la contratación de una persona también es algo importante a la hora de determinar cumplir una vacante puesto que una contratación de prestación de servicios de

	<b>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b>	<b>Código:</b> F-DO-0038  <b>Versión:</b> 01  <b>Página</b> 14 de 18
---	--	--

puede estar demorando entre una o dos semanas, los otros cargos pueden demorarse mucho más tiempo, dependiendo si debe realizarse creación de cargos, modificación a la planta de personal, y no solo eso sino esperar el procedimiento de selección de los mismos los cuales pueden variar dependiendo en la agilidad de las oficinas jurídicas y de las oficinas de administración de personal.

¿Qué es lo que ha pasado con el contrato de prestación de servicios, porque pasó de ser la excepción a la regla general? Si bien la figura, reglada en el código civil es institución jurídica útil en el ordenamiento jurídico, la misma, al parecer del autor, ha sido utilizada de una manera inadecuada, satanizando la misma desde ambas partes de la argumentación. Es por cual que es sumamente importante que se cambie esta perspectiva de esta útil herramienta, para lo cual se propone que las instituciones públicas, actualicen y aumenten su planta laboral, generando más empleo de calidad, con mayor estabilidad para al menos un mayor porcentaje del actualmente evidenciado, y reduciendo, sin eliminar, la cantidad de contratistas.

Es una iniciativa del gobierno, a través de la directiva presidencial 08 de 2022, limitar esas contrataciones, exigiendo una justificación detallada de la necesidad de la contratación, pero creemos que esta forma de restringir esta contratación no es la más adecuada, pues como se mencionó anteriormente, lo único que hacen estas directivas son satanizar la figura, cuando lo que se busca es darle una correcta utilización.

### **Conclusiones**

Es importante precisar que tal como fue expuesto previamente, el contrato de prestación de servicios, como forma de vinculación de la administración pública del orden municipal, se debe configurar cuando la prestación del servicio no se puede ejercer por los empleados de planta o las actividades sean muy específicas. Lo cual le otorga a la administración municipal un estudio meticuloso de los planes de trabajo de los servidores públicos que están vinculados, adicionalmente de especificar detalladamente las actividades y la necesidad de contratar por contratación directa.

	<b>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b>	<b>Código:</b> F-DO-0038
		<b>Versión:</b> 01
		<b>Página</b> 15 de 18

En virtud de esto, se debe dar un cumplimiento cabal de las exigencias legales para la adopción de dicha modalidad de selección, pues de esta forma, se garantiza la seguridad jurídica y se vela por la objetividad en el actuar de la administración.

Para ello, es necesario que las entidades y organismos del Estado no desconozcan la naturaleza jurídica y finalidad de la prestación de servicios profesionales, de tal forma que se aplique únicamente en los casos estrictamente necesarios.

Aunado a lo anterior, se debe tener presente que el desconocer los criterios de no subordinación, temporalidad y excepcionalidad del contrato de prestación de servicios profesionales, conlleva a la desnaturalización del mismo, pues son factores esenciales para su configuración.

Así las cosas, en atención a la temporalidad y no subordinación, solo se debe contratar personal experto para proyectos específicos y en momentos de altos flujos de trabajo, pero no de manera constante y disfrazando una relación laboral sin el reconocimiento de las prestaciones sociales y demás garantías propias del contrato laboral.

Seguidamente, se debe reevaluar el criterio de excepcionalidad, teniendo presentes las condiciones actuales que tiene cada administración municipal y revaluando la necesidad de la prestación del servicio conforme a los planes, proyectos y programas que dan cumplimiento a la misionalidad de cada entidad territorial.

Conforme a lo anterior, deben existir medidas estandarizadas dentro del proceso de contratación estatal que permitan determinar la insuficiencia del personal y la necesidad de cubrir la demanda del servicio.

Asimismo, el contrato de prestación de servicios debe verse como un aliado de la administración municipal y no como una forma de evadir pagos de responsabilidades laborales y mucho menos como una forma de corrupción, por medio de la cual se satisfacen intereses particulares y no el general.

	<b>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b>	<b>Código:</b> F-DO-0038  <b>Versión:</b> 01  <b>Página</b> 16 de 18
---	--	--

Finalmente, en vista de que en la cotidianidad se presenta un quebrantamiento de la norma por parte de los contratantes, es de suma importancia implementar medidas drásticas para mitigar los efectos de la adopción errónea de la figura contractual, como el mayor control administrativo, disciplinario y fiscal por parte de las autoridades competentes acerca del cumplimiento de lo legalmente exigido en los criterios de selección, la formación a la población en materia de veeduría ciudadana y la adopción de mayores filtros en el proceso de contratación estatal.

### Referencias

Acosta, L. (2015). Desnaturalización del contrato de empleo público. Colombia: Revista Digital de Derecho Administrativo.  
<https://doi.org/10.18601/21452946.n14.10>.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia de 1991. Gaceta Constitucional 116 de 20 de julio de 1991.  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Bohórquez, C. (2016). *El contrato de prestación de servicios de la administración pública*. Editorial Universidad Católica de Colombia  
<https://publicaciones.ucatolica.edu.co/gpd-el-contrato-de-prestacion-de-servicios-de-la-administracion-publica.html>

Corte Constitucional de Colombia. Sala plena. (1997). Sentencia C-593. Magistrado ponente Ligia Galvis Ortiz.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/sentencias/1998/C-593-98.rtf>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (2003). Sentencia C-681. Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-681-03.htm>

Consejo de Estado (2 de diciembre de 2013) Sentencia U-41719/2013. Magistrado ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa.  
<https://matallanaabogadosconsultores.com/1216-2/>

	<b>ARTÍCULO ACADÉMICO PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b>	<b>Código:</b> F-DO-0038  <b>Versión:</b> 01  <b>Página</b> 17 de 18
---	--	--

Congreso de la República (1887). Ley 84 de 1873. Por la cual se expide el código civil de Colombia.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html)

Congreso de la República (1993). Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.htm](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.htm)

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). Concepto 196381.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142243>

Departamento Administrativo de la Función Pública (2021). Concepto 193521.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=167777>

Departamento Administrativo de la Función Pública (2021). Concepto 005511 de 2021.

<https://vlex.com.co/vid/concepto-n-cgr-oj-879302917>

Presidencia de la República de Colombia (1976). Decreto 150 de 1976. Por el cual se dictan normas para la celebración de contratos por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas.

<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1708308>

Presidencia de la República de Colombia (1978). Decreto 1045 de 1978. Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector público nacional.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1466>

Presidencia de la República de Colombia. (1991). Decreto 222 de 1983. Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones.

<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1049915>.

 <p>INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DE ENVIGADO</p> <p>Ciencia, educación y desarrollo Vigilada Mineducación</p>	<p><b>ARTÍCULO ACADÉMICO</b> <b>PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN</b> <b>FACULTAD DE CIENCIAS</b> <b>JURÍDICAS Y POLÍTICAS</b></p>	<p><b>Código:</b> F-DO-0038</p> <hr/> <p><b>Versión:</b> 01</p> <hr/> <p><b>Página</b> 18 de 18</p>
---	--	---

Presidencia de la República de Colombia (2015). Decreto 1082 de 2015. Por el cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.

<https://www.dnp.gov.co/normativas/decreto-%C3%BAnico-reglamentario-1082-de-26-de-mayo-2015>

Rosero, B. (2019). Manual Teórico práctico de contratación estatal. 4° ed. Colombia: Vniversitas, <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj139.cpse>