



Prolegómenos. Derechos y Valores
ISSN: 0121-182X
derechos.valores@umng.edu.co
Universidad Militar Nueva Granada
Colombia

Vega de Herrera, Mariela
El contrato estatal de prestación de servicios: Su incidencia en la función pública
Prolegómenos. Derechos y Valores, vol. X, núm. 19, enero-junio, 2007, pp. 15-34
Universidad Militar Nueva Granada
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87601902>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**EL CONTRATO ESTATAL DE PRESTACIÓN
DE SERVICIOS: SU INCIDENCIA
EN LA FUNCIÓN PÚBLICA***

Mariela Vega de Herrera**
Universidad Militar Nueva Granada

Fecha de recepción: Marzo 14 de 2007.

Fecha de aceptación: Mayo 11 de 2007.

Resumen

El trabajo de investigación se encuentra dentro del contexto de la administración pública, más exactamente como objeto de análisis se tomó el contrato de prestación de servicios y su incidencia en la función pública. Dicho contrato de prestación de servicios se encuentra previsto en el Estatuto de la Contratación Pública: Ley 80 de 1993, como el acuerdo de voluntades cuyo objeto es el desarrollo de actividades relacionadas con la administración o el funcionamiento de las entidades estatales contratantes. La investigación encuentra su razón de ser, en la necesidad de someter a debate académico la transformación que se ha venido operando a lo largo de los años en el contrato de prestación de servicios y la posición adoptada por la jurisprudencia de las tres altas cortes sobre el particular.

* Este artículo presenta los resultados de la investigación terminada "El control de la comunidad en los contratos estatales a partir de la Ley 80 de 1993", correspondiente a la línea de Investigación *Contratación Estatal*, desarrollada por el Grupo de Derecho Público de la Universidad Militar Nueva Granada reconocido por Colciencias – Categoría A (2006 – 2009). La investigación fue realizada con la colaboración de la Dra. Margarita Cárdenas Poveda, Coinvestigadora; como asistentes de investigación de la Maestría en derecho Administrativo: Denis Brevera Triana, Héctor Alberto Moreno Galindo, Virginia Beatriz Díaz Granados y asistentes de investigación de la especialización en derecho administrativo: Janeth Rosa Valencia Núñez, Carolina Rodríguez G., Martha Quintero Q., Myriam Janeth González G.

** Docente investigadora de la Universidad Militar Nueva Granada, abogada; especialista en derecho administrativo; magister en educación; candidata a doctor en la Universidad de Zaragoza (España); exconsejera de Estado (E); docente universitaria en cursos de pre y postgrado; autora de Derecho Procesal Administrativo (Leyer) y coautora de Contratación Estatal (Temis); columnista de *Ámbito Jurídico*. Dirección postal: Carrera 11 No. 101 – 80 Bloque B Piso 1. Teléfono 6 34 32 62. Correo electrónico: mariela.vega@umng.edu.co.

Palabras clave

Contrato estatal, prestación de servicios, vínculo laboral, servidor público, prestaciones sociales, desigualdad ante la ley, reducción del gasto público, procesos de reestructuración, función pública.

**THE STATE CONTRACT OF BENEFIT
OF SERVICES. ITS INCIDENCE
IN THE PUBLIC FUNCTION**

Abstract

The investigation is around the context of the Administration Public, more exactly were taken the contract of benefit of services and its incidence in the function publish. This contract of benefit of services is regulated in the Statute of Public Hiring: Law 80 of 1993, as an agreement whose object is the development of activities related to the administration or the operation of the state institutions contracting. The investigation is justifiable in necessity to put under academic debate the transformation that has come operating throughout all years in the contract from benefit of services and the position assumed by jurisprudence of the three high courts about it.

Key words

State contract, benefit of services, binding labor, public servant, social benefits, inequality under law jurisdiction, reduction of public expending, restructuring proceedings, public function.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de la investigación era estudiar la emergencia del concepto de contrato de prestación de servicios en la legislación colombiana, las condiciones que propiciaron la tipificación de esta modalidad contractual; sus modificaciones a través del tiempo; sus elementos esenciales; su objeto, sus fines; sus diferencias con el contrato laboral y con la modalidad del empleo público.

Para adelantar este trabajo de investigación sobre el contrato estatal de prestación de servicios en la modalidad que se utiliza por las autoridades colombianas, el método de investigación empleado fue el sociológico por la necesidad de examinar las condiciones políticas y sociales que posibilitaron la

emergencia de este mecanismo como sucedáneo de las plantas de personal, reducidas por los procesos de reestructuración. En el mismo orden, tal método permitió una lectura a las transformaciones operadas en el campo institucional de la función pública por la aparente necesidad de reducir el aparato estatal en cuanto al número de servidores públicos, se reseñaron los procesos de supresión de cargos de algunas entidades estatales y el auge de la contratación de servicios personales por parte del Estado se prosiguió luego con el estudio de las cooperativas, empleadas como dispositivo para legalizar la contratación de prestación de servicios.

Igualmente, este método de investigación abre la posibilidad de conocer y explicar las causas y condiciones que han propiciado los denominados procesos de reestructuración en gran parte de las entidades oficiales. Por tanto, sirve de guía para comprender los fenómenos ocurridos en el campo de la salud, de la educación y de la seguridad, de las comunicaciones y de los servicios públicos domiciliarios, funciones otrora monopolio del Estado. Para mayor amplitud en el análisis, se hace un seguimiento a la posición adoptada por los altos tribunales del país. Los criterios así expuestos permiten medir la anuencia o el disenso de los exponentes de la rama judicial de cara a la situación vivida por los contratistas de prestación de servicios que claman por unos mejores ingresos mediante demandas individuales. Pero esas posiciones, interesan, por ser igualmente reveladoras, cuando de resolver sobre la constitucionalidad de las normas generales se trata.

Para la investigación resultó, igualmente, pertinente la adopción de los métodos lógico, propio del derecho y del método comparativo, que posibilitan establecer la relación entre el contrato estatal de prestación de servicios con el contrato laboral. La hermenéutica jurídica, sirve como punto central del problema propuesto.

Lo anterior, en razón a que los tratados internacionales consagradorios del derecho al trabajo suscritos por Colombia tienen un poder vinculante que impone la observancia de sus normas tanto gobernantes como a gobernados. En el orden de la legislación interna, la Constitución Política contiene, igualmente,

unos principios rectores de imperiosa observancia en las relaciones sociales para preservar tanto la autonomía de la voluntad como la actividad laboral en su doble dimensión; como derecho y como deber.

Por otra parte, en el mundo de las relaciones privadas, las empresas comerciales utilizan personal, en virtud de contratos de servicios, para la realización de labores especiales de manera esporádica. Mas cuando en el sector privado ese vínculo surgido de la convención no se ciñe a las normas civiles o comerciales reguladoras de los contratos, puede adquirir matices impregnados del derecho laboral que definen la realidad fáctica de la relación y por ende sus consecuencias guardan correspondencia con dicha realidad que subyace al aparente vínculo de la prestación de servicios.

En principio, el aspecto controversial planteado fue objeto de pronunciamiento unánime por parte de las altas instancias judiciales para rechazar esa modalidad de vinculación laboral tanto en el sector oficial como en la empresa particular. Pero, la inveterada costumbre producto de condiciones socio-económicas tiende a desplazar la inicial posición de censura para dar paso a una postura permisiva tanto en las regulaciones preceptivas como en la jurisprudencia, que se retroalimentan.

En las condiciones descritas la situación económica y prestacional de los supuestos contratistas de servicios para entidades estatales ha sufrido desmedro. Ello ocurre, no obstante que la legislación colombiana a partir de la Constitución Política tiene definido el carácter del servidor público para múltiples efectos entre los que se involucran tanto los deberes y prerrogativas de la administración pública como los derechos y obligaciones propios de estas personas que laboran con las entidades estatales.

1. PRESTACIÓN DE SERVICIOS

1.1 LOS PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN

1.1.1 Generalidades

Es posible que los procesos de reestructuración hayan tenido ocurrencia desde que se conoce el

Estado moderno, pues mal podría concebirse una administración inmodificable, anquilosada en su conformación.

En efecto, considerada la administración lo mismo en perspectiva orgánica que funcional, ella no es sino el reflejo de la evolución del Estado, y en la medida en que éste se transforma, sus cambios, necesariamente, repercuten para bien o para mal en la administración y en el derecho administrativo.

Así, a un Estado benefactor, providencial, protector, denominaciones para indicar su principal objetivo como dispensador de actividades encaminadas a lograr bienestar para sus asociados, necesariamente correspondía un aparato administrativo de tamaño tal, capaz de asumir la prestación de servicios dispuestos por el ordenamiento jurídico para tal efecto.

Pero la complejidad de la vida moderna, el progreso tecnológico, el aumento de la población mundial y su concentración en las grandes urbes, entre otras causas, han sido coadyuvantes en la crisis de ese tipo de Estado servidor, crisis que ha tendido enormes repercusiones en el derecho público y por consiguiente del derecho administrativo. En criterio de algunos autores, por su excesiva rigidez tales normativas no logran conciliarse con los cambios vertiginosos de la pos modernidad exigente de soluciones rápidas, eficientes y eficaces a las crecientes demandas de la población en las condiciones actuales y por sobre todo, al exitoso rendimiento que debe darse en toda empresa, incluido el Estado.

En medio de estas modificaciones del Estado, desprovisto de funciones que antes fueron ínsitas a su naturaleza de organización protectora, el proceso de la *globalización* incide sobremanera en el derecho administrativo sujeto a esos permanentes cambios y modulaciones.

Pero afirmar que la *globalización* influye en el funcionamiento estatal, a su vez, exige tener una idea de este fenómeno poliforme que invade todos los aspectos de la vida moderna: económicos, culturales, sociales, ecológicos, religiosos y jurídicos. Para mayor claridad conviene asumir en lo económico el

siguiente concepto: “*Por globalización económica suele entenderse el fenómeno actual de creciente apertura y transnacionalización de los mercados de materias primas, producción de capitales, finanzas y consumo, con el consiguiente incremento drástico de la movilidad de actividades económicas y de empresas y la cada vez mayor interdependencia económica de los distintos países*”.¹

Como consecuencia de la globalización el concepto de Estado nacional y soberano se ve desvirtuada. En la práctica y para algunos objetivos, los del mercado, han desaparecido las fronteras; pero se mantiene y exagera el control migratorio de la fuerza laboral, según las exigencias del mercado.

1.1.2 Globalización su incidencia en las transformaciones del derecho administrativo

Para los fines de este trabajo, referido a la contratación de servicios en la función pública, no es preciso analizar las condiciones que propiciaron el fenómeno de la *globalización* ni profundizar en las características del mismo; interesa mucho más registrar sus efectos en el derecho administrativo, por cuanto la *globalización* ha transformado la figura institucional del Estado Nación lo que, necesariamente, repercute en la organización y funcionamiento de las entidades y dependencias que estructuran la administración pública. Ello ha significado que gran parte de los cambios institucionales concernientes a la reestructuración de las entidades estatales en el derecho colombiano, sólo reflejan políticas que vienen imperando en los países desarrollados, los que, precisamente, están en condiciones de imponer sus ideologías acordes con su concepción del mundo y convenientes a sus intereses.

Con acierto lo anota el profesor Chavalier citado por la doctora Viviana Díaz P., la concepción del Estado como organización política no ha perdido su importancia; se ha transformado y ahora, por la *globalización* que todo lo afecta, experimenta cambios tanto en la parte orgánica como en las técnicas

¹ ORIOL MIR, Puigpelat. *Globalización Estado y Derecho: Las transformaciones recientes del derecho administrativo*. Madrid: Thomson Civitas, 2004. p. 27.

de administración. En el mismo orden, la citada investigadora acude a Kacowics para precisar los elementos integrantes del concepto *globalización*, así:

*“(a) intensificación de las relaciones económicas, políticas, sociales, y culturales a través de las fronteras; (b) el periodo histórico iniciado tras el fin de la Guerra Fría; (c) la transformación del mundo por la anarquía de los mercados financieros; (d) el triunfo de los valores norteamericanos a través de la agenda combinada del neoliberalismo en la economía y la democracia política; (e) la ideología y la ortodoxia sobre la culminación lógica e inevitable de las poderosas tendencias de cambio en el mercado laboral; (f) la revolución tecnológica con sus implicaciones sociales; (g) la inhabilidad de los países en arreglarse los problemas globales que requieren soluciones globales, como la demografía, ecología, derechos humanos, y la proliferación nuclear.”*²

1.1.3 Antecedentes de los procesos de reestructuración

Se destaca en esta época de privatizaciones y reducción del Estado en sus funciones, el desmesurado poderío de algunas empresas, imperio que se ha levantado sobre la concentración de riqueza lograda a expensas de la debilidad estatal. Resulta por lo menos sorprendente que los ingresos de esas multinacionales en ocasiones superan con creces los presupuestos de los países que les sirven de sede.³

A efectos de lograr sus cometidos las empresas multinacionales procuran imponer a los Estados la *lex mercatoria* para regular sus relaciones, en las que

predomina el ánimo de lucro. El objetivo de provecho y ganancia, como derecho consagrado en normas constitucionales, exige preceptos ajenos e independientes de interferencias oficiales y del derecho público por considerarlo, colmado de rigorismos y exigencias que privilegian el bien común y el interés público. Ante la alternativa de perder los beneficios de sus inversiones que podrían emigrar a otros territorios con mejores condiciones de rentabilidad, el Estado termina por ceder a sus exigencias con la flexibilidad en los contratos laborales para reducir los salarios, medidas, que necesariamente, repercuten en el sector oficial y por consiguiente en la función pública, es decir en el derecho administrativo laboral.

En las condiciones reseñadas el derecho y el control de la sociedad provienen cada vez menos del Estado; es un hecho notorio que el Estado ha deferido la seguridad de las personas pertenecientes a estratos alto y medio en el sector privado. Un ejército de celadores adscritos a empresas privadas -cooperativas de vigilancia- son quienes velan por la protección de los colombianos, incluso en entidades públicas. Otro ejemplo está dado en las curadurías urbanas, encargadas del otorgamiento de licencias de construcción; en esta función tan delicada, también el Estado cedió a personas particulares su función de control. Y si se continúa con la enumeración, no podría omitirse en la lista a los notarios, encargados de dar fe pública sobre los actos jurídicos de los colombianos. En el mismo orden, la globalización impuso el imperio de las empresas multinacionales en los medios de comunicación como la telefonía y los correos, por ejemplo.

Para lograr una mayor eficiencia, propia de las empresas mercantiles, se le exigen a la administración técnicas gerenciales y a tal efecto las normas reguladoras de la actividad estatal se acercan cada vez más al derecho alemán de corte *ius privatista*.

Los cambios que se evidencian a diario muestran un Estado que pierde protagonismo como prestador de servicios y ejecutor de obras, para asumir funciones de control y regulación. Como contrapartida, es posible que la administración y el derecho administrativo hayan ampliado su influencia en el campo

² DÍAZ PERILLA, Viviana. Una mirada al Estado Pos-moderno de Jaques Chevallier. En: Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo. Bogotá: Universidad del Rosario, 2005. p. 413-435.

³ En los años 2004 a 2006 los dos empresarios más importantes en Colombia galardonados por la Revista Forbes- triplicaron sus capitales, según informes de la prensa nacional. Se reseña en el Editorial de El Catolicismo del 21 de marzo de 2006 -revista anexa al periódico El Tiempo de Bogotá. Al mismo tiempo que se da la enorme concentración de la riqueza en dos multimillonarios, "... al menos, la mitad de los colombianos viven en condiciones de pobreza, es decir, con un ingreso mensual individual inferior a \$224.307 pesos".

de policía y vigilancia, según criterio del profesor Bermejo Vera.⁴

Las características antes descritas en forma somera enmarcan el fenómeno conocido como “la huída del derecho administrativo”. Porque las actuaciones del Estado y sus agentes ya no son reguladas por preceptos especiales en atención a los altos fines que les asigna la Carta Política. El derecho público, y su rama el derecho administrativo, se emplean cada vez menos como sistemas normativos reguladores de lo estatal.

Consecuencia de estos cambios, o mejor, con ellos, se encuentra en apogeo un nuevo estilo en la administración. Los actos administrativos de autoridad, o unilaterales, antaño pilares para distinguir el objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa, dan paso a la orientación, la recomendación, la dirección, el convenio y al contrato, entre otros.

Como se anotó, el Estado prestador de servicios y ejecutor de actividades con personal propio adscrito a la función pública tiende a contraerse; pero las demandas de la población deben ser atendidas, el poder de los gobernantes debe ser desplegado y para ello es menester el concurso de particulares que suplan la falta de servidores públicos. Es en este universo donde cobra importancia el contrato de prestación de servicios para vincular personal sucédáneo de empleados y trabajadores oficiales.

La nueva modalidad de la administración está descrita por Villegas Arbelaez⁵, así:

“Tal reducción del Estado, desde el punto de vista funcional y estructural conducirá al siguiente itinerario:

Privatizar actividades o empresas estatales, lo que permitirá, por la vía de la subasta, suprimir o liberar recursos por el ahorro en el gasto antes estatal, y obtener dineros a causa de la venta de empresas.

Descongestionar el Estado, al evitar que asuma nuevas funciones y reducir las que tiene. Así el Estado debe limitarse al planeamiento y control estratégico, y queda la empresa privada con la ejecución.

De un lado liberan recursos y de otro, el capital privado recibe una parte del Estado para el negocio de la venta de servicios”.

1.1.4 Concepto de reestructuración

En atención a su sentido literal reestructurar es *modificar la estructura de una obra, disposición, empresa, proyecto, organización, etc.*

Con relación al objeto de este trabajo, la reestructuración atañe a la reorganización de entidades públicas según la consigna denominada *modernización del Estado*. Con esta óptica, de reducir el Estado a su mínima expresión, multitud de instituciones han sido reformadas a efectos de disminuir el tamaño del aparato burocrático y con él los gastos correspondientes a sueldos y prestaciones sociales de los servidores públicos. Porque además, a juicio de la macro política imperante, todo cuanto opere bajo la égida oficial o pública es sinónimo de inoperancia, deficiencia, despilfarro e ineptitud, lo que se ha traducido en que el sector estatal presente enorme desproporción en el balance costos-beneficios. Consecuentemente, estiman los partidarios de esta corriente, que el sector privado con sus poderosas empresas está en mejores condiciones para asumir las funciones estatales a menor costo y con mayores rendimientos.

Ya en el aspecto jurídico, los procesos de reestructuración han sido materia de análisis por parte de la Corte Constitucional, para entre otros aspectos, hacer claridad sobre el reparto de competencias que la Carta Política consagró a favor del ejecutivo y del Congreso. Porque a partir de la Constitución Política de 1991 se dispuso mediante el artículo 20 transitorio lo siguiente:

⁴ BERMEJO VERA, José M. La administración inspectora. En: El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Martín Mateo. Valencia, España: Tirant Lo Blanch, 2000. p. 1253 y ss.

⁵ VILLEGAS ARBELÁEZ, Jairo. Derecho Administrativo Laboral. 7 ed. Bogotá: Legis, 1998. Dado que se trata de hechos notorios, sobre este punto pueden registrarse la venta de TELECOM y las negociaciones que se adelantan para el mismo fin con relación a ECOGAS – entre otras-.

“ARTÍCULO TRANSITORIO 20. El Gobierno Nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una Comisión conformada por tres expertos en Administración Pública o Derecho Administrativo designados por el Consejo de Estado; tres miembros designados por el Gobierno Nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece.”

Con base en la disposición transitoria antes transcrita, que consagró el Constituyente, el Gobierno habilitado para tal fin, expidió múltiples decretos de supresión, fusión y reforma de algunas entidades. Y como quiera que tales actos suscitaron inconformidad en bastos sectores del país, las demandas no tardaron en ser instauradas en procura de obtener la anulación de los mismos. En este contexto, la jurisprudencia ha sido prolífica, para apuntalar, en la mayoría de las veces, la legalidad de esos procesos de reestructuración; pero a la vez, ha sido fuente de claridad sobre la distribución de competencias que hizo el Constituyente en los tres poderes públicos, así:

“El ordenamiento constitucional colombiano atribuye al Legislador la facultad de regular la organización y el funcionamiento de las entidades administrativas del orden nacional. Aun cuando el Constituyente de 1991 asignó mayores poderes al Ejecutivo para que la administración pública fuera dinámica y se adecuara más fácilmente a las necesidades inherentes al ejercicio de la función administrativa, mantuvo para el Congreso de la República la competencia constitucional de determinar la estructura de la administración nacional, con el respectivo señalamiento de sus objetivos y estructura orgánica, así como, de regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras. Dicha potestad del Legislador no supone un ejercicio totalmente independiente de la misma, requiere de la

participación gubernamental para expedirlas o reformarlas, ya que la iniciativa de esas leyes pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional...”

“...La Constitución Política reconoce al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, las atribuciones consistentes en reordenar la estructura de la administración central mediante la creación, fusión o supresión, conforme a la ley, de los empleos que demande la administración central, con el señalamiento de sus funciones especiales y la fijación de sus dotaciones y emolumentos; suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales; así como, modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, de conformidad con la ley. Así pues, estas facultades le permiten al Ejecutivo adecuar las entidades y organismos mencionados a las políticas del gobierno, de conformidad con los principios y reglas generales que para el efecto defina el Legislador, mediante una ley que señale el ámbito de acción y decisión del Ejecutivo...”

“...El Constituyente de 1991, distribuyó las distintas competencias que determinan la reestructuración general de la administración pública entre el Legislador y el Presidente de la República, a fin de que sean ejercidas en forma coherente y armónica, evitando, así, la discrecionalidad excesiva en su ejercicio...”

“El proceso de modernización del Estado colombiano persigue mejorar la eficiencia de las actividades adelantadas por los entes públicos en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Este, para cumplir con sus fines, debe reajustar la estructura orgánica y funcional que le sirve de medio para obtenerlos. Por lo tanto, en lo que respecta a la administración pública, resulta razonable que se produzca la correspondiente valoración del desempeño de las entidades que la conforman, a fin de evaluar su misión, estructura, funciones, resultados, etc., y adecuarlas a los objetivos demarcados constitucionalmente. El proceso de reestructuración que adopte el Legislador en una entidad dentro de los principios enunciados para su cabal funcionamiento, es conducente si en él se protegen los derechos de los trabajadores y si las actuaciones no exceden los límites legalmente establecidos para realizarlo; esto significa, que el retiro de su personal debe

ir acompañado de las garantías necesarias para que el trabajador no quede desprotegido en sus derechos y el proceso en sí no se convierta en un elemento generador de injusticia social...” (el subrayado es nuestro).

“Para la Corte es claro que la reestructuración de una entidad u organismo estatal, también puede comprender una nueva regulación legal del régimen laboral de sus trabajadores, a fin de concordarlo con la modificación o redefinición de funciones, siempre y cuando se respeten las garantías necesarias para la protección de los derechos adquiridos de los trabajadores...”⁶

Sobre los procesos de reestructuración, también hubo pronunciamientos del Consejo de Estado; la Sala Consulta y Servicio Civil conceptuó de la siguiente forma:

“Liquidación y reestructuración de entidades”

“El Constituyente de 1991, al procurar una forma rápida de transición en la organización y funcionamiento de la Administración Pública que permitiera ponerla en consonancia con los mandatos de la reforma constitucional, y en especial con la redistribución de competencias y recursos en ella establecidos, otorgó al Gobierno Nacional un plazo no superior a dieciocho meses contados a partir de la vigencia de la nueva Carta, para suprimir, fusionar y reestructurar las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional (art. transitorio 20). Este fue el origen de la reforma administrativa de 1992, la cual estuvo orientada, entre otros, por principios fundamentales del Estado Social de Derecho, es decir, la autonomía y mayor responsabilidad de las entidades territoriales y la prevalencia del interés general. También, se rigió por los principios de subordinación a los intereses generales, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, a que debe sujetarse toda la función administrativa conforme al artículo 209 superior. En desarrollo de las disposiciones constitucionales citadas, se expedieron los decretos 2135 de 1992 -con fuerza de ley - y 1675 de 1997 -de fa-

cultades extraordinarias-, por medio de los cuales se reestructuró el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras HIMAT y se suprimió el Instituto de Mercadeo Agropecuario IDEMA, respectivamente.”⁷

Pero los procesos de reestructuración dispuestos en desarrollo del citado artículo 20 transitorio de la Constitución no fueron suficientes para los fines procurados- reducción del Estado y del gasto público. Por exigencias de los organismos internacionales dispensadores del crédito, supuestamente, requerido para el desarrollo económico, se hicieron necesarias otras medidas a efectos de suplir los defectos anotados. Sin embargo, el hecho de que se reduzcan los cargos públicos no necesariamente significa que esas funciones que les estaban asignadas logren desaparecer por completo. Porque de todas maneras es necesario el mantenimiento de un orden público- así sea mínimo- que garantice la supervivencia del conglomerado social. De lo contrario, se corre el riesgo de que el caos y la anarquía se entronicen, lo cual pone en riesgo la existencia del mismo Estado. Entonces, como ideal se busca que sea el sector privado el que asuma las otrora funciones públicas- huérfanas de titulares. Mas cuando ello no es posible, porque la empresa privada no tiene interés en aumentar su planta de personal, ella o el mismo Estado, acuden al expediente -en principio- más expedito y ventajoso: los contratistas de prestación de servicios. Su reclutamiento no exige concursos, la relación es temporal y los honorarios excluyen el pago de prestaciones sociales.

La situación que se deja anotada ha sido materia de análisis por la jurisprudencia y la doctrina. En ambos campos se arriba a las mismas conclusiones; las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, en criterio de expertos en materias de la función pública han soportado considerables cambios.

“... Se han visto afectadas por las nuevas tendencias marcadas por la globalización, la reestructuración de

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-209 del 24 de abril de 1997. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado No.1208- 08-10-99.

entidades hacia la modernización y la política de empujamiento del aparato estatal que buscan aménorar la legislación proteccionista para favorecer los intereses del Estado empleador, a menudo afligido por una situación de déficit fiscal que lo obliga a implementar políticas flexibles en la búsqueda del bienestar general. Sin embargo, se observa que los objetivos no siempre se encaminan en tal dirección, en tanto lo que ocurre bajo su impronta, en algunos casos, es que se atropellan derechos y beneficios laborales constitucionalmente consagrados que lejos de procurar la prevalencia del interés general se orientan a satisfacer intereses particulares, malogrando en lógica consecuencia la justicia social.⁸

Los reclamos por vía de acción judicial de los servidores públicos, trabajadores oficiales, a quienes los procesos de reestructuración afectaron sus derechos laborales adquiridos en virtud de contratos de trabajo y de convenciones colectivas, fueron despachados por la justicia laboral ordinaria. La Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral plasmó su posición proclive a reconocer la legalidad de las modificaciones producidas con base en el artículo 20 transitorio de la Carta Política. En una de sus providencias se aprecia tal criterio cuando dispuso:

Cabe señalar, como lo ha hecho en anteriores pronunciamientos esta Sala, que el artículo 20 transitorio de la Constitución Política contiene una medida de excepción que implica el reconocimiento que hizo la Asamblea Constituyente de la necesidad de replantear el funcionamiento de las entidades oficiales de acuerdo con las características del Estado; tratando de llegar a la eficiencia y evitando mayores gastos generados por excedentes en la vinculación de funcionarios; autorizando al ejecutivo a suprimir entidades y el consecuente retiro del servicio, sin posibilidades de reintegro pero indemnizando a los trabajadores afectados con tal medida, superando lo contemplado en los artículos 1602 del Código Civil y las previsiones de los artículos 467 y 476 del Código Sustantivo del Trabajo y de la

Seguridad Social tal como se expuso en la Sentencia No. 16232 del 5 de septiembre de 2001.

“Muy al contrario de lo que cree ver el recurrente, con el artículo 20 transitorio de la Constitución Política lo que procuró la Asamblea Constituyente no fue otra cosa que buscar, en aras del bien común, medidas de choque, extraordinarias, para ajustar la estructura del Estado a los postulados de la nueva Carta, que naturalmente iban a afectar los mecanismos existentes en cuanto a vinculación y estabilidad en el empleo.

Desde luego el texto del artículo 20 transitorio de la Constitución Política no dice expresamente, que suspende o elimina el derecho a la estabilidad absoluta que garantizaban las convenciones colectivas con el reintegro en los casos de despido sin justa causa en el sector oficial. Pero, si la reseñada norma autorizó al Ejecutivo para suprimir entidades, es claro que si en una de las afectadas operaba normativamente una convención colectiva consagratoria del derecho al reintegro, la convención tuvo que ceder su espacio frente al necesario y consecuente retiro del servicio de algunos funcionarios y dentro de ellos, beneficiarios de esa convención. Naturalmente, previó la indemnización para los servidores que resultaran afectados, mas no con la posibilidad jurídica del reintegro, pues dar semejante alcance al artículo 20 transitorio suponía involucrar una contradicción y una previsión inocua del Constituyente.”

“Es claro que esta disposición parte de una situación especial que supera lo contemplado en el artículo 1602 del Código Civil, conforme al cual el contrato legalmente celebrado es ley para las partes, como también supera la previsión de los artículos 467 y 476 del Código Sustantivo de Trabajo que dan a las convenciones colectivas fuerza obligatoria y permiten exigir su cumplimiento.”

“Como la medida en cuestión fue transitoria y excepcional, no es pertinente oponerla a los artículos 53, 55 y 25 de la misma Carta Política, o a los principios de contenido legal que informan el derecho del trabajo, porque lo previsto en el artículo 20 transitorio de la Constitución se refiere a circunstancias extraordinarias.”

“Lo manifestado, y reiterado con esta providencia pretende aclarar que no procede el reintegro en el sec-

⁸ DUEÑAS QUEVEDO, Clara Cecilia. La flexibilización de las relaciones laborales del Estado con sus servidores. En: VIDAL PERDOMO, Jaime. Temas de derecho administrativo contemporáneo. Bogotá: Rosarista, 2005. p. 533.

tor público cuando obra la desaparición o supresión del cargo, por lo tanto el fallo mantiene su validez.”⁹

La ratificación contundente a cuanto se ha reseñado está en la posición adoptada por el mismo legislador en virtud de proyecto a iniciativa del Gobierno, que se encuentra plasmada en la Ley 790 de 2002 “*Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República*”.

Con el empleo de un lenguaje un tanto diferente, pero para idénticos objetivos el artículo primero dispuso como objeto de la citada Ley, “*Renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional, con la finalidad de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la Nación, un adecuado cumplimiento de los Fines del Estado con celeridad e inmediatez en la atención de las necesidades de los ciudadanos, conforme a los principios establecidos en el artículo 209 de la C.N. y desarrollados en la Ley 489 de 1998*”. Además, y como se trata de obtener que la Administración Pública y sus organismos sean productivos en la exhibición de resultados a menores costos señaló algunas pautas que deben informar todas las reformas así:

“Para el efecto se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Se deberá subsanar problemas de duplicidad de funciones y de colisión de competencia entre organismos y entidades;

b) Se deberá procurar una gestión por resultados con el fin de mejorar la productividad en el ejercicio de la función pública. Para el efecto deberán establecerse indicadores de gestión que permitan evaluar el cumplimiento de las funciones de la Entidad y de sus responsables;

c) Se garantizará una mayor participación ciudadana en el seguimiento y evaluación en la ejecución de la función Pública;

d) Se fortalecerán los principios de solidaridad y universalidad de los servicios públicos;

e) Se profundizará el proceso de descentralización administrativa trasladando competencias del orden nacional hacia el orden Territorial;

f) Se establecerá y mantendrá una relación racional entre los empleados misionales y de apoyo, según el tipo de Entidad y organismo;

g) Se procurará desarrollar criterios de gerencia para el desarrollo en la gestión pública”.

Pero, como se advirtió, la vida moderna impone al Estado y a toda sociedad organizada algunos cometidos, cuyo cumplimiento se torna imprescindible; en consecuencia, para estos efectos se requiere el elemento humano, es decir, la planta de personal. Es con sus integrantes que debe la administración asumir labores que le son asignadas. Y por ello, de acuerdo con la misma Ley 790 de 2002 deben crearse los cargos necesarios y queda proscrita la celebración de contratos de prestación de servicios a manera de nóminas paralelas. Para mayor claridad conviene examinar el texto legal del siguiente contenido:

“Artículo 17. Plantas de personal. La estructura de planta de los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas del orden nacional tendrán los cargos necesarios para su funcionamiento. En ningún caso los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas podrán celebrar contratos de prestación de servicios para cumplir de forma permanente las funciones propias de los cargos existentes de conformidad con los decretos de planta respectivos.

En el evento en que sea necesario celebrar contratos de prestación de servicios personales, el Ministro o el Director del Departamento Administrativo cabeza del sector respectivo, semestralmente presentará un informe al Congreso sobre el particular.

Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las entidades no podrán celebrar contratos de prestación de servicios con personas naturales, con la finalidad de reemplazar cargos que se supriman dentro del programa de renovación de la administración pública.

Artículo 18. Supresión de cargos vacantes. Hasta el año 2006, los cargos que quedaren vacantes como

⁹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Laboral. Sentencia del 22 de mayo de 2003. Ref. 19907.

consecuencia de la jubilación o pensión de vejez de los servidores públicos que los desempeñaren, serán suprimidos de conformidad con lo establecido en el numeral 14 del artículo 189 de la Constitución Nacional, salvo que el cargo resultare necesario conforme al estudio técnico que así lo justifique.

Artículo 19. Restricción al gasto público. Hasta el año 2005 el incremento anual del costo de la planta de personal de los Ministerios, Departamento Administrativos y entidades públicas del orden nacional, no podrá ser superior a la inflación del año inmediatamente anterior. Adicionalmente, los gastos anuales de funcionamiento no podrán incrementarse en cuantía superior al índice de inflación.

Parágrafo. Con el fin de racionalizar el uso de los recursos públicos, el Gobierno Nacional, podrá establecer límites a los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y de las Autoridades Ambientales de los grandes centros urbanos. En ningún caso la consecuencia de establecer tales límites, podrán impedir el ejercicio de las funciones propias de dichas Corporaciones.”

La lectura desprevenida de los actos jurídicos, cuyos fragmentos se dejaron transcritos, permite inferir que la Constitución Política de 1991 a la vez que institucionalizó el Estado social de derecho, abrió el camino para adecuar la estructura de la administración a toda una política encaminada a reducir el aparato burocrático, para que tales medidas redundaran, a su vez, en la disminución del gasto público. Se arguyó la necesidad de poner límite al exceso de prebendas laborales obtenidas de manera, no siempre ajustada a la Ley, por los sindicatos.

Porque los sindicatos de trabajadores, organismos, cuya emergencia fue necesaria para la defensa de la clase trabajadora que venía de sufrir la infame explotación durante el régimen feudal y con el Estado liberal manchesteriano del *dejar hacer dejar pasar*, en el sector oficial, abandonó sus idearios reivindicativos para convertirse en un verdadero mecanismo al servicio de intereses ajenos al bien común y al interés general. Para nadie en Colombia, son desconocidos los excesos en Colpuertos,

en las universidades públicas, en los hospitales del Estado y en multitud de entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, en los que, con base en convenciones colectivas se pactaron desaforadas pensiones y prestaciones que presupuesto alguno estaría en condiciones de sufragar. La demostración de este aserto está en la cantidad de procesos, que debieron instaurar las entidades públicas afectadas por ese régimen laboral de privilegios extralegales, varios de los cuales, aún cursan en la jurisdicción contenciosa administrativa.

No obstante el panorama que se deja expuesto, ante la situación que vive la administración pública en cuanto a eficacia y moralidad se refiere, ¿es válido inferir bondad y ventajas de la política de modernización del Estado? Para la respuesta no existe unanimidad de criterios. La jurisprudencia, fundada en el mandato constitucional que obliga a presumir la buena fe, en ocasiones considera que la extinción de cargos en el sector público es necesaria, porque cuando desaparecen algunas funciones no se justifica mantener el empleo al cual estaban adscritas. En esta dirección el Consejo de Estado, se expresa así:

“De otra parte, la supresión de dependencias administrativas en una entidad conlleva como consecuencia obvia la supresión de cargos, pues resultaría absurdo que los empleos siguieran subsistiendo sin funciones que desempeñar porque la respectiva dependencia ha desaparecido no se pueden separar los aspectos relativos a supresión de dependencias, supresión de empleos y redistribución de funciones, de manera que si la autoridad es competente para suprimir dependencias administrativas, sin necesidad de autorización del concejo distrital, también lo será para, como lo hizo en el asunto sub examine, suprimir unos cargos. lo que no podría hacer la autoridad administrativa sería suprimir una entidad, sin la correspondiente autorización del concejo, pues esa competencia le corresponde a dicho órgano administrativo”.

“Las anteriores consideraciones las prohija la Sala en esta oportunidad, dado que aquí se trata también de la supresión de unos cargos en una entidad del orden distrital, debiéndose agregar que si bien mediante el acto acusado se está adoptando una decisión adicional, esto es, crear otros cargos, ello en nada modifica

lo sostenido por la Sala en los apartes de la sentencia antes transcrita, pues lo cierto es que la creación de cargos también se encuentra ligada a la redistribución de funciones, la cual, contrario a lo afirmado por el actor, no necesariamente debe hacerse frente una entidad distinta, por ejemplo, otra secretaría o un departamento administrativo, pues nótese que el artículo 55 del Decreto 1421 de 1993 habla de reestructuración de dependencias en las entidades de la administración central, razón por la cual, teniendo en cuenta que reestructurar, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española significa, “Modificar la estructura de una obra, disposición, empresa, proyecto, organización, etc.”, es apenas obvio que tanto la supresión, como la creación de empleos se encuentran contenidas dentro del término definido.”

“Concluye, entonces, la Sala, que la única limitación que tiene el Alcalde Mayor del Distrito Capital de Bogotá para reestructurar las dependencias de las entidades de la Administración Central es no generar con ello nuevas obligaciones presupuestales, como lo señala expresamente el artículo 55 del Decreto 1421 de 1.993, razón por la cual confirmará la sentencia apelada.”¹⁰ (Subrayas fuera de texto).

Pero autores estudiosos del tema como Pino Ricci, apoyado en la ley y en el maestro Marienhof, ofrecen concepciones diferentes:

“En el caso colombiano, al igual que se ha presentado en otros países, el contrato de prestación de servicios goza de un gran desprestigio porque se ha utilizado para ocultar la existencia de relaciones laborales y para el establecimiento de nóminas paralelas innecesarias. También es frecuente encontrar casos de entidades estatales que, luego de un proceso de reestructuración administrativa en el que desvincula un gran número de servidores, deben proceder a contratarlos mediante el contrato de prestación de servicios en razón a la imposibilidad de cumplir sus funciones con una reducida planta de personal. Otra causa que motiva la utilización impropia del contrato es que la vinculación bajo la modalidad de prestación

de servicios permite a las entidades estatales cancelar como contraprestación solamente honorarios, sin las cargas salariales propias de la relación laboral. Las entidades estatales consideran, equivocadamente que mediante la utilización de este contrato generan ahorro para la entidad en la medida que, aparentemente, no cancelarían prestaciones sociales y demás derechos económicos que surgen del contrato de trabajo. Como se verá más adelante, esta postura no tiene ninguna base constitucional ni legal.”¹¹ (Subrayado que no corresponde al texto).

En resumen, los procesos de reestructuración- en el derecho colombiano- pueden definirse como las medidas adoptadas por el Estado mediante actos jurídicos- legislativos o administrativos- tendentes a que la administración se adapte a las políticas económicas imperantes en determinado momento de la historia. Esas medidas, según disposiciones sobre la materia y conforme lo puntualiza la jurisprudencia comprenden la supresión, fusión, liquidación, o creación de entidades y dependencias públicas, y por tanto, de cargos para servidores oficiales. Y tanta importancia han tenido los procesos de reestructuración en el sector estatal que la misma Ley 909 de 2004 en su artículo 41 numeral 12, contempla como una de las causas de separación del servicio para los empleados de carrera, la supresión de empleo.¹²

“Las atribuciones de reestructurar, fusionar o suprimir las entidades de que trata el artículo transitorio 20 llevan insita la de supresión de cargos o empleos en la medida en que se requiera para adecuar la estructura de la entidad a las necesidades del servicio, sin perjuicio del resarcimiento del daño que se cause a su titular en aras del interés público. Además, por tener los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional en desarrollo de la citada norma transitoria la misma fuerza o entidad normativa que la ley, bien podía el Gobierno Nacional en el Decreto acusado establecer la supresión de empleos, consecuencia de la reestruc-

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 1º de septiembre de 1997 Rad. No. 25000-23-24-00019.

¹¹ PINO RICCI, Jorge. El régimen jurídico de los contratos estatales. Bogotá: Universidad Externado, 2005. p 430 y ss.

¹² OBANDO GARRIDO, José María. Tratado de derecho administrativo laboral. 2 ed. Bogotá: Doctrina y Ley, 2005. p. 339.

turación, fusión o supresión, como causal de retiro y ordenar el pago de las bonificaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar, lo cual armoniza con la preceptiva del artículo 125 de la Carta y descarta así la vulneración de los demás preceptos constitucionales invocados por la actora en esta censura”.¹³

1.2 LA PROLIFERACIÓN DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS COMO CORRECTIVO SUCEDÁNEO A LA SUPRESIÓN DE EMPLEOS PÚBLICOS

Vista la corriente jurisprudencial que se dejó reseñada, cuyos argumentos avalaron la supresión de cargos para fines previstos en la Carta Política, es aconsejable examinar ahora la posición de otros doctrinantes y de la misma jurisprudencia, sobre la situación referida al aumento de la contratación de servicios.

El autor Villegas Arbeláez después de admitir la necesidad y por tanto, la sujeción a la ley en la celebración contratos de prestación de servicios en algunos casos, advierte que sobre la misma preceptiva legal se edificó la excesiva contratación de servicios personales, modalidad que implica deterioro de los derechos reconocidos por la ley a favor de la actividad laboral tanto en el sector privado como en el público. Pasa luego a examinar cuáles fueron las condiciones socio-políticas que hicieron posible tal situación:

“La tendencia neoliberal, neocientelista y el proceso de desmoralización del trabajo concurren a estimular la práctica del abuso del derecho; han puesto de los CAPS y los han convertido en una política gubernamental expandiendo su celebración violatoria del orden constitucional y legal, con el pretexto de las formas”.

“La extensión de esta modalidad de vinculación, pronto adquirió una dimensión significativa, como lo atestiguan el primer censo de maestros y funcionarios del sector educativo que ya en 1.991, de un total de 243.393 empleados, indicaba que 21.920 tenían carácter de contratistas (Documento, Avances del plan

de recursos humanos y del censo de maestros y funcionarios del sector educativo, Santa fe de Bogotá, D.C., octubre de 1991).¹⁴

El mismo autor Villegas Arbeláez se apoya en la posición de la Corte Constitucional cuando señala cómo con anterioridad a las reestructuraciones originadas en la Constitución de 1991 en el contrato de prestación de servicios estaban subyacentes los elementos de la relación laboral como son: actividad personal, subordinación, un salario propios de la relación laboral en el sector educativo. Pero mientras los docentes de planta ingresan al escalafón de la carrera administrativa, con todas las ventajas que este sistema conlleva, los temporales a pesar de realizar la misma actividad, dada la relación contractual están colocados en *“una situación más desfavorable tanto desde el punto de vista económico como regulativo”*.¹⁵ *“La Corte estima que deben distinguirse con nitidez dos pasos. El primero es el relativo a considerar que bajo el ropaje de un supuesto contrato administrativo de prestación de servicios se disfraza una relación de trabajo; el segundo, postula que esta relación de trabajo, a su turno, debe ser sustituida por una relación legal y reglamentaria propia de la función pública. ...”*¹⁶.

A su vez la Corte Suprema de Justicia, Corporación ante la cual también hubo de llegar el clamor de los supuestos contratistas de servicios en procura de obtener la protección de sus derechos laborales conculcados, expresó:

“En otras oportunidades esta Sala se ha referido al principio doctrinario del derecho laboral como de la primacía de la realidad, según el cual, cuando se ha de determinar la naturaleza, características y demás circunstancias y aspectos de una vinculación laboral deben preferirse los informes que puedan ofrecer los documentos o contratos, máxime cuando éstos, implican simulaciones o fraudes a la ley laboral que resultan perjudiciales al trabajador...”. Sala Laboral, Sentencia del 8 de noviembre de 1.990.¹⁷

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 29 de mayo de 2003.

¹⁴ VILLEGAS ARBELÁEZ, Op. cit., p. 214 – 221.

¹⁵ VILLEGAS ARBELÁEZ, Op. cit., p. 216.

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-056 de 1993. Op. cit.

¹⁷ VILLEGAS ARBELÁEZ, Op. cit., p. 232.

Así, con base en la verdadera naturaleza de la relación entre la persona particular -natural- y la entidad pública, las altas corporaciones de la rama judicial mediante diversos pronunciamientos fueron enfáticas en privilegiar los derechos laborales de los sujetos contratistas. Ello en razón, a que, conforme a la hipótesis planteada al comienzo, los contratos de prestación de servicios, en múltiples ocasiones, entrañan vínculos laborales; en esos casos, logró demostrarse que no obstante el aparente nexo contractual de servicios personales, en la realidad se daban los elementos propios de la naturaleza del contrato laboral, principalmente, el de la subordinación. Pero además, que las funciones desempeñadas en virtud del disfrazado negocio, en la generalidad de las veces, son idénticas a las asignadas al personal de planta- empleado público o trabajador oficial-. Agregado a ello, el cumplimiento del mismo horario y de las restantes obligaciones propias de los servidores públicos.

1.3 EL PAPEL DE LAS COOPERATIVAS EN LOS CONTRATOS ESTATALES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Hasta ahora quedó claro cómo en forma expresa diferentes preceptos superiores han proscrito la celebración de contratos estatales de prestación de servicios cuando son utilizados para simular relaciones laborales de las entidades públicas con personas particulares. Mas como se hace necesario acatar orientaciones macro económicas impuestas por las políticas imperantes de esta época, la misma administración para evadir formalmente la prohibición legal, emplea como dispositivo apropiado a sus fines las cooperativas.

En tal orden, con antelación al tema propuesto, conviene tener una idea, siquiera aproximada, de lo que significa en el campo jurídico el concepto de cooperativa. Al efecto, el diccionario trae la siguiente noción:

“Desígnase como cooperativismo la tendencia o doctrina favorable a la cooperación en el orden económico y social, que tiene su manifestación en el acercamiento de las personas o de grupos de ellas para la realización de su ayuda recíproca en el cumplimiento y obtención de determinadas finalidades. El cooperativismo al-

canza tales fines mediante la formación de sociedades cooperativas o de organismos mutuales, representativos de una forma de cooperativismo... ”¹⁸.

En sentido similar el Diccionario Jurídico Elemental de Cabanellas de Torres, define la *sociedad cooperativa* como “*la que, poniendo en comunicación directa a sus distintos miembros para sus operaciones mercantiles, obtiene la supresión de intermediarios, y distribuye los beneficios entre sus asociados*”.

Puede observarse, cómo en una idea elemental sobre el cooperativismo y las cooperativas se destaca el ánimo de colaboración por cuya virtud se unen varias personas en torno a un objetivo que interesa al grupo y beneficia a sus integrantes.

Con una concepción más elaborada en el campo jurídico la Corte Constitucional en sentencia paradigmática, para los fines de este trabajo expone:

“Las cooperativas de trabajo asociado nacen de la voluntad libre y autónoma de un grupo de personas que decide unirse para trabajar mancomunadamente, bajo sus propias reglas contenidas en los respectivos estatutos o reglamentos internos. Dado que los socios son los mismos trabajadores éstos pueden pactar las reglas que han de gobernar las relaciones laborales, al margen del código que regula esa materia. Todos los asociados tienen derecho a recibir una compensación por el trabajo aportado, además de participar en la distribución equitativa de los excedentes que obtenga la cooperativa. Sólo en casos excepcionales y en forma transitoria u ocasional se les permite contratar trabajadores no asociados, quienes se regirán por la legislación laboral vigente”¹⁹.

De la noción jurisprudencial que se deja transcrita se coligen los siguientes caracteres típicos:

- a. Que el ingreso y pertenencia a una cooperativa de trabajo asociado son decisiones eminentemente voluntarias de cada sujeto.

¹⁸ OSORIO, Manuel. Diccionario de ciencias políticas, jurídicas y sociales. SRL, Argentina: Heliasta, 1979.

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-211 del 1º de marzo de 2000. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

- b. El elemento aglutinante para los cooperados es el trabajo mancomunado, o sea, el esfuerzo común de los integrantes con el propósito de obtener beneficios para todos.
- c. Las relaciones que se dan en el interior de la cooperativa, se rigen por las normas constitutivas de los estatutos establecidos o aceptados por los miembros de la cooperativa.
- d. Habida cuenta de que no hay un patrono en sentido estricto, porque el patrimonio de la persona jurídica es de todos, y que los trabajadores son los mismos cooperados, es posible que las relaciones laborales sean reguladas por los reglamentos internos, y que estos sean diferentes y hasta opuestos al Código Sustantivo del Trabajo. Porque, si en principio, no se da la subordinación mal puede predicarse un vínculo laboral y menos un contrato de trabajo.
- e. Cada cooperado debe ser retribuido por el trabajo que desempeña, y además ser beneficiado en forma equitativa con la distribución de los rendimientos o ganancias que produzca la cooperativa.
- f. De manera excepcional la cooperativa puede contratar el trabajo de personal extraño a sus asociados.²⁰

Pues bien, ésta que se deja descrita como una modalidad de asociación fundada en el mutuo apoyo de aunar esfuerzos en pro del beneficio común de los cooperados, bajo el pretexto del ahorro en prestaciones sociales se ha convertido en el principal medio disponible para la obtención de trabajo de millares de colombianos pertenecientes a todos los niveles culturales.

Son ampliamente conocidas las cooperativas de profesionales de la salud y las de seguridad. Las primeras conformadas por versados en medicina, odontología, bacteriología, enfermería, y ciencias afines.

Las segundas por simples bachilleres, expertos en el manejo de armas. Aquellos vienen quedar cesantes en los cargos suprimidos a raíz de procesos de reestructuración en instituciones públicas y privadas, en tanto, éstos, son los jóvenes que una vez prestado el servicio militar carecen de trabajo y deben engrosar el cuerpo de celadores. Sobre estas últimas el artículo 23 del Decreto 2453 de 1993, consagra:

“DEFINICIÓN. Se entiende por cooperativa de vigilancia y seguridad privada, la empresa asociativa sin ánimo de lucro en la cual los trabajadores, son simultáneamente los aportantes y gestores de la empresa, creada con el objeto de prestar servicios de vigilancia y seguridad privada en forma remunerada a terceros en los términos establecidos en este Decreto y el desarrollo de servicios conexos, como los de asesoría, consultoría e investigación en seguridad”

PARÁGRAFO 1o. Únicamente podrán constituirse como cooperativas de vigilancia y seguridad privada, las cooperativas especializadas.

PARÁGRAFO 2o. Las cooperativas constituidas con anterioridad a la publicación del presente Decreto, podrán conservar su naturaleza jurídica sin perjuicio de lo establecido en este artículo.”

*ARTÍCULO 24. CONSTITUCIÓN. Para la constitución de una cooperativa de vigilancia y seguridad privada, se deberán cumplir los requisitos establecidos en el artículo 9º de este Decreto”.*²¹

Ahora bien, la relación entre las cooperativas y los contratos de prestación de servicios opera, ya se anotó, como dispositivo que permite a las entidades públicas y a las grandes empresas, reclutar el personal necesario para el cumplimiento de los cometidos que les son propios.

En el contexto antes reseñado, ahora entidades públicas y empresas privadas celebran contratos de prestación de servicios con las Cooperativas, per-

²⁰ La principal normatividad reguladora de las cooperativas asociadas de trabajo está contenida en las Leyes 79 de 1988, 10ª de 1991 y 454 de 1998.

²¹ Sobre la naturaleza de las cooperativas de seguridad véase la Sentencia del Consejo de Estado, Sección 1ª, No. 8137 del 3 de noviembre de 1999.

sonas jurídicas, con las cuales no están prohibidos esos contratos. En el mismo orden, o mejor, de esa manera, la parte contratante no adquiere obligación alguna al reconocimiento y pago de prestaciones sociales, porque entre ésta y la persona natural que desempeña la función –objeto del contrato- no existe ningún vínculo.

A ello debe agregarse que, como lo dice la Corte Constitucional, el vínculo entre la Cooperativa y sus cooperados no genera unas relaciones laborales típicas. De acuerdo con los estatutos o reglamentos internos de la cooperativa, se pacta la ausencia de prestaciones sociales como retribución al desempeño de los servicios de los cooperados.

Todo en razón a que los miembros deben acatamiento riguroso a las disposiciones estatutarias, como que, se suponen proferidas de acuerdo con la voluntad mayoritaria de los cooperados. En ellas se han previsto el manejo interno de la cooperativa, de los derechos, deberes y beneficios de los asociados así como de las relaciones de dicha entidad jurídica con otros sujetos de derecho. A esto debe agregarse el factor de la voluntariedad o consentimiento de los cooperados, que también, se presume libre de vicios capaces de invalidar la decisión, como el error la fuerza y el dolo²².

En lo concerniente a la seguridad y a otras prestaciones sociales, la citada jurisprudencia, considera que:

“las cooperativas de trabajo asociado se diferencian de las demás en que los asociados son simultáneamente los dueños de la entidad y los trabajadores de la misma, es decir, que existe identidad entre asociado y trabajador. Siendo así no es posible hablar de empleadores por una parte, y de trabajadores por la otra, como en las relaciones de trabajo subordinado o dependiente. Esta es la razón para que a los socios-trabajadores de tales cooperativas no se les apliquen las normas del Código Sustantivo del Trabajo, estatuto que regula solamente el trabajo dependiente, esto es, el que se presta bajo la continuada dependencia o

subordinación de un empleador y por el cual el trabajador recibe una retribución que se denomina salario. En las cooperativas de trabajo asociado no existe ninguna relación entre capital-empleador y trabajador asalariado pues el capital de éstas está formado principalmente por el trabajo de sus socios, además de que el trabajador es el mismo asociado y dueño. Así las cosas no es posible derivar de allí la existencia de un empleador y un trabajador para efectos de su asimilación con los trabajadores dependientes.”

Sobre los estatutos de las cooperativas y pre-cooperativas de trabajo asociado, con relación a ciertos requisitos relativos al pago de aportes parafiscales conviene tener presente el Decreto 2996 de 2004. En sus disposiciones deberá establecerse la obligatoriedad de los “*aportes al Sistema Integral de Seguridad Social: Salud, Pensión, Riesgos Profesionales y contribuciones especiales al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, lo anterior sin sujeción a la Legislación Laboral Ordinaria*”. Para este efecto se tendrá como base para liquidar los aportes, las compensaciones ordinarias permanentes y las que en forma habitual y periódica reciba el trabajador asociado. En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente”.

Con base en la citada preceptiva, en gran parte de los casos, por razón de los ingresos -honorarios- de los contratistas de prestación de servicios, se pagaban aportes correspondientes al salario mínimo legal mensual, cuando en la práctica los ingresos -honorarios- superaban este valor. De esta manera, las cajas de compensación familiar, el SENA, el ICBF, entre otros, de todas maneras sufrían perjuicios por percibir aportes, cuyo porcentaje no correspondía a los verdaderos ingresos del contratista. Es claro, entonces, que se daba el caso de abuso del derecho, comportamiento cuya censura viene de tiempos remotos. “*Como la expresión misma lo indica, el abuso del derecho comienza por afirmar desde luego un derecho que asiste a quien lo ejercita. El abuso consiste en que este ejercicio se exceda o se desvíe de los fines que económica y socialmente corresponden*” Corte Suprema de Justicia. Cas, 27 de mayo de 1.943 LV, 318.

Sin embargo el anterior planteamiento ha perdido vigencia frente al citado decreto, habida cuenta de

²² Sobre los vicios de que pueda adolecer el consentimiento, véanse los artículos 1508 a 1516 del Código Civil.

su nulidad, declarada mediante sentencia proferida por el Consejo de Estado del 12 de octubre de 2006, que ratifica el carácter societario -condueños- de los cooperados. En tal virtud las cooperativas están eximidas de la obligación de pagar aportes parafiscales. Porque, entre sus miembros y la cooperativa no es el elemento “subordinación”, típico de la esencia del contrato laboral.

En los contratos de prestación de servicios está claro que la ley prohíbe que las cotizaciones para seguridad social, riesgos y parafiscales se hagan por sumas inferiores al salario mínimo; es decir, que pueden liquidarse válidamente sobre el salario mínimo. Pero los encargados de tales erogaciones con abuso del texto normativo, reducen la operación sobre el salario mínimo, con desconocimiento de los verdaderos valores que recibe el trabajador. Porque además el decreto 2879 de 2004 había estatuido como práctica ilegal de las cooperativas la modalidad de enganchar personal bajo la simulación del contrato de prestación de servicios así:

“Artículo 3°. Prácticas no autorizadas o prohibidas. Se considera práctica prohibida y no autorizada, para aquellas personas diferentes a las reguladas por los artículos 71 y siguientes de la Ley 50 de 1990, el suministro de mano de obra temporal a usuarios o a terceros beneficiarios, o la remisión de trabajadores en misión con el fin de que estos atiendan labores o trabajos propios de un usuario o tercero beneficiario del servicio, ejecutados en las instalaciones o con los elementos o medios de trabajo respecto de los cuales el usuario o tercero beneficiario ejerce control o tiene la disposición a cualquier título.

En el caso de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado y de las Empresas Asociativas de Trabajo, también son prácticas no autorizadas o prohibidas aquellos eventos en los que los cooperados o asociados reciben instrucciones u órdenes del usuario o tercero beneficiario del servicio a la manera propia de un empleador.

Igualmente constituye una práctica prohibida y no autorizada la prestación de servicios a terceros cuando una persona natural o jurídica, las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado o una Empresa

Asociativa de Trabajo prestan servicios en los eventos específicamente previstos por el artículo 77 de la Ley 50 de 1990 para las Empresas de Servicios Temporales”.

Desafortunadamente la norma fue derogada, por el decreto 2996 de 2004, pero ello no es óbice para que, el juzgador de instancia, en casos en que se dan los presupuestos de una relación laboral subyacente al vínculo del asociado con la cooperativa, así lo reconozca, con todas las consecuencias que tal situación conlleva. Por otra parte la Ley 828 de 2003 en procura evitar los fraudes en materia fiscal; en su artículo quinto dispuso:

“Sanciones Administrativas. Las autoridades o personas que tengan conocimiento sobre conductas de evasión o elusión, deberán informarlas en forma inmediata al Ministerio de la Protección Social tratándose de pensiones o riesgos profesionales y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Sena, ICBF o a la Superintendencia Nacional de Salud. El Ministerio de la Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud o la autoridad competente según el caso dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la queja, correrán traslado al empleador o trabajador independiente responsable, quien deberá acreditar el pago o la inexistencia de la obligación que se le imputa en un plazo de treinta (30) días. En el evento en que no se acredite el pago en el plazo mencionado, existiendo obligación comprobada y no desvirtuada, el Ministerio de la Protección Social o la Superintendencia Nacional de Salud, según sea el caso, impondrá las sanciones previstas en la ley, que tratándose de multas, no podrán ser inferiores al cinco por ciento (5%) del monto dejado de pagar”.

Las sumas que se recauden por concepto de la multa, en lo que respecta al Sistema General de Seguridad Social en Salud se destinarán a la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía.

El no pago de las multas aquí señaladas inhabilitará a la persona natural o jurídica a contratar con el Estado mientras persista tal deuda, salvo que se trate de procesos concursales y existan acuerdos de pago según Ley 550 de 1999.

Las entidades administradoras de los sistemas de pensiones, riesgos profesionales entidades prestadoras de

salud, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las Cajas de Compensación Familiar, deberán reportar dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes a las Cámaras de Comercio de su jurisdicción, los proponentes que se encuentren en mora por el pago de las obligaciones parafiscales. Dicha información será publicada por la Cámara de Comercio a través de Confecámaras en el boletín general sobre licitaciones y concursos que las entidades estatales pretendan abrir. El Ministerio de la Protección Social, reglamentará los términos y condiciones previstos en el presente artículo, así como lo atinente a la mora, como requisito para la publicación, que en ningún caso podrá exceder de (30) treinta días...”

Esos intentos, no siempre consistentes ni consecuentes del legislador, del gobierno y de la jurisprudencia para proteger los derechos laborales de los contratistas, que en la práctica prestan sus servicios bajo la modalidad de la sumisión en factores funcional, temporal y especial ameritan un examen detallado. Por ahora, se destaca cómo por vía de acción de tutela la misma Corte Constitucional hubo de girar su criterio en sentido opuesto en los siguientes términos:

“Sin embargo, para la Sala es claro que los presupuestos que tuvo en cuenta la Corte para dictar la sentencia C-211 de 2000, son distintos a los del caso bajo examen, tal como pasa a verse.”

“A- La sentencia C-211 de 2000 se basa en el hecho de que los miembros de las cooperativas de trabajo asociado no ostentan una relación empleador - empleado, lo que de suyo implica que bajo tales respectos el asociado ha de trabajar individual o conjuntamente para la respectiva cooperativa en sus dependencias.”

“B- En contraste con esto, en el caso de autos la Sala observa que si bien la actora es asociada de una cooperativa de trabajo asociado (Coodesco), también lo es el hecho de que Coodesco la envió a prestar sus servicios personales en las dependencias del Citibank, lugar donde cumplía un horario y recibía una remuneración por parte de la Coodesco. Es decir, en el caso planteado, tuvo lugar una prestación personal del servicio en cabeza de la actora, una subordinación jurídica de la

misma frente a Coodesco y una remuneración a cargo de ésta por los servicios personales prestados por la demandante. En otras palabras, se configuró el contrato de trabajo en consonancia con la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal (art. 53 C.P.)”

“La existencia de una relación entre cooperativa y cooperado no excluye necesariamente que se de una relación laboral entre cooperativa y cooperado y esto sucede cuando el cooperado no trabaja directamente para la cooperativa, si no para un tercero, respecto del cual recibe ordenes y cumple horarios y la relación con el tercero surge por mandato de la cooperativa; que fue lo que sucedió en este caso.”²³

Así las cosas, cuando se da una situación de verdadera dependencia y subordinación entre el trabajador y la entidad que utiliza sus servicios, la vinculación de aquel a una cooperativa y el aparente contrato entre ésta y la misma entidad, son desplazadas para dar paso al contrato realidad. Porque atinadamente lo ha puntualizado la jurisprudencia en este sentido:

“No sólo la actividad laboral subordinada está protegida por el derecho fundamental al trabajo. El trabajo no subordinado y libre, aquel ejercido de forma independiente por el individuo, está comprendido en el núcleo esencial del derecho al trabajo. La Constitución más que al trabajo como actividad abstracta protege al trabajador y su dignidad. De ahí el reconocimiento a toda persona del derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, así como la manifestación de la especial protección del Estado “en todas sus modalidades” (CP art. 25).”²⁴

CONCLUSIONES

La contratación de servicios personales mediante vínculo distinto y opuesto al contrato laboral se ha convertido en estrategia adecuada para ahorrar las erogaciones correspondientes al pago de sueldos y

²³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-286 del 3 de abril de 2003. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-475 de 1992. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

prestaciones sociales. Con apoyo en los procesos de reestructuración de las entidades oficiales o por medio de las cooperativas la contratación ha logrado su apogeo en los dos últimos decenios. El origen de la proliferación indiscriminada abusiva que se hace en el sector público al igual que en la empresa privada del contrato de prestación de servicios u órdenes de prestación de servicios-OPS- parte de políticas globales; pero su fuerza radica en la ley, cuyo desarrollo y cumplida ejecución cumple a cabalidad la administración. Sólo la jurisprudencia y la doctrina en algunos casos, han servido de diques para detener los efectos nocivos que causa la irregular contratación de prestación de servicios, de manera general sobre la función pública y en concreto sobre los derechos de los servidores del Estado.

Sobre la base de examinar la normatividad reguladora de la materia y la jurisprudencia que han producido las altas cortes, así como los doctrinantes interesados en el tema, ha quedado demostrada la hipótesis planteada en el proyecto. Es un hecho cierto, demostrado en las diversas sentencias que se dejaron plasmadas a lo largo del trabajo, que a la aparente reducción de las plantas de personal de las entidades estatales corresponde un aumento en la celebración de contratos de prestación de servicios para continuar con las actividades asignadas por la carta al aparato estatal.

Este mecanismo de la contratación de servicios personales se ha utilizado para suplir la falta de servidores públicos a quienes les correspondería, conforme a la ley, desempeñar las funciones asignadas a los entes públicos.

La jurisprudencia de las altas cortes, salvo contados casos, ha puesto de presente, que ese desplazamiento de servidores públicos por contratistas de servicios personales es violatorio del ordenamiento jurídico superior. En especial de los derechos protectores de la actividad laboral. Su empleo permite eludir el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, lo cual se traduce en desmejoramiento de las condiciones económicas de los contratistas.

Dado que sus cláusulas oficializan ingresos no correspondientes con la realidad, la cancelación de los

aportes parafiscales se ve mermada, lo cual redundará en perjuicio para sus receptores- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, Cajas de Compensación, organismos, que por la bondad de los servicios a su cargo son ampliamente conocidos y de enorme utilidad para las clases menos pudientes.

Esa contratación de servicios empleada de manera irregular, atenta contra todos los principios orientadores de la función administrativa en un Estado social de derecho. Como quedó visto, coloca en calidad de marginales a los contratistas, porque su acceso a la función pública no corresponde a un concurso de méritos ni a una selección objetiva, como lo prescribe la Carta Política, tanto para ingresar como servidores públicos o para la contratación estatal.

En esas condiciones, se ha convertido en lo usual evadir los sistemas de selección exigidos para la contratación estatal lo mismo que para el ingreso y permanencia en el sector oficial. Por la discrecionalidad en su celebración, el contrato de prestación de servicios es el vehículo por cuya virtud se oficializa y adquiere carta de ciudadanía el incumplimiento de los mandatos constitucionales y legales que imponen la carrera administrativa para el ingreso y permanencia en la función pública.

Un aspecto del que no se ha ocupado la jurisprudencia reseñada en este trabajo, pero que aparece esbozado en los criterios de la Procuraduría General de la Nación, toca con el daño fiscal.

En efecto, la multitud de servidores públicos en los ramos de la salud y la educación, entre otros, sufren el deterioro de sus condiciones laborales, y esa es la constante que se observa; pero la ilegalidad en la contratación, como lo ha detectado el Ministerio Público, presenta otra arista, poco analizada. Es el sobre-precio de honorarios para cierto género de contratistas; porque se limitan a cobrar la suma estipulada sin que ello corresponda a un servicio; o, porque las elevadas sumas que reciben a manera de precio del contrato no se compadecen ni guardan relación con las políticas de ahorro y reducción del gasto, que se aducen para implementar los procesos de reestructuración.

En síntesis la celebración del contrato de prestación de servicios, como se emplea en la actualidad, desconoce el ordenamiento jurídico superior, en abstracto y concretamente en cuanto a los derechos de los contratistas, no obstante que la posición adoptada por el Consejo de Estado en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, haya abierto la posibilidad a una respuesta contraria al anterior aserto.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRE DE LAUBADERE, Jean-Claude. Manual de derecho administrativo: Traducción al español. 9 ed. s.l.: Temis, v. 2.

AYALA CALDAS, Jorge Enrique. Elementos de derecho administrativo Colombiano. Bogotá: Doctrina y Ley, 1994.

BLANCO PELLICIER, Ángel y GARCÍA RUBIO, María Amparo. Curso de derecho administrativo laboral. 2 ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

BERMEJO VERA, José M. La administración inspectora. En: el derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Martín Mateo. Valencia, España: Tirant Lo Blanch, 2000.

BETANCURT CUARTAS, Jaime. Nuevo estatuto de carrera administrativa. 2 ed. Bogotá: Dike, 2001.

BETANCURT JARAMILLO, Carlos. Derecho procesal Administrativo. 5 ed. Bogotá: Senal, 2000.

BUITRAGO C, Luís A. Régimen jurídico de los empleados oficiales. 1 ed., Bogotá: Temis, 2000.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario jurídico elemental. Buenos Aires: Heliasta, 1998.

CANTERO MARTÍNEZ, Josefa. El empleo público: entre estatuto funcional y contrato laboral. Madrid: Marcial Pons, 2001.

DÍAZ PERILLA, Viviana. Una mirada al estado pos-moderno de Jaques Chevallier. En: Temas de

derecho administrativo contemporáneo. Bogotá: Universidad del Rosario, 2005.

DUEÑAS QUEVEDO, Clara Cecilia. La flexibilización de las relaciones laborales del Estado con sus servidores. En: VIDAL PERDOMO, Jaime. Temas de derecho administrativo contemporáneo. Bogotá: Rosarista, 2005.

ESCOBAR GIL, Rodrigo. Teoría general de los contratos de la administración pública. Bogota s.l.: Legis, 2000

FERREIRA FERNÁNDEZ, A. Xavier. La provisión de puestos de trabajo en la administración general del Estado. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública INAP, 2002.

GIRALDO CASTAÑO, Oscar Aníbal. Derecho administrativo general. 6 ed. Medellín: Abogados Librería, 1995.

HERNÁNDEZ, Pedro Alfonso. Bases constitucionales de función pública: Empleo público. Bogotá: Gustavo Ibáñez, 2004.

_____ La Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC. Bogotá: Gustavo Ibáñez, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Informe de la comisión para el estudio y preparación del estatuto básico del empleado público. INAP. Madrid, 2005.

LAMPREA RODRÍGUEZ, Pedro A. Manual de derecho contencioso administrativo, control fiscal y jurisdicción coactiva. Bogota s.l.: Legis, 2003.

MEDELLÍN BECERRA, Carlos. Régimen legal de la administración pública. Bogotá: Legis.

MERCADER UGUINA, Jesús y TOLOSA TRIVIÑO, César. Derecho Administrativo Laboral. 2 ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

OBANDO GARRIDO, José María. Tratado de derecho administrativo laboral. 2 ed. Bogotá: Doctrina y Ley, 2005.

- ORIOI MIR, Puigpelat. Globalización Estado y derecho. Las transformaciones recientes del derecho administrativo. Madrid: Thomson Civitas, 2004.
- OSORIO, Manuel. Diccionario de ciencias políticas, jurídicas y sociales. SRL, Argentina: Heliasta, 1979.
- PACHO LUCAS, Carlos. Diccionario de la administración pública. Bogotá 2 ed. s.l.: Gustavo Ibáñez, 2002.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto. Derecho de la función pública. 7 ed. Madrid: Dykinson, 2003.
- PENAGOS, Gustavo. Derecho administrativo. 2 ed. Bogotá: Librería Profesional, 2002.
- PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho constitucional colombiano. Bogotá. 7 ed. s.l.: Temis, 2004.
- PINO RICCI, Jorge. El régimen jurídico de los contratos estatales. Bogotá: Universidad Externado, 2005.
- PINZÓN ARIZA, Blanca Ligia. Carrera administrativa –doctrina- legislación y jurisprudencia. s.l.: Profesional, 2000.
- QUINTERO MÚNERA, Andrés Mutis. La contratación estatal análisis y perspectivas colección profesores No.28. Bogotá: Fundación Cultural Javeriana, s.f.
- RODRÍGUEZ R. Libardo. Derecho administrativo. 12 ed. Bogotá: Temis, 2000.
- _____ Derecho administrativo general colombiano. Bogotá 22 ed., s.l.: Temis, 2000.
- SANCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho de la función pública. 2 ed. Madrid: Technos, 1996.
- SARAGOSSÀ I SARAGOSSÀ, Joseph Vicent. Derecho del empleo. 2 ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.
- SANTOFIMIO GAMBA, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo. 4 ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. v. 1.
- SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Nuevo régimen de carrera administrativa Ley 909 de 2004. Bogotá: Doctrina y Ley, 2005.
- VEGA DE HERRERA, Mariela. Derecho procesal administrativo. 2 ed. Bogotá: Leyer, 2003.
- _____ y ORDÓÑEZ M, Alejandro. La contratación estatal. Bogotá: Temis, 1999.
- VILLEGAS ARBELÁEZ, Jairo. Derecho administrativo laboral. 7 ed. Bogotá: Legis, 2005.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel y DEL PINO MATUTE, Eloisa. Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. 2 ed. Madrid: Tecnos, 1997.
- 10 AÑOS SOBRE JURISPRUDENCIA SOBRE SERVIDORES PÚBLICOS 1991-2001. s.l.: Legis, s.f.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA COMENTADA. Bogotá: Legis, 2005.