

Contrato realidad en la administración pública colombiana ¿mito o realidad?

Reality contract in the Colombian public administration: myth or reality?

Arnol Villamizar García

Carmen Cecilia Pabón

Corporación Universitaria Remington

Facultad de Ciencias Jurídicas

Especialización responsabilidad contractual y extracontractual del estado

2024

Resumen

El concepto de "contrato realidad" en la administración pública plantea la cuestión de si las condiciones laborales reflejan verdaderamente los términos establecidos formalmente. Este artículo analiza la veracidad de este fenómeno, evaluando si los empleados públicos experimentan discrepancias significativas entre el contrato formal y las prácticas laborales diarias. A través de un análisis comparativo de casos de estudio y datos empíricos, se exploran las implicaciones legales y prácticas de estas divergencias. Se discuten factores como la informalidad laboral, la presión política y las limitaciones presupuestarias que influyen en esta realidad. Los hallazgos revelan una compleja interacción entre la teoría contractual y la práctica administrativa, ofreciendo una perspectiva crítica sobre la transparencia y la equidad en la gestión pública. El objetivo de este artículo es explicar si hay equidad y transparencia de administración pública entre el contrato formal y el contrato realidad, para concluir falta implementar leyes que mejoren las condiciones de estos contratos realidad para que sean empleados permanentes.

Palabras clave: contrato formal, prácticas laborales, análisis comparativo, implicaciones legales, teoría contractual, practica administrativa.

Abstract

The concept of "reality contract" in public administration raises the question of whether working conditions truly reflect formally established terms. This article analyses the veracity of this phenomenon, assessing whether public employees experience significant discrepancies between the formal contract and daily working practices. Through a comparative analysis of case studies and empirical data, the legal and practical implications of these divergences are explored. Factors such as labour informality, political pressure and budgetary constraints that influence this reality are discussed. The findings reveal a complex interaction between contractual theory and

administrative practice, offering a critical perspective on transparency and equity in public management.

Keywords: formal contract, labor practices, comparative analysis, legal implications, contractual theory, administrative practice.

Introducción

El contrato realidad en la administración pública es un concepto que plantea interrogantes sobre la autenticidad de las condiciones laborales estipuladas en los contratos oficiales comparadas con la realidad cotidiana de los trabajadores. En teoría, los contratos deberían garantizar derechos y deberes claros y equitativos. Sin embargo, en la práctica, pueden surgir discrepancias significativas entre lo acordado formalmente y lo que se experimenta en el día a día. Este fenómeno puede deberse a diversos factores, como la influencia política, la burocracia, las limitaciones presupuestarias y la cultura organizacional. Esta introducción tiene como objetivo explorar si el contrato realidad en la administración pública es un mito o una realidad tangible. A través de un análisis detallado de casos de estudio y datos empíricos, se investigará la frecuencia y el impacto de estas discrepancias, así como sus implicaciones legales y administrativas. Además, se examinarán las posibles soluciones y reformas necesarias para alinear mejor los contratos oficiales con las experiencias laborales reales, buscando mejorar la transparencia, la equidad y la eficacia en la gestión pública.

Contratos en la administración pública: desenmascarando la brecha entre la teoría y la práctica"

El Consejo de Estado (en adelante CE) profirió sentencia de unificación de jurisprudencia el 9 de septiembre de 2021 en la que rechazó las prácticas fraudulentas que violan sistemáticamente los derechos constitucionales y legales de los trabajadores, evidenciando que

dicha práctica no solo ha continuado pese a las distintas condenas y reproches realizados, sino que lamentablemente ha llegado incluso a extenderse.

Luego de reiterar el contexto nacional e internacional pertinente, el CE precisó las características del contrato estatal de prestación de servicios para luego especificar que el objeto de este contrato tiene como fin atender “funciones ocasionales por el tiempo de ejecución de un contrato o una obra pública” así como también, de manera “excepcional y temporal, cumplir funciones pertenecientes al objeto misional de la respectiva entidad, siempre que no haya suficiente personal de planta o se requieran conocimientos especializados”.

Posteriormente, explicó los criterios para identificar la existencia de una relación laboral encubierta o subyacente por contratos de prestación de servicios, numerando manifestaciones como: estudios previos (Tovar, 2021); subordinación continuada; prestación personal del servicio; y remuneración.

El CE recordó cómo históricamente (desde 1968) en Colombia se ha intentado limitar normativamente la indebida celebración de contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones permanentes, y que tanto en el Código Disciplinario Único como en la Ley 1952 de 2019 son consideradas como faltas gravísimas las relacionadas con vulneración de derechos fundamentales (artículo 53 de la CN) o la celebración de contratos de prestación de servicios “cuando el objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales”.

Identificamos claramente que la ley, la jurisprudencia y la doctrina, soportan jurídicamente las obligaciones y deberes de los administradores al momento de realizar un contrato de prestación de servicios. Pero la continuidad de las condenas y demandas instauradas nos dan claridad en la continuidad de la relación laboral encubierta.

Desafíos y discrepancias: analizando la veracidad del contrato realidad en el sector público

El principal motivo por el cual las administraciones de orden público camuflan contratos con contratos de prestación de servicios es para evitar las obligaciones y responsabilidades laborales que conlleva la contratación directa de personal. Al utilizar contratos de prestación de servicios, las administraciones pueden eludir el pago de prestaciones sociales, vacaciones, primas, y otros beneficios laborales que se deben a los empleados contratados directamente. Además, los contratos de prestación de servicios ofrecen mayor flexibilidad y permiten a las administraciones contratar personal por períodos específicos sin necesidad de cumplir con los procedimientos y requisitos más estrictos que implican los contratos laborales tradicionales.

Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

El numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 dice 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 o jurídicas cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de

planta o requieran conocimientos especializados. Estos contratos no generan en ningún caso relación laboral ni prestaciones sociales. Los contratos a que se refiere este ordinal, se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

Conclusiones

Podemos concluir que la contratación en el estado colombiano legalmente está bien estructurada, preservando los derechos de los trabajadores y garantizando la estabilidad laboral, pero desafortunadamente es transformada en mito por los administradores y empresarios que de una u otra forma buscan la manera de camuflar la contratación a través de contratos de prestación de servicios evitando así costos en los pagos de salud, pensión, primas y demás que se generan con los contratos laborales vulnerando los derechos de los trabajadores.

Vemos la necesidad del fortalecimiento de la Legislación: Implementar y reforzar leyes que prohíban explícitamente el uso indebido de contratos de prestación de servicios para funciones que deberían ser desempeñadas por empleados permanentes.

Se necesita la supervisión y Auditoría: Incrementar la supervisión y auditoría de los contratos públicos para asegurar que se cumplan las normativas laborales. Las entidades de control y fiscalización deben tener un rol más activo en la revisión de estos contratos.

Fomentar la transparencia en la contratación pública, obligando a las administraciones a publicar y justificar todos los contratos de prestación de servicios, detallando las razones por las cuales no se utilizaron contratos laborales tradicionales.

Es necesario establecer canales efectivos para que los trabajadores puedan denunciar el uso indebido de contratos de prestación de servicios y asegurar que existan sanciones severas para las administraciones que incumplan la normativa. Garantizando la estabilidad del trabajador que inicie el proceso de denuncia sin que exista las represarías por parte del empleador.

Capacitar a los funcionarios públicos y a los trabajadores sobre los derechos laborales y las diferencias entre los contratos de prestación de servicios y los contratos laborales, para que puedan identificar y denunciar las irregularidades. Estas medidas pueden ayudar a garantizar que

las administraciones cumplan con sus obligaciones laborales y protejan los derechos de los trabajadores.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución política de Colombia 1991. Gaceta Constitucional 16 de Julio de 1991.
- Congreso de la República. (1993). Ley 80 de octubre 28 por la cual se expide el Estatuto General Contratación de la Administración Pública. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1790106>
- Congreso de la Republica. (2019). Ley 1952 de enero 28 por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324>
https://co.search.yahoo.com/yhs/search?p=ley%20que%20ampara%20la%20veracidad%20del%20contrato%20realidad%20en%20el%20sector%20publico&hspart=fc&hsimp=yhs-2461&type=fc_AC934C13286_s58_g_e_d102823_n9998_c999¶m1=7¶m2=eJwtj8tugzAQRX%2FFy0SKjcdvwooU8gFVV42yII5LLB5GQETVr6%2BdVrM5c2ZGmtv6%2B6W4vldAKTNUXQ7XMfZ5npuIaQTRMx4b%2B%2Bcj%2BSI5owgIQ0DnBKS IunUehsiPptIQ%2Fjxfd9kkIC02%2Fx4D9uCxhUBJbRAUShRoG8I9qiZpt5t7tb5NZNcE67QrnusQ39Ave8cap3twh7ZxxwG1wHThKZCS%2FPVzP7%2FJD22vNKkBxY3v9hwyWR1prgshcIAdY1PJ6PxGd64Vrwqa0iRnjYtM8oEpoAp%2FwBxFPwoGWEaPn8BM%2FdTfg%3D%3D
- Tovar, L. (2021). *Unificación de reglas en la teoría del contrato realidad: la reciente jurisprudencia del Consejo de Estado*.
<https://derlaboral.uexternado.edu.co/uncategorized/unificacion-de-reglas-en-la-teoria-del-contrato-realidad-la-reciente-jurisprudencia-del-consejo-de->

estado/<https://derlaboral.uexternado.edu.co/uncategorized/unificacion-de-reglas-en-la-teoria-del-contrato-realidad-la-reciente-jurisprudencia-del-consejo-de-estado/>
Tovar, L. (2023). *Contrato realidad en el sector público: ¿Cuál es la jurisdicción competente para determinar el ocultamiento de la verdadera calidad de trabajador oficial mediante contratos de prestación de servicios?*

<https://derlaboral.uexternado.edu.co/uncategorized/contrato-realidad-en-el-sector-publico-cual-es-la-jurisdiccion-competente-para-determinar-el-ocultamiento-de-la-verdadera-calidad-de-trabajador-oficial-mediante-contratos-de-prestacion-de-servi/>