



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

**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**

LUISA FERNANDA DE ALBA BETANCUR

Autora

Monografía presentada para optar al título
MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

Escuela de Posgrados

Medellín

2023

José Rodrigo Flórez Ruiz

Rector

Universidad Autónoma Latinoamericana

Hernán Darío Aguiar Garcés

Decano

Escuela de Posgrados

Nataly Vargas Ossa

Coordinadora

Maestría en Derecho Administrativo

Dúber Armando Celis Vela

Director de trabajo de grado

Línea de investigación

Instituciones jurídicas y formas de control a la administración pública

Luz Astrid Álvarez Patiño

Dany Steven Gómez Agudelo

Evaluadores

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 en el consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 00 de 0000.

RESUMEN

La contratación estatal constituye el principal instrumento que tiene el Estado para alcanzar sus fines esenciales y procurar tanto la garantía de derechos como el desarrollo o la promoción social. Entre las diversas modalidades que contempla la Ley está el contrato de prestación de servicios. El propósito de esta investigación es analizar el impacto del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para atender necesidades y funciones permanentes en relación con los derechos de los contratistas tomando como referencia el caso del Instituto de Deportes y Recreación de Medellín durante el periodo 2021-2022. Con base en una metodología de carácter socio-jurídico, se demuestra la hipótesis según la cual el uso generalizado del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión vulnera los derechos de los prestadores de servicios, razón por la cual resulta necesario dar aplicación a los mecanismos de protección que están contenidos en el ordenamiento jurídico o en su defecto se debe extender a este tipo contractual el medio de control propio que regula los contratos celebrados bajo la modalidad de selección de contratación directa, con el fin de que cese la vulneración de los derechos y garantías laborales de los contratistas.

PALABRAS CLAVE

Contratación estatal, contrato de prestación de servicios, Instituto de Deportes y Recreación de Medellín, garantía de derechos

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
1. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL DERECHO COLOMBIANO	10
<i>1.1. El contrato administrativo de prestación de servicios: presupuestos y régimen jurídico</i>	11
<i>1.2. Las características específicas del contrato administrativo de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión y modalidades de selección del contratista</i>	19
2. EL USO DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN EN EL INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE MEDELLÍN	27
<i>2.1. Metodología aplicada para la recopilación y el tratamiento de los datos en el Instituto de Deportes y Recreación de Medellín</i>	28
<i>2.2. Las prácticas del Instituto de Deportes y Recreación de Medellín frente al contrato objeto de estudio</i>	34
3. EL IMPACTO DE LAS PRÁCTICAS CONTRACTUALES EN MATERIA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN SOBRE LOS DERECHOS Y LAS GARANTÍAS DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS	58
<i>3.1. La tensión entre el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión y las garantías de los derechos laborales de los prestadores de servicios</i>	59
<i>3.2. Medios de protección que procuran la correcta aplicación del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en la administración pública</i>	66
CONCLUSIONES	73
Referencias	75

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Contratos en general	35
Tabla 2. Contratos administrativos de prestación de servicios	36
Tabla 3. Contratistas 2021-2022	37
Tabla 4. Contratistas INDER	38
Tabla 5. Prestadores de servicios profesionales	38
Tabla 6. Contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión	40
Tabla 7. Total contratistas-contratos	41
Tabla 8. Contratistas y contratos de prestación de servicios 2021-2022	43
Tabla 9. Objetos contractuales 2021-2022	49
Tabla 10. Planta de cargos INDER 2021-2022	52
Tabla 11. Niveles jerárquicos INDER 2021-2022	56

INTRODUCCIÓN

En Colombia, el sector público tiene permitido proveer los empleos mediante la vinculación legal y reglamentaria (Constitución Política de 1991, artículo 122; Decreto 1083 de 2015, artículo 2.2.30.1.1) o el contrato laboral (Decreto 3135 de 1968, artículo 5). En ambos casos se configura una relación laboral, ya sea como empleado público o trabajador oficial. El titular de esta situación jurídica tiene derecho al reconocimiento y pago de salarios y prestaciones sociales, los cuales garantizan unas condiciones mínimas fundamentales de acuerdo con la dignidad de una relación laboral. Tales presupuestos son esenciales en el derecho laboral administrativo para proteger los derechos de los servidores públicos, promover la eficiencia e integridad de la función pública y garantizar la prestación de servicios públicos de alta calidad.

La Ley 80 de 1993, en su artículo 32, consagra los contratos estatales. La contratación estatal constituye el principal instrumento que tiene el Estado para alcanzar sus fines esenciales y procurar tanto la garantía de derechos como el desarrollo o la promoción social. Entre las diversas modalidades que contempla la Ley está el contrato de prestación de servicios, el cual no genera “relación laboral ni prestaciones sociales” (Ley 80 de 1993, artículo 32, numeral 3). Las especies de esta forma de contratación son: el contrato de prestación de servicios profesionales, el contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión y el contrato de prestación de servicios para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales (Consejo de Estado, Sentencia del 2 de diciembre de 2013, rad. 41719). Estas figuras permiten satisfacer necesidades de la administración siempre y cuando no cuente con el personal con los conocimientos especializados o habilidades específicas en la planta de cargos.

A pesar del carácter excepcional de esta figura, son muchos los prestadores de servicios contratados de manera permanente bajo la modalidad del contrato administrativo de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Un caso llamativo está representado por el Instituto de Deportes y Recreación de Medellín (en adelante INDER). A agosto de 2023, esta entidad ha celebrado aproximadamente 1.797 contratos que incluyen los

de prestación de servicios, arrendamiento, comodato, suministro y convenios de apoyo. Entre estos, 1.701 corresponden a contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión: 680 con contratistas que han “prestado sus servicios” a esta entidad durante los años 2020, 2021, 2022 y 2023 (Instituto de Deportes y Recreación de Medellín, 2023). Este hecho justifica que se analice el alcance que tiene el uso del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en dicha entidad pública en aras de conocer los efectos que produce sobre otros bienes protegidos en el ordenamiento jurídico colombiano.

El propósito de esta investigación es analizar el impacto del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión para atender necesidades y funciones permanentes en relación con los derechos de los prestadores de servicios tomando como referencia el caso del INDER durante el periodo 2021-2022. El INDER es la entidad objeto de estudio ya que, a pesar de contar con una planta de cargos, parece que algunos de estos empleos son proveídos con una suerte de permanencia mediante la suscripción de contratos de prestación de servicios. Se estudiarán únicamente los años 2021 y 2022 toda vez que los datos de esos dos años se encuentran consolidados y permiten visualizar, de forma precisa, las variables que se tienen en cuenta para el análisis de datos. Esta información permite constatar la manera como se aplicó este tipo de contrato. No se tendrán en cuenta los datos del año 2023 porque las actividades están en ejecución y, en consecuencia, los resultados son parciales.

En aras de alcanzar este objetivo, la monografía se divide en tres partes: en la primera se aborda el marco normativo del contrato de prestación de servicios con el fin de tener claridad en cuanto a su regulación y aplicación. Esto permite determinar las facultades que le fueron otorgadas a las entidades públicas, el objeto de este tipo de contratos y la forma como deben ser aplicados. En la segunda parte se exponen datos empíricos sobre el uso del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en el INDER. En la tercera se analiza el impacto que puede tener la aplicación generalizada del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con relación a los derechos y garantías laborales de los prestadores de servicios, las formas de protección de los derechos laborales

y los medios de control que se podrían aplicar para realizar la correcta aplicación de esta figura contractual.

La presente investigación aplica una metodología de carácter socio-jurídico. Un trabajo de esta naturaleza centra su atención en los hechos sociales o en las prácticas jurídicas que se tejen a raíz de las normas jurídicas. Por tanto, aplica modelos propios de la sociología del derecho. Los principales modelos de la investigación en este ámbito son el positivista, el comprensivo o interpretativo y el crítico (Lista y Begala, 2016). Por esta razón, esta disciplina “asume que es posible describir y explicar, comprender e interpretar o conocer y transformar los fenómenos sociales” (Celis Vela, 2023, p. 29) relacionados con instituciones jurídicas. En este caso, “los textos, prácticas e instituciones jurídicas se analizan e investigan en su contexto de producción y acción, como fenómenos socialmente construidos que no son tomados por dados” (Lista y Begala, 2016, p. 253).

En los términos previamente señalados, el objeto de investigación está constituido por las prácticas del INDER respecto del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. La idea es determinar, a partir de datos empíricos, qué incidencia tiene el uso de esta figura respecto de bienes que el ordenamiento jurídico colombiano garantiza a quienes prestan un servicio. La investigación empírica es “una forma de integrar y de apropiarse de la realidad” (Anitua, 2006, p. 302) con el fin de conocerla y, una vez diagnosticada la situación objeto de estudio, proponer la aplicación de controles o recordar los medios de protección de los derechos y garantías con los que cuentan las personas que contribuyen al cumplimiento de los fines del Estado.

El enfoque metodológico aplicado es mixto. La investigación tiene un carácter cualitativo porque se lleva a cabo una interpretación de las fuentes del derecho y un análisis crítico de los datos recolectados a partir de la revisión de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión celebrados por el INDER entre los años 2021-2022. Así, se pueden observar cuáles son las consecuencias que se derivan del uso de este tipo de contratos en relación con los prestadores de un servicio. Lo anterior teniendo en cuenta que el enfoque cualitativo emplea técnicas como “la observación, la entrevista y los grupos

focales” (Piza Burgos, Amaiquema Márquez y Beltrán Baquerizo, 2019) que, además, puede complementarse con encuestas y una interpretación evaluativa de los datos.

El enfoque es cuantitativo toda vez que se pretende realizar la sustracción y análisis de los datos correspondientes al número de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, el número de contratistas y la permanencia de los prestadores de servicios en la institución durante los años 2021-2022. Este modelo presupone que el objeto de estudio es “susceptible de observación, medición y control experimental mediante la aplicación de las matemáticas y la estadística” (Lista y Begala, 2016). Los datos empíricos se obtienen a través de algunas encuestas y del sistema de gestión de la información contractual que reposa en la página web del INDER de Medellín y, además, son tratados de manera cuantitativa para identificar prácticas contractuales dominantes.

Las variables que se analizan son el objeto contractual y la frecuencia. El objeto contractual alude al servicio que fue contratado con el fin de visualizar si se celebraron varios contratos con el mismo prestador de servicios. La frecuencia permite conocer la cantidad de contratos que se celebraron con un solo contratista a pesar de que esta es una figura excepcional y temporal. Así, es posible realizar un análisis juicioso de la forma en la que se le dio aplicación por parte del INDER a este tipo de contratos durante los años 2021 y 2022.

La hipótesis que se pretende demostrar plantea que el uso generalizado del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión vulnera los derechos de los prestadores de servicios, razón por la cual resulta necesario dar aplicación a los mecanismos de protección que están contenidos en el ordenamiento jurídico o en su defecto se deberá extender a este tipo contractual el medio de control propio que regula los contratos celebrados bajo la modalidad de selección de contratación directa, con el fin de que cese la vulneración de los derechos y garantías laborales de los contratistas.

CAPÍTULO I

1. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN EL DERECHO COLOMBIANO

Los problemas en la aplicación del contrato administrativo de prestación de servicios en entidades públicas pueden explicarse por factores como la complejidad, los cambios normativos o los vacíos de las normas que rigen este tipo de instituciones jurídicas. Esto puede impedir que se identifique plenamente cuándo y cómo aplicar correctamente los contratos de prestación de servicios. La falta de capacitación del personal encargado de la contratación en relación con las regulaciones y procedimientos de contratación podría desembocar en malinterpretaciones o inadecuadas prácticas en la aplicación de los contratos. Además, la falta de supervisión efectiva o de controles internos y externos puede incentivar a que las entidades apliquen contratos de manera incorrecta o abusiva.

El objetivo de este capítulo es determinar, a partir del estudio de la regulación normativa del contrato de prestación de servicios, el marco conceptual y jurídico que tiene esta figura. Del mismo modo, se analizan las condiciones que deben tener en cuenta las entidades públicas a la hora de suscribir tales instrumentos. La finalidad es comprender si existen factores que permitan evaluar la correcta o incorrecta aplicación del contrato de prestación de servicios de cara a los elementos esenciales que procuran su aplicación eficiente e íntegra.

El apartado se divide en dos secciones: la primera aborda la normatividad colombiana que regula lo relacionado con el contrato administrativo de prestación de servicios y las características de este modelo, entre ellas la excepcionalidad y la temporalidad. La segunda se ocupa de enunciar las especies del contrato de prestación de servicios, siendo estas, las de servicios profesionales, de apoyo a la gestión y de ejecución de trabajos artísticos, realizando especial énfasis en las dos primeras. Así mismo se aborda la modalidad de selección del contratista, lo que permitirá comprender mejor la institución y la manera como debe aplicarse.

1.1. El contrato administrativo de prestación de servicios: presupuestos y régimen jurídico

La evolución normativa del contrato administrativo de prestación de servicios en Colombia se ha desarrollado a lo largo de varias décadas y ha sido influenciada por cambios en la legislación y la jurisprudencia. A continuación, se detallan las principales normas que regularon este tipo de contratos con anterioridad a la expedición de la Ley 80 de 1993. La primera manifestación del contrato de prestación de servicios en la administración pública se encuentra consagrada en la Ley 3 de 1930. Tales disposiciones normativas le concedían la facultad al poder ejecutivo, siempre que lo considerara conveniente, de contratar bajo esta modalidad a personas por su carácter de “expertos o consejeros técnicos” con la finalidad de tener una mejor organización en el sector público (Ley 3 de 1930, artículo 5). Sin embargo, esta Ley no reguló específicamente el contrato administrativo de prestación de servicios en Colombia, sino que estableció algunas disposiciones relacionadas con la contratación de las entidades públicas en el país.

Los decretos 2400 de 1968, 150 de 1976 y 222 de 1983 establecen disposiciones generales sobre el contrato administrativo de prestación de servicios y otras materias. No obstante, carecen de detalles sobre las características y procedimientos específicos para la celebración de este instrumento. En Colombia, la regulación detallada de los contratos administrativos de prestación de servicios está contenida principalmente en la Ley 80 de 1993. En una perspectiva histórica, una de las primeras definiciones del contrato de prestación de servicios se encuentra consagrada en el Decreto 150 de 1976, artículo 138, y en el Decreto 222 de 1983, artículo 163, donde se dispuso que el contrato administrativo de prestación de servicios es aquel celebrado con personas naturales o jurídicas para desarrollar actividades relacionadas con la atención de los negocios o el cumplimiento de las funciones de la entidad contratante, cuando no se puedan cumplir con personal de planta.

En cuanto a algunas de las características particulares de este tipo de contratos, los decretos 2400 de 1968, 150 de 1976 y 222 de 1983, señalan que la aplicación de este modelo debía celebrarse con personas naturales o jurídicas. Por su parte, el Decreto 2400 de 1968 establece

las normas específicas que rigen la celebración de contratos de prestación de servicios personales y, en particular, señala que son aplicables en la contratación de personas naturales para realizar actividades específicas. A su vez, el Decreto 150 de 1976 hace alusión a la posibilidad de suscribir el contrato de prestación de servicios no solo con personas naturales, sino también con personas jurídicas. En relación con lo dispuesto en el Decreto 150 de 1976, el Decreto 222 de 1983, de igual forma, permite la suscripción del contrato de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas.

Frente a los servicios específicos que se pueden prestar por medio de esta modalidad contractual, el Decreto 150 de 1976 dispuso que estos pueden ser los de “asesoría o asistencia de cualquier clase; realización de estudios, distintos de los de obras públicas; representación judicial y rendición de conceptos” (Decreto 150 de 1976, artículo 139). El Decreto 222 de 1983 adiciona otros servicios específicos que se pueden prestar bajo esta modalidad contractual, los cuales son: los “servicios de salud distintos de los que celebren las entidades de previsión social, edición, publicidad, sistemas de información y servicios de procesamiento de datos, agenciamiento de aduanas, vigilancia, aseo, mantenimiento y reparación de maquinaria, equipos, instalaciones y similares” (Decreto 222 de 1983, artículo 164).

El Decreto 2400 de 1968 limita la utilización permanente del contrato de prestación de servicios. En particular, indica que “para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones” (Decreto 2400 de 1968, Artículo 2). Los decretos 150 de 1976, inciso final del artículo 140, y 222 de 1983, artículo 165, disponen que este tipo de contratos no puede exceder los 5 años. El Decreto 222 de 1983 entiende incluidas las prórrogas en el plazo. Esto, con el fin de adquirir y utilizar conocimientos especializados y habilidades de naturaleza técnica. Además, incluye los de carácter científico (Decreto 222 de 1983, artículo 165). Aquí empieza a destacarse el carácter excepcional del contrato de prestación de servicios.

Hasta el día de hoy, el contrato de prestación de servicios sólo puede ser celebrado en situaciones o circunstancias específicas, en las cuales la naturaleza del trabajo o servicio a realizar así lo justifiquen. Esta figura contractual también excluye el pago de prestaciones sociales de conformidad con lo consagrado en el Decreto 150 de 1976, artículo 141, y el Decreto 222 de 1983, artículo 167. Ninguno de los decretos antes mencionados considera contratos de prestación de servicios los de trabajo.

La norma que actualmente regula el contrato de prestación de servicios es la Ley 80 de 1993, conocida como el “Estatuto General de la Contratación Pública en Colombia”. Esta Ley establece las reglas y los principios que rigen los contratos estatales, siendo un hito importante en la regulación de los contratos de prestación de servicios, los cuales se caracterizan por la autonomía del contratista y su responsabilidad directa en la ejecución del objeto contractual. Dicha Ley define al contrato administrativo de prestación de servicios como aquel que “celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados” (Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 3).

En la definición del contrato consagrada en los decretos 150 de 1976 y 222 de 1983 se puede observar un cambio en la redacción sin que se modifique la esencia de lo que debe entenderse por este tipo de contrato. La Ley 80 de 1993 limita este contrato a aquel que sólo puede celebrarse con personas naturales, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 2400 de 1968. Además, excluye el pago de prestaciones sociales, reiterando que, en ningún caso, estos contratos generan relación laboral, siguiendo la misma línea de lo regulado en el Decreto 150 de 1976, artículo 141, y en el Decreto 222 de 1983, artículo 167. También debe celebrarse por “el término estrictamente indispensable” (Ley 80 de 1993, artículo 32) a diferencia de lo regulado en los decretos anteriores.

Hay otras normas que complementan y detallan la regulación de este tipo contractual, distintas a la Ley 80 de 1993. Entre ellas cabe resaltar las siguientes: i) la Constitución Política de 1991 establece los principios y valores que debe regir la contratación pública en

Colombia tales como la transparencia, la eficiencia, la economía, la responsabilidad y la equidad; ii) el Decreto 1082 de 2015 reglamenta la contratación pública en Colombia y establece los procedimientos y requisitos específicos para la celebración de contratos administrativos de prestación de servicios; iii) la Ley 1150 de 2007 introduce los principios de “eficiencia, publicidad, planeación, selección objetiva, concurrencia y libre competencia económica” como pilares de la contratación pública; iv) la Ley 1474 de 2011 establece medidas para garantizar la transparencia, la probidad y la eficiencia en la contratación pública en Colombia, incluyendo la creación de un sistema de control interno en las entidades estatales y la implementación de mecanismos de prevención y control de la corrupción.

La regulación de los contratos administrativos de prestación de servicios puede seguir evolucionando con el tiempo, en respuesta a las demandas cambiantes de la administración pública y a consideraciones legales o políticas. Es importante que las entidades estatales y los contratistas conozcan y cumplan con estas normas para garantizar la transparencia, la eficiencia y la legalidad en la contratación pública. En el régimen vigente, el contrato administrativo de prestación de servicios tiene varias características que lo diferencian de otros tipos de contratos. Estas son:

1. Es un contrato típico porque goza de una denominación y regulación en el ordenamiento jurídico colombiano (Gómez y Díaz, 2019, p. 5). El contrato administrativo de prestación de servicios está regulado principalmente en el Estatuto General de Contratación de la administración pública, Ley 80 de 1993. Además, como fue señalado anteriormente, existen otras normas y regulaciones que complementan y detallan aspectos específicos de estos contratos.

2. Es una figura temporal. Este tipo de contrato debe celebrarse por el “término estrictamente indispensable” puesto que, cuando se suscribe el contrato administrativo de prestación de servicios “con personas naturales, no puede concatenarse indefinidamente en el tiempo” (Consejo de Estado, Sentencia del 10 de marzo de 2022, rad. 5319). Por esta razón, “si la entidad estatal observa que las actividades que desempeña el contratista se tornan ordinarias y permanentes, debe crear el empleo en la planta de personal” (Gómez y Díaz, 2019, p. 9).

El Consejo de Estado dispuso que el término “estrictamente indispensable” hace alusión al plazo pactado en el contrato de prestación de servicios, el cual fue estipulado de conformidad con los estudios previos y, además, es suficiente para que el contratista cumpla con las obligaciones y el objeto del contrato. Este se podrá prorrogar de manera excepcional con el fin de cumplir con su objeto. La temporalidad del contrato de prestación de servicios está dada por lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 donde se indica que el contrato administrativo de prestación de servicios deberá ser celebrado únicamente por el “término estrictamente indispensable”, esto es, por un período específico y limitado (Consejo de Estado, Sentencia del 09 de septiembre de 2021, rad. 1317).

La temporalidad está directamente relacionada con la duración necesaria para cumplir con la labor o el servicio encomendado y se extingue automáticamente se cumple el objeto del contrato. Cabe resaltar que el artículo 17 de la Ley 790 de 2002 prohíbe la celebración de los contratos de prestación de servicios para cumplir de forma permanente las funciones propias de los cargos de planta.

3. Es un instrumento de carácter excepcional porque se condiciona su ejecución a un “término estrictamente indispensable” para prestar el servicio a la administración pública “de modo que el contratista no se convierta, materialmente, en un empleado más de la entidad, sino que únicamente esté durante el tiempo en que deba responder por sus productos contractuales” (Gómez y Díaz, 2019, p. 9). Sólo debe celebrarse para “desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad” (Consejo de Estado, Sentencia del 10 de marzo de 2022, rad. 5319) y en aquellos eventos en que las funciones propias de la entidad no puedan ser desarrolladas por el personal de planta, o cuando se requiera la vinculación de personas con conocimientos especializados (Corte constitucional, Sentencia del 3 de marzo de 1998, rad. 147058).

El carácter excepcional del contrato administrativo de prestación de servicios es fundamental puesto que, no es dable que una entidad estatal supla de manera definitiva funciones misionales o permanentes en las entidades públicas, suscribiendo contratos de prestación de

servicios, pues de ser así, se estaría ante otra forma de contratación (Consejo de Estado, Sentencia del 10 de marzo de 2022, rad. 5319).

4. Es posible suscribirlo con personas naturales o jurídicas. Mediante la utilización de esta modalidad contractual está permitida la vinculación de personas naturales o jurídicas siempre y cuando las actividades para las que se les solicite “no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados” (artículo 32, Ley 80 de 1993). Ésta última disposición se aplica únicamente a la celebración de contratos de prestación de servicios con personas naturales, no sólo porque la norma así lo prevé literalmente, sino porque tal regulación pretende evitar que, a través de estos contratos, se configuren “nóminas paralelas”, es decir, cargas económicas adicionales para las instituciones públicas que surgen de la duplicación de cargos a raíz de la celebración de contratos de prestación de servicios con personas naturales (Gómez y Díaz, 2019, p. 6).

5. Es un contrato donde prima la autonomía e independencia técnica y científica del contratista a la hora de desempeñar su función. Está prohibida la “subordinación continuada del contratista, es decir, este debe actuar como sujeto autónomo e independiente bajo los términos del contrato y de la ley contractual” (Consejo de Estado, Sentencia del 10 de marzo de 2022, rad. 5319). Con relación a la autonomía de los prestadores de servicio debe entenderse que solo “mientras no exista subordinación o dependencia de la persona natural se está en presencia del contrato de prestación de servicios” (Matallana Camacho, 2015, p. 792).

6. Es una figura cuya remuneración tiene lugar mediante los honorarios. Los contratistas por prestación de servicios reciben una contraprestación económica que tiene un carácter bien sea fijo o periódico denominado honorarios (Consejo de Estado, Sentencia del 09 de septiembre de 2021, rad. 1317). Estos son el componente financiero que establece la remuneración que recibirá el prestador de servicios por llevar a cabo el trabajo o la tarea específica para la entidad estatal. Los honorarios son una parte esencial del contrato y deben ser claramente definidos en términos de cantidad y método de pago. A su vez, son determinados en función de diversos factores como la naturaleza y complejidad de los servicios a prestar, el tiempo necesario para realizarlos, la experiencia del contratista y las

tarifas o precios de mercado para servicios similares. Las entidades estatales están obligadas a cancelar como contraprestación económica solamente “los honorarios, sin las cargas salariales propias de la relación laboral” (Pino Ricci, 2005, p. 430).

7. En este tipo de contrato no se genera ninguna relación laboral, por ende, no hay lugar al pago de prestaciones sociales. Los contratos administrativos de prestación de servicios y los contratos de trabajo son dos tipos contractuales que difieren significativamente en términos de la naturaleza de la relación, los derechos y las obligaciones de las partes involucradas y las implicaciones legales. Para que se cumplan los presupuestos de un contrato de trabajo se requiere que se configuren los elementos esenciales de esta, los cuales son: la prestación personal de servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración. Respecto de los contratos administrativos de prestación de servicios la actividad se desarrolla de manera independiente, sin subordinación laboral (Corte Constitucional, Sentencia C-154 de 1997).

En el contrato administrativo de prestación de servicios la relación entre el prestador de servicios y la entidad contratante es de carácter civil o mercantil, sin establecerse una relación laboral típica entre empleador y empleado. El contratista se considera una persona independiente o autónoma. Esto significa que no está subordinada a la entidad pública a la que presta sus servicios en términos de control sobre su trabajo. Los prestadores de servicios suelen tener más flexibilidad en cuanto a horarios y lugar de trabajo. Pueden establecer sus propios horarios y trabajar desde su propia ubicación. Los contratistas reciben un pago denominado honorarios por los servicios específicos que prestan, los cuales no constituyen salario. Además, no tienen derecho a vacaciones pagadas, seguridad social, indemnización por despido, sindicalización o los demás beneficios laborales.

La relación que surge de un contrato de trabajo es una relación laboral típica entre empleador y empleado. El empleador contrata al empleado para trabajar bajo su supervisión y dirección. Este tiene la autoridad para establecer horarios, tareas y métodos de trabajo. Los empleados suelen recibir un salario fijo, independientemente del trabajo o proyectos específicos que realicen. Los empleados tienen derechos laborales y beneficios, como vacaciones pagadas, seguridad social, indemnización por despido y otros beneficios laborales.

En la doctrina se destacan las diferencias significativas entre el contrato de prestación de servicios y el contrato laboral. El contrato estatal de prestación de servicios se utiliza exclusivamente para funciones temporales, y las prestaciones sociales no están permitidas, a diferencia del contrato laboral donde son una parte esencial. Además, la relación laboral bajo un contrato de trabajo se caracteriza por una continua subordinación y dependencia, mientras que en el contrato de prestación de servicios, que se considera una relación no laboral o de trabajo autónomo, el contratista disfruta de un nivel considerable de autonomía en aspectos técnicos, científicos o profesionales (Younes Moreno, 2013). La Corte Constitucional, en su Sentencia C-154 de 1997, establece que la diferencia esencial entre el contrato laboral y el contrato de prestación de servicios radica en la existencia del elemento de subordinación o dependencia.

Así las cosas, el contrato estatal de prestación de servicios en Colombia es una figura para contratar servicios con personas naturales o jurídicas, la cual tiene por “objeto realizar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de una entidad pública, por el término estrictamente indispensable, cuando ellas no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados” (Rico Puerta, 2018, p. 258). Este contrato busca fortalecer la gestión administrativa brindando una especie de soporte a las entidades públicas para el cumplimiento de sus propósitos y finalidades. En síntesis,

[s]on, pues, finalmente notas propias del contrato de prestación de servicios: la presencia de un margen amplio de autonomía; la ausencia de subordinación; la previsión de emolumentos u honorarios como contraprestación al servicio; la imposibilidad de pactar prestaciones sociales, y, ante todo, la existencia de un régimen jurídico de derecho administrativo que les es aplicable en su formación, ejecución y finalización” (Villegas Arbeláez, 2008).

1.2. Las características específicas del contrato administrativo de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión y modalidades de selección del contratista

Los contratos estatales no constituyen un objetivo en sí mismo; más bien, se consideran un medio para adquirir bienes y servicios que son necesarios para cumplir con los propósitos del Estado. La decisión de celebrar o no un contrato no se toma de manera arbitraria, sino que está condicionada por la necesidad del servicio y sigue un proceso objetivo de selección del contratista. El procedimiento de elección del contratista está normado por el artículo 29 de la Ley 80 de 1993, el cual establece la obligación de llevar a cabo una selección imparcial. Esto implica la aceptación de la oferta que resulte más ventajosa para la entidad y que se ajuste a sus objetivos, sin considerar afectos personales o intereses, y evitando cualquier forma de influencia subjetiva. Según lo dispuesto en el numeral 4, inciso h, del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el contrato estatal de prestación de servicios se considera una categoría general, que abarca específicamente los contratos de prestación de servicios profesionales, los de apoyo a la gestión, así como los contratos de prestación de servicios destinados a la realización de trabajos artísticos.

Los contratos de prestación de servicios destinados a la realización de trabajos artísticos cuentan con dos elementos fundamentales: en primer lugar, su propósito es la ejecución de tareas artísticas y, en segundo lugar, estas actividades solo pueden ser confiadas a individuos específicos (Matallana Camacho, 2015, p. 809). Por su parte, el Consejo de Estado indicó que, en esta clasificación, se incluyen los contratos que abarcan tareas que se relacionan con el conjunto de obras creadas por seres humanos que transmiten una perspectiva única del mundo, ya sea basada en la realidad o en la imaginación, y que solo pueden ser llevadas a cabo por personas específicas, lo que conlleva a que el contratista deba ser un artista. Los contratos de prestación de servicios destinados a la realización de trabajos artísticos contribuyen a la creación de un legado artístico. Esto se debe a que dicha labor es llevada a cabo por individuos que, gracias a sus características distintivas, habilidades sobresalientes y destacadas aptitudes en el ámbito artístico, se destacan de manera excepcional a nivel nacional o internacional. Este reconocimiento se fundamenta en el conocimiento de las técnicas artísticas que emplean (Consejo de Estado, Sentencia del 2 de diciembre de 2013,

rad. 41719) restringiéndose la utilización de este tipo contractual a la asignación de trabajos artísticos que deban llevarse a cabo exclusivamente por individuos específicos con habilidades artísticas.

El contrato administrativo de prestación de servicios profesionales se refiere a todos aquellos contratos cuyo propósito está claramente definido por la realización de tareas identificables e intangibles que involucran la ejecución de un esfuerzo o actividad destinada a atender las necesidades de entidades estatales en lo que respecta a su gestión administrativa o funcionamiento. Estos contratos pueden implicar el acompañamiento, apoyo o respaldo de entidades, así como la ejecución de nuevas actividades con el fin de fortalecer el funcionamiento o la gestión administrativa utilizando conocimientos especializados. Todo esto, por supuesto, está sujeto a que estas actividades sean realizadas por individuos que, de acuerdo con la ley, se consideren profesionales en el campo correspondiente (Matallana Camacho, 2015, p. 809). Los contratos de prestación de servicios profesionales corresponden a aquellos en los cuales las personas se dedican de manera especializada a una profesión u oficio, ya sea de naturaleza intelectual o práctica (Matallana Camacho, 2015, p. 987). La decisión de celebrar este tipo de contrato se basa únicamente en las cualidades profesionales del individuo que la entidad estatal pretenda contratar, sin que la cuantía desempeñe un papel relevante en esta elección (Matallana Camacho, 2015, p. 792). El Consejo de Estado estableció que este tipo de contrato se distingue por requerir un conocimiento intelectual especializado, esto es, “el saber profesional” (Consejo de Estado, Sentencia del 2 de diciembre de 2013, rad. 41719).

El contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión se celebra con el fin de desarrollar actividades operativas, logísticas, intelectivas o asistenciales “en aquellos casos en donde las necesidades de la Administración no demanden la presencia de personal profesional” (Consejo de Estado, Sentencia del 2 de diciembre de 2013, rad. 41719). La prestación de servicios de apoyo a la gestión se define por no requerir la participación de profesionales o conocimientos altamente especializados. En otras palabras, abarca cualquier actividad identificable e intangible que claramente sea necesaria para una entidad estatal y que implique un esfuerzo o acción técnica, operativa o logística. Esto tiene como finalidad

satisfacer las necesidades de las entidades estatales en términos de gestión administrativa o funcionamiento, pero sin necesitar conocimientos profesionales o especializados esenciales para su realización (Matallana Camacho, 2015, p. 807). Estos últimos, como se ha señalado previamente, se reservan exclusivamente para los contratos de prestación de servicios profesionales y no son un requisito esencial en los contratos de apoyo a la gestión.

El contrato administrativo de prestación de servicios de apoyo a la gestión es utilizado por una entidad pública cuando necesita contratar servicios de apoyo o asistencia técnica para el desarrollo de su gestión administrativa. Estos servicios pueden incluir actividades como archivo, digitalización de documentos, servicios de secretaría, servicios de mantenimiento, entre otros. El Consejo de Estado determinó que este tipo de contrato abarca actividades identificables e intangibles en su objeto contractual. Su celebración es apropiada en situaciones en las cuales las necesidades de la administración no exigen la presencia de personal con formación profesional. Aunque también involucra un componente de actividad intelectual, esta se circunscribe a un conocimiento técnico específico. Además, puede comprender actividades que requieren un esfuerzo físico o mecánico y en las cuales no se necesita personal profesional. En el ámbito de su objeto contractual, puede abarcar actividades operativas, logísticas o de asistencia, siempre que cumpla con los requisitos previamente establecidos y sea coherente con las necesidades de la administración y el principio de planeación (Consejo de Estado, Sentencia del 2 de diciembre de 2013, rad. 41719)

Los contratos de prestación de servicios mencionados con antelación solo podrán ser celebrados en situaciones en las cuales no se cuente con personal de planta con las habilidades necesarias para llevar a cabo la tarea. No es posible celebrar estos contratos cuando ya exista una relación contractual que tenga el mismo objeto. Los contratos de prestación de servicios profesionales tienen un carácter predominantemente intelectual, ya que las actividades de esta naturaleza representan una característica inherente a este tipo de contrato. Por lo tanto, es necesario distinguir entre los contratos de prestación de servicios profesionales y los de apoyo a la gestión según la actividad principal. En resumen, si se requieren conocimientos profesionales, el contrato se clasificará como prestación de servicios profesionales; de lo

contrario, se considerará de apoyo a la gestión. Ambos tipos de contratos pertenecen al género de prestación de servicios y pueden ser celebrados directamente, sin necesidad de un proceso de licitación pública.

Los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión deben cumplir con los principios de transparencia, economía, selección objetiva y eficiencia establecidos en la Ley, puesto que las entidades públicas están obligadas a seguir los procedimientos de selección y contratación establecidos para garantizar la legalidad y la transparencia en el proceso de contratación. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que, en ambas modalidades de contratación, los derechos laborales de los contratistas están protegidos por la legislación laboral colombiana, y es responsabilidad de la entidad pública asegurar que se respeten dichos derechos.

En otras palabras, los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión son una de las formas temporales y excepcionales a través de las cuales los particulares, considerados como profesionales (contrato de prestación de servicios profesional), o no profesionales (contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión) llevan a cabo actividades operativas, logísticas o asistenciales, con el fin de satisfacer necesidades especiales de la administración o funcionamiento de una entidad pública, siempre y cuando no se cuente con personal de planta o que tenga los conocimientos especializados que se requieran.

En congruencia con la Ley 80 de 1993 se expidió la Ley 1150 de 2007. Esta normatividad, en relación con el contrato de prestación de servicios, dispone, en su artículo 2 numeral 4, literal h que: “los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, entre otros, podrán suscribirse bajo la modalidad de selección de contratación directa”. La contratación directa y el contrato administrativo de prestación de servicios son dos conceptos relacionados dentro del marco de la contratación pública en Colombia, pero representan situaciones diferentes.

La contratación directa se refiere a un procedimiento de contratación en el cual una entidad del sector público selecciona directamente a un contratista sin realizar un proceso de licitación o concurso público. El contrato administrativo de prestación de servicios es un tipo de contrato utilizado en la contratación pública, dentro de la modalidad de contratación directa, para la prestación de servicios específicos. Este tipo de contrato se celebra entre una entidad del sector público y una persona natural o jurídica que presta servicios especializados, técnicos, profesionales o de consultoría. En resumen, la contratación directa es un procedimiento utilizado para seleccionar directamente a un contratista sin realizar una licitación, mientras que el contrato administrativo de prestación de servicios es un tipo de contrato utilizado en la contratación pública para la prestación de servicios específicos.

Resulta necesario precisar que, en Colombia, las modalidades de selección de contratistas están reguladas por la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 del 2012 y el Decreto 1082 de 2015. Estas disposiciones establecen el marco legal que regula el actuar de las entidades públicas en lo relacionado con la contratación pública. Conforme a lo preceptuado en la legislación anteriormente relacionada, las entidades públicas están obligadas a seleccionar a los contratistas a través de la licitación pública, el concurso de méritos, la selección abreviada, el contrato de mínima cuantía o la contratación directa.

La licitación pública es el proceso mediante el cual la administración hace una convocatoria abierta a personas que cumplan con todos los requisitos y capacidades requeridos para celebrar un contrato. El objetivo es permitir que presenten propuestas en igualdad de condiciones, siempre que los licitantes cumplan con los requisitos establecidos en los términos de referencia. De esta manera, la administración puede seleccionar la oferta más beneficiosa (Matallana Camacho, 2015, p. 583). Este tipo de contrato está regulado por el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.1.1 del Decreto 1082 de 2015. Es la modalidad de selección más utilizada en Colombia y puede considerarse, según lo dispuesto en el Manual de contratación del Departamento Administrativo de la Función Pública (2021) como “la regla general en la contratación pública” buscando así garantizar la transparencia, la igualdad de oportunidades y la eficiencia en la asignación de recursos públicos. Mediante la utilización de esta

modalidad contractual, las entidades públicas buscan contratar bienes, obras o servicios a través de un procedimiento de competencia abierta y transparente en el que cualquier interesado puede participar, realizando la selección del contratista con base en criterios objetivos y preestablecidos.

En el concurso de méritos se evalúan los méritos, habilidades y capacidades de los participantes. Esta es una modalidad de selección de contratistas utilizada para contratos de prestación de servicios profesionales y consultoría. Mediante esta modalidad contractual se busca valorar la capacidad y experiencia de los participantes, más allá del aspecto económico. Se selecciona al contratista que ofrezca las mejores cualidades profesionales y técnicas para llevar a cabo el contrato. Esta modalidad de selección está consagrada en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015.

La selección abreviada está regulada en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.2.1 del Decreto Nacional 1082 de 2015. Esta modalidad busca agilizar el proceso de contratación en situaciones específicas y contratos de menor cuantía, manteniendo la competencia y la transparencia en la selección de contratistas. Se trata de la modalidad diseñada para situaciones en las cuales, debido a las particularidades del objeto a contratar, la finalidad del bien, obra o servicio, las circunstancias de la contratación o su valor, es necesario llevar a cabo procesos simplificados con el fin de asegurar una gestión contractual eficiente (Departamento Administrativo de la Función Pública, Resolución 372 de 2022, p. 15).

La modalidad de contrato de mínima cuantía se emplea para seleccionar al proveedor en la adquisición de bienes, obras y servicios cuyo costo no sobrepase el 10% del valor más bajo establecido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, la cual fue reglamentada por el Decreto 1860 de 2021. Es decir, el contrato de mínima cuantía se utiliza cuando el valor del contrato no excede los límites establecidos por la ley, los cuales pueden variar dependiendo del tipo de entidad contratante y del objeto del contrato. El criterio de selección de esta modalidad es el menor precio. Esta modalidad de contratación se aplica sin

importar la naturaleza del contrato, cuando el presupuesto de la entidad sea inferior o igual a la mínima cuantía de la entidad.

La modalidad de contratación directa es un proceso mediante el cual una entidad contrata directamente a un proveedor sin recurrir a un proceso de licitación o concurso público. En lugar de abrir la oportunidad de competencia entre varios proveedores, la entidad selecciona directamente al proveedor basándose en ciertos criterios establecidos. Esta modalidad de selección es una excepción a la licitación pública como regla general de la contratación estatal (Rico Puerta, 2018, p. 588). Está consagrada en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 y ss. del Decreto Nacional 1082 de 2015, así como en la Ley 2160 de 2021 (Departamento Administrativo de la Función Pública, Resolución 372 de 2022).

El artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, al derogar el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, estableció la posibilidad de contratar directamente, sin necesidad de recurrir a la licitación pública, aquellos contratos cuyo propósito sea la prestación de servicios profesionales o la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan ser confiados a personas naturales o jurídicas. Por otro lado, el artículo 83 del Decreto 066 de 2008, al derogar el Decreto 2170 de 2002, estableció que la celebración de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión solo se llevará a cabo en casos de objetivos específicos o cuando no exista suficiente personal de planta disponible para la prestación del servicio requerido.

En la contratación directa, la entidad pública justifica y fundamenta la selección directa del contratista basándose en alguna de las causales establecidas en la normativa de contratación pública, las cuales son taxativas y se encuentran consagradas en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Estas son la urgencia manifiesta, los empréstitos, los convenios o contratos interadministrativos, la contratación de los bienes y servicios en el sector defensa y en la dirección nacional que necesiten reserva para su adquisición, los contratos para actividades científicas y tecnológicas, los contratos de encargos fiduciarios, cuando no existan pluralidad de oferentes, la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo pueden encomendarse a determinadas personas naturales, arrendamiento o adquisición de inmuebles (Rico Puerta,

2018, p. 588). En el literal *h* se encuentran los contratos de “prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión” siendo estos dos contratos los que constituyen el objeto de estudio en la presente investigación.

La contratación directa debe ser debidamente justificada para asegurar la transparencia y legalidad en el proceso. Cuando “proceda el uso de la modalidad de selección de contratación directa, la entidad a través del ordenador del gasto, para las causales que ordena la Ley, lo justificará mediante un acto administrativo” (Departamento Administrativo de la Función Pública, Resolución 372 de 2022). Este acto administrativo, tratándose de los contratos de prestación de servicios, no es obligatorio. Esto generaría una inseguridad para los prestadores de servicios, tema que se desarrollará de manera más amplia en el tercer capítulo.

En síntesis, el contrato administrativo de prestación de servicios está regulado por el Estatuto de la Contratación Estatal, Ley 80 de 1993. De este tipo contractual se desprenden los contratos de prestación de servicios profesionales, los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión y los contratos de prestación de servicios para la ejecución de trabajos artísticos. El modo de selección del contratista en esta modalidad contractual es mediante la contratación directa. Es un contrato que se suscribe de manera excepcional y que faculta a las entidades públicas, como contratantes, a vincular de forma temporal a personas bien sean naturales o jurídicas en calidad de contratistas, para que desarrollen actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad que, por la ausencia de personal de planta o de personal con los conocimientos especializados o técnicos que las puedan desarrollar, se requieran. Los contratistas estatales son colaboradores temporales de la administración pública, los cuales brindan apoyo de manera ocasional a las entidades contratantes, sin que se configure una relación laboral.

CAPÍTULO II

2. EL USO DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN EN EL INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE MEDELLÍN

La aplicación de los contratos administrativos de prestación de servicios en las entidades públicas exige el cumplimiento de una serie de requisitos, consideraciones y procesos específicos, diseñados para garantizar el cumplimiento efectivo de los objetivos del contrato y el respeto de principios que rigen la contratación pública tales como la legalidad, la eficiencia y la transparencia. La selección del contratista es indispensable que se lleve a cabo de manera transparente y que se adecue a las necesidades de la entidad contratante. El objeto del contrato debe estar claramente definido en términos de las tareas o servicios requeridos y su duración limitada al plazo estrictamente necesario, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a este tipo de contratos.

La suscripción de contratos administrativos de prestación de servicios por parte de las entidades públicas busca garantizar la eficiencia en la gestión administrativa permitiendo a las entidades contratar personal profesional y no profesional en diversas áreas sin la necesidad de establecer vínculos laborales permanentes con el fin de satisfacer las necesidades de la entidad. No obstante, es fundamental que la suscripción de estos contratos se realice en debida forma para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la entidad y salvaguardar los derechos de los prestadores de servicios.

El objetivo de este capítulo es describir los datos obtenidos de la aplicación de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en el INDER de Medellín durante los años 2021 y 2022. Lo anterior, con el fin de observar de qué manera durante este periodo de tiempo se implementó esta figura contractual. El capítulo se divide en dos secciones: la primera se enfoca en desarrollar la metodología aplicada en la investigación, los medios utilizados para recolectar la información y el tratamiento que se le dio a esta. La segunda proporciona información sobre el uso de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Esto permite detectar el número de contratos celebrados, la cantidad de contratistas que prestaron sus servicios a la entidad, la frecuencia

con la que se suscribían esta modalidad contractual y los principales objetos contractuales que llevaron a la entidad a recurrir a este tipo de contrato.

2.1. Metodología aplicada para la recopilación y el tratamiento de los datos en el Instituto de Deportes y Recreación de Medellín

La investigación socio-jurídica combina el derecho y las ciencias sociales para analizar cuestiones legales desde una perspectiva más amplia y contextualizada. En lugar de limitarse a analizar las normas legales en abstracto, la investigación socio-jurídica busca enmarcar los dilemas legales dentro de su entorno social, político, económico y cultural, considerando cómo las leyes afectan a las personas y a las comunidades en la práctica. El objetivo principal de este tipo de investigación no consiste en desarrollar nuevas regulaciones, sino en analizar críticamente las fuentes legales existentes con el propósito de abordar problemas legales particulares (Díaz Díaz, 2008, p. 202), utilizando técnicas de investigación como encuestas, análisis de datos, revisión de documentos, entre otras.

La investigación socio-jurídica puede tener un impacto directo en la reforma de leyes y en la toma de decisiones políticas. Los resultados de este estudio pueden ser utilizados para influir en la formulación de políticas públicas y en la revisión de leyes vigentes. En última instancia, el objetivo de la investigación socio-jurídica, al abordar conjuntamente el derecho y la realidad social, es analizar esta clase de situaciones con el propósito de mejorarlas a través del marco legal o evaluar si el marco legal vigente es adecuado para el objeto que se regula (Díaz Díaz, 2008, p. 204). Un trabajo de esta naturaleza supone que es factible conocer y aclarar, entender y analizar, reconocer y modificar las prácticas jurídicas (Celis Vela, 2023). Este tipo de resultados constituyen una valiosa perspectiva para una mejor comprensión de las cuestiones legales dentro de su contexto social y para abordar los desafíos legales desde un punto de vista más amplio y orientado a su impacto en la sociedad, facilitando la identificación de problemas, la evaluación de políticas y contribuyendo al desarrollo de un sistema legal más equitativo y justo.

La investigación que se lleva a cabo en este trabajo se enmarca en la categoría investigación socio-jurídica. Esto, debido a que el ordenamiento jurídico colombiano faculta a las entidades públicas para celebrar los contratos de prestación de servicios siempre y cuando se cumplan, de manera rigurosa, los requisitos necesarios para suscribirlos. A pesar del carácter excepcional de este tipo de contrato, a título hipotético, la administración pública tiende a utilizar esta figura de manera continua. Esta práctica parece contrastar con otros bienes protegidos tanto a nivel nacional como internacional, así como con las regulaciones específicas que rigen esta modalidad de contratación (Díaz Vargas, 2012, p. 12). El incremento de prestadores de servicios que son contratados de manera continua genera preocupaciones teóricas y prácticas.

En este trabajo se analizan los contratos administrativos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, partiendo de la regulación normativa que rige esta modalidad contractual. Luego, se contrasta esta regulación con la forma en que el INDER está aplicando estos tipos contractuales, lo que permite comparar cómo se deberían celebrar los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, según lo establecido en la legislación colombiana y cómo realmente se está aplicando esta tipología contractual. Este enfoque permite examinar el impacto de la aplicación de los contratos de prestación de servicios en relación con los derechos de los prestadores en el INDER. La investigación hunde sus raíces en la problemática surgida de la aplicación generalizada de este tipo de contratos que parece afectar negativamente a las personas que prestan un servicio bajo esta modalidad de vinculación.

Las técnicas aplicadas son el análisis de los datos y la encuesta. Se analizan los datos que reposan en el sitio web del INDER en relación con los contratos que se celebraron entre los años 2021 y 2022 en aras de evaluar la aplicación de esta modalidad contractual. Además, se llevaron a cabo encuestas para reforzar los datos analizados. Esto permite comprender la implementación del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión y considerar estrategias para proteger los derechos de las personas. Esta investigación es empírica porque constituye “una forma de integrar y de apropiarse de la realidad” (Anitua, 2006, p. 302) puesto que, a partir de la recopilación y el análisis de datos utilizando tablas,

se logra evidenciar de manera concreta y observable la forma en la que se está dando aplicación, por parte del INDER, al contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

La información contenida en las tablas de la sección 2.2. de este apartado se obtuvo de los contratos cargados por el INDER en su página web <https://www.inder.gov.co/>, específicamente, en la sección de “Transparencia y Acceso a la Información Pública”, en los apartados de “Contratación” y “Publicación de la ejecución de los contratos”. En este sitio web, la entidad ha registrado todos los detalles relativos a los contratos celebrados desde el 2019 a la fecha. Los documentos fueron descargados en octubre de 2023 y, a partir de ellos, se hizo un filtrado inicial según el tipo de persona, diferenciando entre naturales y jurídicas, revisando exclusivamente lo relacionado con las personas naturales. Posteriormente, se realizó un segundo filtro por el tipo de contrato, en particular, contratos de prestación de servicios, distinguiendo entre contratos de servicios profesionales, de apoyo a la gestión o contratos destinados a la realización de trabajos artísticos. Con el fin de determinar la cantidad de contratos celebrados para cada modalidad contractual y analizar los objetos de dichos contratos, se efectuó un nuevo filtrado con el objetivo de discernir los contratos en los niveles profesional, técnico y asistencial. Para establecer la cantidad de contratistas, se aplicó un filtro adicional por número de cédula. Este procedimiento proporcionó el total de contratos celebrados por cada prestador del servicio. Finalmente, se llevó a cabo la sistematización y comparación de los datos y se relacionaron en tablas con la indicación de “elaboración propia” como fuente.

La investigación adopta un enfoque mixto, combinando elementos cuantitativos y cualitativos. En el enfoque cuantitativo el objeto de estudio es “susceptible de observación, medición y control experimental mediante la aplicación de las matemáticas y la estadística” (Lista y Begala, 2000, pp. 8-20). Esta investigación se centra en la recopilación y el análisis de datos numéricos y estadísticos derivados de los contratos celebrados por el INDER en los años 2021 y 2022. Dicho enfoque se utiliza para abordar la pregunta de investigación y evaluar la hipótesis de manera cuantificable. Los resultados se presentan en forma de cifras y tablas lo que facilita la comprensión y respaldo de las conclusiones relacionadas con la aplicación del contrato administrativo de prestación de servicios profesionales y de apoyo a

la gestión por parte del INDER. La investigación cuantitativa se muestra efectiva cuando se pretende adquirir información que sea objetiva, analizar tendencias y estructuras, evaluar la efectividad de intervenciones o políticas, y realizar conclusiones que sean aplicables a una población más extensa.

En su enfoque cualitativo se examina el uso del contrato administrativo de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en el INDER a través de la interpretación de datos. La investigación cualitativa se enfoca en comprender profundamente fenómenos sociales o humanos a través de la recopilación y el análisis de datos no numéricos, como palabras, imágenes y narrativas. En aplicación de un modelo mixto también se aplican encuestas. Estas se realizan de manera aleatoria con el fin de proporcionar una comprensión realista sobre cómo funciona esta modalidad contractual desde la perspectiva de los prestadores de servicios vinculados a esta entidad. La investigación se enfoca en la interpretación de la aplicación de este contrato y cómo los prestadores de servicios interactúan con esta figura contractual en su entorno social y laboral.

A diferencia de la investigación cuantitativa, que se basa en datos numéricos, la investigación cualitativa “es un modo de encarar al mundo de la interioridad de los sujetos sociales y de las relaciones que establecen con los contextos y otros actores sociales” (Galeano Marín, 2009, p.16), buscando explorar las experiencias, percepciones e interacciones de las personas en su contexto natural. En este trabajo se utiliza un muestreo conformado por algunos prestadores de servicios en lugar de muestras aleatorias. El análisis cualitativo se centra en patrones, temas y conceptos, sin utilizar estadísticas numéricas, y se presta atención al contexto que influye en los fenómenos estudiados con el fin de comprender cómo las influencias del entorno afectan las experiencias y acciones de las personas. En este caso en particular, la utilidad de la investigación cualitativa “radica en complementar la información para acompañar el análisis estadístico” (Galeano Marín, 2009, p.16), lo que permitirá evidenciar cómo, en el caso particular de los encuestados, se está dando aplicación al contrato administrativo de prestación de servicios bien sean profesionales o de apoyo a la gestión por parte del INDER.

La entidad objeto de investigación es el INDER, un organismo gubernamental cuya responsabilidad principal es promover y coordinar actividades relacionadas con el deporte, la educación física y la recreación en la ciudad de Medellín. El INDER puede contratar de diversas maneras según sus necesidades: puede celebrar contratos de obra, cuando requiere la ejecución de una obra o construcción específica; contratos de suministro para adquirir bienes y materiales necesarios para el funcionamiento de la entidad; convenios y alianzas con entidades públicas o privadas, organizaciones sin fines de lucro, o instituciones educativas para llevar a cabo proyectos o programas específicos en colaboración; contratos de arrendamiento, si se requieren espacios físicos; licitaciones y contratación pública para la selección de contratistas; entre otros.

Los contratos de prestación de servicios son una modalidad común para la contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Estos se utilizan para la realización de actividades específicas, en las cuales el contratista mantiene su autonomía e independencia en la ejecución de tareas. Es importante señalar que la elección de la forma de contratación depende de la naturaleza y los requisitos de cada proyecto o servicio que el INDER necesite realizar, así como de las regulaciones y normativas vigentes. Cada tipo de contrato tiene sus propias características y procedimientos específicos que deben seguirse para su celebración. A título de hipótesis, esta entidad tiene una tendencia a vincular al personal a través del contrato de prestación de servicios, en ocasiones, de forma permanente y, en consecuencia, se ha enfrentado a controversias legales relacionadas con la aplicación incorrecta de esta modalidad contractual. Esto se evidencia en algunas sentencias que están relacionadas con el tema. Estas son:

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 25 de noviembre de 2021. Radicación 05001-23-33-000-2015-00042-01(3352-20). [CP Sandra Lisset Ibarra Vélez].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 13 de diciembre de 2022. Radicación 05001-23-33-000-2015-02153-01 (5742-2019). [CP Gabriel Valbuena Hernández].

Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección segunda. Sentencia del 31 de marzo de 2022. Radicación 05001-23-33-000-2015-02355-01 (2062-2017). [CP Gabriel Valbuena Hernández]

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 19 de mayo de 2022. Radicación 50001-23-33-000-2014-00173-01 (1192-2019). [CP Rafael Francisco Suarez Vargas]

Tribunal Superior de Medellín. Sentencia del 26 de mayo de 2021. Consecutivo No.134. [MP Hugo Alexander Bedoya Díaz]

Tribunal Administrativo de Antioquia. Sentencia del 04 de agosto de 2021. Consecutivo No.155. [MP Liliana P. Navarro Giraldo]

Tribunal Administrativo de Antioquia. Sentencia del 26 de octubre de 2022. Consecutivo No. 40. [MP John Jairo Alzate López]

En una perspectiva temporal, el objeto de estudio comprende los años 2021 y 2022 porque representan un período de tiempo adecuado y significativo que cuenta con datos concretos, lo que facilita el examen detallado sobre cómo se implementó este tipo de contrato. Las variables que estructuran la investigación son el objeto contractual y la frecuencia. Con el fin de desarrollar las variables se indaga si durante los años 2021 y 2022 se suscribieron contratos de prestación de servicios o de apoyo a la gestión de manera continua con un contratista, o si se incumplieron los requisitos legales de excepcionalidad y temporalidad. La variable objeto contractual se refiere al servicio específico contratado: se busca determinar si se celebraron múltiples contratos con el mismo servicio y con el mismo contratista. Finalmente, la variable frecuencia busca conocer la cantidad de contratos celebrados con un solo contratista durante los años 2021 y 2022.

En la investigación socio-jurídica, una variable representa una información, valor o resultado que puede cambiar en cada unidad de estudio y que se puede evaluar y cuantificar. En el contexto de un grupo de unidades, un valor es una característica que se puede atribuir a una de estas unidades y una variable se compone de diferentes valores que se organizan en categorías o clases. En esencia, una variable es una cualidad que puede tomar diferentes medidas o manifestarse de diversas maneras (Chávez de Paz, 2022, p. 69). Con este trabajo

lo que se pretende observar es si existe un uso generalizado del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión por parte del INDER. El indicador será los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión celebrados por parte del INDER entre los años 2021 y 2022. Con relación a la variable de frecuencia se revisa i) la cantidad de contratos que, durante los años 2021 y 2022, se celebraron con el mismo contratista y ii) el número de contratistas que celebraron, en los años 2021 y 2022, más de un contrato de prestación de servicios. Lo anterior, para poder observar el número de contratos celebrados por esta entidad tanto en los años objeto de estudio como en una comparativa de ambos años, lo que permite evidenciar el comportamiento de esta figura contractual.

Con relación a la variable de objeto contractual, se analizan las actividades para que fueron contratados los prestadores de servicios y la cantidad de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que fueron celebrados bajo un mismo objeto contractual durante los años 2021 y 2022. Esto ayuda a determinar la situación particular que se pudiera estar presentando con relación al objeto del contrato (empleo de planta siendo cubierto con un contrato de prestación de servicios, posible configuración de un contrato realidad, utilización inadecuada del tipo contractual, vulneración de derechos laborales o aplicación en debida forma del contrato, entre otros).

El propósito de este análisis es respaldar la hipótesis que sostiene que el uso generalizado del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión conlleva una vulneración de derechos a los prestadores de servicio. Por esta razón, resulta necesario examinar si cabe dar aplicación a los mecanismos de protección que están contenidos en el ordenamiento jurídico o, en su defecto, si se debe extender a este tipo contractual el medio de control propio que regula los contratos celebrados bajo la modalidad de selección de contratación directa, con el fin de que cese la vulneración de los derechos y garantías que adquieren los prestadores de servicios de forma continua y permanente.

2.2. Las prácticas del Instituto de Deportes y Recreación de Medellín frente al contrato objeto de estudio

El INDER es una entidad descentralizada cuya misión principal es el fortalecimiento y la promoción del deporte, la actividad física y la recreación. Esto, mediante la implementación y ejecución de programas diseñados para reforzar la cultura cívica y mejorar la calidad de vida de los residentes de Medellín. Con el fin de dar cumplimiento a sus objetivos estratégicos, el INDER se enfoca en promover el deporte, la recreación y la actividad física como medios para mejorar la convivencia; fortalecer la cultura ciudadana; elevar la calidad de vida; administrar y mantener la infraestructura deportiva, recreativa y de actividad física en la ciudad; dirigir la planificación y ejecución de la Política Pública de Deporte, Recreación, Actividad Física (DRAF) y fortalecer y proteger el medio ambiente.

A través de la celebración de una variedad de contratos tales como los de arrendamiento, suministro, comodato, consultoría, prestación de servicios, entre otros, el INDER hace uso de las facultades otorgadas por la legislación colombiana para dar cumplimiento a sus objetivos. En consecuencia, en el ejercicio de dichas facultades, durante los años 2021 y 2022, el INDER celebró un total de 10.143 contratos, de los cuales 9.319 correspondieron a contratos de prestación de servicios suscritos con personas naturales.

Tabla 1. Contratos en general

Contratos	2021	2022	Total	Consolidado
Generales	5.950	4.193	10,143	100%
Prestación de servicios	5.558	3.761	9.319	91,87%

Fuente: elaboración propia

Es importante señalar que, si bien se celebraron varios tipos de contratos durante el período bajo análisis, el contrato de prestación de servicios fue el que prevaleció en términos de aplicación. Concretamente, el 91,87% de los contratos suscritos por el INDER, en los años 2021 y 2022, se enmarcaron en la categoría de contratos de prestación de servicios.

Como se explicó en el capítulo anterior, el contrato administrativo de prestación de servicios contempla tres categorías: en primer lugar, el contrato de prestación de servicios profesionales, el cual se celebra con el propósito de llevar a cabo tareas destinadas a atender las necesidades de las entidades estatales. Estas deben ser realizadas por individuos que, de

acuerdo con la ley, son profesionales en el área específica requerida. En segundo lugar, el contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión se suscribe con el objetivo de desempeñar actividades operativas, logísticas, intelectivas o de asistencia, en las cuales no se requiera la presencia de personal profesional. Finalmente, el contrato de prestación de servicios para la ejecución de trabajos artísticos se suscribe con el propósito de realizar tareas artísticas o actividades que solo puedan ser confiadas a individuos que posean habilidades y cualidades específicas.

Tabla 2. Contratos administrativos de prestación de servicios

Contratos de prestación de servicios	2021	2022	Total	Consolidado
Profesionales	1.647	2.089	3.736	40,09%
Apoyo a la gestión	3.911	1.672	5.583	59,90%
Realización de trabajos artísticos	0	0	0	0%

Fuente: elaboración propia

Aunque el contrato administrativo de prestación de servicios para la ejecución de trabajos artísticos no fue objeto de estudio en esta monografía, se observa que, durante el período bajo revisión, no se celebró ningún contrato utilizando esta modalidad contractual. Esto contrasta con el contrato administrativo de prestación de servicios de apoyo a la gestión, del cual se signaron un total de 5.583 contratos, lo que representa el 59,90% de todos los contratos de prestación de servicios celebrados por el INDER en los años 2021 y 2022. Además, se celebraron 3.736 contratos de prestación de servicios profesionales, equivalente al 40,09% de todos los contratos de prestación de servicios suscritos durante el mismo período por parte del INDER.

Es importante destacar que, a pesar de que el INDER celebró un total de 9.319 contratos de prestación de servicios durante los años 2021 y 2022, no podemos afirmar que la misma cantidad de contratistas prestaron dichos servicios. Esto se debe a que, cuando hablamos de un contratista, nos referimos a una persona que suscribe un contrato con el INDER para prestar sus servicios en concordancia con las necesidades y objetivos de la entidad. La cantidad de prestadores del servicio puede variar significativamente ya que depende de la

naturaleza de los contratos y de los proyectos específicos que la entidad contratante esté llevando a cabo. En consecuencia, es posible que distintos contratistas desempeñen múltiples roles y funciones de acuerdo con los requisitos de cada contrato.

El contrato de prestación de servicios puede ser celebrado tanto con personas naturales como jurídicas. Dentro del periodo de investigación, se suscribieron un total de 23 contratos de prestación de servicios con 21 entidades prestadoras de servicios distintas en el caso de personas jurídicas. Sin embargo, dado que evaluar el impacto en lo concerniente a los derechos laborales de las personas jurídicas no es factible, el enfoque del análisis se concentrará exclusivamente en la aplicación de este tipo de contrato en el contexto de las personas naturales.

Tabla 3. Contratistas 2021-2022

Periodo de análisis	Contratistas	Consolidado
2021	762	24,72%
2022	689	22,35%
Ambos años	1.631	52,92%
Total	3.082	100%

Fuente: elaboración propia

Durante los años 2021 y 2022, el INDER celebró 9.319 contratos de prestación de servicios con un total de 3.082 prestadores de servicios. De estos, el 24,72%, lo que equivale a 762 contratistas, prestaron sus servicios a la entidad exclusivamente en el año 2021. Por otro lado, el 22,35%, representado por 689 prestadores de servicios, celebraron contratos únicamente en el año 2022. Además, un total de 1.631 contratistas, lo que constituye el 52,92%, suscribieron contratos de prestación de servicios, ya sean profesionales o de apoyo a la gestión, durante los años 2021 y 2022.

La permanencia de los contratistas en el INDER puede variar significativamente según diversos factores, como lo son la naturaleza del contrato y las necesidades específicas de la entidad. Algunos contratos pueden ser de corta duración, mientras que otros pueden ser de largo plazo y abarcar varios años. La duración de los contratos se establece en función de las

necesidades y objetivos de cada proyecto o actividad. Con el propósito de analizar la aplicación del contrato administrativo de prestación de servicios por parte del INDER es fundamental examinar cómo esta figura se relaciona con la permanencia de los contratistas con la entidad.

Tabla 4. Contratistas INDER

Contratistas	2021	2022	2021 - 2022	Consolidado 2021 - 2022
En general	2.393	2.320	3.082	100%
Contrato de prestación de servicios profesionales	274	1.226	559	18,13%
Contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión	1.460	1.035	1.587	51,49%
Ambos contratos	659	59	936	30,46%

Fuente: elaboración propia

En los años 2021 y 2022, un total de 3.082 contratistas prestaron sus servicios al INDER. De este grupo, el 18,13%, equivalente a 559 prestadores de servicios, celebraron contratos administrativos de prestación de servicios profesionales, mientras que el 51,49%, es decir, 1.587, celebraron contratos administrativos de prestación de servicios de apoyo a la gestión. Al realizar un análisis detallado de los datos recopilados para cada tipo de contrato se observa que el 30,46%, esto es 936 contratistas, tuvieron la particularidad de celebrar tanto contratos de prestación de servicios profesionales como contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión con la entidad durante el período objeto de estudio.

Tabla 5. Prestadores de servicios profesionales

Contratos celebrados	2021		2022		Ambos años		
	Contratistas	Contratos	Contratistas	Contratos	Contratistas	Contratos	Contratistas
1	555	555	506	506	441	441	29,49%
2	201	402	754	1.508	357	714	23,87%
3	105	315	25	75	404	1.212	27,02%
4	25	100	0		170	680	11,37%
5	8	40	0		66	330	4,41%

6	38	228	0	44	264	2,94%	
7	1	7	0	10	70	0,66%	
8	0	0	0	2	16	0,13%	
9	0	0	0	1	9	0,06%	
Total	933	1.647	1.285	2.089	1.495	3.736	100%

Fuente: elaboración propia

Con relación a los contratos de prestación de servicios profesionales se debe indicar que, durante los años 2021 y 2022, se suscribieron un total de 3.736 contratos, con la participación de 210 contratistas en el año 2021 y 562 prestadores de servicios en el año 2022. En ambos años 723 prestadores de servicios formaron parte del INDER. Lo que significa que 1.495 personas naturales prestaron sus servicios a esta entidad, bajo esta modalidad contractual durante el período objeto de investigación. Basándonos en la información obtenida al filtrar los números de identificación de las personas que suscribieron contratos de prestación de servicios con la entidad durante los años 2021-2022, y considerando la frecuencia con la que estos números se repitieron, podemos indicar lo siguiente:

- 441 contratistas firmaron un solo contrato de prestación de servicios profesionales en ambos años.
- 357 prestadores de servicio suscribieron dos contratos durante los años 2021-2022, lo que suma un total de 714 contratos.
- 404 contratistas firmaron tres contratos en el período objeto de estudio, lo que equivale a 1.212 contratos de prestación de servicios profesionales.
- 170 contratistas celebraron cuatro contratos dentro del periodo comprendido entre los años 2021-2022, para un total de 680 contratos.
- 66 contratistas suscribieron cinco contratos durante el periodo que se analiza, lo que resulta en un total de 330 contratos de prestación de servicios profesionales.
- 44 contratistas firmaron seis contratos durante los años 2021 y 2022, lo que equivale a 264 contratos celebrados.
- 10 contratistas suscribieron siete contratos en el periodo objeto de investigación, configurando un total de 70 contratos de prestación de servicios profesionales.
- 2 contratistas firmaron ocho contratos durante el período bajo estudio, celebrando en total 16 contratos.

- 1 contratistas celebraron nueve contratos en los años 2021-2022, lo que suma un total de 9 contratos de prestación de servicios profesionales.

Tabla 6. Contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión

Contratos celebrados	2021		2022		Ambos años		
	Contratistas	Contratos	Contratistas	Contratos	Contratistas	Contratos	Consolidado
1	935	935	527	527	1.081	1.081	42,84%
2	739	1.478	557	1.114	740	1.480	29,33%
3	308	924	9	27	195	585	7,72%
4	124	496	1	4	204	816	8,08%
5	1	5	0		214	1.070	8,48%
6	11	66	0		78	468	3,09%
7	1	7	0		7	49	0,27%
8	0		0		2	16	0,07%
9	0		0		2	18	0,07%
Total	2.119	3.911	1.094	1.672	2.523	5.583	100%

Fuente: elaboración propia

En relación con los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, es esencial destacar que este tipo de contrato fue el más utilizado durante los años 2021 y 2022, con un total de 5.583 contratos celebrados. En el año 2021, 1.429 contratistas suscribieron esta modalidad contractual, mientras que, en el año 2022, 404 prestadores de servicios celebraron este tipo de contrato. Además, 690 contratistas permanecieron en la entidad durante ambos años, lo que suma un total de 2.523 contratistas que celebraron contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión. Al analizar la información obtenida a través del filtro de números de identificación y la frecuencia con la que estos se repiten en relación con la suscripción de este contrato, se observa lo siguiente:

- 1.081 prestadores de servicios suscribieron un solo contrato, ya sea en el año 2021 o en el 2022.
- 740 contratistas celebraron dos contratos, lo que resulta en 1.480 contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión celebrados en los años 2021 y 2022.
- 195 prestadores de servicios firmaron tres contratos durante el período objeto de estudio, lo que dio lugar a la celebración de 585 contratos.

- 204 contratistas signaron cuatro contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión durante los años 2021 y 2022, sumando un total de 816 contratos.
- 214 contratistas celebraron cinco contratos, equivalente a 1.070 contratos de prestación de servicios celebrados en los años 2021 y 2022.
- 78 contratistas firmaron seis contratos durante el período de análisis, totalizando 468 contratos celebrados.
- 7 contratistas celebraron siete contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, lo que equivale a 49 contratos.
- 2 contratistas signaron ocho contratos durante los años 2021-2022, dejando un total de 16 contratos suscritos.
- 2 contratistas signaron nueve contratos en el período objeto de estudio, sumando un total de 18 contratos.

Los datos obtenidos y consignados en las tablas 5 y 6, proporcionan una visión detallada de cómo se distribuyeron los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión entre los contratistas del INDER durante el período objeto de estudio, destacando la variabilidad en el número de contratos celebrados por los prestadores de servicios. A modo de compilar la información y poder visualizar la aplicación que se le dio a contrato de prestación de servicios en general durante los años 2021 y 2022, se realiza la siguiente tabla:

Tabla 7. Total contratistas-contratos

Contratos celebrados 2021 - 2022	CPSP		CPSAG		Ambos contratos		
	Contratistas	Contratos	Contratistas	Contratos	Contratistas	Contratos	Consolidado
1	441	441	1.081	1.081	936	936	30,36%
2	357	714	740	1.480	525	1.050	17,03%
3	404	1.212	195	585	378	1.134	12,26%
4	170	680	204	816	395	1.580	12,81%
5	66	330	214	1.070	566	2.830	18,36%
6	44	264	78	468	211	1.266	6,84%
7	10	70	7	49	49	343	1,58%
8	2	16	2	16	18	144	0,58%
9	1	9	2	18	4	36	0,12%
Total	1.495	3.736	2.323	5.583	3.082	9.319	100%

Fuente: elaboración propia

Durante los años 2021 y 2022, se celebraron un total de 9.319 contratos de prestación de servicios, ya sea profesionales –CPSP– o de apoyo a la gestión –CPSAG–, con la participación de 3.082 contratistas. De estos, 1.631 suscribieron contratos en alguno de estos dos tipos durante los años 2021 y 2022; 762 firmaron contratos de prestación de servicios, ya sea profesionales o de apoyo a la gestión en el año 2021; y 689 prestadores de servicios celebraron contratos exclusivamente en el año 2022. A partir de esta información y la comparación de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión celebrados en los años 2021 y 2022 se obtienen las siguientes cifras respecto a la suscripción de contratos de prestación de servicios:

- 936 contratistas, lo que representa el 30,36% de los prestadores de servicios, suscribieron un contrato, lo que equivale a 936 contratos.
- El 18,36%, es decir, 566 contratistas, celebraron cinco contratos durante los años 2021 y 2022, totalizando así 2.830 contratos de prestación de servicios.
- 525 contratistas, esto es el 17.03% de las personas que prestaron sus servicios al INDER en los años 2021 y 2022 celebraron dos contratos, lo que dio como resultado 1.050 contratos suscritos.
- 395 prestadores de servicios, equivalente al 12,81% de los contratistas, firmaron cuatro contratos durante el período investigado, sumando un total de 1.580 contratos.
- 378 contratistas suscribieron tres contratos durante los dos años analizados, lo que resulta en 1.134 contratos suscritos, equivalente al 12,26%.
- El 6,84%, es decir, 211 contratistas celebraron seis contratos durante el período de estudio, lo que llevó a la celebración de 1.266 contratos.
- El 1.58%, es decir, 49 contratistas, suscribieron siete contratos, resultando en un total de 343 contratos celebrados en los años 2021 y 2022.
- En el período objeto de estudio, 18 contratistas, representando el 0.58%, suscribieron ocho contratos, lo que da como resultado la celebración de 144 contratos.
- 4 contratistas suscribieron nueve contratos a lo largo de los años 2021 y 2022, lo que resulta en la suscripción de 36 contratos, representando así el 0,12%.

Los contratistas prestan sus servicios bajo un contrato específico y por un período determinado con el propósito de desempeñar funciones temporales requeridas por la entidad, siempre y cuando estas no puedan ser realizadas por el personal de planta. Esta práctica habilita a las entidades públicas a contratar servicios de forma temporal sin asumir la responsabilidad de mantener una planta de cargos con personal permanente para desempeñar funciones de carácter transitorio.

Tabla 8. Contratistas y contratos de prestación de servicios 2021-2022

Contratos celebrados 2021 - 2022	Contratos de prestación de servicios		
	Contratistas	Contratos	Consolidado
2	168	336	10,30%
3	257	771	15,75%
4	365	1.460	22,37%
5	564	2.820	34,58%
6	206	1.236	12,63%
7	49	343	3,00%
8	18	144	1,10%
9	4	36	0,24%
Total	1.631	7.146	100%

Fuente: elaboración propia

Durante el año 2021 se celebraron un total de 1.647 contratos de prestación de servicios profesionales y 3.911 contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, sumando así 5.558 contratos de prestación de servicios suscritos en ese año. En cuanto a la aplicación de esta figura en el año 2022, se celebraron 2.089 contratos de prestación de servicios profesionales y 1.672 contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, para un total de 3.761 contratos de prestación de servicios firmados en el año 2022.

En conjunto, en los años 2021 y 2022 se celebraron un total de 9.319 contratos de prestación de servicios con la participación de 3.082 contratistas. Para obtener el dato total de contratistas que celebraron contratos con el INDER durante estos dos años, se compararon los datos de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión celebrados en el año 2021 con los contratos correspondientes al año 2022. Estos datos revelan que 1.631 contratistas, es decir, el 52,92% de quienes prestaron sus servicios al INDER

durante los años 2021 y/o 2022, celebraron un total de 7.146 contratos, lo que representa el 76.68% de los contratos celebrados en el período de 2021 a 2022. Además, en la tabla anterior, se pueden observar los siguientes datos:

- El 10,30% de los contratistas que prestaron sus servicios al INDER en los años 2021 y 2022, es decir, 168 contratistas, celebraron dos contratos, lo que suma un total de 336 contratos de prestación de servicios.
- El 15,75% de los contratistas de los años 2021 y 2022, equivalentes a 257 contratistas, celebraron tres contratos, para un total de 771 contratos objeto de estudio.
- El 22,37%, o 365 prestadores de servicios que estuvieron en la entidad en los años 2021-2022, celebraron cuatro contratos, sumando un total de 1.460.
- El 34,58%, es decir, 564 contratistas, celebraron cinco contratos para un total de 2.820 contratos.
- El 12,63%, lo que equivale a 206 contratistas, celebraron seis contratos, resultando en un total de 1.236 contratos de prestación de servicios.
- El 3,00% de los contratistas que prestaron sus servicios a la entidad en los años 2021 y 2022, o sea, 49 contratistas, celebraron siete contratos, acumulando un total de 343.
- Un 1,10% de los prestadores de servicios que estuvieron en el INDER en el período objeto de estudio suscribieron ocho contratos, lo que representa 18 contratistas y 144 contratos en total.
- Un 0.24%, es decir, 4 contratistas, suscribieron nueve contratos, para un total de 36 contratos de prestación de servicios.

El objeto contractual de un contrato administrativo de prestación de servicios se refiere a la actividad o servicio específico que una persona natural o jurídica procura realizar para una entidad pública de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en el contrato. El objeto contractual detalla las actividades o tareas que el contratista deberá ejecutar con el fin de satisfacer las necesidades de la entidad a la que está prestando el servicio.

En los años 2021 y 2022 se celebraron un total de 9.319 contratos de prestación de servicios que abarcaron 835 objetos contractuales distintos. En el contexto del contrato administrativo de prestación de servicios profesionales, durante ambos años, se llevaron a cabo un total de 3.736 contratos que se distribuyeron en 402 objetos contractuales. De estos, 98 objetos

contractuales se repitieron en ambos años; 183 únicamente se concretaron en el año 2021; y 121 solamente se celebraron en el año 2022. Entre los objetos contractuales de prestación de servicios profesionales más recurrentes se destacan:

- 245 contratos tuvieron como objeto “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) profesional 2, del proyecto Escuelas Populares del Deporte de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- 244 contratos se suscribieron con el propósito de “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) profesional 2, de la estrategia Canas al Aire de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- 181 contratos se firmaron con la finalidad de “prestar los servicios profesionales como apoyo administrativo y operativo de los procesos institucionales, apoyando el seguimiento de la oferta institucional, contratos, eventos, escenarios y demás actividades inherentes al objeto misional del INDER en la comuna o territorio asignado”.
- 156 contratos se destinaron a “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) profesional 2, de la estrategia Ludotecas de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- 155 contratos se suscribieron para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) profesional 2, de la estrategia Desarrollo Deportivo del proyecto Escuelas Populares del Deporte de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- 121 contratos se firmaron para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) profesional 1, del proyecto Escuelas Populares del Deporte de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- 114 contratos se suscribieron para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) profesional 2, de la estrategia Sin Límites de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- 105 contratos se celebraron para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) profesional 2, de la estrategia Puntos Activos de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.

En lo que respecta al objeto contractual de los contratos administrativos de prestación de servicios de apoyo a la gestión se registraron un total de 433 objetos contractuales bajo los cuales se celebraron 5.583 contratos durante los años 2021 y 2022. De estos, 87 objetos contractuales se repitieron en ambos años; 252 solo se celebraron en el año 2021; y 94 solo en el 2022. Entre estos, destacan los siguientes objetos contractuales que fueron celebrados con mayor frecuencia:

- Un total de 322 contratos se celebraron para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) de ocho (8) grupos del proyecto Escuelas Populares del Deporte, de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- Se suscribieron 254 contratos para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como guía de la estrategia Vías Activas y Saludables, de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- Un total de 241 contratos se destinaron a “Prestar los servicios de apoyo a las actividades priorizadas dentro del marco del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo del INDER, promoviendo actividades recreativas como guías en las cuadras y barrios del municipio de Medellín”.
- Se celebraron 228 contratos para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como guía - Bachiller 1, de la estrategia Vías Activas y Saludables de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- Un total de 217 contratos se suscribieron para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) de la estrategia Ludotekas para Medellín, de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- Se celebraron 169 contratos para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión en taquillas y guardarropas, de las piscinas y fuentes de agua administradas por el INDER”.
- Un total de 164 contratos se destinaron a “Prestar los servicios de apoyo a la gestión mediante acciones logísticas y operativas de las actividades del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo del INDER, promoviendo actividades deportivas en las justas comunales y corregimentales del municipio de Medellín”.

- Se llevaron a cabo 151 contratos para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) técnico 2, de la estrategia Recreando Nuestros Barrios y Corregimientos, de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- Se suscribieron 145 contratos para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) de la estrategia Canas al Aire, de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- Un total de 144 contratos se celebraron para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) tecnólogo 1, del Proyecto Escuelas Populares del Deporte de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- Se llevaron a cabo 135 contratos para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como guardián(a) - técnico 1, de la estrategia Vías Activas y Saludables de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- Se suscribieron 125 contratos para “Prestar los servicios de apoyo como salvavidas en las piscinas y fuentes de agua administradas por el INDER”.
- Un total de 124 contratos se celebraron para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) del programa Recreando Nuestros Barrios y Corregimientos, de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- Se llevaron a cabo 108 contratos para “Prestar los servicios de apoyo a las actividades priorizadas dentro de Planeación Local y Presupuesto Participativo del INDER, promoviendo actividades recreativas como guías en las cuadras y barrios del municipio de Medellín”.

Con el propósito de obtener una visión general de los objetos contractuales suscritos durante los años 2021 y 2022 por el INDER se realiza una comparación de los objetos contractuales de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión suscritos durante los años objeto de estudio. Esto revela que 1.631 contratistas prestaron sus servicios a través de la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión en el INDER durante ambos años, resultando en un total de 7.146 contratos de prestación de servicios celebrados bajo 663 objetos contractuales distintos durante los años 2021 y 2022. Con el propósito de presentar la información de manera clara y relacionarla con el personal

de planta, se dividirán los objetos contractuales en nivel profesional, nivel técnico y nivel asistencial.

Los términos nivel profesional, nivel técnico y nivel asistencial hacen referencia a las diversas categorías de funciones y responsabilidades que tanto los contratistas como los empleados de planta pueden asumir en una entidad pública. Estas categorías son utilizadas para asegurar que los contratistas y empleados de planta estén debidamente cualificados para desempeñar las labores asignadas. Cada categoría indica el nivel de habilidades, conocimientos y experiencia necesarios para llevar a cabo las responsabilidades asociadas con un objeto contractual específico.

Se considera un nivel profesional cuando el cargo exige que el individuo posea conocimientos y cualificaciones específicas típicas de una carrera profesional para desempeñar la función. El nivel asistencial se aplica cuando el puesto de trabajo implica la realización de tareas de apoyo y asistencia en actividades operativas o administrativas, sin requerir una formación especializada.

Se hace referencia al nivel técnico cuando el puesto de trabajo requiere que el contratista o prestador de servicios tenga una formación técnica o una educación específica para cumplir con las tareas relacionadas con el cargo. La elección del nivel adecuado de contratistas dependerá de las necesidades y requisitos particulares de la entidad contratante, así como de la naturaleza de las tareas que deben realizarse. Estas categorías son esenciales para garantizar que las personas contratadas estén debidamente calificadas para desempeñar la función requerida por las entidades públicas.

Con el fin de generar claridad con relación a la tabla que se realiza a continuación, en cuanto a los contratistas, resulta necesario destacar que, durante los años 2021 y 2022, un total de 1631 contratistas prestaron sus servicios al INDER. Estos contratistas firmaron diversos tipos de contratos, ubicándose ya sea en el nivel profesional, técnico, asistencial, o en la combinación de dos o tres de los niveles. En el nivel profesional, 926 contratistas suscribieron un total de 2.800 contratos, mientras que, en el nivel técnico, 324 contratistas celebraron 817

contratos. El nivel asistencial, siendo el más utilizado, contó con la participación de 1.387 contratistas, quienes suscribieron un total de 3486 contratos. Al analizar los contratistas que prestaron sus servicios en los niveles profesional y técnico, se observa que 82 contratistas celebraron contratos en ambos niveles, mientras que 844 contratistas desarrollaron su labor en el nivel profesional y 243 exclusivamente prestaron sus servicios a nivel técnico.

Para obtener la información general sobre el número de contratistas se compiló una lista que incluye aquellos que se repiten en los años 2021 y 2022 en los niveles profesional y técnico, así como aquellos que no lo hacen. Esta lista permitió comparar la información de los contratos en los niveles profesional y técnico con los del nivel asistencial. Como resultado, se identificó que 909 contratistas celebraron contratos en los niveles profesional, asistencial y/o técnico. Entre ellos, 176 signaron 29 contratos de nivel profesional y técnico, 183 celebraron contratos exclusivamente en el nivel profesional, 32 solo en el nivel técnico, y 478 ejecutaron contratos de nivel asistencial.

Tabla 9. Objetos contractuales 2021-2022

Nivel	Objetos contractuales	Contratistas			Contratos
Profesional	326	183	29	909	2.800
Técnico	89	32			860
Asistencial	248	478		3.486	
Total	663	1.631			7.146

Fuente: elaboración propia

A través de 326 objetos contractuales se formalizaron un total de 2.800 contratos para ocupar cargos de nivel profesional, con la participación de 926 contratistas. Entre los objetos contractuales más recurrentes se destacan:

- 218 objetos contractuales estuvieron destinados a “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) profesional 2, del proyecto escuelas populares del deporte de la subdirección de fomento deportivo y recreativo del INDER de Medellín”.
- 203 objetos contractuales se relacionaron con “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) profesional 2, de la estrategia canas al aire de la subdirección de fomento deportivo y recreativo del INDER de Medellín”.

- 148 objetos contractuales se centraron en “Prestar los servicios profesionales como apoyo administrativo y operativo de los procesos institucionales, apoyando el seguimiento de la oferta institucional, contratos, eventos, escenarios y demás actividades inherentes al objeto misional del INDER en la comuna o territorio asignado”.
- 140 objetos contractuales estuvieron relacionados con “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) profesional 2, de la estrategia ludotecas de la subdirección de fomento deportivo y recreativo del INDER de Medellín”.
- 137 objetos contractuales se suscribieron con el fin de “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) profesional 2, de la estrategia desarrollo deportivo del proyecto escuelas populares del deporte de la subdirección de fomento deportivo y recreativo del INDER de Medellín”.
- 106 objetos contractuales se enfocaron en “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) profesional 1, del proyecto escuelas populares del deporte de la subdirección de fomento deportivo y recreativo del INDER de Medellín”.
- 100 objetos contractuales se relacionaron con “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) profesional 2, de la estrategia sin límites de la subdirección de fomento deportivo y recreativo del INDER de Medellín”.

Asimismo, en el período que comprende los años 2021 y 2022, se suscribieron 89 objetos contractuales, equivalente a 860 contratos, involucrando a 324 contratistas, quienes asumieron cargos de nivel técnico. Entre los objetos contractuales más frecuentes se encuentran:

- 137 objetos contractuales celebrados para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) técnico 2, de la estrategia Recreando Nuestros Barrios y Corregimientos, de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- 132 objetos contractuales relacionados con “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como guardián(a) - técnico 1, de la estrategia Vías Activas y Saludables de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.

- 126 objetos contractuales suscritos para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) tecnólogo 1, del Proyecto Escuelas Populares del Deporte de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.

Por último, en lo que respecta al nivel asistencial, donde se agruparon todos aquellos objetos contractuales que no contenían las palabras técnico, tecnólogo o profesional, se observa que se llevaron a cabo 3.486 contratos distribuidos en 248 objetos contractuales con 1.387 contratistas. Los objetos contractuales más comunes en este nivel fueron:

- 216 objetos contractuales se celebraron para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) de ocho (8) grupos del proyecto Escuelas Populares del Deporte, de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- 194 objetos contractuales se suscribieron para “Prestar los servicios de apoyo a las actividades priorizadas dentro del marco del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo del INDER, promoviendo actividades recreativas como guías en las cuadras y barrios del municipio de Medellín”.
- 167 objetos contractuales fueron para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como guía - Bachiller 1, de la estrategia Vías Activas y Saludables de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- 151 objetos contractuales fueron celebrados para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) de la estrategia Ludotekas para Medellín, de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- 147 objetos contractuales se destinaron para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como guía de la estrategia Vías Activas y Saludables, de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.
- 137 objetos contractuales fueron para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión mediante acciones logísticas y operativas de las actividades del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo del INDER, promoviendo actividades deportivas en las justas comunales y corregimentales del municipio de Medellín”.

- 126 objetos contractuales se celebraron para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión en taquillas y guardarropas, de las piscinas y fuentes de agua administradas por el INDER”.
- 107 objetos contractuales fueron suscritos para “Prestar los servicios de apoyo a la gestión como formador(a) del programa Recreando Nuestros Barrios y Corregimientos, de la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo del INDER de Medellín”.

La planta de cargos refleja la jerarquía organizativa de una entidad pública y hace referencia a la estructura organizativa que describe todos los cargos que se deben proveer en la entidad. Cada cargo tiene una descripción detallada que incluye tareas específicas, responsabilidades, requisitos de educación, experiencia y habilidades necesarias para ocupar el cargo. En el caso del INDER, la planta de cargos la conforman cinco niveles. Estos son, el directivo, el cual corresponde al desarrollo de las funciones de dirección general; asesor, cuyo propósito es asesorar a los empleados de la alta dirección; profesional, en este nivel se encuentran aquellos empleos que para su ejecución requieren conocimientos propios de una carrera profesional; técnico, hace referencia a los empleos cuyas funciones requieren conocimientos técnicos; asistencial, implica el ejercicio de actividades de apoyo a los niveles superiores. La planta de cargos en las entidades públicas, como el INDER, es esencial para la gestión de recursos humanos y la organización eficiente de la entidad. Define las funciones, requisitos y responsabilidades de cada cargo lo que permite la organización eficiente de los empleos y empleados que forman parte de una entidad pública.

Tabla 10. Planta de cargos INDER 2021-2022

Nivel	Cargo	Dependencia	Área funcional	Tipo de vinculación
Directivo	Director	Dirección	Despacho	Libre nombramiento y remoción
Directivo	Jefe de Oficina	Oficina de Control Interno	Despacho	Periodo
Directivo	Subdirector	Subdirección Administrativa y Financiera	Despacho	Libre nombramiento y remoción
Directivo	Subdirector	Subdirección de Escenarios Deportivos	Despacho	Libre nombramiento y remoción
Directivo	Subdirector	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Despacho	Libre nombramiento y remoción
Asesor	Asesor	Dirección	Despacho	Libre nombramiento y remoción

Asesor	Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones	Oficina Asesora de Comunicaciones	Despacho	Libre nombramiento y remoción
Asesor	Jefe Oficina Asesora de Planeación	Oficina Asesora de Planeación	Despacho	Libre nombramiento y remoción
Asesor	Jefe de Oficina Asesora Jurídica	Oficina Asesora Jurídica	Despacho	Libre nombramiento y remoción
Profesional	Profesional Especializado	Dirección	Despacho	Libre nombramiento y remoción
Profesional	Profesional Universitario	Oficina Asesora de Comunicaciones	Asistencia de Comunicaciones	Carrera administrativa
Profesional	Profesional Especializado	Oficina Asesora de Comunicaciones	Eventos de Ciudad y Relaciones Internacionales	Libre nombramiento y remoción
Profesional	Profesional Universitario	Oficina Asesora de Planeación	Sistema Integrado de Gestión	Carrera administrativa
Profesional	Profesional Universitario	Subdirección Administrativa y Financiera	Gestión del Talento Humano	Carrera administrativa
Profesional	Líder de Programa	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Libre nombramiento y remoción
Profesional	Profesional Universitario	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Carrera administrativa
Profesional	Profesional Universitario	Oficina Asesora Jurídica	Asistencia Jurídica	Carrera administrativa
Profesional	Profesional Especializado	Oficina Asesora Jurídica	Asistencia Jurídica	Libre nombramiento y remoción
Profesional	Profesional Especializado	Oficina Asesora Jurídica	Asistencia Jurídica	Carrera administrativa
Profesional	Profesional Universitario	Subdirección Administrativa y Financiera	Presupuesto	Carrera administrativa
Profesional	Profesional Especializado	Subdirección Administrativa y Financiera	Contabilidad	Carrera administrativa
Profesional	Profesional Universitario	Subdirección Administrativa y Financiera	Despacho	Carrera administrativa
Profesional	Tesorero General	Subdirección Administrativa y Financiera	Tesorería	Libre nombramiento y remoción
Profesional	Profesional Especializado	Subdirección Administrativa y Financiera	Nomina	Carrera administrativa
Profesional	Profesional Especializado	Subdirección de Escenarios Deportivos	Construcción, adecuación y mantenimiento de escenarios	Carrera administrativa
Profesional	Profesional Universitario	Subdirección de Escenarios Deportivos	Administración de Escenarios	Carrera administrativa
Profesional	Profesional Universitario	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Carrera administrativa
Profesional	Líder de Programa	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Libre nombramiento y remoción
Profesional	Líder de Programa	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Libre nombramiento y remoción
Profesional	Líder de Programa	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Libre nombramiento y remoción
Profesional	Profesional Universitario	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Carrera administrativa
Profesional	Profesional Especializado	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Carrera administrativa
Profesional	Profesional Universitario	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Carrera administrativa
Profesional	Profesional Universitario	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Carrera administrativa
Profesional	Profesional Universitario	Subdirección de Escenarios Deportivos	Administración de Escenarios	Carrera administrativa
Profesional	Profesional Universitario	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Carrera administrativa
Profesional	Profesional Universitario	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Despacho	Carrera administrativa
Profesional	Profesional Universitario	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Carrera administrativa
Profesional	Profesional Universitario	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Despacho	Carrera administrativa

Técnico	Técnico Operativo	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Carrera administrativa
Técnico	Técnico administrativo	Subdirección Administrativa y Financiera	Almacén y Servicios Generales	Carrera administrativa
Técnico	Técnico Administrativo	Subdirección Administrativa y Financiera	Archivo	Carrera administrativa
Técnico	Técnico Operativo	Subdirección Administrativa y Financiera	Archivo	Carrera administrativa
Técnico	Técnico Operativo	Subdirección de Escenarios Deportivos	Construcción, adecuación y mantenimiento de escenarios	Carrera administrativa
Técnico	Técnico Operativo	Subdirección de Escenarios Deportivos	Administración de Escenarios	Carrera administrativa
Técnico	Técnico Operativo	Subdirección de Escenarios Deportivos	Construcción, adecuación y mantenimiento de escenarios	Carrera administrativa
Técnico	Técnico Operativo	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Carrera administrativa
Técnico	Técnico Operativo	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Carrera administrativa
Técnico	Técnico Operativo	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Carrera administrativa
Técnico	Técnico Operativo	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Carrera administrativa
Técnico	Técnico Operativo	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Carrera administrativa
Técnico	Técnico Operativo	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Carrera administrativa
Asistencial	Secretaria Ejecutiva	Dirección	Despacho	Carrera administrativa
Asistencial	Conductor	Dirección	Despacho	Carrera administrativa
Asistencial	Auxiliar Administrativo	Subdirección Administrativa y Financiera	Almacén y Servicios Generales	Carrera administrativa
Asistencial	Secretaria	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Carrera administrativa
Asistencial	Secretaria	Oficina Asesora Jurídica	Asistencia Jurídica	Carrera administrativa
Asistencial	Auxiliar Administrativo	Oficina Asesora Jurídica	Archivo de Gestión	Carrera administrativa
Asistencial	Conductor	Subdirección Administrativa y Financiera	Despacho	Carrera administrativa
Asistencial	Auxiliar Administrativo	Subdirección Administrativa y Financiera	Almacén y Servicios Generales	Carrera administrativa
Asistencial	Secretaria	Subdirección Administrativa y Financiera	Gestión del Talento Humano	Carrera administrativa
Asistencial	Secretaria	Subdirección Administrativa y Financiera	Despacho	Carrera administrativa
Asistencial	Secretaria	Subdirección Administrativa y Financiera	Contabilidad	Carrera administrativa
Asistencial	Auxiliar Administrativo	Subdirección Administrativa y Financiera	Tesorería	Carrera administrativa
Asistencial	Auxiliar Administrativo	Subdirección Administrativa y Financiera	Archivo	Carrera administrativa
Asistencial	Operario	Subdirección Administrativa y Financiera	Almacén y Servicios Generales	Carrera administrativa
Asistencial	Operario	Subdirección Administrativa y Financiera	Almacén y Servicios Generales	Carrera administrativa
Asistencial	Operario	Subdirección Administrativa y Financiera	Almacén y Servicios Generales	Carrera administrativa
Asistencial	Auxiliar Administrativo	Subdirección Administrativa y Financiera	Archivo	Carrera administrativa
Asistencial	Operario	Subdirección Administrativa y Financiera	Gestión del Talento Humano	Carrera administrativa
Asistencial	Operario	Subdirección de Escenarios Deportivos	Administración de Escenarios	Carrera administrativa
Asistencial	Secretaria	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Carrera administrativa

Asistencial	Operario	Subdirección de Escenarios Deportivos	Administración de Escenarios	Carrera administrativa
Asistencial	Operario	Subdirección de Escenarios Deportivos	Administración de Escenarios	Carrera administrativa
Asistencial	Secretaria	Subdirección de Escenarios Deportivos	Administración de Escenarios	Carrera administrativa
Asistencial	Auxiliar Administrativo	Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo	Actividad Física	Carrera administrativa

Fuente: Fuente: elaboración propia

En la tabla anterior se puede observar que, durante los años 2021 y 2022, el INDER contaba con siete dependencias, dentro de las cuales se incluyen la de Dirección, la cual se encargaba de tomar las decisiones que requiriera la entidad para su buen funcionamiento; la Oficina Asesora de Comunicaciones, la cual se encargó de las relaciones públicas; la Oficina Asesora de Planeación, la cual desarrolló las estrategias institucionales; la Oficina Asesora Jurídica, la cual brindó asesoría y acompañamiento en los asuntos legales de la entidad; la Subdirección Administrativa y Financiera, la cual estuvo a cargo de los temas administrativos y financieros de la entidad; la Subdirección de Escenarios Deportivos, la cual tenía a su cargo el funcionamiento y mantenimiento de los escenarios deportivos y la Subdirección de Fomento Deportivo y Recreativo, la cual promovió el deporte y la recreación en Medellín. Además, se evidencia que durante el periodo objeto de estudio, el INDER debía proveer 76 cargos de planta. Estos cargos estaban distribuidos en diferentes niveles jerárquicos y requerían una variedad de habilidades y conocimientos para su desempeño. La distribución de estos cargos por niveles fue la siguiente:

- 5 cargos correspondieron al nivel directivo.
- 4 cargos se ubicaron en la categoría de nivel asesor.
- 30 cargos estuvieron catalogados como nivel profesional.
- 13 cargos se encuadraron en la clasificación de nivel técnico.
- 24 cargos se asignaron en la categoría de nivel asistencial.

Según la información proporcionada por la entidad, estos 76 cargos de planta fueron ocupados por 76 empleados durante ambos años. Empleados que estuvieron vinculados a la entidad a través de diferentes modalidades, ya sea por carrera administrativa, que implica un proceso de selección basado en méritos y competencias, o mediante el sistema de libre nombramiento y remoción, modalidad que legitima a la entidad para seleccionar directamente a personas para ocupar ciertos cargos de confianza.

Durante los años 2021 y 2022, se llevaron a cabo un total de 9.319 contratos de prestación de servicios, ya sean de carácter profesional o de apoyo a la gestión. Estos contratos abarcaron 835 objetos contractuales diferentes, de los cuales 663 objetos contractuales se repitieron en ambos años. Esto significa que se celebraron un total de 7.146 contratos durante el periodo de análisis. Además, estos contratos involucraron a 1.631 contratistas que prestaron sus servicios al INDER durante los años 2021 y 2022.

Paralelamente, la planta de cargos del INDER estuvo conformada por 76 empleados de planta que ocuparon 76 diferentes cargos y niveles jerárquicos. Con el fin de sintetizar la información anterior se realiza la siguiente tabla:

Tabla 11. Niveles jerárquicos INDER 2021-2022

2021-2022 Nivel	Planta de cargos			Contratos de prestación de servicios					
	Cargos de planta	Personal de planta	Consolidado	Objetos contractuales	Contratistas		Contratos	Consolidado	
Directivo	5	5	6,57%	0	0		0	0%	
Asesor	4	4	5,26%	0	0		0	0%	
Profesional	30	30	39,47%	326	183	29	9	2.800	49,17%
Técnico	13	13	17,10%	89	32		0	860	13,42%
Asistencial	24	24	31,57%	248	478		9	3.486	37,40%
Total	76	76	100%	663	1.631			7.146	100%

Fuente: elaboración propia

- Durante los años 2021 y 2022, se proveían un total de 5 cargos de nivel directivo, los cuales fueron ocupados por 5 empleados de planta, y no hubo contratación de este nivel con prestadores de servicios.
- En el periodo objeto de estudio, se encontraron 4 empleos de nivel asesor, todos ellos ocupados por empleados de planta, y no hubo contratación en este nivel con prestadores de servicios.
- En cuanto a los cargos de nivel profesional, se registraron 30 empleados de planta que ocuparon estos cargos en el INDER durante los años 2021 y 2022. Además, se celebraron un total de 2.800 contratos de prestación de servicios con 926 contratistas, bajo 326 objetos contractuales distintos.

- En el caso de los cargos de nivel técnico, 13 empleados de planta desempeñaron estas funciones durante el periodo de análisis. Además, se celebraron 860 contratos de prestación de servicios por 324 contratistas, con 89 objetos contractuales diferentes para este nivel.
- Para los cargos de nivel asistencial, 24 empleados de planta ocuparon dichos cargos en el INDER en los años 2021 y 2022. Además, se celebraron un total de 3.486 contratos de prestación de servicios con 1.387 contratistas, suscribiendo 248 objetos contractuales distintos.

En síntesis, durante los años 2021 y 2022, el INDER suscribió un total de 10.143 contratos. De estos, 9.319 correspondieron a contratos de prestación de servicios que abarcaban 835 objetos contractuales distintos y fueron suscritos con la participación de 3.082 contratistas. Entre estos contratos, se incluyeron 3.736 contratos de prestación de servicios profesionales, que se distribuyeron en 402 objetos contractuales diferentes y se ejecutaron con la colaboración de 1.495 prestadores de servicios. Además, se celebraron 5.583 contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, bajo 433 objetos contractuales disímiles, que involucraron la participación de 2.323 contratistas. Durante los años 2021 y 2022, un total de 1.631 contratistas prestaron sus servicios al INDER mediante la suscripción de 7.146 contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión, distribuidos en 663 objetos contractuales desiguales. En lo que respecta a la planta de cargos del INDER, durante el periodo objeto de estudio, se requerían proveer 76 cargos de planta, los cuales fueron cubiertos por un total de 76 empleados de planta.

CAPÍTULO III

3. EL IMPACTO DE LAS PRÁCTICAS CONTRACTUALES EN MATERIA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN SOBRE LOS DERECHOS Y LAS GARANTÍAS DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS

En Colombia, las tensiones surgidas por las controversias en torno al contrato administrativo de prestación de servicios han generado debates en los ámbitos jurídico y laboral. La falta de claridad en su aplicación, los límites asociados y la distinción con el contrato laboral son aspectos críticos que pueden afectar los derechos laborales de quienes prestan servicios bajo esta modalidad contractual. Es esencial destacar que la vinculación permanente mediante el contrato de prestación de servicios en entidades públicas no es apropiada ni permitida, ya que estos contratos están diseñados para tareas específicas y temporales, no para establecer relaciones laborales permanentes. La legislación colombiana establece que las relaciones laborales permanentes en entidades públicas deben formalizarse mediante contratos de trabajo.

Este capítulo se dedica a comprender el impacto de los contratos de prestación de servicios en el INDER, específicamente, en relación con la vulneración de los derechos laborales de los prestadores de servicios. En consecuencia, se analizan los resultados obtenidos a partir de los datos recopilados en el segundo capítulo con el objetivo de evaluar si la aplicación generalizada de estos contratos afecta las garantías laborales de los prestadores de servicios. La primera parte aborda las reflexiones derivadas de datos contractuales y encuestas sobre el uso de esta modalidad contractual en el INDER. La segunda parte explora el concepto de contrato realidad, el acto administrativo de justificación de la contratación y, además, se sustenta la necesidad de crear una planta de personal en el INDER como una posible solución a la vinculación continua de los contratistas para prestar sus servicios en cumplimiento de objetos contractuales iguales o similares durante largos periodos de tiempo.

Las reflexiones derivadas de los datos analizados en el capítulo anterior fueron contrastadas con los resultados obtenidos de 8 encuestas realizadas de forma aleatoria en las instalaciones del INDER durante el mes de octubre del presente año. El propósito de esta comparación fue comprender cómo se está aplicando esta figura de manera específica y visualizar la realidad de su implementación. Es importante destacar que la identidad de los contratistas que contribuyeron con sus respuestas a esta investigación es confidencial, de conformidad con los términos establecidos en el consentimiento informado para obtener su participación.

3.1. La tensión entre el contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión y las garantías de los derechos laborales de los prestadores de servicios

En cuanto a la hipótesis que se busca respaldar con este estudio y, con base en los resultados obtenidos del análisis de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión celebrados por el INDER durante los años 2021 y 2022, se destacan los siguientes aspectos:

Se evidencia una predominancia significativa de contratos de prestación de servicios en comparación con otras modalidades contractuales. De acuerdo con los resultados presentados en las tablas 1 y 2, el 91,87% de los contratos celebrados por el INDER dentro del periodo objeto de estudio corresponden a contratos de prestación de servicios. Dentro de esta categoría, el 59,90% son contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, y el 40,09% son contratos de prestación de servicios profesionales. Esto confirma que la modalidad de contratación más utilizada por el INDER es el contrato de prestación de servicios.

Este contrato proporciona la flexibilidad necesaria para abordar necesidades específicas que no pueden ser atendidas por el personal de planta, permitiendo la contratación de personas naturales o jurídicas externas a la entidad para asumir funciones específicas y temporales. Al analizar la información relacionada con los contratistas que prestaron sus servicios al INDER durante el periodo estudiado, se observa, en la tabla 7, que un total de 3.082 contratistas prestaron sus servicios al INDER en los años 2021 y 2022. La tabla 8 revela que 1.631

contratistas participaron en la celebración de 7.146 contratos, suscritos por los prestadores de servicios entre 2 y 9 veces durante ambos años. Esto indica que, como mínimo, durante los años 2021 y 2022, 1.631 contratistas prestaron sus servicios de manera continua a la entidad objeto de estudio.

Al analizar las respuestas proporcionadas por los 8 encuestados a la pregunta sobre la duración de la prestación de sus servicios al INDER, se destacan diversas situaciones: tres contratistas han prestado sus servicios solo en el año 2023, evidenciando una relación laboral de corta duración. Un contratista ha brindado sus servicios por un poco más de 18 años, uno por 9 años, otro por 8, y uno por 2 años. Además, un encuestado estuvo prestando sus servicios durante los años 2016-2017 y regresó en el año 2023. Lo que sugiere, al menos en tres de ellos, una permanencia significativa en la entidad.

Es relevante destacar que el contrato de prestación de servicios ha experimentado modificaciones por parte de las entidades públicas. En ocasiones, estas entidades alteran los elementos que originalmente caracterizan este tipo de contrato con el objetivo de que los funcionarios encargados de nominar al contratista utilicen esta modalidad contractual como un medio para incorporar a los prestadores de servicios de manera permanente a su planta laboral. A través de este contrato, el prestador de servicios mantiene una relación precaria en términos de derechos laborales, incluyendo la estabilidad en el trabajo y las prestaciones sociales (Vega de Herrera, 2006, p. 69).

Uno de los elementos esenciales del contrato de prestación de servicios es el objeto contractual, que detalla de manera exhaustiva los servicios que el contratista se compromete a prestar. En la tabla 11 se clasifican los cargos de planta y los contratos de prestación de servicios en los niveles profesional, asistencial y técnico. Al analizar esta tabla, se observa que el INDER celebró 76 contratos con 76 empleados de planta. Al contrastar esta información con los contratos de prestación de servicios, se destaca que, bajo 663 objetos contractuales, se celebraron 7.146 contratos con 1.631 contratistas, objetos contractuales que fueron suscritos entre 1 y 218 veces. Este contraste subraya la frecuencia y la diversidad de

los servicios proporcionados a través de contratos de prestación de servicios en comparación con los empleados de planta.

Con base en la información recopilada de las encuestas se observa que cinco de los encuestados que han celebrado más de dos contratos de prestación de servicios indican que han sido contratados para ejecutar el mismo objeto contractual. Al revisar los contratos específicos de los encuestados durante el periodo comprendido entre los años 2020 y 2023, se puede observar que dos de los encuestados han celebrado 2 contratos, manteniendo los mismos objetos contractuales acordados inicialmente. En otro caso, un contratista ha celebrado 1 solo contrato, cumpliendo así con un único objeto contractual.

Uno de los encuestados ha suscrito un total de 12 contratos en los últimos cuatro años, abordando tres objetos contractuales distintos. Otro contratista ha celebrado 12 contratos en el mismo período, pero bajo dos objetos contractuales diferentes. Entre los años 2020 y 2023, otro profesional suscribió 9 contratos que se enmarcan en dos objetos contractuales. Es relevante señalar que, en el caso de estos tres contratistas, los objetos contractuales suscritos, aunque se ubiquen entre el nivel profesional y el nivel asistencial, forman parte de la misma estrategia o proyecto de promoción del deporte y recreación ejecutado por el INDER.

Estos objetos incluyen tanto contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión como contratos de prestación de servicios profesionales, con variaciones sutilmente nominativas. Aunque se indica que el servicio se presta como profesional en un objeto contractual y en el otro no, en esencia, se contrata a estos prestadores de servicios para desempeñar la misma función en el mismo proyecto, solo que, en ciertos casos, como profesional. Algunos de ellos comenzaron con un objeto contractual solo a nivel asistencial y, posteriormente, ascendieron al nivel profesional. Sin embargo, siguen siendo parte de la misma estrategia o proyecto para el cual fueron inicialmente contratados.

En otro caso, un contratista celebró 3 contratos durante los años 2022 y 2023, todos de nivel profesional. Aunque se observa un sutil cambio de "Profesional 1" a "Profesional 2", los contratos se llevaron a cabo para prestar servicios en el mismo proyecto. Finalmente, un contratista que trabajó en los años 2016 y 2017 y regresó en el año 2023 señala que está llevando a cabo el mismo objeto contractual. No obstante, en el año 2023, solo ha celebrado

un contrato. Al contrastar los objetos contractuales más recurrentes con las dependencias del INDER, según se detalla en la tabla 10, especialmente en los niveles profesional, técnico y asistencial, se llega a la conclusión de que al menos los objetos contractuales más utilizados podrían ser incorporados en la planta de personal. En este sentido, se argumenta la necesidad de una reestructuración en la planta de cargos del INDER.

La revisión de la información previa revela una notable persistencia en algunos objetos contractuales, indicando una continua necesidad de contratar personal para desempeñar funciones específicas en los proyectos o estrategias desarrollados por el INDER. Para esclarecer la noción de función permanente en los contratos de prestación de servicios, la Sentencia C-614 de 2009 proporciona directrices claras. Según esta Sentencia, si la tarea contratada coincide con las funciones habituales de la entidad pública de acuerdo con las normativas legales, reglamentarias y constitucionales, debe ejecutarse mediante un vínculo laboral.

En el mismo sentido, si las labores son equiparables a las de los empleados públicos de la planta de personal y cumplen con los elementos de la relación laboral, se debe optar por un contrato laboral. Además, si las funciones se asemejan a la regularidad, un horario de trabajo estable o una ejecución frecuente, se configura una relación laboral. En el caso de que la tarea implique actividades nuevas, requiera conocimientos especializados o redistribución temporal debido a una carga laboral excesiva, se puede recurrir a la contratación pública. Finalmente, cuando hay contrataciones sucesivas para funciones dentro del giro ordinario de la administración, es decir, funciones permanentes, la auténtica naturaleza de la relación existente es laboral (Castrillón Arango, 2022, p. 230). Estas directrices establecen criterios claros para determinar la naturaleza de la relación laboral en el contexto de los contratos de prestación de servicios en entidades públicas.

La realidad práctica del contrato administrativo de prestación de servicios en las entidades públicas presenta una situación notablemente distinta en cuanto a su aplicación. El contrato de prestación de servicios, originalmente concebido como un mecanismo excepcional, ha adquirido un estatus arraigado en la función pública. Lo regulado a nivel nacional o

internacional contrasta de manera significativa con lo que realmente sucede en la práctica. El contrato de prestación de servicios, inicialmente destinado como una excepción al trabajar con la administración pública, ha perdido su carácter excepcional y se ha convertido en regla (Vega de Herrera, 2006, p. 70).

Debido a esto, en varias situaciones ha sido necesario recopilar, establecer y describir en detalle las características fundamentales del contrato de prestación de servicios. Una de las decisiones más destacadas en este sentido es la emitida por el Consejo de Estado, Sentencia de Unificación del 09 de septiembre de 2021, donde se definen tres reglas especiales que las entidades públicas deben tener en cuenta a la hora de suscribir contratos de prestación de servicios: la primera regla, conocida como “término estrictamente indispensable”, enfatiza la necesidad esencial y temporal de la prestación del servicio a favor de la administración, sin intención de permanencia. La segunda regla establece que debe transcurrir un período de treinta días hábiles entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como indicador de la no solución de continuidad. Finalmente, la sentencia determina que la falta de afiliación al sistema de seguridad social en salud por parte de la administración impide la devolución de los valores asumidos en exceso por el contratista, considerándolos recursos de naturaleza parafiscal.

El 11 de noviembre de 2021, en providencia de aclaración a la Sentencia de Unificación del 9 de septiembre de 2021, el Consejo de Estado señaló que no ha buscado desincentivar el uso de este tipo de contratos, sino que los considera instrumentos importantes de gestión pública. Sin embargo, se pretende evitar la indebida utilización de estos contratos para eludir derechos salariales y prestacionales, especialmente, cuando los contratistas actúan como verdaderos servidores del Estado, sometidos a subordinación y dependencia. Cabe destacar que el término de 30 días hábiles mencionado en la sentencia se utiliza como un indicador temporal para inferir la falta de solución de continuidad entre contratos sucesivos, aplicándose exclusivamente a la prescripción de derechos laborales.

En situaciones en las que se celebran contratos de manera continuada o sucesiva con una misma persona natural bajo condiciones similares de subordinación o dependencia, el

Consejo de Estado concluye que estos contratos forman parte de una misma cadena o secuencia de negocios continuada y permanente, pero únicamente con el propósito de determinar la existencia de una única relación laboral en términos de prescripción de derechos laborales, salariales y prestacionales (Sentencia del 09 de septiembre de 2021, rad. 1317).

El Departamento Administrativo de la Función Pública (2022) subraya la prohibición de asignar funciones de carácter permanente en entidades públicas mediante contratos de prestación de servicios. Esta disposición está alineada con lo establecido en el artículo 32, numeral 3, de la Ley 80 de 1993, que prohíbe la celebración de este tipo de contratos por un periodo superior al estrictamente necesario. Además, el artículo 54, numeral 1, de la Ley 1952 de 2019 refuerza esta restricción, considerando como falta la celebración de contratos de prestación de servicios cuyo propósito sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran tiempo completo, impliquen la subordinación del prestador de servicios y carezcan de autonomía del contratista.

La utilización del contrato administrativo de prestación de servicios como medio para encubrir relaciones laborales plantea diversas problemáticas. Entre ellas, se destaca la ausencia de garantías laborales para los contratistas, quienes no son beneficiarios de derechos fundamentales como seguridad social, vacaciones remuneradas y otros beneficios asociados a un contrato laboral convencional. Esta carencia de estabilidad y seguridad en el empleo afecta a los trabajadores. Adicionalmente, la falta de un control efectivo en la etapa precontractual, haciendo referencia a que sea obligatoria la expedición del acto administrativo de justificación por parte de las entidades contratantes y las autoridades laborales, puede propiciar un uso inadecuado de estos contratos, ya que no se realiza el seguimiento necesario para garantizar que este tipo de contrato sea apropiado para los servicios requeridos.

Por lo anteriormente indicado, el Gobierno actual ha implementado medidas para prevenir abusos contra los prestadores de servicios, actualizar la planta de personal y evitar el ocultamiento de relaciones laborales. El Proyecto de Ley 423 de 2021 fue presentado con estos objetivos. Sin embargo, actualmente la regulación del contrato de prestación de

servicios se rige por la Directiva Presidencial 08 de 2022. Esta directiva establece restricciones en los contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, permitiéndolos solo cuando sean estrictamente necesarios por el volumen de trabajo o la necesidad de conocimientos especializados. La Circular Conjunta 100-005 de 2022 refuerza estos lineamientos, promoviendo la formalización del empleo público y limitando la contratación de servicios. Destaca la creación de plantas temporales y el uso racional de los contratos de prestación de servicios, con un plazo de 4 meses para elaborar estudios técnicos sobre la planta temporal de trabajadores. La Circular Conjunta 001 de 2023, emitida el 05 de enero, establece lineamientos adicionales para la contratación mediante contratos de prestación de servicios, alineados con la restricción de su uso a actividades que no puedan realizarse con personal de planta o que requieran conocimientos especializados.

A pesar de que se intenta evitar la equiparación entre los contratos de prestación de servicios y las relaciones laborales, algunas disposiciones apuntan a que todos los contratos podrían involucrar funciones públicas o de empleo, omitiendo contratos válidos que no encubren dichas relaciones. Estas disposiciones resaltan la importancia de llevar a cabo las funciones de los servidores públicos a través de cargos de planta o contratos de trabajo. Se centran en la formalización laboral y la creación de plantas temporales como medidas transitorias hasta que se complete la actualización de las plantas de cargos, con el objetivo de reducir progresivamente la aplicación injustificada del contrato administrativo de prestación de servicios.

Las anteriores disposiciones sustentan la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones permanentes. Esta restricción se establece con el objetivo de asegurar la estabilidad y continuidad en el desempeño de responsabilidades fundamentales dentro de una organización. Al crear empleos de planta específicos para funciones permanentes se busca asegurar que aquellos encargados de estas tareas cuenten con la seguridad laboral y beneficios asociados a un empleo estable, en lugar de depender de contratos temporales. Esta prolongada permanencia en la contratación bajo la modalidad de prestación de servicios puede generar una afectación en los derechos de los prestadores de servicios, ya que la utilización excesiva de este tipo de contrato puede resultar en la

precarización laboral, debido al desconocimiento de las garantías laborales que deben otorgarse a los contratistas.

En concordancia con lo expuesto hasta el momento, se corrobora la hipótesis en relación con que el uso generalizado de los contratos administrativos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión vulnera los derechos de los prestadores de servicios. Por consiguiente, resulta imperativo no solo aplicar los mecanismos de protección contemplados en el ordenamiento jurídico, como el contrato realidad, o, en su defecto, extender a este tipo contractual el medio de control propio que regula los contratos celebrados bajo la modalidad de selección de contratación directa, como el acto administrativo de justificación, sino también llevar a cabo una reestructuración de la planta de cargos. Este enfoque está orientado a poner fin a la vulneración de los derechos y garantías laborales de los prestadores de servicios.

3.2. Medios de protección que procuran la correcta aplicación del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en la administración pública

Asegurar condiciones de trabajo justas, equitativas y seguras es de vital importancia para la protección de los derechos laborales de los prestadores de servicios. En este ámbito, el contrato realidad o la aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas emerge como el recurso preeminente mediante el cual los contratistas buscan reclamar las garantías laborales de las cuales han sido despojados. Este enfoque se convierte en la vía principal a la que recurren ante la jurisdicción, buscando restablecer y salvaguardar sus derechos laborales frente a posibles vulneraciones o malas prácticas por parte de las entidades públicas.

Este tipo de contrato, a pesar de su apariencia externa, se fundamenta en una auténtica relación laboral, priorizando la realidad sobre la forma mediante sus elementos esenciales. El Consejo de Estado ha subrayado que el reconocimiento de una relación laboral entre un individuo y una entidad pública, bajo el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, no implica automáticamente la adquisición de la condición de servidor público.

En este sentido, el contencioso administrativo ha destacado la necesidad de demostrar elementos esenciales como la ejecución personal de la actividad, la percepción de remuneración acorde a la labor desempeñada, y la presencia de subordinación o dependencia en la relación con el empleador, que implica la capacidad de exigir el cumplimiento de órdenes en cualquier momento, respecto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, y la imposición de reglamentos, manteniendo dicha subordinación durante la duración del vínculo (Sandoval y Delacruz, 2019, p. 22).

Por ende, el principio de la primacía de la realidad sobre las formas debe interpretarse como el criterio mediante el cual, en caso de discrepancia entre la realidad y la documentación, se otorga prioridad a lo que sucede efectivamente. A través de este principio, se determina la existencia o ausencia de una relación laboral, y consecuentemente, se procede a garantizar la protección correspondiente a esa relación (Plá, 1978). En otras palabras, el concepto de contrato realidad adquiere importancia cuando el prestador de servicios opera en un entorno de subordinación, con una asignación de jornada laboral específica, una duración contractual prolongada, y carece de autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones. En estas circunstancias, se contravienen las exigencias legales establecidas para la formalización de un contrato de prestación de servicios por parte de las entidades públicas, ya que se utiliza este tipo de contrato de manera indebida con el propósito de encubrir una auténtica relación laboral.

Esta situación plantea un conflicto entre varios principios que rigen el derecho al trabajo, como el principio de favorabilidad, el de primacía de la realidad sobre las formas, el de estabilidad laboral, el de no regresividad, el de no desmejora y el de irrenunciabilidad. Tales principios deben entenderse como fuentes fundamentales que dan forma a la estructura del ordenamiento jurídico que regula las relaciones laborales. Además, cumplen un papel fundamental al definir las disposiciones específicas del derecho laboral en contraposición a otras áreas del derecho, y actúan como guías para la interpretación de sus normativas (Guerrero, 1999). Dada su trascendencia deben ser respetados, reconocidos y aplicados por parte de las entidades públicas y funcionarios judiciales del derecho público con el fin de evitar que, dentro de las entidades públicas, se le niegue de forma reiterada a los prestadores

de servicios los derechos y garantías laborales, así como, los elementos que integran el empleo de calidad, la dignidad humana, la estabilidad laboral, la seguridad social y la posibilidad de sindicalizarse.

Las características esenciales del contrato realidad se sustentan en los tres requisitos delineados en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo. Dichos requisitos abarcan la prestación personal de servicios por parte del trabajador, la subordinación a un empleador y la percepción de un salario. La simultaneidad de estos tres elementos en un contrato de prestación de servicios es fundamental para la configuración de un contrato realidad. El principio de la primacía de la realidad sobre las formas se respalda constitucionalmente en el artículo 53 de la Constitución Política de 1991. Además, está vinculado al artículo 232 del Código Sustantivo del Trabajo, que hace referencia a requisitos como la subordinación, la remuneración y la prestación personal de la labor.

La Ley 1150 del 2007 y el Decreto 1082 del 2015 otorgan a las entidades públicas la autoridad para celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión mediante la modalidad de contratación directa. En este contexto, no es necesario emitir un acto administrativo de justificación para contratos administrativos de prestación de servicios. Esta disposición permite la aplicación discrecional de este tipo de contrato por parte de las entidades públicas, ya que carece de controles en la etapa precontractual. Inicialmente, la investigación buscaba identificar si era necesaria la modificación de la norma con la intención de hacer obligatorio el acto administrativo de justificación como medida para poner fin a la vulneración de las garantías laborales de los contratistas. Sin embargo, tras analizar los datos, se concluye que esta modificación sería una solución mínima, ya que lo verdaderamente necesario es la reestructuración de la planta de personal.

No obstante, para obtener una comprensión más precisa de esta figura, es necesario señalar que el acto administrativo de justificación de la contratación directa es un documento oficial emitido por una entidad pública que expone las razones y fundamentos legales para optar por un proceso de contratación directa en lugar de llevar a cabo una licitación pública u otro procedimiento de contratación. Este acto administrativo de justificación es esencial para

garantizar la transparencia y legalidad en los procesos de contratación, ya que proporciona una explicación detallada de por qué se elige un enfoque de contratación directa y debe cumplir con las normativas y leyes pertinentes.

En relación con los contratos de prestación de servicios, el Decreto 1082 de 2015 otorga a las entidades públicas la facultad de suscribir contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, bajo la modalidad de contratación directa, sin que sea necesaria la expedición del acto administrativo de justificación de la contratación. De tal forma se posibilita la aplicación arbitraria por parte de las entidades públicas de este tipo de contrato, por la inexistencia de controles en la etapa precontractual que procuren su correcta aplicación.

La manifestación de la voluntad de la administración pública se concibe como una declaración destinada a generar efectos jurídicos. Aunque la definición incluye una referencia explícita a la voluntad psíquica de un individuo que actúa, esta descripción no es completamente precisa en el contexto de los actos administrativos. Por lo tanto, no se debe poner excesivo énfasis en el aspecto subjetivo. Esto se debe a que un acto administrativo no siempre refleja la voluntad psíquica del funcionario que lo ejecuta. La materialización de los efectos jurídicos ocurre cuando se cumplen las condiciones establecidas por la ley, no simplemente por el deseo del funcionario (Gordillo, 2011). En el ámbito del derecho administrativo, si bien la voluntad de la administración pública es relevante, no constituye el único factor determinante de los efectos jurídicos de un acto administrativo.

La administración pública no puede actuar de forma arbitraria, caprichosa o inmotivada, ya que la manifestación de su voluntad debe ajustarse a las disposiciones del ordenamiento jurídico, tanto nacional como internacional, que regulan las acciones de los funcionarios autorizados para expedir actos administrativos. Desde la entrada en vigor de la Ley 80 de 1993, se estableció un régimen general de contratación que estandarizó procedimientos para mejorar la prestación del servicio, respaldado por principios constitucionales como igualdad, moralidad, eficacia, eficiencia, economía, celeridad e imparcialidad.

No es suficiente que un funcionario manifieste la voluntad de celebrar un contrato de prestación de servicios para satisfacer las necesidades del Estado; también debe realizar un control y garantizar el cumplimiento de los presupuestos establecidos en la normativa colombiana para este tipo de contrato. En el ámbito contractual de las entidades públicas, la formación de la voluntad se divide en dos etapas: la primera, relacionada con el “orden interno de la Administración pública”, abarca la decisión de contratar y la determinación de la forma y condiciones de la contratación. La segunda etapa se refiere a las “relaciones de la Administración con los particulares”, implicando la formación del contrato y las modalidades de selección del contratista (Escola, 1977). Ambas etapas son esenciales para garantizar que la contratación pública se lleve a cabo de manera efectiva y conforme a la normativa legal vigente.

Lo anterior significa que, a la hora de encontrarse la administración en la etapa de planeación, la motivación del acto jurídico y la revisión del cumplimiento de presupuestos u obligaciones se constituya en un deber fundamental a cargo de los servidores públicos. Este enfoque implica que, al emitir actos administrativos y celebrar contratos, la administración deba llevar a cabo “negocios debidamente diseñados y planificados, en concordancia con las necesidades y prioridades que requiere el interés público” (Santofimio, 2009, pp. 42-43). En otras palabras, se les exige a las administraciones públicas que realicen una racionalización y organización efectiva de sus acciones y actividades con el propósito de cumplir con los fines de la entidad. Así se advierte otra vez que, más que encontrarnos ante una decisión de un agente público, nos hallamos simplemente ante una declaración objetivamente apta para producir efectos jurídicos directos realizada en ejercicio de la función administrativa, que recibirá el mismo tratamiento por el orden jurídico, aunque no provenga de la voluntad individualizada y concreta de un funcionario.

Es fundamental explorar las condiciones específicas inherentes al contrato de prestación de servicios, comúnmente utilizado para llenar las deficiencias en las plantas de personal de entidades estatales durante procesos de reestructuración. Un análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado en este ámbito podría evidenciar cómo algunos procesos de reestructuración aparentes ocultan la intención desviada de eliminar cargos de carrera

administrativa para permitir de manera discrecional el ingreso de personas externas a la función pública, encomendadas a desempeñar funciones similares bajo el contrato administrativo de prestación de servicios (Vega de Herrera, 2006, p. 71).

En última instancia, como solución potencial al problema abordado en esta investigación, se hace imperativa la reestructuración de la planta de personal, dado que la entidad carece de empleados de planta capacitados para desempeñar las funciones correspondientes a los objetos contractuales para los cuales se celebran los contratos de prestación de servicios. Es necesario recurrir a la figura de estos contratos para asegurar el adecuado funcionamiento de la entidad. No obstante, es crucial enfatizar que el contrato de prestación de servicios se considera una forma excepcional y temporal mediante la cual los particulares pueden desempeñar funciones públicas, destinada a atender necesidades específicas de la administración que no pueden ser cubiertas por la planta de personal.

Se sugiere que muchos de los objetos contractuales por los cuales se contratan prestadores de servicios deberían ser asumidos por empleados de planta. Esto no solo proporcionaría estabilidad y garantías laborales para los trabajadores, sino que también beneficiaría a la entidad al establecer una planta de personal permanente, facilitando así el cumplimiento eficiente de sus funciones sin el desgaste asociado a la contratación constante de personal externo.

En estas circunstancias, se destaca la necesidad de contar con empleados de planta para desempeñar funciones esenciales y ejercer un control efectivo sobre los contratos de prestación de servicios utilizados para tareas de apoyo. En este contexto, asignar al contratista responsabilidades inherentes a un cargo permanente de la planta no sería apropiado, ya que los contratistas de prestación de servicios deben ceñirse a las obligaciones establecidas en el contrato (Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto 193201 de 2022).

En consonancia con lo anterior, el artículo 2 del Decreto 3074 de 1968 establece que, para el desempeño de funciones de carácter permanente, se deben crear los empleos correspondientes, quedando expresamente prohibida la celebración de contratos de

prestación de servicios para llevar a cabo dichas funciones. Esta restricción se refuerza en el artículo 17 de la Ley 790 de 2002, los cuales prohíben la suscripción de tales contratos cuando se trata de funciones permanentes.

En resumen, según los datos recabados de los contratos celebrados por la entidad objeto de estudio en los años 2021-2022, el INDER emplea de manera continua el contrato administrativo de prestación de servicios dejando de lado su carácter excepcional, lo que conlleva a menoscabar las garantías laborales de los prestadores de servicios y obliga a dichos contratistas a acudir a la jurisdicción para que se declare la existencia de un contrato realidad. Esta situación se agrava debido a la falta de controles previos, como la expedición del acto administrativo de justificación de la contratación, y a la ausencia de una planta de personal que se ajuste a las necesidades de la entidad. Considerando que la planta de cargos es el componente que enfrenta mayores desafíos, es crucial abordar la problemática a través de una reestructuración integral de la planta de personal del INDER.

CONCLUSIONES

El contrato administrativo de prestación de servicios abarca varias modalidades en tanto incluye contratos de prestación de servicios profesionales, de apoyo a la gestión y para la ejecución de trabajos artísticos. En esta modalidad contractual, la contratación directa se utiliza como método de selección de contratistas. De acuerdo con el análisis de los datos recopilados de los contratos celebrados por el INDER durante los años 2021-2022, se evidencia que un total de 1.631 contratistas prestaron sus servicios a la entidad en ambos años. Un total de 7.146 contratos de prestación de servicios profesionales y/o de apoyo a la gestión fueron suscritos, abarcando 663 objetos contractuales diversos. Estos datos proporcionan una visión detallada de la dinámica contractual y la gestión de personal en la entidad a través del empleo del contrato administrativo de prestación de servicios.

En un contexto de esta naturaleza cabe recalcar que el contrato de prestación de servicios debe aplicarse de forma excepcional y temporal, reservándose para situaciones en las que no sea viable contar con personal de planta o se necesiten conocimientos especializados. No obstante, según los datos obtenidos de los contratos celebrados por la entidad durante el periodo objeto de estudio, el INDER ha recurrido de manera continua a este tipo de contrato, desviándose de su carácter excepcional y temporal. Esto resulta en una reducción de las garantías laborales para los prestadores de servicios contratados por la entidad.

La ausencia de controles previos, tales como la expedición del acto administrativo de justificación de la contratación, y la falta de una planta de personal adecuada, conducen, en situaciones específicas, a que los prestadores de servicios se vean obligados a recurrir a la jurisdicción, con el propósito de que se declare la existencia de un contrato realidad, buscando poner fin a la vulneración de sus garantías laborales.

De acuerdo con los datos obtenidos del análisis de los contratos celebrados por el INDER durante los años 2021-2022, la jurisprudencia referida en el capítulo 2 de esta monografía y las disposiciones que regulan el contrato administrativo de prestación de servicios, incluyendo lo dispuesto en la Directiva Presidencial 008 de 2022, la Circular Conjunta 100-

005 de 2022 y la Circular Conjunta 001 de 2023, se evidencia que la situación actual de la planta de personal en el INDER representa una amenaza para los derechos y garantías laborales de los prestadores de servicios, destacando la urgente necesidad de abordar esta problemática a través de una reestructuración. La solución propuesta se centra en dicha reorganización con el objetivo de establecer controles efectivos y ajustar la contratación de manera acorde a las necesidades reales de la entidad. Esta investigación constituye justamente un insumo para tales efectos, lo cual sería aconsejable en investigaciones futuras.

Las actuales prácticas contractuales actuales del INDER generan tensiones y vulneran los derechos laborales de los prestadores de servicios, siendo necesario de forma inmediata una reorganización en la planta de personal que permita garantizar la transparencia, legalidad y respeto a las garantías laborales de los contratistas que prestan sus servicios a la entidad.

Referencias

- Anitua, C. (2009). Notas sobre la metodología de investigaciones empíricas en el derecho. En C. Courtis. *Observar la ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. Trotta.
- Castrillón Arango, D. (2022). 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. (2023). El análisis teórico del lenguaje jurídico. Un marco de presupuestos metodológicos para dar cuenta del derecho positivo. En: Londoño Agudelo, A.M. y Zapata Flórez, J. (Eds.). *Pensar el derecho. Metodologías y elementos epistemológicos*. ILSA.
- Chávez de Paz, D. (2022). La investigación socio-jurídica: teoría y método. *Lucerna Iuris et Investigatio*, 1(2), 67–96. <https://doi.org/10.15381/lucerna.n2.22618>
- Díaz Díaz, J. (2008). La investigación jurídica y la investigación socio-jurídica: entre el método jurídico de investigación y el método científico. *IUSTITIA*, (6), 201-206. <http://revistas.ustabuca.edu.co/index.php/IUSTITIA/article/view/945>
- Díaz Vargas, J.A. (2012). *El principio de la primacía de la realidad en las relaciones laborales de la administración pública*. [Trabajo de grado, Universidad Sergio Arboleda]. <http://hdl.handle.net/11232/90>
- Galeano Marín, M.E. (2009). *Diseños de proyectos en la investigación cualitativa*. Fondo Editorial Eafit.
- Guerrero Figueroa, G.(1999). *Manual de derecho del trabajo*. Editorial Legis.
- Lista, C.A. y Begala, S. (2016). Reflexiones sobre las estrategias metodológicas de la sociología jurídica. En G. Lariguet (Comp.). *Metodología de la investigación jurídica. Propuestas contemporáneas*. Editorial Brujas.
- Matallana Camacho, E. (2015). *Manual de contratación de la administración pública*. Universidad Externado de Colombia.
- Pino Ricci, J. (2005). *El régimen jurídico de los contratos estatales*. Universidad Externado de Colombia.

- Piza Burgos, N. D. Amaiquema Márquez, F. A. y Beltrán Baquerizo, G. (2019). Métodos y técnicas en la investigación cualitativa. Algunas precisiones necesarias. *Revista Conrado*, 15(70), 455-459. <http://conrado.ucf.edu.cu/index.php/Conrado>
- Plá Rodríguez, A. (1978). *Los principios del derecho del trabajo*. Buenos Aires.
- Rico Puerta, L. (2018). Teoría general y práctica de la contratación estatal. Leyer Editores.
- Sandoval Quintero H., Delacruz Giraldo G. N. (2019). Principios constitucionales del derecho laboral administrativo en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista Prolegómenos*, 22(44), pp. 11-34. <https://doi.org/10.18359/prole.3101>
- Santofimio Gamboa, J. (2009). *Aspectos relevantes de la reciente reforma a la Ley 80 de 1993 y su impacto en los principios rectores de la contratación pública*. Universidad Externado de Colombia.
- Vega de Herrera, M. (2006). El debate jurídico en torno al contrato de prestación de servicios. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 9(17), 67-75. <https://doi.org/10.18359/prole.2585>
- Villegas Arbelaez, J. (2016). *Derecho administrativo laboral*. Legis.
- Younes Moreno, D. (2013). *Derecho Administrativo laboral*. Temis.

Legislación

- Constitución Política de la República de Colombia. Julio 20 de 1991. G.C.116.
- Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional. Mayo 26 de 2015. D.O. 49523.
- Decreto 1083 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*. Mayo 26 de 2015. D.O. 49523.
- Decreto 150 de 1976. Por el cual se dictan normas para la celebración de contratos por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas. Enero 27 de 1976. D.O. 34570.
- Decreto 222 de 1983. Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones. Febrero 2 de 1983. D.O. 36189.
- Decreto 2400 de 1968. Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones. Septiembre 19 de 1968. D.O. 32625.

Decreto 3135 de 1968. Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales. Diciembre 26 de 1968. D.O. 32689.

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 generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Julio 16 de 2007. D.O 46691.

Ley 1952 de 2019. Por la cual se expide el código general disciplinario. Enero 28 de 2019. D.O. 50850.

Ley 3 de 1930. Sobre autorizaciones al poder ejecutivo. Septiembre 08 de 1930. D.O 21486.

Ley 790 de 2002. Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República. Diciembre 27 de 2002. D.O 45046.

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Octubre 28 de 1993. D.O. 41094.

Directiva Presidencial 008 de 2022. A través de la presente directiva se imparten medidas para fortalecer la racionalización, la probidad y la eficiencia del gasto público, en desarrollo de los principios que rigen la función pública, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política. 17 de septiembre de 2022.

Circular Conjunta 100-005 de 2022. Lineamientos del plan de formalización del empleo público en equidad-vigencia 2023. Departamento Administrativo de la Función Pública. 29 de diciembre de 2022.

Circular Conjunta 01 de 2023. Lineamientos para la celebración de contratos de prestación de servicios previstos en el artículo 2, numeral 4, literal h, de la ley 1150 de 2007 - vigencia 2023. Departamento Administrativo de la Función Pública. 05 de enero de 2023.

Resolución 372 de 2022. Por medio de la cual se adopta el manual de contratación versión dieciséis (16) del Departamento Administrativo de la Función Pública. Julio 29 de 2022.

Jurisprudencia

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 25 de noviembre de 2021. Radicación 05001-23-33-000-2015-00042-01(3352-20). [CP Sandra Lisset Ibarra Vélez].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 13 de diciembre de 2022. Radicación 05001-23-33-000-2015-02153-01 (5742-2019). [CP Gabriel Valbuena Hernández].

Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección segunda. Sentencia del 31 de marzo de 2022. Radicación 05001-23-33-000-2015-02355-01 (2062-2017). [CP Gabriel Valbuena Hernández]

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 19 de mayo de 2022. Radicación 50001-23-33-000-2014-00173-01 (1192-2019). [CP Rafael Francisco Suarez Vargas]

Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección tercera. Sentencia del 02 de diciembre de 2013. Radicación 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719). [CP Jaime Orlando Santofimio Gamboa].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia de Unificación del 09 de septiembre de 2021. Radicación 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016) [CP Sandra Lisset Ibarra Vélez].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Providencia de aclaración a la Sentencia de Unificación del 09 de septiembre de 2021 calendada el 11 de noviembre de 2021. Radicación 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016) [CP S/I].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 10 de marzo de 2022. Radicación 20001-23-33-000-2015-00091-01 (5319-2018) [CP William Hernández Gómez].

Corte Constitucional, Sentencia C-154 de 1997. [MP Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional, Sentencia T-052 de 1998. [MP Antonio Barrera Carbonell].

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

Tribunal Administrativo de Antioquia. Sentencia del 04 de agosto de 2021. Consecutivo No.155. [MP Liliana P. Navarro Giraldo]

Tribunal Administrativo de Antioquia. Sentencia del 26 de octubre de 2022. Consecutivo No. 40. [MP John Jairo Alzate López]

Tribunal Superior de Medellín. Sentencia del 26 de mayo de 2021. Consecutivo No.134. [MP Hugo Alexander Bedoya Díaz]

Conceptos

Concepto 193201 de 2022. Departamento Administrativo de la Función Pública. Mayo 25 de 2022.<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=190186>

Instituto de Deportes y Recreación de Medellín

Instituto de Deportes y Recreación de Medellín, *Contratos 2020*. Recuperado el 24 de agosto de 2023 de: <https://www.inder.gov.co/publicacion-de-la-ejecucion-de-los-contratos>

Instituto de deportes y recreación de Medellín, *Contratos 2020*. Recuperado de: <https://www.inder.gov.co/publicacion-de-la-ejecucion-de-los-contratos>

Instituto de Deportes y Recreación de Medellín, *Contratos 2021 -2022*. Recuperado el 24 de agosto de 2023 de: <https://www.inder.gov.co/publicacion-de-la-ejecucion-de-los-contratos>

Instituto de deportes y recreación de Medellín, *Contratos 2021 -2022*. Recuperado de: <https://www.inder.gov.co/publicacion-de-la-ejecucion-de-los-contratos>

Instituto de Deportes y Recreación de Medellín, *Contratos 2023*. Recuperado el 24 de agosto de 2023 de: <https://www.inder.gov.co/publicacion-de-la-ejecucion-de-los-contratos>

Instituto de deportes y recreación de Medellín, *Contratos 2023*. Recuperado de: <https://www.inder.gov.co/publicacion-de-la-ejecucion-de-los-contratos>

Resolución 0708 de 2023.Por medio de la cual se compila y ajusta el manual específico de funciones y de competencias laborales para todos los empleos de planta de personal del Instituto de Deportes y Recreación de Medellín – INDER. Junio 28 de 202

Anexos

BASE DE DATOS CONTRATOS INDER 2021 -2022,(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 [Trabajo de grado, Universidad Autónoma Latinoamericana].