



ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL EN
ALTA CALIDAD
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

El contrato de prestación de servicios y las funciones misionales de una entidad pública: un análisis de la contratación de personas naturales en la Personería Distrital de Medellín durante los años 2022 y 2023

Mabel Irina Arregocés Solano

Monografía presentada para optar al título

MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

Escuela de Posgrados

Medellín

2026

José Rodrigo Flórez Ruiz
Rector
Universidad Autónoma Latinoamericana

Hernán Darío Aguiar Garcés
Decano
Escuela de Posgrados

Nataly Vargas Ossa
Coordinadora
Maestría en Derecho Administrativo

Duber Armando Celis
Director de trabajo de grado

Línea de investigación
Contratación Estatal

Dany Steven Gómez Agudelo
Evaluador

El trabajo de grado fue sustentado el xx de xxx de 0000 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 00 de 0000.

Resumen

La Personería Distrital de Medellín cumple una función imprescindible en un Estado social de derecho porque vela por la guarda y promoción de los derechos humanos, vigila la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas y tiene a su cargo la protección del interés público. Sin embargo, la mayoría de las funciones de la entidad son realizadas con el apoyo de contratistas. El objetivo de esta monografía es evaluar esta realidad contractual en materia de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con personas naturales para el desarrollo de funciones misionales, durante la vigencia 2022-2023. La metodología que se aplica es de carácter socio jurídico, con énfasis en sus enfoques cuantitativo y cualitativo. Como consecuencia de la investigación se concluye que las prácticas de la entidad están inmersas en los presupuestos normativos y jurisprudenciales del contrato realidad y, por tanto, son violatorias de garantías laborales básicas, lo que conlleva desafíos en materia de la prevención del daño.

Palabras clave

Personería Distrital de Medellín, funciones misionales, contratación estatal, relación laboral y prevención del riesgo.

Tabla de contenido

Introducción.....	1
1. Las formas de vinculación a la administración pública: el contrato y la relación laboral	6
1.1. El contrato estatal de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión	6
1.2. Las garantías constitucionales y legales de una relación laboral en Colombia	10
2. Las prácticas contractuales de la Personería Distrital de Medellín durante las vigencias 2022 y 2023	16
2.1. Las personerías y sus funciones misionales en Colombia.....	17
2.2. El diagnóstico de la realidad contractual en materia de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en la Personería Distrital de Medellín	22
3. La incidencia de las garantías laborales en las prácticas contractuales de la Personería Distrital de Medellín.....	32
3.1. Los criterios jurisprudenciales para la declaración del contrato realidad.....	33
3.2. Los riesgos antijurídicos de la Personería Distrital de Medellín en materia contractual	38
Conclusiones.....	47
Referencias	50

Índice de tablas e ilustraciones

Tabla 1. Planta de personal de la Personería de Medellín.....	18
Tabla 2. Contratos de apoyo a la gestión y de prestación de servicios profesionales	22
Tabla 3. Contratación misional y no misional.....	24
Tabla 4. Duración y recurrencia de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión	26
Tabla 5. Resumen de duración y recurrencia de los contratos	27
Tabla 6. Atención al público y la prestación de servicios en la Unidad Permanente de Derechos Humanos.....	28
Tabla 7. Recursos por año y modalidad	29
Tabla 8. Recursos por año, modalidad y tipo de función (misional-no misional).....	29
 Ilustración 1. Contratos de apoyo a la gestión y de prestación de servicios profesionales	 23
Ilustración 2. Contratación misional y no misional.....	24
Ilustración 3. Atención al público y la prestación de servicios en la Unidad Permanente de Derechos Humanos.....	28

Introducción

Las personerías son instituciones fundamentales para la satisfacción de los fines que justifican la existencia de un Estado constitucional que goza de contenidos materiales atrincherados y protegidos judicialmente. En un modelo de esta naturaleza, los “derechos y valores ético-políticos tienen un papel tan determinante que suelen invocarse como justificación de la rigidez y la justicia constitucional” (Celis Vela, 2022, p. 750). En Colombia, las personerías integran al Ministerio Público que, en virtud del artículo 118 de la Constitución Política de 1991, le “corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”. Un Estado constitucional demanda instituciones que garanticen el respeto de los derechos y velen por la integridad de la función pública y el interés general.

La complejidad de las funciones a cargo de las personerías amerita la presencia de una institución sólida que asegure la entera satisfacción de los fines del Estado constitucional. Sin embargo, en la realidad, la existencia de las personerías está atravesada por cierta dispersión normativa en la atribución de sus funciones y por desafíos en la atención que, muchas veces, desbordan su capacidad institucional. Las funciones y competencias en cabeza del personero municipal son tantas y están contenidas en fuentes tan diversas que es casi imposible establecer con claridad su cantidad y, en ocasiones, resultan contradictorias, anacrónicas e incumplibles (Manrique, 2012, p. 81). Además, la situación del conflicto interno, el tamaño de las entidades sujetas a vigilancia o, por qué no, los límites presupuestales, suelen desafiar el cumplimiento de sus funciones.

La Personería Distrital de Medellín, a nivel territorial, realiza las funciones de defensora de los derechos humanos, veedora del tesoro público, defensora de los derechos del consumidor y del medio ambiente, protectora del espacio público y del trabajador informal, entre otras. Como entidad pública se ha fortalecido mediante la creación de una planta de cargos que, conforme al Acuerdo Municipal 08 de 2002, actualmente vigente, consta de 100 funcionarios, de los cuales, 30 son personeros delegados de libre nombramiento y remoción, 63 funcionarios de carrera del nivel profesional y asistencial, 3 funcionarios de libre nombramiento y remoción del nivel ejecutivo, 2 del nivel asesor, el Personero Distrital y su

Personero Auxiliar. Comparándola con otras personerías de municipios con menos habitantes o categorías inferiores, parece que la de Medellín es una institución del Ministerio Público robusta en talento humano. Sin embargo, en la realidad, el personal no es suficiente para satisfacer las demandas de la ciudadanía.

En Medellín persisten las problemáticas derivadas de la pobreza y de la desigualdad tales como desnutrición crónica de niñas y niños con una cifra elevada en 2023; altas tasas de desempleo, que incluyen brechas evidentes en la participación laboral entre hombres y mujeres, jóvenes y adultos; deserción escolar; aumento de la violencia intrafamiliar y en asuntos de convivencia; problemas de salud generados por el Covid-19 e incremento en trastornos mentales, entre otras (Medellín Cómo Vamos, 2024, pp. 4, 70-75, 91). A las necesidades sociales descritas se suman las limitaciones presupuestales al interior de la Personería Distrital de Medellín, las cuales han llevado a que tal entidad no cuente con suficiente personal de planta para la prestación de los servicios a su cargo. Por tanto, hace años acude al contrato de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, una modalidad legalmente permitida, para cumplir con sus funciones.

En el año 2023, la Personería Distrital de Medellín, de acuerdo con el SECOP II, suscribió 300 contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión para el desarrollo de funciones misionales. En la práctica, a los contratistas se les da un tratamiento similar al de los funcionarios de planta. No solo se requiere la presencialidad en la sede de la entidad o el cumplimiento de horarios, sino que se imparten órdenes que deben ser acatadas y que denotan subordinación. De lo expresado, da cuenta la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado del 9 de septiembre de 2021, en la que se condenó a la Personería a reconocer y pagar a la parte demandante las prestaciones sociales percibidas durante el tiempo de vinculación con la entidad. Tal corporación consideró que la figura de la contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión ha sido excesiva y que, en el caso particular de la Personería, bajo la figura del contrato de prestación de servicios, subyacía una relación laboral (Consejo de Estado, Sentencia del 9 de septiembre de 2021, rad. 2013-01143).

Dadas las necesidades institucionales, la Personería Distrital continúa acudiendo a la modalidad de prestación de servicios y apoyo a la gestión para el desarrollo de actividades relacionadas con su administración o funcionamiento. El ánimo de obtener apoyo contractual

para las funciones misionales por parte de personas naturales implica, en ocasiones, la materialización de objetos contractuales que involucran presencia en la sede, cumplimiento de horarios, entre otras tareas que, virtualmente, podrían considerarse como presupuestos de la existencia de un contrato laboral, con las consecuencias judiciales y presupuestales que ello comprende. Aunque no siempre se presente la necesidad de presencialidad o de cumplimiento de horario, en muchas ocasiones, los contratistas pasan gran parte del tiempo en la sede de la entidad utilizando el mobiliario y el *hardware*, confundiendo, por decirlo de alguna manera, con los funcionarios públicos adscritos a la Personería. Estas prácticas no solo generarían tensiones al interior de una entidad que vela por la protección de derechos, sino que provocarían riesgos jurídicos materializables en procesos judiciales y eventuales sentencias condenatorias.

El propósito de esta monografía es evaluar la realidad contractual de la Personería Distrital de Medellín en materia de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con personas naturales para el desarrollo de funciones misionales, durante la vigencia 2022-2023, a partir de los presupuestos normativos y jurisprudenciales del contrato realidad vigentes en Colombia. Con el fin de alcanzar este objetivo, el texto se divide en tres partes: la primera plantea un recorrido normativo por las formas de vinculación a la administración pública, especialmente, el contrato y la relación laboral. La segunda expone una mirada empírica a las prácticas contractuales de la Personería Distrital de Medellín durante las vigencias de 2022 y 2023. La tercera sugiere un análisis sobre la incidencia de las garantías laborales en las prácticas contractuales de la Personería Distrital de Medellín, a la luz de los criterios jurisprudenciales del contrato realidad.

La investigación socio jurídica es el modelo utilizado para abordar el problema. Este tipo de investigación trasciende del análisis del derecho positivo a la realidad, es decir, busca comprender en el escenario social, las reglas y normas que conforman el ordenamiento jurídico (Anitua, 2009, p. 302). De manera más precisa, podríamos expresar que

Los fenómenos jurídicos serían su objeto y para su estudio se adopta una perspectiva externa al derecho. Dicho de otra manera, los textos, prácticas e instituciones jurídicas se analizan e investigan en su contexto de producción y acción, como fenómenos socialmente contruidos que no son tomados por dados (Lista y Begala, 2016).

El enfoque de investigación aplicado es mixto, es decir, cualitativo y cuantitativo. Desde un aspecto cuantitativo se busca establecer el número de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión suscritos con personas naturales para el desarrollo de funciones misionales. El enfoque cualitativo es utilizado para conocer la percepción de los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en relación con la vinculación que tienen con la Personería de Medellín.

El objeto de investigación está centrado en la práctica de la Personería Distrital de Medellín en materia de contratación de personas naturales para la prestación de servicios en el desarrollo de actividades propias de las funciones misionales durante los años 2022 y 2023. El marco normativo de análisis será tomado de la legislación vigente en Colombia y de la jurisprudencia que se ha construido con relación al contrato realidad. El periodo temporal de estudio comprende las vigencias 2022 y 2023 porque permite diagnosticar el impacto de la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado del 9 de septiembre de 2021 en la entidad, y coincide con el último año de gestión del personero distrital anterior, cuyas prácticas definidas y repetidas empiezan a producir efectos con el cambio de administración. Las variables de análisis son la presencialidad en la prestación del servicio en las sedes de la Personería, la sujeción a instrucciones u orientaciones dadas por un coordinador, la continuidad en las contrataciones, la similitud de objetos contractuales en cabeza de una misma persona y la justificación de la contratación.

La hipótesis de trabajo plantea que las prácticas de la Personería Distrital de Medellín, durante el periodo 2022-2023, relativas a la contratación de personas naturales para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para el desarrollo de funciones misionales está inmersa en los presupuestos normativos y jurisprudenciales del contrato realidad y, por tanto, son violatorias de garantías laborales básicas. Esta conclusión se sustenta en la constatación de situaciones que sugieren la existencia de una relación laboral, entre ellas, la continuidad por periodos prolongados de contratos de prestación de servicios en cabeza de una misma persona para el desarrollo de funciones misionales; la frecuente presencialidad en la sede bajo una aparente subordinación del contratista a las órdenes e instrucciones de un coordinador designado; el cumplimiento de horarios; y, la participación en actividades de bienestar, propias de los empleados públicos. Estas situaciones dan lugar a la interposición de demandas judiciales tendientes a que se declare la existencia de una

relación laboral, lo que podría conllevar la materialización de un riesgo antijurídico que afecta el presupuesto de la entidad. Además, reflejan la imperiosa necesidad de reestructurar la planta de cargos, de manera que el personal vinculado con la entidad mediante regulación legal y reglamentaria sea suficiente para atender los requerimientos sociales en orden a las funciones misionales.

Capítulo 1

1. Las formas de vinculación a la administración pública: el contrato y la relación laboral

El Estado colombiano, entendido como una estructura administrativa compuesta por diversos entes públicos, requiere de un componente humano para su funcionamiento como cualquier otra organización. Por eso, debe prever mecanismos de vinculación y gestión de personal para la satisfacción de sus fines. Las diferentes formas de selección del personal al servicio de la administración pública se encuentran legalmente previstas en variados cuerpos normativos. El artículo 122 de la Constitución Política de 1991 dispone que el empleo público debe contener unas funciones precisas en la ley o reglamento, ser parte integrante de la planta de cargos y contar con la correspondiente previsión presupuestal. En este orden, se han establecido distintas formas de vinculación como los empleos de carrera administrativa, a los que se accede por medio del mérito; los de libre nombramiento y remoción, basados en la confianza; los de período fijo, propios del sistema democrático, y los temporales (Ley 909 de 2004, artículo 1). Además, está el régimen de los trabajadores oficiales.

El Estado es empleador de un robusto grupo de personas, situación de la que se derivan consecuencias de índole laboral. También existen numerosas personas que prestan sus servicios a la administración en calidad de contratistas, siendo de especial interés, aquellas personas naturales que suscriben contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. En la práctica, con mucha frecuencia se acude al uso de esta figura contractual que, en ocasiones, se confunde con una relación laboral. La finalidad de este capítulo es abordar la definición de dicha tipología contractual. En esta perspectiva, se analiza el objeto y las características propias de esta figura que permiten diferenciarla de una relación laboral. También se examinan sus particularidades normativas en aras de establecer los rasgos definitorios de la existencia de una relación laboral, bajo la apariencia de un contrato estatal.

1.1. El contrato estatal de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión

La contratación estatal es un conjunto de instituciones de especial relevancia para la administración pública porque tiene como propósito apoyar el cumplimiento de los fines

estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados (De Alba Betancur, 2023). Este régimen contractual está contemplado en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011 y múltiples normas de orden legal y reglamentario que desarrollan facetas de la contratación de bienes y servicios con el Estado. Dentro de las diversas modalidades contractuales está la de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, debidamente reglada, la cual ha tenido un amplio desarrollo jurisprudencial. En particular, estas modalidades se encuentran consagradas en el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

La legislación vigente en Colombia señala que el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión es aquel que se celebra para el desarrollo de las actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Sólo se puede acudir a este tipo de relación con personas naturales cuando se presente una de las siguientes hipótesis: 1) que las actividades no puedan realizarse con personal de planta o 2) que se requieran conocimientos especializados. Gómez Velásquez y Díaz Díez (2019) plantean que el numeral 3º del artículo 32 *ibidem*, al establecer una disyunción y no una conjunción, debe entenderse que no es necesario que confluyan ambos supuestos, es decir, con solo una de estas condiciones se puede acudir a este tipo de contratación. El artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 prescribe que la modalidad de selección del contratista es la contratación directa, lo cual otorga condiciones y reglas distintas de las que se han establecido, de manera general, para la contratación estatal con fundamento en el principio de selección objetiva mediante la pluralidad de oferentes.

La redacción legislativa del objeto de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión goza de una notoria amplitud, pues “prácticamente cualquier actividad que desarrolle una entidad está ligada con su administración y funcionamiento” (Gómez Velásquez & Díaz Díez, 2019), salvo aquellas que se encuentran específicamente tipificadas, como en el caso de las obras públicas, cuya selección del contratista debe efectuarse mediante licitación pública, o para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características uniformes y de común utilización, que necesariamente se realiza por medio de la selección abreviada. Castrillón Arango (2021) considera que el problema de la disposición se concreta en un amplio uso de la facultad contractual, cuyos límites serían las necesidades del servicio dentro del giro ordinario de los negocios de una entidad pública y, además, que la

contratación no implique el desarrollo de funciones misionales. La decisión de contratar no puede “comprender el ejercicio de funciones públicas de carácter permanente, de manera que, la relación jurídica con quien contrata es totalmente distinta a la que surge de la prestación de servicios derivadas de la relación laboral y de los elementos propios del contrato de trabajo” (Corte Constitucional, Sentencia C-154 de 1997).

Lo referente al objeto de esta clase de contratos ha sido materia de debate jurisprudencial cuando son realizados para el cumplimiento de funciones misionales, esto es, que tienen un carácter permanente o son propias de una entidad pública (Corte Constitucional, Sentencia C-171 de 2012). Se ha considerado que no es posible suscribir un contrato para tales menesteres, sin embargo, también se ha señalado que, ante la ausencia de personal de planta que permita cumplir con estas funciones y en orden a las necesidades del servicio para el cumplimiento de los fines estatales, resulta viable acudir al contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, pero entendiendo que

la temporalidad y excepcionalidad de la contratación son la esencia de este tipo de contratos. Por consiguiente, con ellos no pueden suplirse, de manera definitiva, las funciones permanentes o misionales de las entidades, pues su ejercicio solo corresponde a vinculaciones legales y reglamentarias (Consejo de Estado, Sentencia de Unificación del 9 de septiembre de 2021).

Queda claro entonces que cuando se trate de funciones permanentes, la administración tiene el deber de creación de cargos públicos para que se tenga acceso a ellos por medio del mérito y no se perpetúen las relaciones contractuales (Corte Constitucional, Sentencia C-614 de 2009). Los aspectos propios del objeto contractual deben quedar claramente señalados en el cuerpo del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que, igualmente, deberá tener una temporalidad definida y prórrogas delimitadas, conforme a lo ha establecido la jurisprudencia, a efectos de que no se configure una relación laboral (Consejo de Estado, Sentencia de Unificación del 9 de septiembre de 2021).

El contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con personas naturales también se caracteriza por la autonomía e independencia del contratista. En la ejecución de sus obligaciones, el contratista cuenta con la discrecionalidad suficiente para desarrollar el objeto pactado dentro del plazo fijado y conforme a las cláusulas establecidas

(García & Romero, 2021). Esta particularidad emana de la definición misma de esta figura, pues la Ley 80 de 1993 señala que los contratos de prestación de servicios no generan, en ningún caso, relación laboral ni prestaciones sociales. La proscripción de la subordinación en este tipo de relaciones contractuales se manifiesta en la independencia técnica, administrativa y financiera del contratista, quien realiza sus actividades sin la sujeción propia de la relación laboral. Se entiende que, en principio, esta es una de las ventajas de tal relación, puesto que “las entidades públicas al contratar por prestación de servicios cubren una necesidad específica y especializada con la que no cuenta personal de planta de las entidades, reduciendo costos al no tener que costear derechos salariales y prestacionales” (Domínguez & Caicedo, 2023).

En cuanto a la duración del contrato de prestación de servicios, la norma sólo indica que deben celebrarse por el término estrictamente indispensable, siendo la temporalidad del contrato una de sus principales características. La Corte Constitucional ha señalado que, cuando las actividades contratadas para la administración o funcionamiento de la entidad requieran cierta continuidad, o deban realizarse de manera indefinida, la entidad debe ejecutar las gestiones tendientes a formalizar estos empleos como parte integrante de la planta de cargos, con las correspondientes previsiones prestacionales, a efectos de que se dé cumplimiento al artículo 122 de la Constitución Política de 1991 (Sentencia C-614 de 2009). El Consejo de Estado, en una Sentencia del 9 de septiembre de 2021, consideró que un término estrictamente indispensable es aquel estipulado en el plazo previsto para la realización del objeto contractual, sin perjuicio de prórrogas excepcionales que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de la necesidad que generó la contratación. La temporalidad es un elemento importante para evitar “la formación de un vínculo indefinido con el contratista, que, con el tiempo, asuma los caracteres de una relación laboral” (Gómez Velásquez, 2019).

En relación con la forma de retribución de los servicios prestados por el contratista, dadas las particularidades anteriormente citadas, se ha entendido que lo que recibe es un pago de honorarios que, en modo alguno, puede considerarse como salario. Tampoco percibe prestaciones sociales, más aún, es usual que se pacte el deber del contratista de tener, a su cargo, lo concerniente al pago de la seguridad social integral, reconociéndose de esta manera su independencia frente a la figura del contratante, con quien sus deberes son sólo los

emanados del contrato, sin que medie subordinación. Tapasco (2023) considera que esta forma de vinculación estatal resulta rentable para las entidades públicas, por cuanto no se incurre en gastos parafiscales, ni prestacionales y, además, se pueden pagar honorarios por debajo de los salarios que se reconocerían a un profesional, y en general, a cualquier empleado que se encuentre vinculado de forma legal y reglamentaria.

De lo anotado en precedencia, se concluye que, en principio, la relación que se produce con la administración cuando se suscribe un contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión se traduce en un acuerdo de voluntades, en el que una de las partes es una entidad pública, que recibe un servicio prestado con independencia y autonomía por parte de una persona natural, para la realización de un objeto específico relacionado con la administración y el funcionamiento de la entidad y por un tiempo limitado. Este vínculo no entraña una relación laboral, dada la ausencia de subordinación y la remuneración a cargo de la entidad contratante, pues se materializa con el pago de honorarios. Los presupuestos normativos para que se configure un contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión resultan muy diferentes a una relación laboral. No respetar los criterios de esta modalidad contractual configura el denominado contrato realidad, que impacta de manera negativa en la administración pública, como se analizará en la sección 3.2.

1.2. Las garantías constitucionales y legales de una relación laboral en Colombia

El contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, como ya se indicó, difiere claramente de la vinculación legal y reglamentaria. Esta podría considerarse como la forma regular de ingreso a la administración pública, en la que el mérito debe erigirse como la regla general. El sistema de carrera confiere permanencia si quienes ejercen una función administrativa son personas idóneas y capacitadas. La excepción es el libre nombramiento y remoción, pero ambas se caracterizan por el acceso a un empleo público mediante un acto de nombramiento y la posesión en el cargo, previo al cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley. Esta forma de vinculación, junto con los nombramientos de periodo y elección, como lo expresa el artículo 123 de la Constitución Política de 1991, concibe al Estado como empleador, quien tiene a su cargo el pago de salarios y prestaciones sociales a sus empleados, así como las demás obligaciones derivadas de la relación laboral.

Aun cuando los términos utilizados son propios del derecho administrativo, el vínculo que emerge de estas formas de acceso al empleo es la relación laboral. La alta corporación de lo contencioso administrativo expresa que “el Constituyente Primario utilizó de forma general el concepto de «servidor público» para comprender a todas las personas naturales que tienen una relación laboral con el Estado, y trabajan a su servicio para efectos de asegurar el cumplimiento de sus fines constitucionales” (Consejo de Estado, Sentencia del 26 de julio de 2018). Para entender en qué consiste una relación laboral, es menester acudir a lo previsto en el artículo 22 del Código Sustantivo del Trabajo, que no fue objeto de modificación por la Ley 2466 de 2025, el cual define al contrato de trabajo como “aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración”. La disposición establece puntualmente los requisitos o elementos de esta figura, e indica que esta relación se compone por un empleador y un trabajador, en la que media una remuneración denominada salario.

La subordinación es uno de los principales atributos de la relación laboral que, en palabras de Valecilla Baena (2018),

supone, en primera medida, la facultad que tiene el empleador de dar órdenes al trabajador acerca del cómo, cuándo, cuánto y dónde hacer respecto de su trabajo. En segunda medida, supone la posibilidad que tiene el empleador de imponer reglamentos y sanciones, es decir, implica una capacidad disciplinaria (p. 9).

Esta característica de la dependencia de una persona natural a un empleador se manifiesta básicamente en tres aspectos: 1) la subordinación económica, que se refiere a las sumas de dinero que recibe el trabajador por el servicio prestado; 2) la subordinación técnica, concerniente a la facultad del empleador de impartir instrucciones sobre la forma en la que debe prestarse dicho servicio, y 3) la subordinación jurídica, consistente en la posibilidad de exigir el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la relación laboral pactada (Salazar, 2021).

En relación con la subordinación económica, el salario se ha considerado como la contraprestación al servicio personal. Este se refiere a las sumas que recibe el trabajador por la labor que desempeña, al que se entienden agregados los demás emolumentos legalmente

establecidos, entre ellos, las prestaciones sociales (primas, cesantías, bonificaciones, etc.) y la seguridad social, que involucra el pago de la salud y aportes para pensión. Además, incluye los otros derechos laborales que se encuentren pactados, incluso por acuerdos colectivos de trabajo. Tales aspectos son de relevancia cuando se trata de analizar la incidencia de los derechos laborales en las aparentes relaciones contractuales, e incluso, constituye una de las principales pretensiones cuando se procura el reconocimiento de una relación laboral. Las prestaciones legales y extralegales acrecen los ingresos de los empleados y los aportes pensionales constituyen el aseguramiento de un retiro laboral en condiciones dignas. Muchos derechos laborales gozan del privilegio de la irrenunciabilidad, por considerarse un mínimo necesario para una subsistencia adecuada. El artículo 14 del Código Sustantivo del Trabajo señala que “las disposiciones legales que regulan el trabajo humano son de orden público y, por consiguiente, los derechos y prerrogativas que ellas conceden son irrenunciables, salvo los casos expresamente exceptuados por la ley”.

La subordinación técnica y jurídica supone que el trabajador que recibe la remuneración acordada debe cumplir con la prestación personal del servicio en los términos dispuestos por el empleador. Entre estos se encuentra el lugar de prestación del servicio, el horario y la forma, es decir, las especificidades del empleo. El empleador puede exigir el cumplimiento del servicio sujeto a la relación laboral so pena de que el empleado sea sancionado o desvinculado por inobservar las órdenes dadas. Aunque en la actualidad se presentan diversas modalidades laborales en virtud del auge de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, como el trabajo remoto en sus diferentes vertientes, la determinación del tiempo que el empleado debe destinar para la prestación personal del servicio es una de las prerrogativas propias de la relación laboral, que difiere de manera puntual con el contrato de prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión. “[L]a subordinación radica en el hecho de que un empleador pueda en cualquier momento, durante la vigencia del contrato, impartir órdenes o dar instrucciones o imponer reglamentos internos y que cuando ello ocurre, el trabajador debe cumplirlas” (Salazar, 2021).

Quien se encuentra sujeto a la relación contractual no está en la obligación de cumplir horario en virtud de la autonomía e independencia propias de esta figura. Sin embargo, jurisprudencialmente ha sido discutido si el cumplimiento de horario se constituye en un factor determinante de la relación laboral. La sala laboral de la Corte Suprema de Justicia ha

indicado que algunos objetos contractuales requieren de un horario determinado para la prestación del servicio. Tal es el caso de un contrato de vigilancia o celaduría que, dada su naturaleza, obliga a la presencia de la persona contratada en un lugar determinado y, por un periodo definido, sin que ello implique necesariamente la existencia de un vínculo laboral (Sentencia del 18 de junio 2014). Valecilla Baena (2018) considera que “el cumplimiento de horario no supone, de manera necesaria, la existencia de la subordinación laboral, no obstante, sí comporta un importante indicativo de esta”.

El artículo 25 de la Constitución Política de 1991 prevé el derecho que tiene toda persona a desempeñar un trabajo en condiciones dignas y justas, de donde emanan una serie de garantías para el trabajador. En orden a la dependencia que caracteriza el contrato de trabajo, el empleador debe suministrar todos los elementos necesarios para la realización de la labor implícita en la relación laboral, verbigracia, instalaciones, computadores, mobiliario y herramientas que se requieran. En ciertos casos, de acuerdo con el artículo 230 del Código Sustantivo de Trabajo, debe suministrarse el calzado y vestido de labor a aquellos trabajadores que devenguen hasta dos veces el salario mínimo. En contraposición, en el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, dada la independencia y autonomía propia del contratista, generalmente no recibe elementos para el desarrollo del objeto contractual, pues se supone que el contratista, como prestador del servicio, cuenta con lo necesario para la satisfacción de las obligaciones derivadas del contrato.

Además de los derechos salariales y prestacionales relacionados con la remuneración, se ha establecido el deber del empleador de garantizar la salud y seguridad de los empleados mediante la afiliación obligatoria al sistema general de seguridad social. En virtud de esta obligación legal, contenida en el Decreto 1295 de 1994, el empleador no sólo debe entregar los elementos propios para la realización del trabajo, sino todos los necesarios para evitar accidentes o enfermedades que se generen en cumplimiento del objeto propio de la relación laboral. Frente a los contratistas de prestación de servicios como trabajadores independientes, el empleador solo está obligado a afiliarse a aquellos que desempeñen actividades de alto riesgo (Decreto 0723 de 2013) y a los que realicen actividades de prevención, promoción y salud ocupacional. Pero en este último caso, el pago es por cuenta del contratista, mientras en aquel, la afiliación y el pago corresponden al empleador (Decreto 1295 de 1994, artículo 13).

El contrato laboral puede ser tanto escrito como verbal, sin que la falta de formalidad implique algún tipo de desmejora en las condiciones del trabajador. Establecidos los requisitos previstos en la ley con relación al servicio que se va a prestar, la remuneración y las condiciones subordinantes, la relación surge a la vida jurídica y emergen las consecuentes obligaciones a cargo del empleador. Esta es una clara manifestación de la protección laboral, pues la realidad es determinante cuando se trata de garantizar el reconocimiento del vínculo y el pago de las acreencias salariales y prestacionales derivadas de este. Dicho de otra manera, el principio de la primacía de la realidad sobre las formas es preponderante en materia de derechos laborales, y ha sido ampliamente aplicado por la jurisprudencia en defensa de la parte débil de la relación laboral, que en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades y la de su grupo familiar, con frecuencia se ajusta a situaciones que van en contravía de las prerrogativas constitucionales y legales.

El Consejo de Estado, en la Sentencia de Unificación del 9 de septiembre de 2021, estima que cuando en una entidad se imparten órdenes al contratista para que preste sus servicios en labores propias de la entidad y en horarios inmodificables se trasluce una posible subordinación que se opone a la autonomía e independencia que debe caracterizar la relación contractual. Tal es la trascendencia de los derechos laborales que cuentan con una protección constitucional según lo prescribe el artículo 53 de la Constitución Política de 1991. En razón del bloque de constitucionalidad, han alcanzado el nivel de derechos humanos dado el reconocimiento convencional de estas garantías (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Lagos del Campo vs. Perú, Sentencia del 31 de agosto de 2017). De allí que, cuando las autoridades judiciales verifican que bajo la apariencia de una relación contractual subyace una laboral, deben ser estrictos y condenar a los empleadores que omitieron en pago de las prestaciones sociales y demás emolumentos derivados del sistema de seguridad social integral.

El denominado contrato realidad ha alcanzado un lugar importante en la jurisprudencia cuando se trata de establecer la diferencia entre un contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, de la relación laboral, ya que no sólo es delgada la línea que separa un vínculo del otro, sino que debe sancionarse la responsabilidad de los empleadores a cargo de las entidades públicas que pretendan evadir sus obligaciones

mediante la suscripción de contratos que realmente entrañan un vínculo laboral. El Consejo de Estado, en la Sentencia de Unificación 260 del 25 de agosto de 2016, reitera que

el denominado “*contrato realidad*” aplica cuando se constata en juicio la continua prestación de servicios personales remunerados, propios de la actividad misional de la entidad contratante, para ejecutarlos en sus propias dependencias o instalaciones, con sus elementos de trabajo, bajo sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, para configurar dependencia y subordinación propia de las relaciones laborales.

Sandoval & Delacruz (2020) señalan que el contrato realidad es “aquel que, teniendo apariencia distinta, encierra por sus contenidos materiales una verdadera relación laboral, en la que se establece el primado de la sustancia sobre la forma”. De esta manera, ha logrado reconocerse, en vasta jurisprudencia, que los intentos por parte del empleador de omitir el reconocimiento de salarios y demás emolumentos derivados de la relación laboral debe ser sancionado con el pago de estos factores económicos. A ello se reduciría la condena de la autoridad judicial, ya que no es posible reconocer la calidad de servidor público, pues como lo expresa el Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación del 9 de septiembre de 2021, para alcanzar esta condición, es preciso que se produzca el nombramiento o la elección en orden a las disposiciones legales, y la posesión en el cargo.

En resumen, la normatividad es clara al establecer las características del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que, como modalidad contractual, difiere de la relación laboral. En esta última, se prevé la subordinación como un elemento relevante, que se opone a la autonomía técnica, administrativa y financiera propia del contratista. Sin embargo, emerge una protección constitucional y jurisprudencial que favorece a quien, bajo la apariencia de un contrato, está sujeto a una relación laboral, por lo que, por medio del principio de la primacía de la realidad sobre las formas es posible favorecer a quien reclame el reconocimiento y pago de lo que debió percibir, pero que fue desconocido bajo una supuesta consensuada fijación de honorarios. Una interpretación de esta naturaleza armoniza con los principios y valores reconocidos que un Estado constitucional está llamado a proteger (Celis Vela, 2021).

Capítulo 2

2. Las prácticas contractuales de la Personería Distrital de Medellín durante las vigencias 2022 y 2023

Las personerías municipales y distritales, como entidades estatales que integran al Ministerio Público (Constitución Política de 1991, artículo 118), se encuentran facultadas para acudir a la modalidad de contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con personas naturales. Esto se ha justificado en varias razones: las plantas de personal que las conforman son reducidas por limitaciones presupuestales; esta forma de contratación es más ágil y menos rigurosa; es necesario atender, de manera adecuada y oportuna, las necesidades derivadas de la diversidad de sus funciones. El uso de esta institución contractual, en muchas oportunidades, ha trascendido a la esfera del cumplimiento de funciones misionales que, de acuerdo con la jurisprudencia, son aquellas propias de la entidad, o las de carácter permanente, que requieren continuidad en su prestación (Consejo de Estado, Sentencia del 8 de octubre de 2020). Para establecer con mayor claridad cuáles son las funciones misionales de las personerías que, en principio, no deberían ser objeto de contratación para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, es necesario verificar la normas que consagran las facultades y obligaciones del personero y la jurisprudencia que, sobre el particular, se ha emitido, ya que no existen unas reglas legisladas que establezcan la diferenciación entre las funciones misionales y aquellas que no lo son.

En el caso de la Personería Distrital de Medellín, para efectuar un diagnóstico de las prácticas contractuales durante el periodo 2022-2023, teniendo claridad sobre cuáles son las funciones misionales a su cargo, es necesario analizar la información que se encuentra registrada en el SECOP II, en relación con la contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, para que, en razón a los objetos de los diversos contratos, se establezca si éstos involucraron el desarrollo de funciones misionales. Esta información debe armonizarse con doce entrevistas realizadas: seis a contratistas que, para la época objeto de estudio, prestaron servicios profesionales y de apoyo a la gestión; así como otras seis a servidores vinculados, sobre las percepciones relacionadas con exigencias tales como la asistencia obligatoria a las instalaciones de la entidad, el cumplimiento de horarios y la observancia de instrucciones, ya que estas conductas harían suponer la existencia de relaciones laborales, cuando se verifica

subordinación o falta de autonomía del contratista, lo que eventualmente podría dar lugar a pronunciamientos judiciales tendientes a la protección de los derechos laborales.

2.1. Las personerías y sus funciones misionales en Colombia

Las personerías municipales y distritales, de acuerdo con la estructura del Estado, hacen parte de los organismos de control, lo que implica que tienen una regulación especial, por tratarse de entidades autónomas e independientes de las tres ramas del poder público. Aunque hacen parte del Ministerio Público, no dependen de la Procuraduría General de la Nación ni de la Defensoría del Pueblo, pues su ámbito de competencia se encuentra circunscrito al municipio o distrito. Las funciones que le han sido atribuidas están detalladas en la Constitución y la ley, correspondiéndole “la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas” (artículo 118, Constitución Política de 1991). Estas particularidades de las personerías denotan la especialidad de sus funciones en el ámbito territorial y la importancia de su labor para garantizar la buena marcha de la gestión pública, el cumplimiento de los fines y funciones del Estado, y el respeto por los derechos constitucionales.

Los tres frentes funcionales de las personerías se desglosan en una amplia gama de actividades, dentro de las que se encuentran las enumeradas en el artículo 178 de la Ley 136 de 1994 que establece, *grosso modo*, funciones de vigilancia del cumplimiento del ordenamiento jurídico, incluso mediante el ejercicio de acciones constitucionales; la vigilancia del ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas y de la conducta oficial de quienes las desempeñan; la intervención en procesos civiles, penales y de policía; la defensa del patrimonio público, mediante el ejercicio de acciones judiciales y administrativas; la guarda de los derechos humanos mediante la divulgación, promoción, orientación a la ciudadanía y apoyo a las políticas públicas relacionadas con la protección de dichos derechos; la supervisión de la efectividad del derecho de petición y la promoción de veedurías ciudadanas y comunitarias; la defensa del medio ambiente y de los derechos colectivos, ya sea mediante el ejercicio de la acción popular o coadyuvando en la protección de los recursos naturales y del medio ambiente; el ejercicio del poder disciplinario frente a los funcionarios del nivel municipal o distrital, según el caso (Gómez López y Betancur Corrales, 2024).

Estas funciones no son taxativas, antes bien, la citada norma indica que, además de las contenidas en esta ley de organización y funcionamiento de los municipios, están las que disponga la Constitución, la ley y los acuerdos, lo que implica remitirse a diversos cuerpos normativos. Por ello, Manrique Reyes (2012) propone una diferenciación de las funciones a cargo del personero, indicando que estas pueden ser: 1) misionales, a saber, en las que funge como agente del Ministerio Público, defensor de los derechos humanos o veedor ciudadano. Estas se encuentran en la Ley 136 de 1994 y las demás normas del régimen municipal; 2) complementarias, como aquellas que le encargan tareas específicas, por ejemplo como veedor del tesoro (Ley 617 de 2000) o de atención a la población desplazada por la violencia; 3) delegadas, las relacionadas con la interposición de la acción de tutela o la defensoría pública, y que han sido expresamente transferidas por el Procurador General de la Nación o el Defensor del Pueblo; y las 4) accesorias, que dependen de la voluntariedad o discrecionalidad del personero, de acuerdo con el contexto social o coyuntural del momento.

El Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la Personería Distrital de Medellín incluye, para el cargo de personero municipal, las mismas funciones contenidas en la Ley 136 de 1994, denominándolas esenciales. Sin embargo, es claro que un solo funcionario no puede cumplir de manera personal con todas las responsabilidades que se han encomendado al personero, por lo que se ha acudido a la figura de la delegación, pero, además, se ha visto la necesidad de crear cargos del nivel profesional y asistencial para fortalecer el ejercicio de las funciones propias de las personerías. En el caso particular de la Personería de Medellín, conforme lo dispone el Acuerdo No. 008 de 2002, la entidad cuenta con el siguiente personal de planta:

Tabla 1. Planta de personal de la Personería de Medellín

Nivel / Tipo de cargo	Denominación del cargo	Cantidad	Naturaleza del empleo	Observaciones
Ejecutivo	Personero(a), Personero(a) Auxiliar y otros del nivel ejecutivo	4	Libre nombramiento y remoción	Dirección y representación institucional
Asesor	Asesores	3	Libre nombramiento y remoción	Apoyo técnico y jurídico a la dirección

Delegado	Personeros delegados	30	Libre nombramiento y remoción	Delegados en distintas áreas de defensa y control
Profesional	Profesionales universitarios	39	Carrera administrativa	Ejecución de funciones sustantivas y técnicas
Administrativo / Asistencial	Funcionarios administrativos o asistenciales	22	Carrera administrativa	Apoyo logístico y administrativo
Operativo	Conductores	2	Carrera administrativa	Conducción y mantenimiento vehicular
Total	—	100	—	—

Fuente: elaboración propia con base en el Acuerdo Municipal 008 de 2002

La planta de cargos atiende las diversas funciones asignadas a la personería distrital de Medellín que, de acuerdo con el mapa de procesos de la entidad, publicado en la intranet en el vínculo del Sistema Integrado de Gestión, se dividen en cuatro ítems: el direccionamiento institucional; prestación del servicio; gestión; y, medición, análisis y mejora. En el proceso denominado “prestación del servicio” se observan las principales funciones relacionadas con el propósito de la Personería que, contempladas en la Ley 136 de 1994, podrían considerarse como misionales, a saber, la protección al interés público; la vigilancia administrativa e instrucción disciplinaria; la decisión disciplinaria; las conciliaciones; la atención al público; los asuntos en materia penal, familia y convivencia, y la unidad permanente de los derechos humanos. Sin embargo, más allá de las clasificaciones propias del sistema de gestión de calidad de la Personería Distrital de Medellín, es necesario precisar cuáles son las funciones misionales de acuerdo con los criterios jurisprudenciales que han sido, además, la base para diferenciar un contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la relación laboral.

Uno de los principales referentes es la Sentencia C-154 de 1997, que tiene su origen en el análisis de constitucionalidad del numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. En esta providencia se indica que el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión sólo es procedente cuando no exista personal de planta para cumplir con las funciones, o bien, que se trate de conocimientos especializados. La Corte Constitucional, en

la decisión previamente citada, concluye que las expresiones de la norma que fueron demandadas por inconstitucionalidad son exequibles, y aprovecha la oportunidad para manifestar que “la decisión de con quién se contrata debe corresponder a un proceso de selección objetiva del contratista, en todos los eventos previstos en la ley; y tampoco pueden comprender el ejercicio de funciones públicas de carácter permanente”. En este punto, cabe recordar que el inciso 5º del artículo 2º del Decreto 2400 de 1968 prescribe que es necesaria la creación de los empleos correspondientes cuando se trate de funciones de carácter permanente. Como antecedente del artículo 32 de la Ley 80, indica que no es posible la contratación para la realización de estas funciones.

La Corte Constitucional reitera esta postura en la Sentencia C-614 de 2009 al expresar que la permanencia de las funciones administrativas de una entidad pública es un factor determinante para establecer si la contratación de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión entraña realmente una relación laboral. Esta providencia resulta de especial importancia por cuanto establece algunos criterios que permiten dilucidar cuándo se está frente a una función permanente que permita suponer la existencia de un contrato realidad. Tales criterios son el: “1) funcional, 2) de igualdad, 3) temporal o de habitualidad, 4) de la excepcionalidad, y 5) de la continuidad”. El primero es entendido como las funciones asignadas constitucional o legalmente, que se desarrollan generalmente por el empleo público. El segundo hace referencia a aquellas tareas que realizan los servidores públicos, es decir, que se relacionan directamente con el criterio funcional. Con relación a la temporalidad o habitualidad, la Corte Constitucional señala que se refiere a las actividades que son propias de la cotidianidad y que requieren el cumplimiento de un horario o su frecuente ejecución. La excepcionalidad la entiende como las “tareas nuevas”, en otras palabras, aquellas actividades que no son del giro ordinario, o bien, que son transitorias. Finalmente, la continuidad se refiere a aquellos contratos que se suscriben de manera sucesiva para el cumplimiento de funciones permanentes.

Frente al aspecto puntual de la misionalidad, la jurisprudencia no ha sido muy prolija en establecer una definición; simplemente ha señalado que son tareas misionales aquellas propias del objeto de la entidad pública o del giro ordinario. El criterio funcional anteriormente aludido estaría ligado con la misionalidad de una entidad pública. En este punto, resulta relevante mencionar lo manifestado en la Sentencia de Unificación del 9 de

septiembre de 2021, que frente al “término estrictamente indispensable”, relacionado con el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, expresa que

Esta indefinición ha permitido a distintos órganos del Estado contratar, indefinidamente, a personas naturales para cubrir **funciones que claramente no son transitorias, contingentes o eventuales, sino que forman parte de su giro ordinario y necesariamente requieren ser atendidas por personal de planta** (negritas fuera de texto).

En síntesis, el carácter permanente de las funciones es lo que permite establecer si determinadas actividades pueden ser objeto de contratación para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. De manera que no son sólo las que desarrollan facultades del personero municipal como agente del Ministerio Público, defensor de los derechos humanos o veedor ciudadano como sostiene Manrique Reyes (2012), sino todas aquellas propias del objeto de la entidad, en orden al criterio funcional, y que generalmente son realizadas por servidores públicos; pero, además, las que se han encomendado a las personerías municipales, que diariamente se desarrollan al interior de la entidad y que, no son eventuales sino que, antes bien, hacen parte de la habitual prestación del servicio a su cargo o requieren de continuidad.

Finalmente, es preciso manifestar que tanto la Corte Constitucional, en los pronunciamientos sobre la contratación de personas naturales para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, como el Consejo de Estado, coinciden en señalar que la prohibición de acudir a esta figura para el desarrollo de funciones permanentes o misionales encuentra excepción en aquellos eventos en los que resulta ineludible acudir a esta modalidad contractual, *verbigracia*, cuando no existe personal de planta para cumplir con estas funciones o bien, implicaría generar un exceso de carga laboral en los servidores, o cuando se requiera conocimientos especializados. Fue justamente por ello, que la misma Corte, en la Sentencia C-171 de 2012, declaró la exequibilidad condicionada de la norma materia de estudio, que establece la posibilidad de las Empresas Sociales del Estado de desarrollar sus funciones mediante contratación con terceros, expresando que

la potestad de contratación otorgada por el precepto demandado a las Empresas Sociales del Estado para operar mediante terceros, solo podrá llevarse a cabo siempre

y cuando no se trate de funciones permanentes o propias de la entidad, cuando estas funciones no puedan llevarse a cabo por parte del personal de planta de la entidad o cuando se requieran conocimientos especializados.

De esta manera, se verifica el desarrollo jurisprudencial en torno a la contratación de personas naturales para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, específicamente, en la determinación de criterios tendientes a especificar cuáles de las actividades de funcionamiento o administración de la entidad pública se consideran funcionales o permanentes y que, en principio, se constituyen en una limitante para esta modalidad contractual.

2.2. El diagnóstico de la realidad contractual en materia de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en la Personería Distrital de Medellín

La Personería Distrital ha acudido a la modalidad de prestación de servicios y apoyo a la gestión para el desarrollo de actividades relacionadas con su administración o funcionamiento, dadas sus necesidades institucionales. El ánimo de obtener apoyo contractual para las funciones misionales o permanentes por parte de personas naturales implica, en ocasiones, la materialización de objetos contractuales que involucran la presencia en la sede, el cumplimiento de horarios, entre otras condiciones que, virtualmente, podrían considerarse como presupuestos de la existencia de un contrato laboral, con las consecuencias judiciales y presupuestales que ello comprende. A efectos de verificar el comportamiento en materia contractual de la Personería de Medellín durante las vigencias 2022 y 2023, se acudió a la información de la plataforma transaccional SECOP II. A continuación, se relaciona el número de contratos de apoyo a la gestión y de prestación de servicios profesionales para las vigencias 2022 y 2023, suscritos con personas naturales.

Tabla 2. Contratos de apoyo a la gestión y de prestación de servicios profesionales

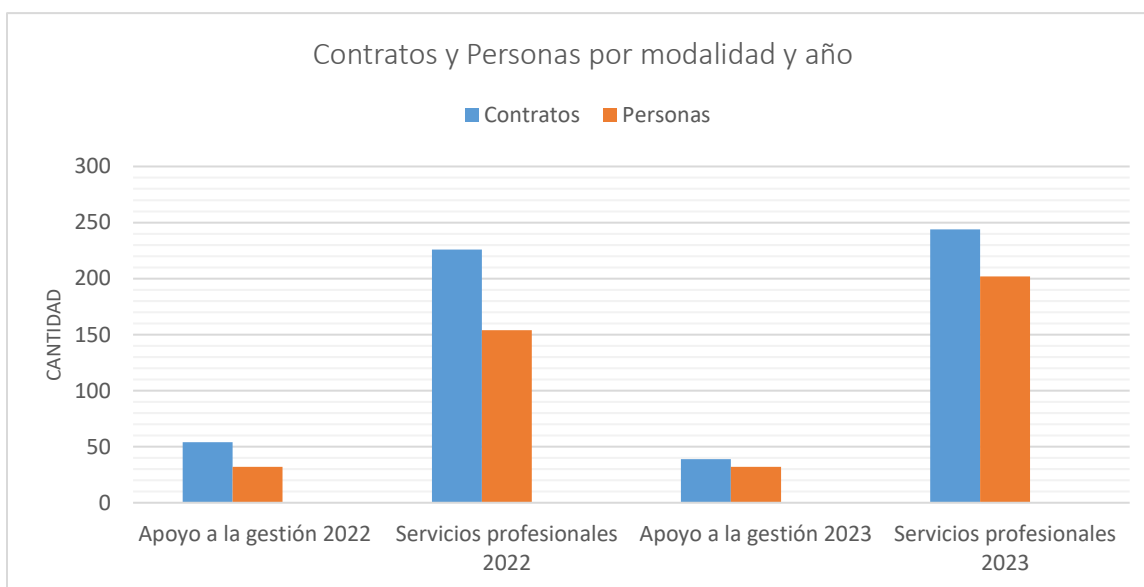
Año	Modalidad	Número de contratos	Número de personas
2022	Apoyo a la gestión	54	32
2022	Prestación de servicios	226	154
2022	Total modalidades	280	186

2023	Apoyo a la gestión	39	32
2023	Prestación de servicios	244	202
2023	Total modalidades	283	234

Fuente: elaboración propia a partir de SECOP II

El comportamiento de esta modalidad contractual que vincula personas naturales puede apreciarse en la siguiente gráfica:

Ilustración 1. Contratos de apoyo a la gestión y de prestación de servicios profesionales



Fuente: Información tomada del SECOP II

De acuerdo con estos datos, se observa que la contratación de personas naturales para la prestación de servicios profesionales tuvo un incremento del 2022 al 2023, toda vez que en aquel se contrataron 154 personas, en tanto que en el 2023 se suscribió esta modalidad con 202 personas, lo que implica un incremento en la contratación del 31.2%. En cuanto a los contratos de prestación de servicios profesionales, el aumento fue menor, por cuanto pasó de 226 contratos a 244, para una elevación aproximada del 8.0%. En la modalidad de apoyo a la gestión, se aprecia una constante en el número de personas naturales contratadas, mientras que los contratos de prestación de servicios tienden a la reducción, ya que pasan de 54 a 39 de una anualidad a la otra, lo que implica una variación porcentual del 27.8%.

Efectuando una sumatoria global, en el año 2022 se celebraron 280 contratos con personas naturales para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y en el 2023, fueron 283 contratos, lo que implica que el incremento no fue significativo, por cuanto representa el 1%. En cambio, la diferencia entre el número de personas contratadas de una anualidad a la otra alcanza un crecimiento del 25.8%, ya que fueron 186 en el 2022 y 234 en el 2023. Conforme a lo analizado, el volumen global de contratos es relativamente regular, acudiéndose en el año 2023 a un mayor número de contratistas para la prestación de servicios profesionales, en tanto los contratos de apoyo a la gestión presentan una reducción. Esta dinámica podría indicar que al interior de la entidad se generó una demanda de servicios relacionada con actividades profesionales que obligó a una mayor contratación para estos menesteres, mientras se mantuvo constante el universo de personas contratadas para prestar apoyo a la gestión.

Tras haber identificado el número de contratos y de personas naturales vinculadas con la Personería Distrital de Medellín para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión durante los años 2022 y 2023, es relevante establecer el comportamiento de la contratación en orden a las funciones misionales y no misionales. Los datos resultantes son los siguientes:

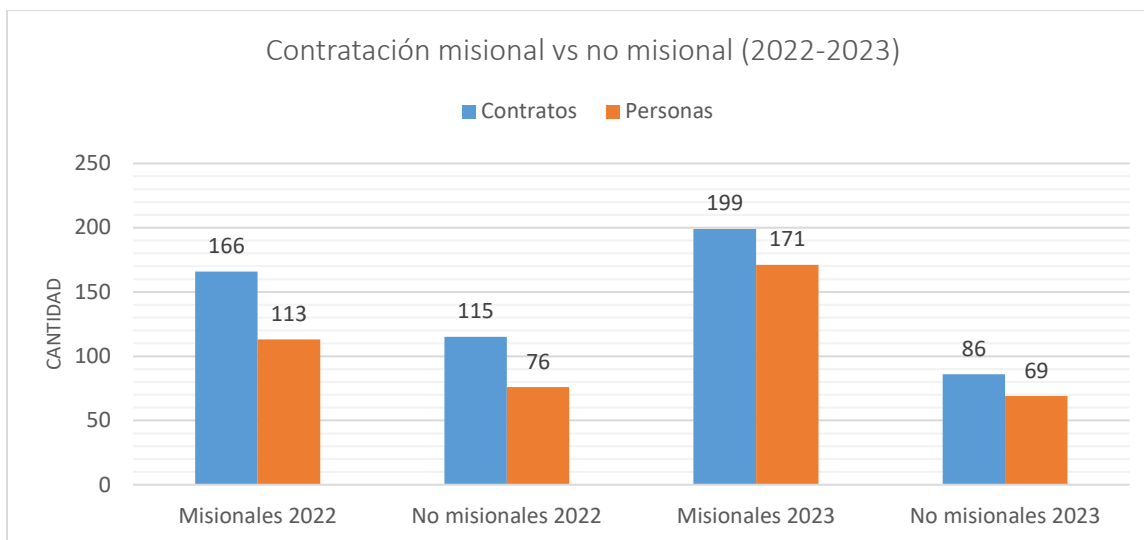
Tabla 3. Contratación misional y no misional

Año	Tipo	Contrato	Personas
2022	Misionales	166	113
2022	No misionales	115	76
2022	Total	281	185
2023	Misionales	199	171
2023	No misionales	86	69
2023	Total	285	233

Fuente: elaboración propia a partir de SECOP II

Frente a la contratación de funciones misionales en contraste con las no misionales, se obtuvo la siguiente descripción gráfica por cada anualidad:

Ilustración 2. Contratación misional y no misional



Fuente: elaboración propia a partir de SECOP II

En el año 2022, se observa que se celebraron 166 contratos dirigidos a la prestación de servicios y apoyo a la gestión de orden misional y 115 que involucraban actividades no misionales. En 2023 se observa un incremento en la contratación misional, ya que se suscribieron 199 contratos de esta índole, lo que representa una adición del 19.9%, en tanto que los no misionales disminuyeron en un 25.2%. Frente al número de personas vinculadas para funciones misionales, pasa de 113 en 2022 a 171 en 2023, significando un incremento considerable de alrededor del 34%. Mientras se observa una cierta estabilidad de las personas vinculadas para funciones no misionales, 76 en 2022 frente a 69 en 2023.

Estos datos permiten advertir que la entidad amplió la contratación para funciones misionales o permanentes de una anualidad a la otra en un porcentaje significativo, mientras el componente no misional permanece estable con tendencia a la reducción. Este comportamiento sugiere un robustecimiento del componente misional del servicio posiblemente asociado a un incremento de cargas institucionales que se está asumiendo mediante contratos de prestación de servicios con personas naturales, particularmente en el Área de Atención al Público y la Unidad Permanente de Derechos Humanos, que son las brindan atención presencial a la ciudadanía, en temas tales como, elaboración de acciones de tutela, protocolos iniciales para la población desplazada o reacciones inmediatas en asuntos de amenaza o vulneración de derechos humanos.

En esta práctica contractual es relevante analizar la duración y recurrencia de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión. La información que se relaciona se refiere al número de contratos con un plazo estimado en días, diferenciándolos por año y modalidad contractual, estimando la duración a partir de los números de días o meses. Los hallazgos son:

Tabla 4. Duración y recurrencia de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión

Año	Modalidad	Rango de duración (días)	Número de contratos
2022	Apoyo a la gestión	91 – 180 días (3 – 6 meses aprox.)	28
2022	Apoyo a la gestión	Hasta 90 días (0 – 3 meses aprox.)	10
2022	Prestación de servicios	271 – 365 días (9 – 12 meses aprox.)	1
2022	Prestación de servicios	91 – 180 días (3 – 6 meses aprox.)	130
2022	Prestación de servicios	Hasta 90 días (0 – 3 meses aprox.)	45
2023	Apoyo a la gestión	181-270 días (6 – 9 meses aprox.)	2
2023	Apoyo a la gestión	271 – 365 días (9 – 12 meses aprox.)	5
2023	Apoyo a la gestión	91 – 180 días (3 – 6 meses aprox.)	21
2023	Apoyo a la gestión	Hasta 90 días (0 – 3 meses aprox.)	11
2023	Prestación de servicios	181-270 días (6 – 9 meses aprox.)	27
2023	Prestación de servicios	271 – 365 días (9 – 12 meses aprox.)	23
2023	Prestación de servicios	91 – 180 días (3 – 6 meses aprox.)	103
2023	Prestación de servicios	Hasta 90 días (0 – 3 meses aprox.)	88

Fuente: elaboración propia a partir de SECOP II

A continuación, se presenta un resumen del comportamiento de los contratistas que han celebrado más de un contrato de prestación de servicios o de apoyo a la gestión en el periodo 2022–2023, con base en el intervalo promedio entre las fechas de inicio de sus contratos sucesivos.

Tabla 5. Resumen de duración y recurrencia de los contratos

Rango del margen promedio entre contratos	Número de personas	Descripción
181 – 365 días	69	Renovaciones o nuevos contratos en horizontes cercanos al año
Más de 365 días	14	Contratos separados por periodos superiores al año
91 – 180 días	14	Ciclos de contratación semestrales aproximados
31 – 90 días	2	Renovaciones o nuevos contratos en el corto plazo (1 a 3 meses entre contratos)

Fuente: elaboración propia a partir de SECOP II

En total, se identifican 99 personas que celebraron dos o más contratos de prestación de servicios o de apoyo a la gestión en las vigencias analizadas.

Teniendo en consideración que uno de los frentes más importantes de la Personería de Medellín es la atención al público que se realiza tanto en la sede central como en la unidad permanente de derechos humanos, la información contractual registrada en el SECOP II para las vigencias 2022 y 2023 es relevante con el propósito de identificar la contratación relacionada con estas actividades que se consideran de índole misional o permanente, a fin de establecer el número de personas vinculadas con este tipo de objeto.

En orden a los objetos contractuales que vinculan la atención al público y la prestación de servicios en la Unidad Permanente de Derechos Humanos - UPDH, se obtuvo la siguiente información

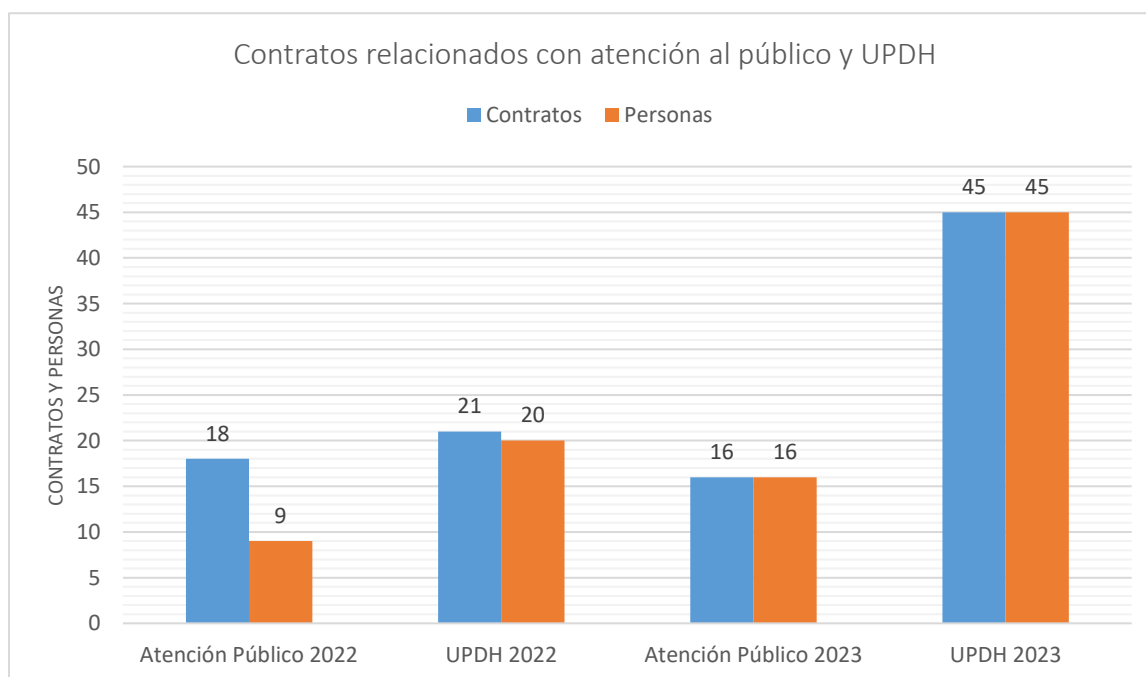
Tabla 6. Atención al público y la prestación de servicios en la Unidad Permanente de Derechos Humanos

Año	Objeto	Número de contratos	Número de personas
2022	Atención al público	18	9
2022	Unidad Permanente de Derechos Humanos	21	20
2023	Atención al público	16	16
2023	Unidad Permanente de Derechos Humanos	45	45

Fuente: elaboración propia a partir de SECOP II

La siguiente gráfica representa el número de contratos identificados por objeto y año.

Ilustración 3. Atención al público y la prestación de servicios en la Unidad Permanente de Derechos Humanos



Fuente: elaboración propia a partir de SECOP II

En materia de contratación para la atención al público en 2022 se registran 18 contratos suscritos con 9 personas distintas. En el 2023, pasa a 16 contratos con 16 personas, lo que

implica una disminución en los contratos poco significativa, y un incremento en las personas de mayor relevancia, por cuanto se aumenta en un 77.8% aproximadamente.

En el ámbito de atención brindada en la Unidad Permanente de Derechos Humanos, se aprecian 21 contratos en 2022, en contraste con 45 suscritos en el 2023. Los contratistas vinculados para el cumplimiento de este objeto en 2022 fueron 20, mientras que en el 2023 fueron 45. Esto conlleva a considerar que se presenta un incremento de más del 100% en la contratación entre una anualidad a la otra, y un aumento aún mayor en cuanto al número de personas contratadas.

Esta información lleva a inferir que pudo presentarse un fortalecimiento en la función de protección, promoción o defensa de los derechos humanos entre una y otra vigencia, mediante contratación para la prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión.

Finalmente, es necesario considerar los recursos invertidos en contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión. Se ilustra con base en los datos de los recursos económicos invertidos por parte de la Personería en la contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión durante las vigencias 2022 y 2023, en orden los siguientes insumos. Los hallazgos son:

Tabla 7. Recursos por año y modalidad

Año	Modalidad	Recursos (COP)
2022	Servicios Profesionales	5.000.224.622
2022	Apoyo a la gestión	643.278.080
2023	Servicios Profesionales	5.664.931.503
2023	Apoyo a la gestión	576.353.500

Fuente: elaboración propia a partir de SECOP II

Tabla 8. Recursos por año, modalidad y tipo de función (misional-no misional)

Año	Modalidad	Tipo de función	Recursos (COP)
2022	Servicios profesionales	Misionales (permanentes)	3.244.414.566
2022	Servicios profesionales	No misionales	1.755.810.056

2022	Apoyo a la gestión	Misionales (permanentes)	243.102.807
2022	Apoyo a la gestión	No misionales	400.175.273
2023	Servicios profesionales	Misionales (permanentes)	4.064.325.500
2023	Servicios profesionales	No misionales	1.570.606.003
2023	Apoyo a la gestión	Misionales (permanentes)	227.171.600
2023	Apoyo a la gestión	No misionales	239.181.900

Fuente: elaboración propia a partir de SECOP II

En el año 2022 la Personería de Medellín destinó en conjunto cerca de \$5.643.502.702 en contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, y en el año 2023, para dicha contratación dispuso de \$6.101.285.003, lo que supone un incremento aproximado del 8% entre una vigencia y otra. Desagregando por modalidad, en el 2022 los contratos de prestación de servicios concentran alrededor de \$5.000.224.622, mientras que los de apoyo a la gestión alcanzan la suma aproximada de \$643.278.080. Por otro lado, en el 2023 se invirtieron cerca de \$5.634.931.503 en prestación de servicios, en tanto en los de apoyo a la gestión se destinó la suma de \$466.353.500.

En este orden, se presenta un incremento en los recursos destinados a la contratación de servicios profesionales entre una y otra anualidad, en razón de aproximadamente 12% y una disminución en la destinación del presupuesto para los contratos de apoyo a la gestión de un poco más del 25%. Esta información presupuestal no dista mucho de la suministrada por el área financiera en la respuesta dada a la solicitud de información, máxime por cuanto en ésta no se discrimina si se trata de personas naturales o jurídicas, de manera que el rango diferencial puede obedecer justamente a esta situación.

Frente a las funciones misionales y no misionales, se observa en ambas vigencias que la mayor parte del recurso para contratación de personas naturales se orienta a contratos asociados a funciones misionales, ya que para el 2022, los contratos de prestación de

servicios profesionales, suman aproximadamente \$3.244.414.566 frente a \$1.755.810.056 que se dispusieron para contratos no misionales.

Este patrón se fortalece en 2023 pues los contratos de prestación de servicios misionales absorben una suma de \$4.064.325.500, mientras los no misionales se sitúan alrededor de \$1.570.606.003. En la contratación de apoyo a la gestión del 2022 para la realización de actividades misionales se destinaron \$243.102.807, en tanto que, para las no misionales, se utilizaron \$400.175.273. De esta manera se observa una regla inversa a los contratos para prestación de servicios profesionales. Pero, para la vigencia 2023, los contratos de apoyo a la gestión muestran una dinámica diferente, pues para las actividades misionales se destinaron \$227.171.600, mientras que para las no misionales la inversión presupuestal fue de \$239.181.900, no evidenciándose tanto margen de diferencia, como ocurrió en la vigencia 2022.

De esta manera, puede sostenerse, en orden a los datos analizados, que la entidad no sólo incrementó el valor global de recursos invertidos en la contratación para prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión entre los años 2022 y 2023, sino que además, la mayor parte de estos recursos se dispusieron para actividades catalogadas como misionales, lo que indica una utilización creciente de esta modalidad contractual para las funciones permanentes de la Personería, en tanto los recursos destinados para actividades no misionales registran una relativa estabilidad entre las anualidades estudiadas.

Capítulo 3

3. La incidencia de las garantías laborales en las prácticas contractuales de la Personería Distrital de Medellín

La contratación para prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión se ha previsto legalmente para la satisfacción de las necesidades propias de las entidades públicas, específicamente, para el desarrollo de actividades relacionadas con la administración o su funcionamiento institucional. Sin duda, las entidades deben ajustarse a las previsiones normativas y a las reglas jurisprudenciales que, sobre el particular, se han estructurado. Ello es relevante por la delgada línea que separa la figura contractual de la relación laboral. Cuando lo último acaece, entraña una serie de derechos y garantías que cuentan con respaldo constitucional y convencional. En este orden, la Personería Distrital de Medellín debe ajustar sus relaciones contractuales con personas naturales, so pena de verse abocada a reclamaciones administrativas y judiciales dirigidas a que se declare la existencia de un contrato realidad y, en consecuencia, se pretenda el restablecimiento del derecho. Para prevenir este tipo de situaciones es necesario precisar los criterios jurisprudenciales suficientes para considerar que una entidad estatal se encuentra desconociendo garantías laborales.

Las altas cortes se han pronunciado en diversas oportunidades sobre la pertinencia y la necesidad de proteger los derechos laborales inobservados bajo la apariencia de un acuerdo contractual. Así, han determinado los elementos propios de la relación laboral inmersos en contratos de prestación de servicios para el cumplimiento de funciones administrativas permanentes y misionales (Vergara Mesa, 2019). En este capítulo se analiza si existen riesgos antijurídicos que puedan traducirse en demandas y eventuales condenas en contra de la entidad. También se examina si existen soluciones ante la insuficiencia de la planta de personal que data del 2002, lo cual podría constituirse en la razón principal de la persistente contratación de personas naturales para el desarrollo de funciones misionales y permanentes. La información recopilada sobre la contratación de personas naturales de la Personería Distrital de Medellín para las vigencias 2022 y 2023, por medio de diversos instrumentos, es la base para analizar el problema de investigación planteado.

3.1. Los criterios jurisprudenciales para la declaración del contrato realidad

El Consejo de Estado, mediante la Sentencia del 9 de septiembre de 2021, hace uno de los pronunciamientos más relevantes en el tema del contrato realidad, ya que no sólo dispone la unificación de la jurisprudencia por la importancia jurídica, sino que la parte vencida y obligada a reconocer las prestaciones derivadas de la relación laboral comprobada fue la Personería Distrital de Medellín. Esta providencia reivindica la necesidad de luchar contra las relaciones laborales encubiertas y recuerda que la Corte Constitucional, en diversas sentencias, ha recomendado con vehemencia a las entidades estatales que cesen en el uso indiscriminado de contratos de prestación de servicios con personas naturales, y hagan lo propio para la reestructuración de las plantas de cargos en orden a las necesidades institucionales (Corte Constitucional, Sentencia C-614 de 2009). Adicionalmente, la alta corporación de lo contencioso administrativo recuerda la existencia y la prevalencia de normas de índole constitucional que reconocen derechos laborales fundamentales como la primacía de la realidad sobre las formalidades y señala que el trabajo debe garantizar condiciones justas, equitativas y satisfactorias (Consejo de Estado, Sentencia del 9 de septiembre de 2021).

Aun cuando el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, en los términos del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, no tiene la capacidad de generar vínculos laborales ni prestaciones sociales, indica la providencia citada que “esta disposición no es aplicable cuando se demuestran los elementos configurativos de una relación laboral” (Consejo de Estado, Sentencia del 9 de septiembre de 2021), por lo que realiza una relación detallada de estos criterios, dentro de los que se encuentran

- 1) Estudios previos: documentos que hacen parte de la planeación contractual, y que en el caso del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, no sólo deben contener el estudio de conveniencia y análisis del sector, sino también, el término estrictamente indispensable para la realización del objeto contractual. Al demostrarse la suscripción continuada o sucesiva de contratos dirigidos al cumplimiento de actividades idénticas, similares o equivalentes, en cabeza del mismo contratista, esto podría ser un indicio de una relación continuada o permanente.
- 2) Subordinación continuada: este es uno de los rasgos determinantes para establecer la

existencia de una relación laboral, ya que se refiere a la facultad del empleador para impartir órdenes al empleado, imponer horarios o jornadas de trabajo, señalar la manera como debe realizarse la labor encomendada, etc. En otras palabras, se refiere a ese poder, en cabeza del contratante (bien directamente o por intermedio de los superiores inmediatos), que se opone a la independencia propia del contratista de prestación de servicios.

En este sentido, se reconocen algunos indicios que sugieren la existencia de la subordinación continuada, a saber: i) el cumplimiento del objeto contractual en un lugar determinado de trabajo; ii) la observancia de un horario o jornada de trabajo determinada; iii) dirección y control efectivo de las actividades a ejecutar; y, iv) que la actividad contratada corresponda a las asignadas a los servidores de planta. Los citados supuestos no sólo admiten prueba en contrario, sino que, además, deben ser analizados caso por caso, pues la demostración de una o varias de las hipótesis indicadas no implica indefectiblemente la existencia de una relación laboral. Sin embargo, se insiste, la jurisprudencia ha considerado que estas situaciones son indicadoras de una relación laboral encubierta bajo la figura contractual.

- 3) Prestación personal del servicio: la actividad a cargo del contratista debe ser realizada de forma personal y directa, lo cual resulta congruente con la modalidad contractual, ya que éste fue elegido en razón de sus capacidades. La idoneidad lo hace apto para la realización del objeto propio del contrato de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión.
- 4) Remuneración: es la contraprestación económica que recibe el contratista por los servicios prestados. En la práctica se denominan comúnmente honorarios; lo cierto es que lo relevante es la periodicidad de esta retribución.

La sentencia citada recoge, mediante el ejercicio de unificación jurisprudencial, las posturas que han sido admitidas de forma pacífica por el alto tribunal de lo contencioso administrativo. En una de ellas, el Consejo de Estado había hecho hincapié en el elemento de la subordinación o dependencia continuada, expresando que

constituye requisito indispensable para demostrar la existencia de una relación de trabajo que el interesado acredite en forma incontrovertible los tres elementos de la

relación laboral, ya aludidos: la prestación personal del servicio, la remuneración respectiva, y en particular la subordinación y dependencia en el desarrollo de una función pública, de modo que no quede duda acerca del desempeño del contratista en las mismas condiciones de cualquier servidor público, siempre y cuando la subordinación continuada que se alega no se enmarque simplemente en una relación de coordinación entre las partes para el desarrollo del contrato, en virtud de las particularidades de la actividad para la cual fue suscrito (Sentencia del 30 de mayo de 2019).

El Consejo de Estado, en la Sentencia de Unificación del 25 de agosto de 2016, hizo énfasis en el tema de la prescripción de los derechos laborales, pero, además, habló de aspectos como la prestación de servicios profesionales que se enmarcan en la actividad misional de la entidad contratante, la permanencia, la equidad o la similitud con relación a los demás empleados de planta.

Una de las novedades de la Sentencia del 19 de septiembre de 2021 es la relacionada con el sentido y alcance del “término estrictamente indispensable”, al que alude el artículo 32.3 de la Ley 80 de 1993. En este orden, se recalca la excepcionalidad y temporalidad de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Ya que la ley no indica cuál es ese término, la providencia señala que, desde una interpretación gramatical, el citado término hace referencia a la necesidad, es decir, a que la labor contratada forzosamente debe realizarse. Por otro lado, desde el aspecto teleológico, indica el fallo en cuestión que deben tenerse en consideración los principios y fines de la contratación estatal. Así las cosas, concluye el Consejo de Estado que el término estrictamente indispensable es el que aparece fijado en la minuta del contrato, sin perjuicio de prórrogas excepcionales para garantizar el cumplimiento del objeto contratado (Sentencia de Unificación del 9 de septiembre de 2021).

En cuanto a la interrupción de los contratos estatales, al momento de la expedición de la sentencia no existía consenso sobre el término que debe transcurrir entre uno y otro contrato para que se presente solución de continuidad, proponiéndose en el fallo un criterio unificador consistente en treinta días hábiles. Lo anterior, atendiendo a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que se refiere a términos amplios o relevantes entre la celebración de diversos contratos de prestación de servicios, pues se ha estimado que menos de un mes debe

considerarse una interrupción aparente o meramente formal (Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 20 de febrero de 2019).

Resulta congruente la posición del alto tribunal de lo contencioso administrativo con las manifestaciones anteriores de la Corte Constitucional, particularmente en la Sentencia C-154 de 1997, en la que señala las diferencias entre la relación laboral y el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión previsto en la Ley 80 de 1993. Así, ha destacado que no es posible

que cada vez que una entidad presente una insuficiencia de personal en su planta, pueda acudir como remedio expedito de la misma al contrato de prestación de servicios a fin de solventar la crisis que se pueda generar; la contratación de personas naturales por prestación de servicios independientes, únicamente, opera cuando para el cumplimiento de los fines estatales la entidad contratante no cuente con el personal de planta que garantice el conocimiento profesional, técnico o científico que se requiere o los conocimientos especializados que se demanden.

No está de más subrayar que la construcción jurisprudencial a la que se ha hecho referencia reposa en el principio de primacía de realidad sobre las formas, como parte integrante de las garantías laborales reconocidas constitucionalmente en el artículo 53 constitucional. Ello quiere decir que lo que tiene relevancia para las autoridades judiciales que conocen de estas controversias es la materialización de circunstancias que entrañan un vínculo subordinante de forma continuada por parte de una persona natural que presta de forma personal sus servicios a una entidad estatal, a cambio de una remuneración económica, sin que importe que a ésta se le dé la denominación de honorarios. Lo anterior, más allá de las formalidades o de la suscripción de un contrato de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión que, en principio, no da lugar al reconocimiento de prestaciones sociales ni genera una relación laboral.

El desarrollo de la jurisprudencia para el reconocimiento de los derechos laborales que se desconocen bajo la apariencia de un contrato de prestación de servicios es plausible. En lo que al Consejo de Estado se refiere, se observa un importante avance con relación al año 2003. En dicha anualidad se produjo la Sentencia del 18 de noviembre con la que se revocó el fallo de primera instancia que accedía a las pretensiones de una demandante y ordenaba el

restablecimiento del derecho reclamado por quien fungió como contratista de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial para realizar labores de aseo. Algunas de las razones de la negativa al reconocimiento de la relación laboral consisten en que, si el personal de planta no es suficiente, la ley permite acudir al contrato de prestación de servicios. Pero, aunque se dé un tratamiento similar al de los empleados públicos, no por ello se configura una relación de subordinación, sino que se trata de una actividad coordinada que sólo puede realizarse en la jornada ordinaria de trabajo. También se sugiere que sólo prosperaría tal reconocimiento si llegara a demostrarse que existía una vacante en la planta de personal para la realización de estas actividades, y aun así se acudió a la figura contractual de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión (Consejo de Estado. Sentencia de Unificación del 18 de noviembre de 2003).

De cualquier forma, el pronunciamiento indicado pareciera apartarse de la verificación de los requisitos que establece la legislación laboral en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, que ha sido el sustento del contrato realidad, como una garantía al reconocimiento de los derechos laborales en razón del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo. El tratamiento que ha dado la jurisprudencia de lo contencioso administrativo en los últimos diez años a aquellos eventos en los que se reclama la declaratoria de existencia de una relación laboral o contrato realidad, no sólo se ajusta de manera más precisa a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, sino que, es afín con el derecho convencional al que se encuentra vinculada Colombia en razón del bloque de constitucionalidad (Corte Constitucional, Sentencia C-171 de 2012). Es del caso citar la Recomendación sobre la relación de trabajo No. 198 de 2006 de la Organización Internacional del Trabajo, en la que se realizan consideraciones sobre la existencia de una relación de trabajo en el numeral 9º en los siguientes términos:

A los fines de la política nacional de protección de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo, la existencia de una relación de trabajo debería determinarse principalmente de acuerdo con los hechos relativos a la ejecución del trabajo y la remuneración del trabajador, sin perjuicio de la manera en que se caracterice la relación en cualquier arreglo contrario, ya sea de carácter contractual o de otra naturaleza, convenido por las partes.

Todas las entidades estatales deben observar los criterios jurisprudenciales imperantes sobre el contrato realidad, así como las garantías constitucionales en materia laboral y el derecho convencional que también ha elaborado reflexiones claras para que los derechos de los trabajadores sean respetados. Estas obligaciones también recaen en la Personería Distrital de Medellín, por lo que bajo esta óptica es posible verificar, con base en los datos y entrevistas obtenidos durante este trabajo investigativo, si durante los años 2022 y 2023 la citada entidad fue observante de las reglas que se han descrito.

3.2. Los riesgos antijurídicos de la Personería Distrital de Medellín en materia contractual

De acuerdo con la Sentencia de Unificación del 9 de septiembre de 2021 del Consejo de Estado que condenó a la Personería de Medellín y sirvió como fundamento para la unificación de la jurisprudencia en relación con la contratación de personas naturales para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, existen criterios claros y demostrables que dan lugar al reconocimiento de una relación laboral con ocasión de la garantía constitucional que emana del principio de la primacía de la realidad sobre las formas. Contando con insumos sobre el contexto contractual de la citada entidad durante los años 2022 y 2023, a continuación, se pretende identificar si es posible que existan riesgos que eventualmente conlleven a la interposición de demandas dirigidas a la declaratoria de la existencia de un contrato realidad.

Según la respuesta brindada por el Área de Gestión Jurídica de la Personería de Medellín, en la actualidad, se tramitan varios procesos por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se debate la existencia de un contrato realidad. Del listado aportado, se evidencia que para el año 2025 no se habían presentado demandas en este sentido frente a hechos acaecidos durante las vigencias 2022 y 2023. Sin embargo, entre el periodo comprendido entre los años 2014 a 2022, se presentaron diecisiete solicitudes de conciliación en materia de reconocimiento de prestaciones sociales por la supuesta existencia de un contrato realidad. Esto permite inferir que, estando aún dentro del término de prescripción de los derechos laborales, es posible que se efectúen otras solicitudes del reconocimiento de una relación laboral y el pago de los correspondientes emolumentos que no se percibieron. Además, como lo indica la misma respuesta, cuando se discuten derechos laborales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no es exigible el requisito de

procedibilidad de la conciliación prejudicial, lo que implica que es factible que se presente la demanda de manera directa ante los jueces competentes.

Habiéndose también informado sobre los procesos judiciales que fueron radicados durante los años 2022 y 2023 en contra de la Personería de Medellín, por parte de quienes fungieron como contratistas de prestación de servicios o de apoyo a la gestión, se pudo identificar en el SAMAI que uno de ellos fue fallado de manera favorable al demandante en el mes de septiembre de 2025, siendo apelado por ambas partes, por lo que es necesario esperar el pronunciamiento de la segunda instancia para definir la controversia. Esta decisión permite advertir que en la Personería Distrital de Medellín se continúan identificando comportamientos que sugieren la existencia de relaciones laborales bajo la apariencia de un contrato de prestación de servicios.

Volviendo a la situación particular acontecida en las vigencias 2022-2023, y atendiendo a los criterios jurisprudenciales que se han establecido para verificar la existencia de un contrato realidad, se recuerda que, efectivamente, durante las anualidades en mención se suscribieron abundantes contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para la realización de funciones misionales así: 166 en el 2022 y 199 en el 2023, en tanto que aquellos que involucraban actividades no misionales fueron 76 y 69, respectivamente.

Claro es que la misionalidad o permanencia de las funciones que se encomiendan a las personas naturales contratistas es uno de los elementos que sugieren la existencia de una relación laboral. Esto, por involucrar una prohibición normativa que data del Decreto 2400 de 1968, artículo 2º, reiterada en el artículo 32 numeral 3º de la Ley 80 de 1993 y, además, porque los fallos de la Corte Constitucional, como sucedió en la Sentencia C-614 de 2009, y el alto tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en la Sentencia de Unificación del 25 de agosto de 2016, han señalado frecuentemente, que debe evitarse la contratación para el ejercicio de funciones permanentes de una entidad pública. La Corte Constitucional se pronuncia

sobre el necesario respeto a la prohibición derivada de las normas constitucionales mencionadas, contratar a través de contrato de prestación de servicios, funciones permanentes y propias del objeto de las entidades privadas o públicas, ya que esta práctica ***“desdibuja el concepto de contrato”*** y ***“porque constituye una burla para***

los derechos laborales de los trabajadores” “pues su incumplimiento genera graves consecuencias administrativas y penales” (Sentencia C-171 de 2012).

Ahora bien, no puede olvidarse que estas limitaciones han sido atenuadas en algunas ocasiones, verbigracia, cuando se demuestra la necesidad de la contratación y la imposibilidad de que estas actividades sean realizadas por el personal de planta. De allí, la importancia de una adecuada sustentación de los estudios previos que soportan la planeación de la contratación. Cuando a pesar de ello, es decir, de la necesidad de contratar, convergen otros aspectos propios de la relación laboral, la sola justificación no resulta suficiente para excusar a la entidad pública del uso indebido de esta figura contractual.

En la Personería de Medellín la planta de personal es insuficiente, por cuanto fue instituida mediante el Acuerdo Municipal 008 en el año 2002, hace ya más de veinte años, lo que implica que no se encuentra a tono con la realidad social del momento. Además, los mismos servidores públicos entrevistados coinciden en que las necesidades de la comunidad que requiere los servicios del Ministerio Público local y las múltiples funciones a cargo de la entidad, demandan amplio personal para atender debidamente estas exigencias. Una planta de cargos de 100 funcionarios, de los cuales 37 son del nivel directivo o asesor, que generalmente no están en contacto con el público ni cumplen las funciones propias de los niveles profesional y asistencial, evidentemente se queda corta, siendo esta una de las razones de la frecuente contratación de personas naturales para la realización de actividades del orden misional o permanente de la entidad.

El Servidor Entrevistado 5, quien ha estado adscrito al proceso de Atención al Público desde el año 2019, informa que, para el inicio de la administración actual en cabeza de Mefi Boset Rave, en el área citada se puede dar una relación de menos de 10 funcionarios públicos y 100 contratistas, aproximadamente. Aclara el entrevistado que, actualmente, el proceso de atención al público y la Unidad Permanente de Derechos Humanos fueron fusionados, de allí que hable de 100 contratistas, indicando que para los años 2022 y 2023, había un número superior de funcionarios en esta área, pero siempre en una medida inferior que el de contratistas. Según la información del SECOP II, para el año 2022 se suscribieron, para atención al público, 18 contratos en el año 2022 y 16 en el 2023, en tanto que para la UPDH

se suscribieron en razón de 21 y 45, respectivamente, cifras que dan cuenta de la veracidad de la información suministrada por el entrevistado.

La situación del proceso de atención al público es una de las más mencionadas por los entrevistados, pues indican que es el área donde se observa, con mayor claridad, un tratamiento similar entre los servidores y los contratistas, hecho que surge principalmente de la necesidad del cumplimiento de un horario. Como señala el Entrevistado 4, no es posible que un contratista apele a su autonomía en el cumplimiento de un objeto contractual dirigido a la atención de los ciudadanos que acuden a las instalaciones de la entidad. Además, indican que los contratistas que allí prestan sus servicios se encuentran sujetos a las instrucciones del personero delegado encargado del proceso, de suerte que, en suma, realizan las mismas funciones y atienden idénticas órdenes que se imparten a los funcionarios. Esto lo expresa con claridad el Servidor Entrevistado 5, pero también lo sostienen los Servidores Entrevistados 2, 3 y 4.

El Contratista Entrevistado 6, quien estuvo vinculado para prestación de servicios profesionales en el área de atención al público el año 2022, debía cumplir un horario semanal de 7:30 a.m. a 5:00 p.m. También manifiesta que, para el almuerzo, tenía restricciones por parte del personero delegado encargado de este proceso, pues sólo permitía el almuerzo en grupos de cinco, unos de doce a doce y media, y otros de doce y media a una de la tarde, explicando que debía cumplir las mismas metas que los servidores, sin que se percibieran diferenciaciones en razón de la vinculación. En palabras del citado entrevistado

uno se siente, como se dice, vulnerable e impotente, usted conociendo como profesional del derecho en qué consiste un contrato de prestación de servicios. Y pues el salario era bueno, pero uno tenía que pagar sus prestaciones sociales y una cantidad de situaciones. Y no poder haber ejercido, por ejemplo, otro contrato en otra entidad o litigando. Pues porque finalmente yo estaba en un área que era atención al público, y atención al público requería estar ahí.

Situaciones como la expuesta denotan el riesgo de la entidad en lo que al trato de los contratistas de prestación de servicios y apoyo a la gestión se refiere. Cuando el objeto contractual implica la realización de actividades que son propias de la actividad misional y las personas naturales contratadas reciben el mismo trato que los servidores, sin un margen

de autonomía visible, es posible que la autoridad judicial considere la existencia de una relación laboral dada la subordinación. Sin embargo, los contratistas entrevistados 1, 2 y 3, quienes fueron vinculados durante la administración 2020-2023, indican que no debían observar un horario y que sólo tenían que cumplir con las metas o actividades propias del objeto contractual. Por ejemplo, la Contratista Entrevistada 3 indica que cuando estaba en el proceso de Gestión Documental debía entregar 30 cajas mensuales digitalizadas, y ella disponía de su tiempo, de manera que, si en 15 días podía cumplir con esto, así lo hacía.

El Contratista Entrevistado 3, manifiesta que, aunque no le exigían cumplir horario, por el objeto contractual que ejecutaba debía acudir frecuentemente a la entidad, por ejemplo, para la prestación del servicio en atención al público, pero indica que nunca sintió que lo trataran igual que a un servidor público. La Contratista Entrevistada 1, informa que iba a la entidad todos los días, salvo durante la pandemia, pero no debía cumplir horario por lo que nunca se sintió en igualdad de condiciones con los servidores públicos. Consideraba, además, que no desarrollaba actividades de índole misional, ya que brindaba apoyo en la oficina de contratación y en la parte financiera.

En contraste, resulta patente el eventual ejercicio de acciones judiciales tendientes a la declaratoria del contrato realidad en el Contratista Entrevistado 4, quien estuvo vinculado para la prestación de servicios profesionales por 17 años con la entidad, incluyendo las anualidades 2022 y 2023, desempeñando sus funciones en la oficina de planeación, en calidad de ingeniero, como apoyo al sistema de gestión de calidad, los planes de acción y los planes operativos. Estima el entrevistado que las actividades desarrolladas por él eran misionales en tanto eran permanentes, de manera que los contratos suscritos eran prácticamente continuos, presentándose en el periodo analizado sólo un corte en el mes de junio de 2022, por un término aproximado de 8 o 9 días. También manifiesta que cumplía horario, pues si bien el asesor encargado del proceso no les decía que debían hacerlo, si llegaba pasadas las 8:00 a.m., le hacía llamados de atención, y lo mismo ocurría si se iba de las instalaciones antes de las 4:00 p.m.

El contratista entrevistado en cuestión, quien ya no se encuentra vinculado con la Personería, también manifestó que tiene intenciones de demandar a la entidad para el pago de las prestaciones que no le fueron reconocidas. Informa que se sintió atropellado al momento de

ser desvinculado ya que durante los más de 17 años que estuvo vinculado con la entidad dio lo mejor de sí, sin hacerse acreedor a ningún llamado de atención. Las manifestaciones de este contratista coinciden con lo expresado por el Servidor Entrevistado 4, quien manifiesta que se presentaba una situación paradójica, pues aunque el personero William Yeffer Vivas Lloreda manifestaba que los contratistas no debían cumplir horario, le molestaba no verlos en los puestos sentados, llegando incluso a presentarse durante la pandemia que los servidores estuvieran trabajando en casa por las medidas de contingencia, mientras que los contratistas debían acudir a las instalaciones para ejecutar la actividad encomendada.

Resulta pertinente recordar que uno de los aspectos tratados en la sentencia de unificación de 2021 es el relacionado con el “término estrictamente indispensable”, expresando que cuando sea necesaria la continuidad de la contratación, por no haberse agotado la necesidad que llevó a contratar, es posible la suscripción de prórrogas u otros contratos, pero se sugiere que debe darse una solución de continuidad de por lo menos treinta días hábiles (Consejo de Estado, Sentencia de Unificación del 9 de septiembre de 2021).

De acuerdo con el Contratista Entrevistado 4, mencionado anteriormente, no pasaba mucho tiempo entre uno y otro contrato. Este hecho se corrobora con otras entrevistas, como en el caso del Servidor Entrevistado 4, quien manifiesta que, en el proceso de atención al público, se evidenciaba una prestación de las actividades de forma consecutiva durante el periodo 2020-2023, e incluso el año 2024, puesto que el saliente personero, William Yeffer Vivas Lloreda, dejó suscritos contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión al momento de terminar su periodo, el 29 de febrero de 2024, para que fueran ejecutados en dicho año.

De la información proveniente del SECOP II, se observan situaciones tales como diversos y continuos contratos que se suscriben con la misma persona natural, para la realización de idéntico objeto, entre los que no transcurren quince días hábiles. Pero también se observan otros en los que, a pesar de contratarse la misma persona para la realización de idéntico objeto, pasaban incluso dos meses, como también manifiesta la Contratista Entrevistada 5.

En suma, aun cuando no puede sostenerse que, por regla general, los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión suscritos entre los años 2022 y 2023 son para la realización de actividades de índole misional o permanente, sí se aprecian bastantes

situaciones particulares en las que se da una continuidad en la suscripción de contratos y prórrogas sin la solución de continuidad de la Sentencia de Unificación del 9 de septiembre de 2021. Según el Servidor Entrevistado 5, adscrito al proceso de atención al público, en la actualidad, ha identificado una tendencia a la rotación de contratistas por diversos procesos o áreas de la entidad, como una manera de evitar la continuidad del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con un mismo objeto en cabeza de la persona natural contratada. Esta estrategia, si bien formalmente pareciera romper con la continuidad, no necesariamente evade la subordinación continua, máxime si se realizan exigencias en el cumplimiento de horarios e impartición de órdenes. Además, la planta de personal de la personería es global, de manera que los servidores pueden ser reubicados en diversos procesos sin que ello modifique la relación laboral con la entidad.

En este contexto, podría afirmarse que, a pesar de la sentencia condenatoria del 2021, durante los años 2022 y 2023, la Personería Distrital de Medellín no adoptó medidas palmarias en lo relacionado con la asignación de actividades de orden misional o permanente, el respeto por la autonomía del contratista, verbigracia en lo relacionado con cumplimiento de horarios, particularmente en aquellos objetos contractuales que no requerían presencia obligatoria en las instalaciones. Tampoco se aprecia rigurosidad en la solución de continuidad entre un contrato y otro, pues tanto la información del SECOP II, como las entrevistas permiten inferir que se presentaron circunstancias que ratifican la existencia de relaciones laborales bajo la apariencia de un contrato de prestación de servicios.

Lo anterior, a pesar de la expedición de la Resolución No. 616 del 5 de septiembre de 2022, que adoptó la política de prevención del daño antijurídico en la personería de Medellín, proponiendo en el manual, como medidas dirigidas a evitar la causación de condenas en contra de la entidad, dar un manejo adecuado a las relaciones contractuales. Por ello compele a los supervisores de los contratos para que sea el contratista quien establezca el tiempo de la ejecución contractual. También se recomienda evitar otorgar permisos, compensación de horas o llamados de atención, sin perjuicio de la posibilidad de exigir el cumplimiento del objeto contratado y la efectividad de las pólizas de ser necesario.

La realidad contractual analizada permite sostener que existe un riesgo moderado de demandas por la contratación de personas naturales para la prestación de servicios

profesionales y de apoyo a la gestión durante los años 2022 y 2023, que involucran actividades misionales o permanentes. Esto por cuanto se presenta una generalizada apreciación de que el trato dado a los contratistas es similar al de los servidores públicos, visualizándose subordinación continuada, tanto por la prolongación del objeto contractual para la realización de funciones propias de los funcionarios, la falta de solución de continuidad, las exigencias en el cumplimiento del horario y de la presencia obligatoria en las instalaciones de la entidad. La prestación personal del servicio es clara en tanto se trata de personas naturales que por sí mismas ejecutan el objeto contractual recibiendo en contraprestación el pago de unos honorarios.

Existiendo supuestos que podrían dar lugar a la declaratoria de relaciones laborales encubiertas, quedaría a la voluntad del contratista ejercer las correspondientes acciones judiciales, pues, aunque 5 de los 6 entrevistados manifestaron que no han pensado en demandar a la entidad, uno de ellos está decidido a proceder en este sentido.

Sobre la prevención del daño antijurídico en el tratamiento de las relaciones contractuales con personas naturales, las políticas establecidas parecen alejarse de la realidad, convirtiéndose en medidas aparentes. Los datos indican que difícilmente se aprecia la autonomía propia de la figura contractual que, siendo de recurrente y necesaria utilización, dadas las demandas de la personería, debería ajustarse a los criterios normativos y jurisprudenciales, especialmente, en aquellos casos en los que el objeto contractual permite su ejecución por fuera de las instalaciones. En lugar de ello, como afirma uno de los entrevistados, se han realizado adecuaciones al interior de la entidad para multiplicar los puestos de trabajo de manera que los contratistas cuenten con escritorios que les permitan desarrollar sus actividades con presencia personal en las sedes de la personería.

Las conductas descritas, aun con la emisión de la Sentencia de Unificación del 9 de septiembre de 2021 del Consejo de Estado, se convierten en fuente de responsabilidad de la entidad en el evento que los contratistas que prestaron servicios profesionales y de apoyo a la gestión durante las vigencias 2022 y 2023 opten por demandar para que se reconozca la existencia de una relación laboral. La materialización eventual de estas acciones podría conllevar erogaciones importantes en caso de que la entidad sea condenada, como ocurrió con la demandante beneficiada con el fallo citado que recibió como restablecimiento del

derecho la suma de \$176.004.623, de acuerdo con la información suministrada por el área de gestión jurídica.

Una mayor conciencia y materialización del propósito de la modalidad contractual establecida por el artículo 32 numeral 3° de la Ley 80 de 1993 y del latente riesgo de decisiones judiciales condenatorias con base en las construcciones jurisprudenciales sobre el contrato realidad se muestra como la única salida plausible para la Personería Distrital de Medellín. No parece sencillo realizar en el corto plazo una reestructuración por razones presupuestales y políticas. Frente al primer aspecto, la información financiera suministrada indica que el presupuesto de la entidad para el año 2022 fue de \$ 26.909.945.352, de los cuales \$ 6.141.572.413 se destinaron al pago de honorarios de contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, es decir, casi un 23% fue utilizado para tales menesteres, para un total de 281 para la vigencia indicada, 166 para la realización de actividades misionales y 115 para no misionales. Un porcentaje similar se ejecutó en el año 2023.

El presupuesto para sufragar los gastos de la planta de personal permanente, es decir, los 100 funcionarios, fue de \$16.342.106.949, llegando a representar el 60% del presupuesto de la entidad, por lo que la creación de nuevos cargos que permitan formalizar estas contrataciones implicaría erogaciones que superan la capacidad financiera de la entidad, máxime si se tiene en consideración el techo fiscal fijado por la Ley 617 de 2000. Adicionalmente, como expresa el Servidor Entrevistado 4, recientemente se efectuó una cotización del costo de un estudio para reestructuración que fue proyectada en \$500.000.000, una suma alta que no incluye el valor de las indemnizaciones en caso de que se supriman algunos cargos para ajustar la planta de personal.

A todo ello, en un segundo punto, se agrega la denominada, por algunos de los servidores entrevistados, falta de voluntad política, que se traduce en el hecho de que al ser la contratación de personas naturales una forma de mover electorado y responder a los compromisos que se adquieren en el contexto de los comicios, difícilmente se avalará por el Concejo, mediante la expedición de un acuerdo distrital, la creación de cargos de carrera que son los que se requieren para atender las demandas de la entidad.

De suerte que, ante estos obstáculos ciertos y concretos, la única vía ajustada a derecho para evitar relaciones laborales encubiertas bajo la apariencia de vínculos contractuales, que

pueden ser objeto de sanciones judiciales concretadas en el pago de las prestaciones que no fueron reconocidas, es que la Personería Distrital de Medellín sea exigente en el trato que debe darse a las personas naturales contratadas para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Debe superarse la concepción patronal que conlleva un trato subordinante frente a los contratistas que requiere la entidad para la realización de su objeto y misión.

De lo contrario puede afectarse el buen nombre de la entidad por no observar de forma irrestricta la normatividad contractual y los criterios jurisprudenciales para evitar el acaecimiento del contrato realidad. Además de las desafortunadas consecuencias presupuestales por las posibles erogaciones en las que deba incurrir la entidad en el evento que las personas naturales que fueron vinculadas como contratistas se resuelvan a solicitar a la autoridad judicial el reconocimiento de sus derechos laborales con fundamento en la primacía de la realidad sobre las formas.

Conclusiones

Los presupuestos normativos y jurisprudenciales imperantes en Colombia permiten diferenciar un contrato estatal de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión de una relación laboral, ya que las características de la relación laboral en las que impera la subordinación técnica, jurídica y económica, se oponen a la autonomía e independencia propia de los contratistas que son personas naturales. En los eventos en que debe decidirse si se está frente a un vínculo contractual o una relación laboral, la jurisprudencia ha aplicado el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formas que involucra el reconocimiento de garantías laborales, por cuanto reconoce que bajo la apariencia de un contrato es posible que se encubra una relación laboral, lo que consecuentemente implica el resarcimiento al contratista que se le dio el trato de un empleado público.

Las prácticas contractuales de la Personería Distrital de Medellín, en materia de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión suscritos durante las vigencias 2022-2023, para el desarrollo de funciones misionales y permanentes, indican que se han configurado los elementos de la relación laboral, por verificarse la continuidad sin solución en cabeza de una persona desarrollando el mismo objeto, el cumplimiento de horario, la exigencia de presencia en la sede, todo esto con prestación personal del servicio y retribución económica consistente

en el pago de honorarios. Estas prácticas de la Personería en el periodo 2022-2023 sugieren que no se adoptaron medidas efectivas y congruentes con las exigencias establecidas en la Sentencia de Unificación del 9 de septiembre de 2021, pues aunque en el manual de prevención del daño antijurídico se hizo mención a conductas que deben observarse para evitar la configuración del contrato realidad, los datos del SECOP II y las entrevistas son indicadores de comportamientos que entrañan las características propias de la relación laboral.

La metodología de investigación socio jurídica con un enfoque mixto fue útil para establecer la realidad contractual de la personería de Medellín en las vigencias 2022-2023, ya que la información cuantitativa suministrada por el SECOP II, las respuestas a las solicitudes de información por parte de la entidad estudiada y las entrevistas de contratistas y servidores vinculados durante dicho periodo, aportaron claridad sobre la existencia de situaciones que apuntan a la existencia de relaciones laborales bajo la apariencia de un contrato de prestación de servicios. La Personería de Medellín debe ajustar sus actuaciones a la normatividad y la jurisprudencia, que ha sido clara y reiterativa al dictaminar la necesidad de racionalización de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con personas naturales en las entidades públicas para la realización de actividades misionales y permanentes, y en su defecto, impartir el tratamiento que corresponde a los contratistas, pues las limitaciones presupuestales de la entidad, indican la restringida posibilidad de reestructuración de la planta de cargos, por lo que deberá seguir acudiendo a esta figura contractual para el cumplimiento de las funciones y tareas encomendadas por la Constitución y la ley.

De no adoptarse medidas adecuadas a las prescripciones normativas y jurisprudenciales, la personería de Medellín puede verse abocada a sentencias condenatorias que reconozcan la existencia de relaciones laborales, pues la sentencia de unificación de 2021, es un referente para futuros casos, y fue sustento de la declaratoria y nulidad y restablecimiento del derecho en un fallo en primera instancia del mes de septiembre de 2025, lo que permite advertir la posibilidad de eventuales demandas y erogaciones presupuestales para el pago de los emolumentos que no se reconocieron durante el aparente vínculo contractual. Sin embargo, hasta que ello no ocurra, en este momento es posible sostener que las prácticas relativas a la contratación de personas naturales para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a

la gestión para el desarrollo de funciones misionales y permanentes a cargo de la personería, dan claros visos del contrato realidad y, por tanto, son violatorias de garantías laborales básicas, lo que implica no sólo un apartamiento de las prerrogativas propias de un estado social de derecho, sino también un riesgo al erario público que se encuentra dispuesto para la satisfacción del interés general y no puede verse afectado por la falta de responsabilidad de los funcionarios que tienen a su cargo la administración de estos dineros.

Este trabajo investigativo no pretendía analizar de forma exhaustiva la normatividad y jurisprudencia sobre el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión y la relación laboral, ni sentar algún tipo de postura dogmática sobre el particular, sino brindar un aporte que resulta novedoso en la medida que permitió identificar en la práctica el impacto de la decisión del Consejo de Estado contenida en la sentencia del 9 de septiembre de 2021, al interior de la entidad que fue la parte vencida en dicho pronunciamiento, recopilándose datos de relevancia durante el período analizado, que evidencian una falta de engranaje de las prescripciones jurisprudenciales en materia del contrato realidad a las actuaciones contractuales para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Estos hallazgos no sólo advierten de los riesgos antijurídicos derivados de este tipo de comportamientos para la personería distrital de Medellín, sino que, propone elementos que pueden ser utilizados por las entidades estatales, para efectuar un debido ajuste de las habituales conductas en materia de contratación de personas naturales. De esta forma se hace una invitación a una sana gestión pública que permita el cumplimiento de los fines estatales y garantice el respeto de los derechos laborales.

Referencias

Normatividad y jurisprudencia

Acuerdo Municipal 08 de 2002. Reforma Organizacional de la Personería de Medellín.

<https://www.personeriamedellin.gov.co>

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de unificación del 18 de noviembre de 2003. Radicado IJ-0039. [MP Nicolás Pájaro Peñaranda].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016. Radicado 0088-15. [MP Carmelo Perdomo Cuéter].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 26 de julio de 2018. Radicado 4912-14. [MP Sandra Lisset Ibarra Vélez].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 30 de mayo de 2019. Radicación 66001233300020130043101(0846-15. [MP Gabriel Valbuena Hernández].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 8 de octubre de 2020. Radicado 2143-19. [MP Carmelo Perdomo Cuéter].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda. Sentencia del 9 de septiembre de 2021. Radicación 05001233300020130114301. [MP Sandra Lisset Ibarra Vélez].

Constitución Política de Colombia [Const.]. Arts. 22, 53, 118, 122 y 123. Julio 7 de 1991 (Colombia)

Corte Constitucional. Sentencia C-154 del 19 de diciembre de 1997. [MP Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional. Sentencia C-614 del 2 de septiembre de 2009. [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

Corte Constitucional. Sentencia C-171 del 7 de marzo de 2012. [MP Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Sentencia del 18 de junio de 2014. Radicación 44191. [MP Clara Cecilia Dueñas Quevedo].

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Sentencia número SL981-2019, de 20 de febrero de 2019.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 31 de agosto de 2017 Caso Lagos del Campo vs. Perú.

Decreto 2400 de 1968. Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones. Artículo 2. Septiembre 19 de 1968. Diario Oficial No. 32.625.

Decreto 723 de 2013, por medio del cual se reglamenta la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios. Abril 15 de 2013. D.O. No. 48762.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52627>

Decreto 1295 de 1994, por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales. 22 de junio de 1994. D.O. No. 41405.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2629>

Ley 80 de 1993. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Octubre 28 de 1993. Diario Oficial No. 41.094.

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>

Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Artículo 178. Junio 2 de 1994. Diario Oficial No. 41.377.

Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Artículo 24. Octubre 6 de 2000. Diario Oficial No. 44.188.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771>

Ley 909 de 2004. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. 23 de septiembre de 2004. D.O. No. 45680.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>

Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184686>

Doctrina

Anitua, G. I. (2009). Notas sobre la metodología de investigaciones empíricas en el derecho. En C. Courtis. *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica* (pp. 299-319). Trotta.

Castrillón Arango, D. (2021). Reflexiones acerca del contrato de prestación de servicios en la Administración pública colombiana y de su indebida utilización: ¿un problema sin solución? *Revista Digital de derecho Administrativo*, (27), 225-258.

<https://doi.org/10.18601/21452946.n27.08>

Celis Vela, D. A. (2022). Las propiedades de la constitución y la justificación de su interpretación especial en el Estado constitucional. *El Ágora USB*, 22(2), 748-767.

<https://doi.org/10.21500/16578031.6266>

Celis Vela, D. A. (2021). *La interpretación de la constitución en el Estado constitucional* [Tesis doctoral, Universidad de Antioquia]. <https://hdl.handle.net/10495/49311>.

De Alba Betancur, L. F. (2023). *El contrato administrativo de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión: análisis de su aplicación en el instituto de deportes y recreación de Medellín durante los años 2021 y 2022*. [Tesis de Maestría, Universidad Autónoma Latinoamericana].

Domínguez, A. & Caicedo, R. (2023) *El contrato de prestación de servicios profesionales: Perspectivas distintivas frente a la vinculación de los servidores públicos en el Estado Colombiano*. [Trabajo de especialización, Universidad Libre].

<https://hdl.handle.net/10901/25923>

- García, X.A. & Romero, K.M. (2021). *El contrato de prestación de servicios en el marco de la legislación contractual colombiana*. [Trabajo de especialización, Universidad Libre]. <https://hdl.handle.net/10901/20204>
- Gómez López, M. y Betancur Corrales, J. F. (2024). Límites presupuestales de las personerías municipales y la vigilancia de la conducta oficial: análisis de medidas legislativas que restringen el control sobre la función pública, *Diálogos de Saberes*, (60), 1-17. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.60.2024.12042>
- Gómez Velásquez, A., & Díaz Díez, C. A. (2019) El contrato de prestación de servicios en el estatuto general de contratación de la administración pública: un tipo contractual de compleja celebración. *Vniversitas*, 68, (139), 1-17. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj139.cpse>
- Lista, C. & Bengala, S. (2016). Reflexiones sobre las estrategias metodológicas de la sociología jurídica. En Guillermo Lariguet (Comp.). *Metodología de la investigación jurídica: propuestas contemporáneas* (pp. 253-263). Editorial Brujas.
- Manrique Reyes, A. (2012). Estatuto del personero municipal. Una guía práctica para la buena gestión de los personeros municipales. 2ª Ed. Instituto de Estudios del Ministerio Público, 84.
- Medellín Cómo Vamos. (2024). Informe de Calidad de Vida de Medellín 2020-2023. <https://www.medellincomovamos.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), Recomendación núm. 198 sobre la relación de trabajo, adoptada el 15 de junio de 2006.
- Personería de Medellín, Manual específico de funciones y competencias laborales. <https://www.personeriamedellin.gov.co/>
- Salazar, J.G. (2021). Criterios jurisprudenciales para identificar la subordinación jurídica en un contrato realidad. *Inciso*, 23, (2), 1-19. <https://doi.org/10.18634/incj.23v.2i.1153>
- Sandoval Quintero, H., & De La Cruz Giraldo, G.N. (2020). Principios constitucionales del derecho laboral administrativo en el ordenamiento

- jurídico colombiano. *Prolegómenos*, 22, (44), 11-34.
<https://doi.org/10.18359/prole.3101>
- Tapasco, J. & Hinestroza, J. (2023). *Análisis del contrato realidad frente al contrato de prestación de servicios a la luz de la sentencia de unificación suj-025-ce-s2-2021*. [Trabajo de especialización, Universidad Libre].
<https://hdl.handle.net/10901/24790>
- Vallecilla-Baena, L.F. (2018). La relación laboral y el contrato de trabajo. En L.A. Diazgranados-Quimbaya, L. F. Vallecilla-Baena, C. M. Diazgranados-Quimbaya, S. Gómez-Escobar, J. D. Montenegro-Timón & J. E. Almanza-Junco. *Derecho laboral en Colombia* (pp. 27-69). Editorial Universidad Católica de Colombia.
<https://hdl.handle.net/10983/23054>
- Vergara Mesa, H. D. (2021). *Instituciones del derecho administrativo laboral*. Universidad de Antioquia.