

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS CONDICIONES LABORALES DE LAS
PERSONAS QUE CUMPLEN FUNCIONES DE AUXILIARES ADMINISTRATIVOS
Y DE SERVICIOS GENERALES DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE LA
CIUDAD DE MEDELLÍN**

Facultad de Derecho

Universidad Autónoma Latinoamericana



**ANALISIS COMPARATIVO DE LAS CONDICIONES LABORALES DE LAS
PERSONAS QUE CUMPLEN FUNCIONES DE AUXILIARES ADMINISTRATIVOS
Y DE SERVICIOS GENERALES DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE LA
CIUDAD DE MEDELLÍN**

LUIS FERNANDO OROZCO MONTOYA

YULIETH ANDREA MELO BELTRAN

ASESOR

EDGAR WILLIAM CERON GONSALEZ

OCTUBRE 2020

Facultad De Derecho

Universidad Autónoma Latinoamericana

Medellín

Agradecimientos

A Dios, jurista perfecto.

A Unaula nuestra alma mater.

A nuestras familias, poderoso apoyo.

Resumen

La presente monografía de grado, guarda relación con dos modalidades de contratación pública que realiza actualmente el Municipio de Medellín, específicamente en la Secretaría de Educación, esto es, la vinculación de personas para desempeñar los cargos de auxiliar administrativo y servicios generales.

El interés por investigar dichas modalidades de contratación nació por la experiencia vivida por uno de los coautores, quien presta sus servicios para la entidad en mención como empleado en provisionalidad en una vacante definitiva y fue de esta manera que se notaron inicialmente ciertas diferencias.

La investigación se realizó bajo un enfoque de tipo cualitativo, a través de un análisis documental y estudio de casos concretos, se logró establecer marcadas diferencias entre los distintos métodos de contratación para los mismos cargos, que constituyen una afectación de derechos fundamentales de los ciudadanos a convenir.

La interpretación y/o hermenéutica resultante del trabajo investigativo y análisis jurídico, respecto estas dos modalidades de contratación, han permitido entonces estructurar falencias al momento de celebrar vínculos laborales y contractuales, que contrastan con las garantías superiores de los ciudadanos en ejercicio de los derechos laborales.

Palabras clave: contratación estatal, derecho laboral, derechos fundamentales.

Abstract

This degree monograph is related to two modalities of public contracting that the Mayor's Office of Medellín is currently carrying out, specifically the Ministry of Education, that is, the contracting of human talent for the positions of administrative assistant and general services.

The research work was carried out under a qualitative approach, Through documentary analysis and study of specific cases, it was possible to establish marked differences between the diverse methods of contracting for the same positions, which undoubtedly constitute a notable difference in the fundamental rights of citizens to agree.

The resulting interpretation and/or hermeneutics from the research work and legal analysis, concerning to these two contracting methods, have allowed then to structure shortcomings at the moment of celebrating labor and contractual bonds, which contrast with the superior guarantees of the citizens in the exercise of the labor rights.

Key words: state contracting, labor law, fundamental rights

Tabla de Contenidos

Introducción	5
2. Objetivos	8
2.1 Objetivo General	8
2.2 Objetivos Específicos	8
3. Metodología	9
4. Modalidades de contratación de talento humano en la Secretaría de Educación del Municipio de Medellín	10
4.1 La carrera administrativa	10
4.2 Nombramiento provisional por vacante temporal	14
4.3 Nombramiento provisional por vacante definitiva	15
4.4 El encargo. Artículo 24, Ley 909 de 2004	18
5. Contratos interadministrativos	20
5.1 Contrato de prestación de servicios con personas naturales.	21
6. Derechos fundamentales inherentes a las formas de vinculación de personal en el Municipio de Medellín- Secretaría de Educación	25
6.1 Igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor	26
6.2 Régimen de Seguridad Social.	27
6.3 Prestación personal del servicio	28
6.4 Subordinación	29
6.5. Remuneración	32
6.6 Principio de la dignidad humana	33
7. Derecho fundamental a la igualdad	35
8. Comparaciones de las condiciones laborales de cada una de las formas de vinculación de personal del nivel asistencial en el Municipio de Medellín- Secretaría de Educación.	37
8.1 Comparación de las condiciones laborales de auxiliar administrativo (secretario)	37
8.2 Diferencias de las condiciones laborales del cargo auxiliar administrativo	38
8.3 Comparación de las condiciones laborales del cargo auxiliares de servicios generales	42
8.4 Similitudes de las condiciones laborales del cargo de auxiliares administrativos.	45
8.5 Denominación del cargo: Auxiliares administrativos	48

8.6 Denominación del empleo: Auxiliar de servicios generale.....	50
8.7 La función de la Comisión Nacional de Servicio Civil.....	63
9. Conclusiones	65
Bibliografía.....	69
Anexos.....	73

Lista de tablas o cuadros

Tabla 1. Cuadro comparativo condiciones laborales auxiliar administrativo (secretario)	38.
Tabla 2. Comparaciones auxiliares de servicios generales	47.

Listado de anexos

Anexos A. Plan Incentivos Alcaldía de Medellín	73
Anexo B. Contrato.....	73
Anexo C. Planta de personal administrativo de las instituciones educativas en carrera	73
Anexo D. Derecho de petición	73

Introducción

Para el debido análisis de la presente monografía de investigación, es necesario resaltar que el Municipio de Medellín para implementar su aprobado Plan de Desarrollo, necesita destinar recursos para la contratación del talento humano, y es allí donde recurre a las diferentes alternativas que la ley le otorga al momento de la vinculación del personal que requiere. En razón de dicho evento se establece que las contrataciones realizadas por las entidades gubernamentales a nivel local, en este caso, varían significativamente cuando se cambia de periodo de gobierno, y es que generalmente, todo mandatario al iniciar su periodo le da continuidad a la ejecución de las diferentes actividades del gobierno anterior con el personal que se encuentra ya a cargo de estas, entre ellos bien pueden ser:

- Empleados de carrera administrativa.
- Empleados en provisionalidad.
- Empleados en encargo.
- Empleados por comisión.

En ese marco de ideas, como se evidencia en los artículos 315 de Constitución Política de 1991, ley 136 de 1994 y los artículos 13 y 28 del Decreto ley 785 de 2005 de la ley 909 de 2004, la Administración Municipal tiene facultades legales para que proyecte y ejecute la contratación de talento humano, a fin de darle cumplimiento a su Función Administrativa, teniendo en cuenta el artículo 122 de la Carta Política que regula que todo empleo público tendrá sus funciones detalladas en ley o reglamento y que su carácter remunerado esté contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto y los contratos interadministrativos permitiendo la vinculación de personas naturales mediante contrato de prestación de servicios.

La Ley 909 de 2004, en su artículo 27, establece que “la Carrera Administrativa es un sistema técnico de administración de personal, que tiene por objeto garantizar la eficiencia, y con ello la eficacia del manejo de la Administración Pública, y posteriormente, ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio de la Función Pública” (Ley 909, 2004, art. 274)

Naturalmente, las diferentes alternativas que las entidades públicas pueden utilizar como forma de vinculación siempre deben estar sujetas a las condiciones que la ley exige, tal como lo reglamentan los artículos 121, 125, 231 y 260 de la Constitución Política, además de los artículos 23 de la ley 909 de 2004 y Decreto 1083 de 2015, pues con ello entrega una serie de garantías y derechos inherentes al ejercicio laboral reconocidos por instrumentos internacionales, la Constitución Política de 1991 y algunas referencias jurisprudenciales. Sin embargo, en los contratos interadministrativos hay prestadores de servicios que por más de una década han perpetuado su permanencia en el cargo, provocando con ello que se afecten las garantías inherentes a los principios de igualdad, oportunidad y mérito.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta el momento, la presente monografía tiene su génesis en demostrar las diferencias entre las condiciones de trabajo, de acuerdo al tipo de vinculación de dos cargos en particular, auxiliares administrativos (secretarias) y servicios generales (actividades de aseo) en sus diferentes formas legales y modalidades de contratación estatal, y establecer si existen diferencias en la garantía de los derechos laborales fundamentales entre ellas.

En el desarrollo del presente proyecto investigativo, se detectó que en una misma Institución Educativa o dependencia de la Secretaría de Educación de Medellín, existen empleados vinculados en carrera administrativa, en provisionalidad, subcontratistas por prestación de servicios de contratos interadministrativos, y uniones temporales, y es allí donde

se identificaron diferentes situaciones que ameritan ser analizadas, como es el caso de un grupo de personas dentro de una misma oficina con diferentes tipos de vinculación, realizando una misma función o actividad, quienes a los ojos de la comunidad son Empleados de la Secretaría de Educación y concebidos como “servidores públicos”, incluso usan uniformes con los que se les unifica en apariencia, para facilitar su identificación; sin embargo, todos presentan diferentes tipos de vinculación, y por ende grandes diferencias entre las garantías y derechos laborales fundamentales regulados por la normatividad nacional e internacional.

Por tal razón, se realizó una comparación sobre las diferencias más relevantes de acuerdo a las modalidades de vinculación de los servidores de la Secretaría de Educación, diferencias basadas en salarios, horarios de trabajo, funciones, actividades y estabilidad laboral; para tal efecto se empleó la información recolectada mediante derechos de petición y experiencia de uno de los coautores de esta experiencia investigativa dentro de la Secretaría de Educación de Medellín.

Además, se puede observar como en el primer capítulo se realiza una diferenciación y caracterización de cada una de las modalidades de vinculación de talento humano, teniendo como fundamento el amparo normativo Constitucional y legal que aplica la Secretaría de Educación de Medellín, con el fin de introducir y guiar al lector en las diferencias que implica cada una de ellas.

En el segundo capítulo se identifican los derechos fundamentales que guardan relación con cada una de las formas de vinculación descritas anteriormente, y por último, en el tercer capítulo se procurará establecer el vínculo entre dos apartados teóricos que se desarrollarán en la investigación a fondo, conjugado con un caso específico de convenio interadministrativo, concluyendo en la develación de las divergencias en materia de derechos fundamentales para

el acceso en función de principios como la igualdad, mérito y oportunidad de las personas que decidan acceder a un cargo con funciones públicas.

Se indica que la presente monografía de investigación quiso destacar las diferentes situaciones relacionadas con los derechos fundamentales laborales y la presentación de diferencias en los beneficios que obtienen aquellas personas que desempeñan iguales funciones, de acuerdo a las diferentes formas de vinculación. Por último, se tiene en cuenta que, en este proyecto investigativo se esgrimen variadas recomendaciones que van más allá de la crítica a una reflexión de las realidades en la Administración Pública revisadas desde la academia.

1. Pregunta problematizadora

¿Cuáles son las diferencias de las condiciones de trabajo en concordancia con los derechos laborales fundamentales de acuerdo al tipo de vinculación entre los cargos de auxiliar administrativo y auxiliar de servicios generales de la Secretaría de Educación del Municipio de Medellín?

2. Objetivos

2.1 Objetivo General

Establecer las diferencias de las condiciones de trabajo en concordancia con los derechos laborales fundamentales, de acuerdo al tipo de vinculación entre los cargos de auxiliar administrativo y auxiliar de servicios generales de la Secretaría de Educación del Municipio de Medellín

2.2 Objetivos Específicos

1. Caracterizar las diferentes modalidades de contratación de talento humano que tiene el Municipio de Medellín- Secretaría de Educación.
2. Identificar los derechos fundamentales inherentes a las formas de vinculación de personal en el Municipio de Medellín- Secretaría de Educación.
3. Realizar un comparativo de las condiciones laborales de los cargos auxiliar administrativo y auxiliar de servicios generales de la Secretaría de Educación del Municipio de Medellín, de acuerdo al tipo de vinculación.

3. Metodología

La metodología utilizada para esta investigación será de carácter deductivo e interpretativo, ya que partirá de una premisa mayor para llegar a otras premisas de carácter particular, donde se dará la solución al problema jurídico. De acuerdo a Rodríguez y Pérez (2017, p. 187) “la inducción es una forma de razonamiento en la que se pasa del conocimiento de casos particulares a un conocimiento más general, que refleja lo que hay de común en los fenómenos individuales y a través de la deducción se organizan hechos conocidos y se extraen conclusiones mediante una serie de enunciados” .

El enfoque más adecuado para realizar la indagación del tema es el cualitativo, porque tal y como lo expresa Ruiz (2012, p. 8) “el investigador “estudia a las personas en el contexto de su pasado y las situaciones actuales en que se encuentra”, del que se parte para obtener información con ayuda de las técnicas documental y de campo a partir de las condiciones laborales de los auxiliares administrativos, haciendo uso de la técnica de observación y del estudio de la información de diferentes fuentes que permiten hacer un análisis detallado buscando la solución al problema propuesto en esta investigación.

De igual manera se hace un acercamiento con las directivas de la Alcaldía de Medellín y así obtener los permisos u autorizaciones para la realización del trabajo con los auxiliares administrativos de la Secretaría de Educación.

4. Modalidades de contratación de talento humano en la Secretaría de Educación del Municipio de Medellín.

La Secretaría de Educación Municipal al ser una dependencia de la administración municipal está en el deber Constitucional y legal de ceñir su gestión de talento humano para la vinculación de servidores públicos, el ordenamiento jurídico regula diferentes formas de talento humano según las necesidades del servicio. Por ende, es común encontrar en ésta distintas formas de vinculación de servidores públicos y contratistas que trabajan allí, entre ellos, empleados de carrera administrativa, en provisionalidad, en encargo o en comisión y los que desempeñan sus actividades como contratistas por prestación de servicios de un operador de contratos interadministrativos de colaboración y contratos con cooperativas para la prestación de servicios asistenciales como vigilancia y aseo (auxiliares de servicios generales, estos, en los términos previstos por el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993). A continuación, se exponen las generalidades de cada una de las modalidades descritas anteriormente:

4.1 La carrera administrativa.

En opinión de Moreno (2014), nace desde la Constitución Política de 1991 como herramienta de regulación al empleo público, con el objeto de brindar igualdad de oportunidades para acceder a la función pública. La Asamblea Constituyente (1991), de acuerdo a Serrato (2014), reflexionó que:

(...) para establecer una administración al servicio del desarrollo social y económico, que asegure la productividad de los recursos públicos y se sujete a los controles democráticos de los diferentes fragmentos de la sociedad, era importante y urgente prescindir de las presiones de los grupos económicos y movimientos políticos sobre los nominadores y consolidar al Ministerio Público en su capacidad investigadora para enfrentar la corrupción y la desviación de recursos públicos y fortalecer a los partidos y sindicatos para que su intervención en los asuntos de la Administración Pública sea transparente (2014, p. 12)

Es por ello, que el artículo 125 Constitucional consagra que los empleados de las entidades pública deben ser de carrera, sin embargo, “se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley”, además contempla que con las excepciones que la Constitución y la ley prevea. Igualmente, y de acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública (2019), consideran sistemas especiales de origen constitucional lo concerniente, a

La Rama Judicial del Poder Público, la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y Contralorías territoriales, la Fiscalía General de la Nación, los entes universitarios autónomos, el personal regido por la carrera diplomática y consular, los que regulan el personal docente y el que regula el personal de carrera del Congreso de la República (Departamento Administrativo de la Función Pública 2019)

Además, el numeral 1, del art 4º, de la Ley 909 de 2004, se considera sistema específico, el que rige para el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) el cual fue suprimido mediante Decreto Ley 4057 de 2011; el que se establece para aquellas personas que presta sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), Decreto 407 de 1994; “regula el personal de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)”, Decreto Ley 1144 de 2019; “regula el personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología”, parágrafo del artículo 4 ley 909 de 2004; el que “rige para el personal que presta sus servicios en las Superintendencias”, Decreto Ley 775 de 2005, reglamentado por el Decreto 2929 de 2005 compilado en el Decreto 1083 de 2015; el que “regula el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”, Decreto 780 de 2005; el que “regula el personal que presta sus servicios en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil,” Decreto 790 de 2005, reglamentado por el Decreto 2900 de 2005 compilado en el Decreto 1083 de 2015 y complementado por el Decreto 475 de 2019. Lo concerniente con los Cuerpos Oficiales de Bomberos, Decreto 2056 de 2013; el que “regula el personal que presta sus servicios en la

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, Decreto 168 de 2008”. Teniendo en cuenta el concepto de la Corte Constitucional (2015) en la sentencia C-285:

se consideran sistemas especiales de origen legal la carrera docente; el que rige para empleados públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, el que rige para empleados públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas, las fuerzas militares y la Policía Nacional; el que rige para las Contralorías de las entidades territoriales; los empleos del Congreso de la República y la carrera diplomática y consular (Corte Constitucional, 2015, sentencia C-285) .

Se tiene en cuenta que el mérito será el requisito exclusivo para la incorporación y la estabilidad en los cargos, y el retiro se hará teniendo en cuenta la calificación de desempeño no satisfactorio y/o por las demás causas establecidas en la ley.

En consonancia con ello, el artículo 130 de la Constitución Política dispuso la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil con las respectivas funciones de administrar y vigilar la carrera administrativa y como lo mencionan Ballen, García y Bermúdez (2011, p. 12), “fue la Ley 909 de 2004 la norma con la que finalmente se creó dicha entidad como encargada de realizar los concursos de méritos y administrar la Carrera administrativa para vincular los empleados para entidades y órganos del Estado en calidad de servidores públicos” Es decir, este interés constitucional solo se empezó a materializar 13 años después de la publicación de la Constitución.

La Comisión Nacional del Servicio Civil debe, según las necesidades, requerimientos y exigencias, convocar a concurso de méritos para proveer empleos de carrera administrativa que se encuentran vacantes definitivas del sistema general y específico de carrera de las Entidades Estatales, todo ello en el cumplimiento de los requisitos del Artículo 31 de la Ley

909 de 2004, el cual regula el procedimiento a seguir en la selección o concurso, es decir, la divulgación, convocatoria, reclutamiento, pruebas y lista de elegidos.

Quienes integren la lista de elegibles, inician su vinculación en periodo de prueba por un lapso de seis meses, periodo durante el cual será es valorado su desempeño como reza en el numeral 5° del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 , si la calificación de la evaluación de desempeño es satisfactoria, obtiene los derechos de empleado de carrera y será inscrito en el Registro Público de la Carrera Administrativa, en caso de que el resultado de la calificación no sea satisfactoria el nombramiento será declarado insubsistente. Quien sea inscrito como empleado de carrera será calificado periódicamente en la calidad de su desempeño, será esta calificación la que determine su permanencia como empleado del sector público pues es esta una causal de retiro de servicio y como consecuencia la terminación de la relación laboral con el Estado, así lo establece el artículo 41 ley 90 de 2004 literal b”, todo con el fin de dar una garantía al ciudadano de tener la misma posibilidad o condiciones de igualdad para aspirar a estos cargos y cómo fue su espíritu inicial terminar con los cargos públicos que eran utilizados en campañas políticas, pero el momento si se hace un análisis de lo efectiva que ha sido nos sería ingrato aceptar la realidad actual”,

De manera previa a la solicitud de convocatoria para un concurso de una vacante definitiva ante la CNSC, se debe tener en cuenta las alternativas para suplir dicha vacante reguladas por el artículo 1 del Decreto 498 del 30 de marzo de 2020 que modificó el artículo 2.2.5.3.2 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, y quedó así:

Artículo 2.2.5.3.2. Orden para la provisión definitiva de los empleos de carrera. La provisión definitiva de los empleos de carrera se efectuará teniendo en cuenta el siguiente orden:

1. Con la persona que al momento de su retiro ostentaba derechos de carrera y cuyo reintegro haya sido ordenado por autoridad judicial.

2. Por traslado del empleado con derechos de carrera que demuestre su condición de desplazado por razones de violencia en los términos de la Ley 387 de 1997, una vez impartida la orden por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

3. Con la persona de carrera administrativa a la cual se le haya suprimido el cargo y que hubiere optado por el derecho preferencial a ser reincorporado a empleos iguales o equivalentes, conforme con las reglas establecidas en el presente decreto y de acuerdo con lo ordenado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Si agotadas las anteriores opciones no fuere posible la provisión del empleo deberá adelantarse proceso de selección específico para la respectiva entidad (Decreto 498 de 2020)

El parágrafo 1 del mismo decreto faculta el uso de las listas de elegibles disponible luego de haber provisto los empleos para los cuales habían sido convocados, para todas las vacantes que resulten con posterioridad al proceso de selección originario de dichas listas. La Ley 909 de 2004 en su Artículo 25 brinda una posibilidad a la Comisión Nacional Del Servicio Civil de generar vinculaciones de talento humano de carácter temporal para suplir las vacantes que puedan surgir por diferentes circunstancias. El mencionado artículo plantea:

4.2 Nombramiento provisional por vacante temporal.

En el Concepto 41431 del Departamento Administrativo de la Pública (2019), establece que:

Los empleos de carrera cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen separación temporal de los mismos, serán provistos en forma provisional solo por el tiempo que duren aquellas situaciones, cuando no fuere posible proveerlos mediante encargo con servidores públicos de carrera U (Departamento Administrativo de la Pública, 2019)

Es decir, cuando un servidor que por motivo de una situación administrativa se ausenta y causa la vacante, y en la entidad donde sucedió no logren cubrir las funciones de ese servidor con los empleados de carrera de su mismo nivel o de un nivel inmediatamente inferior; que cumpla los requisitos para asumir la vacante por encargo, procede el nombramiento en provisionalidad temporal, por el período que persista la determinada situación administrativa

que causó la vacante. Las situaciones administrativas que generan vacantes de carácter temporal se encuentran en el Artículo 2.2.5.2.2 del decreto 1083 de 2015

Vacancia temporal en las siguientes situaciones. 1. Vacaciones, 2. Licencia. 3. Permiso remunerado, 4. Comisión, salvo en la de servicios al interior. 5. Encargado separándose de las funciones del empleo del cual es titular. 6. Suspendido en el ejercicio del cargo por decisión disciplinaria, fiscal o judicial. 7. Período de prueba en otro empleo de carrera (Decreto 1083, 2015, art. 2.2.5.2.2.).

4.3 Nombramiento provisional por vacante definitiva.

Esta es otra forma de vinculación de talento humano y se da cuando en las vacantes causadas por el retiro definitivo de algún empleado se genera la pérdida del vínculo laboral con el Estado, causales consagradas en el artículo 41 de la ley 909 de 2004 y son las siguientes:

(...) a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción; b) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral de un empleado de carrera administrativa; c) Inexequible. d) Por renuncia regularmente aceptada; e) Retiro por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez; Declarado Exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-501 de 2005, f) Por invalidez absoluta; g) Por edad de retiro forzoso; h) Por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario; i) Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo; Literal declarado Exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1189 de 2005, j) Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen; k) Por orden o decisión judicial; l) Por supresión del empleo; m) Por muerte; n) Por las demás que determinen la Constitución Política y las leyes.

En adición a las causales expuestas, los casos acotados en el artículo 1º del Decreto 4968 de 2007 también finiquitan la relación entre el servidor y la administración, como por razones de reestructuración, fusión, transformación o liquidación de la entidad o por razones de estricta necesidad del servicio que lo justifique el jefe de la entidad. Dicho apartado normativo reza, además:

En estos casos el término de duración del encargo y del nombramiento provisional no podrá exceder de seis (6) meses, salvo cuando por circunstancias debidamente justificadas ante la Comisión Nacional del Servicio Civil esta autorice su prórroga hasta que se supere la circunstancia que dio origen a la misma. El nombramiento provisional procederá de manera excepcional siempre que no haya empleados de carrera que cumplan con los requisitos para ser encargados y no haya lista de elegibles vigente que pueda ser utilizada para proveer la respectiva vacante (Decreto 4968 de 2007).

Tal como lo expone el apartado normativo citado, en esos casos y en las causales expuestas, párrafos atrás, la Comisión Nacional del Servicio Civil es la autorizada para los nombramientos en provisionalidad, sin necesidad de realizar convocatorias a concurso de méritos y el procedimiento que se debe agotar es diferente al expuesto sobre la carrera administrativa.

En este, el jefe de personal o de talento humano inicialmente debe revisar si existe lista de elegibles vigente, que tiene una duración de dos años y si existe alguien que cumpla todos los requisitos para el cargo que se encuentra vacante, debe notificarlo e iniciar el proceso para su periodo de prueba, de no haber personas dispuestas en la lista de elegibles o ésta no se encuentre vigente, debe revisar dentro de la planta de personal en los niveles inferiores si existe un empleado de carrera que cumpla con todos los requerimientos del cargo, y además cumplir con los siguientes presupuestos: i) no haber sido sancionado en el año anterior y ii) que haya alcanzado una calificación sobresaliente o excelente en el año anterior. Si los cumple, procede a proveer el cargo mediante un nombramiento por encargo, el cual se explicará a profundidad más adelante.

Retomando el proceso a seguir cuando se deba nombrar una vacante definitiva, si al agotar la posibilidad descrita líneas atrás, el jefe de personal no cuenta con personal que cumpla los requisitos mencionados anteriormente, debe certificar que a la fecha no cuenta con un empleado de la nómina que esté inscrito en el escalafón de carrera que tenga el lleno de los

requerimientos y es en este momento que surge la vacante definitiva; situación que debe ser notificada inmediatamente a la Comisión Nacional del Servicio Civil (2017) explicando suficientemente la existencia y la razón de dicha vacante para así poder hacer el nombramiento en provisionalidad.

En el lapso ocasionado mientras la Comisión Nacional Del Servicio Civil inicie un proceso de concurso, que incluya dichos cargos y que surja una lista de elegibles que tomen posesión en periodo de prueba, en este momento se notifica al empleado provisional de la terminación de dicho nombramiento, considerando que este no haga parte de la lista de elegibles o que de hacer parte su ubicación no le sea la adecuada para ser nombrado en periodo de prueba.

Las vinculaciones en provisionalidad por vacante temporal o vacante definitiva de un empleo de carrera administrativa son recursos que le quedan a la administración para llenar las plazas vacantes mediante una autorización que la misma Comisión Nacional del Servicio Civil (2019), les brinda después de cumplir con los requisitos ya mencionados, de esta manera la administración puede vincular personas en calidad de empleados con funciones de servidores públicos durante períodos fijos o indefinidos dependiendo de la temporalidad de la vacante .

La Corte Constitucional (2010) en sentencia C.431, expresa que el “servidor público que se encuentre en provisionalidad será también calificado en la prestación de su servicio, y será esta una manera de terminación de la relación laboral con la entidad”. Resulta necesario resaltar que pese el empleado en provisionalidad desempeña las mismas funciones y en los mismos horarios de los empleados de carrera administrativa, en algunos casos se presentan diferencias salariales y en los planes de bienestar social e incentivos, se puede vislumbrar

diferencias al otorgar ciertos beneficios a los empleados de carrera que son negados a los provisionales. Sobre este punto se volverá más adelante en el capítulo que sigue.

4.4 El encargo. Artículo 24, Ley 909 de 2004

Modificado por el artículo 1 de la Ley 1960 de 2019, es el derecho que tienen los empleados de carrera de ocupar cargos vacantes durante el tiempo que ésta dure hasta que se dé el desarrollo de la selección que provee empleos de carrera. El empleado que aspire al encargo deberá ser del nivel inmediatamente inferior del cargo que se encuentre vacante, cumplir los requisitos de ley, poseer las capacidades y destrezas necesarias para desempeñar el cargo, que no haya tenido sanción disciplinaria durante el último año y que su última calificación de desempeño haya sido excelente, sobresaliente o excepcionalmente con calificación satisfactoria. La duración del encargo según el Departamento Administrativo de la Función Pública (2020), será así: “En caso de vacancia definitiva el encargo será hasta por el término de tres (3) meses, prorrogable por tres (3) meses más, vencidos los cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2020)

A este punto, es importante hacer una claridad conceptual sobre el encargo, este, ha sido concebido de diferentes maneras, de acuerdo al Concepto 127091 del Departamento de la Función Pública (2020) ellas son:

i) como un instrumento de movilidad laboral personal de los empleados que se encuentren en servicio activo; ii) como una situación administrativa; iii) como una forma de provisión transitoria de un empleo y (iv) derecho preferencial de promoción o ascenso temporal de los servidores de carrera administrativa (Departamento de la Función Pública, 2020)

Conforme a lo expresado por la Comisión Nacional del Servicio Civil (2019), como instrumento de movilidad laboral personal de los empleados que se encuentren en servicio

activo, se refiere a que los servidores públicos tienen la posibilidad de ser encargados para asumir de manera parcial o totalmente las funciones de empleos distintos de esos en que se les realizó el nombramiento, esto se puede presentar por el abandono temporal o definitivo del titular, lo que implica que dicho empleado estaría dejando temporalmente las funciones propias e inherentes de su cargo.

El encargo como situación administrativa fue definido y categorizado así por la ley, ya que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2.5.5.1 del Decreto 648 de 2017, “el ejercicio de funciones de otro empleo por encargo se constituye en una situación administrativa”. Frente a esto, es relevante especificar que el encargo no suspende el tiempo de servicio en los casos de antigüedad del empleo del cual es titular, ni mucho menos afecta los derechos de carrera del empleado DAFP, (2019). Por otra parte, el encargo como forma de provisión del empleo se entiende de esta manera en la medida en que el encargo es un elemento transitorio para llenar vacancias temporales o definitivas, tanto de empleados de carrera como los de libre nombramiento y remoción.

5. Contratos interadministrativos

La Secretaría de Educación también hace uso de un instrumento jurídico que la ley le permite para la vinculación de talento humano, estos son los contratos interadministrativos, en los mencionados la administración acatando la Ley 80 de 1993 a través de la modalidad de contratación directa, posibilidad que tienen las Entidades Estatales de contratar sin la necesidad de hacer una convocatoria o una licitación pública artículo 2° numeral 4° literal C de la Ley 1150 de 2007 modificado por el artículo 92 de la ley 1474 de 2011, el cual preceptúa que los contratos interadministrativos se pueden llevar a cabo siempre y cuando las obligaciones emanadas del mismo, se relacionen directamente con el objeto de la entidad ejecutora, los cuales se encuentran establecidos en la ley o en sus reglamentos. Como se dijo, los tipos de contrato interadministrativo fueron establecidos por la Ley 80 de 1993, sin embargo no los precisó, el Decreto 1082 de 2015, el cual delimita los requerimientos de selección estatal, con el fin de desarrollar la ejecución de los contratos en las entidades estatales.

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta lo dicho por Turbay (2018, p. 18) “el contrato interadministrativo es aquel acuerdo en el que concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público con la finalidad de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, los fines del Estado; es decir Es decir que, estos están antecedidos de un razonamiento armónico, ya que, como lo expresa Turbay (2018) “(...) necesario que los extremos de la relación contractual sean entidades estatales. Si bien los contratos y convenios interadministrativos están previstos en la Ley 80 de 1993, en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto en el 1082 de 2015”, de lo anterior se puede inferir que no es solo con entidades estatales que utilicen el régimen de contratación previsto en la ley, pues de acuerdo a Rodríguez (2009): una entidad estatal de las establecidas en la Ley 80 de 1993, puede llevar a cabo esta clase de convenios con una entidad estatal de régimen especial, sin

que ello signifique que deje de ser un contrato o convenio interadministrativo, por lo cual su realización estará regulado por esta ley, a menos que la entidad de régimen especial, desarrolle su actividad en compañía del sector privado.

5.1 Contrato de prestación de servicios con personas naturales.

Por último, la entidad contratada para ejecutar el contrato facultado en el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015, vincula personas naturales para la ejecución del objeto mediante contratación directa, a través de un contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, pues el mencionado artículo señala que:

Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita. Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales (Decreto 1082, 2015, art. el artículo 2.2.1.2.1.4.9) .

Indica, a modo de definición, La Corte Constitucional (1997), en la sentencia C 154 de 1997:

(...) un contrato de prestación de servicios es la actividad independiente desarrollada, que puede provenir de una persona jurídica con la que no existe un elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada (...), puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características: b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. ” (Corte Constitucional, 1997, Sentencia C 154)

El artículo 92 de Ley 1472 de 2011 también exceptúa:

Los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública, cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada (Ley 1474 de e2011, art. 92)

El contrato de prestación de servicios en la administración pública está regulado por el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 que define que:

(...) son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados (Ley 80 de 1983, art. 3)

Analizado el extracto anterior podemos inferir sin dubitación alguna que el contrato laboral acarrea costos superiores al empleador, que van en contravía con sus ganancias, en este caso el estado es el contratante, quien debe proveer los recursos para el pago de su amplia nómina con la respectiva seguridad y prestaciones sociales; de otro lado, los contratos de prestación de servicio a independientes se caracterizan y diferencian de los contratos laborales, porque no se ven beneficiados de ninguna manera, dado que sólo se encargan de tener la seguridad social al día, solo se debe prestar el servicio y recibir como contra prestación un pago, supliendo las necesidades de la empresa.

Respecto al tema que concierne el presente trabajo, indica el Consejo de Estado (2017), en sentencia 00212 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, lo siguiente:

(...) el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto

en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente. Así las cosas, la entidad no está facultada para exigir subordinación o dependencia al contratista ni algo distinto del cumplimiento de los términos del contrato, ni pretender el pago de un salario como contraprestación de los servicios derivados del contrato de trabajo, sino, más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo (Consejo de Estado, 2017, sentencia 00212 Sala de lo Contencioso Administrativo)

Finalmente, en un siguiente acápite, menciona:

(...) la contratación de personas naturales por prestación de servicios independientes, únicamente opera cuando para el cumplimiento de los fines estatales la entidad contratante no cuente con el personal de planta que garantice el conocimiento profesional, técnico o científico que se requiere o los conocimientos especializados que se demande. Si se demuestra la existencia de una relación laboral que implica una actividad personal subordinada y dependiente, el contrato se torna en laboral en razón a la función desarrollada, lo que da lugar a desvirtuar la presunción consagrada en el precepto acusado y, por consiguiente, al derecho al pago de prestaciones sociales a cargo de la entidad contratante, para lo cual el trabajador puede ejercer la acción laboral ante la justicia del trabajo, si se trata de un trabajador oficial o ante la jurisdicción contencioso administrativa, con respecto al empleado público (Consejo de Estado, 2017, sentencia 00212 Sala de lo Contencioso Administrativo)

También se debe tener en cuenta que el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo indica unos elementos esenciales, como son:

(..) la actividad personal del trabajador, es decir, la realizada por sí mismo; la continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes en cualquier momento en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponer reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato, todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y por último un salario como retribución del servicio; una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé, ni de otras

condiciones o modalidades que se le agreguen. (Código Sustantivo de Trabajo, Artículo23).

En el Sector Público, el contrato de trabajo está definido y establecidos sus elementos en el Decreto 1227 de 1945, el cual reglamentó la Ley 6ª de 1945 y dicho Decreto tuvo modificaciones y compilado en el Decreto 1083 de 2015. La Secretaría de Educación de la ciudad de Medellín cuenta con diversas formas de vinculación de personas con la finalidad de cumplir con las funciones que a ella le corresponden conforme a los manuales específicos de funciones y vincular personas naturales por necesidad del servicio.

En el capítulo siguiente se hará un recuento normativo Nacional e Internacional de los derechos fundamentales relacionados con el trabajo.

6. Derechos fundamentales inherentes a las formas de vinculación de personal en el Municipio de Medellín- Secretaría de Educación

En el presente acápite se realiza una narrativa de los derechos humanos laborales reconocidos nacional e internacionalmente. Es importante partir aseverando lo dicho por Canesa (2009):

(...) con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los pactos internacionales de 1966, se produce un cambio cualitativo en el Derecho internacional: un grupo de derechos laborales son incluidos dentro del selecto listado de derechos humanos. Esto explica por qué desde el principio los derechos laborales formaron parte en la conformación de los derechos humanos dentro del Derecho internacional (p. 1)

Al respecto la OTI (2019), y la Declaración de Filadelfia (1914), establece las normas internacionales del trabajo, los procedimientos de control y los derechos laborales, los cuales según Canesa (2009), son los siguientes:

1. La libertad de trabajo
2. La prohibición de la esclavitud y de la servidumbre
3. La prohibición del trabajo forzoso u obligatorio
4. El derecho al trabajo
5. La protección contra el desempleo
6. La protección contra el despido
7. La prohibición de la discriminación en materia de empleo y ocupación
8. La igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor
9. La prohibición de la discriminación de personas con responsabilidades familiares
10. La seguridad e higiene en el trabajo
11. El derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias del trabajo —la jornada máxima de trabajo, el descanso semanal remunerado, el descanso remunerado en feriado y las vacaciones periódicas pagadas—
12. El derecho a una remuneración mínima
13. El derecho a la promoción en el empleo, el derecho a la formación profesional, el derecho a la información y a la consulta en el seno de la empresa
14. El derecho a la información y a la consulta en los procedimientos de despido colectivo
15. El derecho a la tutela de los créditos en caso de insolvencia de sus empleadores
16. La libertad sindical
17. El derecho a la protección de los representantes de los trabajadores y facilidades para el ejercicio de sus funciones
18. La negociación colectiva

19. El derecho a la huelga
20. El derecho a la seguridad social —asistencia médica, prestaciones monetarias o seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos; prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; prestaciones de maternidad, etcétera—
21. La protección especial a los menores de edad, a las mujeres trabajadoras, a los trabajadores migrantes y a los minusválidos (Canesa, 2009, p.2).

De las líneas anteriores, se hará énfasis en los derechos que, a juicio de los investigadores, la Secretaría de Educación del Municipio de Medellín, al momento de utilizar las diferentes modalidades de vinculación de talento humano para desarrollar simultáneamente una misma función, pudieran verse vulnerados al materializarse diferencias relevantes.

6.1 Igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor

El primero de ellos, es el número 8 de la presente lista; “La igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor”, el cual está condensado en un principio constitucional colombiano llamado “Principio a trabajo igual salario igual”, éste se desprende del derecho constitucional a la igualdad y ha sido ampliamente desarrollado por la Corte Constitucional (2016), en la sentencia T-369, en la cual ha estipulado sobre lo siguiente:

El principio “a trabajo igual, salario igual” corresponde a la obligación para el empleador de proporcionarles a sus trabajadores una remuneración acorde con las condiciones reales del trabajo. Es decir, una que provenga de la observación de elementos objetivos y no de consideraciones subjetivas, caprichosas o arbitrarias. Así pues, quienes ocupan el mismo cargo, desarrollan las mismas funciones y demuestran tener las mismas competencias o habilidades para cumplir con la tarea que se les ha encomendado, deben percibir la misma remuneración, toda vez que no existen, en principio, razones válidas para tratarlos de forma distinta. (Corte Constitucional, 2016 Sentencia T-369)

También, en otras oportunidades como en la Sentencia T-183 de 2012 ha ampliado el concepto, así:

Sobre el principio “a trabajo igual, salario igual”, la Sala señaló que este se centra en la necesidad que la remuneración asignada responda a criterios objetivos y razonables, que a su vez sean variables dependientes de la cantidad y calidad de trabajo, al igual que a los requisitos de capacitación exigidos y otros factores que compartan esa naturaleza objetiva. En ese sentido, son inadmisibles de la perspectiva constitucional aquellos tratamientos discriminados que carezcan de sustento en las condiciones anotadas, bien porque se fundan en el capricho o la arbitrariedad del

empleador, o bien porque son utilizados con el fin de evitar el ejercicio de libertades anejas a la relación laboral, como sucede con la libertad sindical”. (Corte Constitucional, 2012 Sentencia T-183)

6.2 Régimen de Seguridad Social.

Los convenios de la OTI, la ONU y en especial la OTI (2003), definen la seguridad social como un derecho fundamental así:

Un sistema basado en cotizaciones que garantiza la protección de la salud, las pensiones y el desempleo, así como las prestaciones sociales financiadas mediante impuestos, la seguridad social se ha convertido en un reto universal en un mundo globalizado. Sólo el 20% de la población mundial tiene una cobertura adecuada en materia de seguridad social, mientras que más de la mitad no dispone de ninguna forma de protección social. Aquellos que no están cubiertos tienden a formar parte de la economía informal, por lo general, no están protegidos en su vejez por la seguridad social y no están en condiciones de pagar sus gastos de salud. Además, muchas personas tienen una cobertura insuficiente, esto es, puede que carezcan de elementos significativos de protección (como la asistencia médica o las pensiones) o que la protección que reciben sea escasa o presente una tendencia a la baja La (OTI, 2003, p. 1)

Es pro lo anterior que la seguridad social, es un derecho constitucional irrenunciable (art. 48 C.N) y como servicio público (art, 49 C.N); por lo tanto es obligación del Estado coordinar, dirigir y controlar su ejecución de forma efectiva; sin embargo su protección no puede hacerse efectivo a través de la acción de tutela; en este sentido solo tiene lugar, según el artículo 49 de la C.N., cuando: adquiere las características de un derecho subjetivo; cuando por la vulneración de la norma, se transgrede gravemente cualquiera de los derechos fundamentales, al punto de impedir llevar una vida digna ; cuando el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad exigibles en todos los casos y respecto de todos los derechos fundamentales (Constitución Política, Artículo 49)

Pese a lo expresado, al capital humano contratado por prestación de servicios no le nace el derecho a la seguridad social pagada por su contratante, ni siquiera por vía de tutela, ya que no

se les convierte en un derecho subjetivo a falta de las cualidades del mismo. Aunque, nace aquí una nueva discusión sobre su calidad de contratistas, y es la de la teoría del contrato realidad.

La Sección Segunda del Consejo de Estado (2018), en sentencia 00799, explicó que:

(...) el contrato realidad se constata cuando existe continua prestación del servicio de forma personal y remunerada, propia de la actividad misional de la entidad contratante para ejecutarlo en su propia dependencia o instalación, bajo la sujeción de órdenes y condiciones de desempeño que desbordan las necesidades de coordinación respecto de verdaderos contratistas autónomos, lo cual configura dependencia y subordinación propia de un vínculo laboral. En ese orden, se precisa que la relación laboral se configura cuando se logra probar la existencia de sus tres elementos constitutivos, a saber: 1. Prestación personal del servicio, 2. Subordinación, 3. Remuneración. (Consejo de Estado, 2018, sentencia 00799)

6.3 Prestación personal del servicio

Los elementos de salario, subordinación y dependencia, dan lugar al pago de las prestaciones sociales, conforme al principio de primariedad de la realidad sobre las formalidades, de acuerdo al art. 53 de la Constitución:

“primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad”. (Constitución Política, Artículo 53))

Teniendo en cuenta variados indicios la Jurisdicción Administrativa se encuentra probada la subordinación, desvirtuando así el contrato de prestación de servicios, entre estos indicios podemos resaltar lo argumentado por Bohórquez y Conrado (2009)

(...) la existencia de horario de trabajo, la asignación de turnos en planillas, las labores supervisadas por un superior, los memorandos de amonestación, el trato similar dado a los funcionarios que cumplen las mismas tareas, la obligación de reportar a superiores el desarrollo de la actividad o el reconocimiento de viáticos (2009, p. 43).

En la recomendación de la OIT (2006) sobre la relación de trabajo R198 que sus miembros en sus legislaciones deberían determinar la relación laboral por indicios de común ocurrencia como los siguientes:

a) el hecho de que el trabajo se realiza según las instrucciones y bajo el control de otra persona; que el mismo implica la integración del trabajador en la organización de la empresa; que es efectuado única o principalmente en beneficio de otra persona; que debe ser ejecutado personalmente por el trabajador, dentro de un horario determinado, o en el lugar indicado o aceptado por quien solicita el trabajo; que el trabajo es de cierta duración y tiene cierta continuidad, o requiere la disponibilidad del trabajador, que implica el suministro de herramientas, materiales y maquinarias por parte de la persona que requiere el trabajo, y b) el hecho de que se paga una remuneración periódica al trabajador; de que dicha remuneración constituye la única o la principal fuente de ingresos del trabajador; de que incluye pagos en especie tales como alimentación, vivienda, transporte, u otros; de que se reconocen derechos como el descanso semanal y las vacaciones anuales; de que la parte que solicita el trabajo paga los viajes que ha de emprender el trabajador para ejecutar su trabajo; el hecho de que no existen riesgos financieros para el trabajador (OIT, 2006) (Organización Mundial del Trabajo, 2006).

Todos estos indicios harían más viable para el prestador de servicios acceder a la justicia con el fin de tratar de demostrar la existencia de un contrato realidad, demostrando entre otras realidades la subordinación.

6.4 Subordinación

La legislación laboral de Colombia dejó plasmado que no es relevante que el contrato este firmado, cuando se cumplen estos tres presupuestos antes dichos, el contrato vive y tiene plena validez en el mundo jurídico. De otro lado y como contraparte en la prestación de servicios no hay subordinación, lo que traduce que el contratado no debe acatar ni horario, ni órdenes, únicamente cumplir con el objetivo para el que ha sido contratado, en el plazo y termino acordado. Al respecto el Consejo de Estado (2014) en sentencia 00011, expresa que la subordinación se da cuando se exige al servidor el cumplimiento de las órdenes impartidas por

el empleador en relación al tiempo, modo y cantidad de la labor, y se le obliga a cumplir con los reglamentos de dicha entidad.

Así, un apartado del numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 establece que: en ningún caso tales contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales, lo cual fue declarado exequible por la Corte Constitucional (1997) en Sentencia C-154, el fundamento de la declaración de constitucionalidad condicionada es el siguiente:

Desde luego que si se demuestra la existencia de una relación laboral que implica una actividad personal subordinada y dependiente, el contrato se torna en laboral en razón a la función desarrollada, lo que da lugar a desvirtuar la presunción consagrada en el precepto acusado y, por consiguiente, al derecho al pago de prestaciones sociales a cargo de la entidad contratante, para lo cual el trabajador puede ejercer la acción laboral ante la justicia del trabajo, si se trata de un trabajador oficial o ante la jurisdicción contencioso administrativa, con respecto al empleado público (Corte Constitucional, 1997 sentencia C-154).

En consecuencia, la Corte Constitución (2010) en sentencia T-903, ha declarado que “le corresponde a la parte actora demostrar la permanencia, es decir, que la labor es inherente a la entidad, y la equidad o similitud, que es el parámetro de comparación con los demás empleados de planta, requisitos necesarios para desentrañar la apariencia del contrato de prestación de servicios de una verdadera relación laboral”. No obstante, el Consejo de Estado (2018) aclaró sentencia 04117 que “por el hecho que se declare la existencia de una relación laboral y puedan reconocerse, en consecuencia, derechos económicos laborales a quien fue vinculado mediante el contrato camuflado no implica el reconocimiento de la calidad de empleado público”.

Sin embargo son muchos los prestadores de servicios que cumplen con las características de un contrato realidad, con el fin de reclamar sus derechos; pero también es importante destacar que el art. 32 de la Ley 80 de 1993, contempla una presunción iuris tantum en la regulación de los contratos de prestación de servicios en entidades estatales; que permite

establecer que en ningún se genera relación laboral ni reconocimiento de prestaciones sociales. Así lo precisó la Sección Segunda del Consejo de Estado ante un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Por lo anterior, el Consejo de Estado (2017) en sentencia 00408, ha sostenido que

(...) al no tener esta presunción el carácter de pleno derecho puede ser controvertida y desvirtuada, de manera que quien pretenda la declaratoria de una relación que subyace de la ejecución de contratos de prestación de servicios, con base en el principio de primacía de la realidad sobre las formas consagrado en el artículo 53 de la Constitución (Consejo de Estado, 2017, Sentencia 00408).

Es claro que el objetivo de la Ley es que la entidad pública puede celebrar contratos con personas naturales a fin de surtir las necesidades del servicio y que éstas no tendrán vinculación alguna que generen relación laboral; sin embargo, cuando hablamos de un contrato de prestación de servicios, como los usualmente utilizados por el Municipio de Medellín, con duración desde ocho a doce meses, permanencia en el lugar labores de ocho horas y subordinación directa con el jefe de la oficina, ahí ya la denominación antes descrita cambia ostensiblemente y su matiz varia, no estaríamos en presencia de un contrato de prestación de servicios sino frente a un contrato laboral con las obligaciones propias que ello acarrea.

A continuación, se esboza un ejemplo extraído del Consejo de Estado (2014), cuya Consejera Ponente fue la Dra. Sandra Lisseth Ibarra Vélez, el cual hace referencia a una trabajadora que se desempeñó en misión en el cargo de auxiliar de enfermería de una ESE en Armenia, mediante contrato de prestación de servicios, desde enero del 2000 hasta diciembre del 2003. A partir de dicha fecha, y hasta septiembre del 2011, prestó sus servicios a la misma entidad de forma discontinua, a través de múltiples empresas tercerizadoras.

Anotó que llevó a cabo sus labores de forma personal, cumpliendo el horario fijado por la ESE conforme a los turnos mensuales y además acató las órdenes y directrices impartidas por sus superiores, recibiendo a cambio la remuneración respectiva. Finalmente, le solicitó a la accionada reconocer tanto la relación laboral como los emolumentos dejados de percibir; sin embargo, la entidad denegó su solicitud aduciendo que la coordinación que se dio en el marco de la ejecución de su contrato de prestación de servicios no implicaba en modo alguno, subordinación.

6.5. Remuneración.

Es la contraprestación, pago o retribución de carácter económico establecido en el contrato de trabajo como uno de los elementos esenciales de este y que son percibidos por el trabajador en razón de los servicios prestados al empleador, estrictamente no tiene que ser un 100% en dinero, pudiéndose percibir en especie, participación de las utilidades, comisiones, bonificaciones, entre otros.

En Colombia se regula por medio del artículo 53 de la Constitución Política y de los artículos 1, 4, 145 a 148 y 486 del Código Sustantivo de Trabajo con el salario mínimo mensual legal, el cual es la remuneración mínima a la que todos los trabajadores tienen derecho para garantizarles una calidad de vida digna, tanto material como moral y culturalmente a él y su familia.

6.6 Principio de la dignidad humana.

La Constitución tiene una especial protección a los derechos laborales, encaminadas hacia un Estado Social de Derecho con responsabilidades y control en las relaciones laborales. El art. 1 de la C.N. , al respeto establece: “(...), democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la Dignidad Humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran”. Al respecto la Corte Constitucional (2016) en sentencia T-291, ha determinado que la dignidad humana equivale:

(i) Al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal; y (ii) a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. Por tanto, la dignidad humana se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado (Corte Constitucional, 2016 Sentencia T-291),

De lo anterior se puede inferir que todas las personas somos iguales, y aunque seamos diferentes individualmente, por encima de esas diferencias prima la dignidad sin importar las condiciones individuales; tanto, la prioridad del legislador con relación al trabajo, es la protección constitucional de la relación laboral, tanto en el sector privado como con en el público; esa defensa produce no sólo mayor libertad para que el legislador interponga barreras que impongan condiciones laborales mínimas, además, también generaría el deber de intervención directa e inmediata de las autoridades públicas, a fin de evitar los abusos de poder y garantizar la efectividad de la dignidad y la justicia en el mismo.

En la sentencia de la Honorable Corte (2016), en sentencia T-291 es enfática en señalar, que:

(...) en caso de que se acredite que la administración contratante imparte órdenes a quien presta el servicio sobre la ejecución de la labor contratada, y fija el horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente (Corte Constitucional, 2016 Sentencia T-291

En este sentido Apaza (2016) determinan que

(...) es el mismo régimen jurídico Administrativo contractual de los contratos administrativos de prestación de servicios el que faculta a la Administración Pública de forma exagerada y equivocada a la proliferación de estos, considerando así que no es un actuar ilegal, pero sí abusivo con un soporte en nuestro ordenamiento legal y constitucional que en el futuro traerá consecuencias indemnizatorias contra el erario público (2016, p. 13)

De igual forma el Consejo de Estado (1995), afirma que “no resulta contrario a la ley el cumplimiento de funciones administrativas mediante la celebración y ejecución de contratos de prestación de servicios”.

7. Derecho fundamental a la igualdad

En cuanto al derecho a la igualdad, la Corte en reiteradas ocasiones se ha pronunciado; sin embargo, la sentencia C-15 de 1997, ha establecido lo siguiente:

Igualdad en contrato de prestación de servicios- Situaciones fácticas diversas. En el caso bajo estudio la pretendida vulneración al derecho fundamental a la igualdad no tiene cabida por cuanto no pueden predicarse condiciones desiguales en situaciones fácticas diversas entre sujetos que han prestado servicios en forma evidente y diferente a la administración pública, unos a través de una relación contractual y otros mediante una relación laboral de origen contractual, legal o reglamentario. La misma naturaleza, características y elementos esenciales del vínculo que los une a la administración pública, determina que la regulación legal sea diametralmente opuesta, dadas las situaciones fácticas diversas en que unos y otros se desempeñan, en cuanto a las finalidades, obligaciones, y responsabilidades que cumplen. La restricción demandada hace prevalecer el respeto al derecho a la igualdad en tanto que sólo autoriza la contratación por prestación de servicios de personas naturales cuando las actividades de administración o funcionamiento de la entidad "no puedan celebrarse con personal de planta", precisamente para evitar que al mismo tiempo personal de planta y contratistas realicen idénticas labores en igualdad de condiciones pero con tratamientos laborales distintos, en desmedro de los contratistas (Corte Constitucional, 1997 Sentencia C -154).

En la Sentencia C-154 de 1997, el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de apoderado, presentó escrito justificando la exequibilidad del numeral 3o. del artículo 32 de la Ley 80 de 1993

(...) por la cual se dicta el Estatuto de Contratación Administrativa", en lo acusado, al considerar que dicha norma en sí misma no es inconstitucional, pues está concebida para satisfacer necesidades de la administración que no pueden ser cumplidas mediante relaciones laborales. Además, precisa que los demandantes sólo impugnan la norma en los "eventos en que la Administración desnaturalice el contrato de prestación de servicios, pero no en el desarrollo normal del mismo", lo cual no la convierte en inconstitucional; lo que, entonces, se presenta -en su sentir- es una violación al régimen legal de los servidores públicos subsanable por la vía de la jurisdicción contencioso administrativa (Corte Constitucional, 1997 Sentencia C - 154).

Según lo manifiesta, la Corte Constitucional (1997) en sentencia C-154:

(...) a los contratistas bajo la modalidad de prestación de servicios no les es aplicable los principios recogidos en el artículo 53 de la Carta; tampoco son sujetos de prestaciones sociales, no pueden homologarse a los empleados públicos o a los trabajadores oficiales ni desarrollan funciones que ordinariamente corresponden a aquellos, sino, exclusivamente, las que sean necesarias para el cumplimiento de proyectos especiales o solución de contingencias, de manera que no presten funciones públicas por fuera de la clasificación constitucional (Corte Constitucional, 1997 sentencia C-154).

De la misma manera el Departamento Administrativo de la Función Pública (2019), indica que “la contratación de personas naturales por prestación de servicios independientes, solo se da en los casos en que la entidad no cuente con el recurso humano, para el cumplimiento de sus objeto social y por lo tanto no pueda garantizar los conocimientos especializados necesarios para su cumplimiento.

A continuación, se realizará un recuento de los hechos que han sido motivo de esta investigación, las diferentes modalidades de vinculación de talento humano para desarrollar actividades similares en la Secretaría de Educación y determinar las diferencias entre las mismas con relación a los derechos laborales.

8. Comparaciones de las condiciones laborales de cada una de las formas de vinculación de personal del nivel asistencial en el Municipio de Medellín- Secretaría de Educación.

Se quiere dar inicio al presente capítulo resaltando el siguiente evento; entre el 17 de mayo de 2018 y el 15 de marzo de 2019 estuvo suspendido el proceso de selección de la Convocatoria 429 de 2016 como consecuencia de la medida cautelar solicitada por el Departamento de Antioquia en el “ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “Nulidad” para la selección de personal con el fin de suplir las vacantes del Municipio de Medellín, el Departamento de Antioquia y varios municipios del departamento, por concurso de méritos a cargo de la Comisión Nacional Del Servicio Civil, para proveer cargos en las vacantes existentes en ese momento, de las cuales algunas venían siendo ocupadas por servidores públicos nombrados en provisionalidad, en muchos casos por un periodo de tiempo superior a los quince años. Estos últimos estuvieron en una situación desfavorable al no poder concursar para los cargos que venían desempeñando, y no cumplir con los requisitos exigidos en la convocatoria mencionada, porque fueron diferentes a los que tuvieron que cumplir para ser vinculados en dicha época Para el mes de agosto de 2019 iniciaron periodo de prueba en algunas de las 226 Instituciones Educativas y las diferentes sedes de la Secretaría de Educación del Municipio de Medellín 120 concursantes del listado de elegibles para el cargo de auxiliar administrativo el cual tenía el mismo número de vacantes y 8 de auxiliares de servicios generales, para el cual había 40 vacantes.

8.1 Comparación de las condiciones laborales de auxiliar administrativo (secretario)

Como ya se mencionó en un capítulo anterior, las funciones del cargo de auxiliar administrativo (secretario) es desempeñado simultáneamente por prestadores de servicios, servidores públicos en carrera administrativa y provisionales, como herramienta de

comparación para determinar diferencias en las condiciones laborales se elaboró el siguiente cuadro, teniendo en cuenta la experiencia del integrante de esta investigación Luis Fernando Orozco Montoya quien se ha desempeñado como auxiliar de servicios generales, nombrado en provisionalidad por vacante definitiva desde el 12 de julio de 2012 en la IE Inem José Félix de Restrepo y durante este tiempo ha podido ser testigo de los diferentes momentos en que se presenta el fenómeno analizado, que es la concurrencia en esta IE de varias personas desempeñando las mismas funciones por diferentes modalidades de contratación: que para el caso en concreto de los auxiliares administrativos hasta antes del nombramiento en periodo de prueba de los ganadores del concurso, de los diez y siete que estaban asignados a plazas dentro de la IE Inem, tres eran empleados nombrados en carrera, diez en provisionalidad y cuatro eran por prestación de servicios a través de un convenio interadministrativo. En el caso de los auxiliares de servicios generales de las veintidós plazas dentro de la IE Inem, cuatro son empleados de carrera, quince son nombrados en provisionalidad y tres son trabajadores de UT.

8.2 Diferencias de las condiciones laborales del cargo auxiliar administrativo.

Tabla 3. Cuadro comparativo condiciones laborales auxiliar administrativo (secretario)

Auxiliar Administrativo (secretario) condiciones 2019			
Condición laboral	Carrera Administrativa	Provisionalidad	Prestador de servicios
Salario/honorarios	\$2.115.000/\$2.399.164	\$2.115.000/\$2.399.164	\$1.540.200
Aportes seguridad social	Ingreso base de cotización el 100% del ingreso mensual. Pensión: 16%. El empleador paga el 12% y el servidor el 4%. -Salud: 12.5%. El empleador paga el 8.5% y el servidor el 4%. ARL: 0	Ingreso base de cotización el 100% del ingreso mensual. Pensión: 16%. El empleador paga el 12% y el servidor el 4%. -Salud: 12.5%. El empleador paga el 8.5% y el servidor el 4%. ARL: 0	Ingreso base de cotización el 40% del ingreso mensual no inferior a 1SMLV Salud: 12.5% \$103.514 Pensión: 16% \$132.498 ARL: Según el riesgo entre el 0.522% hasta el 4.350%
Prestaciones sociales	Vacaciones remuneradas, cesantías, intereses a	Vacaciones remuneradas, cesantías, intereses a	Ninguna

	las cesantías, primas de servicios, prima de vacaciones y bonificación por antigüedad.	las cesantías, primas de servicios, prima de vacaciones y bonificación por antigüedad.	
Plan de bienestar e incentivos 2019	Es beneficiario del plan de bienestar e incentivos 2019	Es beneficiario del plan de bienestar e incentivos 2019	Ninguno
Estabilidad laboral	Vinculación a término indefinido. Tiene causales de retiro del servicio (artículo 41 ley 909).	Cuando se encuentra en una vacante definitiva tiene vinculación a término indefinido con las causales de retiro del servicio (artículo 41 ley 909 y artículo 1° del Decreto 4968 de 2007). Cuando se trata de una vacante temporal ocupará el cargo hasta tanto el titular de éste lo reclame, además le aplican las causales anteriores.	Duración del contrato, en el caso estudio son 7 u 8 meses por año
Estabilidad en el sitio de trabajo	Para llevar a cabo un traslado para otro sitio de trabajo deben cumplirse varias formalidades. Las vacantes son específicas para cada Institución Educativa y/o dependencia de la Secretaría	Para llevar a cabo un traslado para otro sitio de trabajo deben cumplirse varias formalidades. Las vacantes son específicas para cada Institución Educativa y/o dependencia de la Secretaría	Para llevar a cabo un traslado para otro sitio de trabajo no debe surtir ningún trámite
Horario	El de la Institución Educativa hasta cumplir las 9 horas. Jornada de la mañana inicia a las 6:00am, jornada de la tarde inicia a las 10:00am	El de la Institución Educativa hasta cumplir las 9 horas. Jornada de la mañana inicia a las 6:00am, jornada de la tarde inicia a las 10:00am	El de la Institución Educativa hasta cumplir las 9 horas. Jornada de la mañana inicia a las 6:00am, jornada de la tarde inicia a las 10:00am
Evaluación de desempeño	Evaluación de desempeño semestral	Evaluación de desempeño semestral	Ninguna
Expectativa de ascenso	Posibilidad de postularse a un encargo, concurso de ascenso, comisión	No tiene posibilidad de postularse a un encargo	No tiene posibilidad de postularse a un encargo

Requisitos para el pago	Permanecer en el cargo	Permanecer en el cargo	Haber pagado la seguridad social. Firma del rector o líder de la dependencia de documento que certifica el cumplimiento de todas las actividades
-------------------------	------------------------	------------------------	---

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse respecto de los ingresos mensuales, ya sea salario u honorarios, en el año 2019 existía una diferencia de hasta \$858.964 pesos o un 37% menos percibidos por los prestadores de servicios; al hacer la comparación anual la diferencia porcentual es más alta porque el servidor público, al tener una vinculación a término indefinido, percibe ingresos durante todo el año, mientras que para los prestadores de servicios sólo lo hacen durante la duración del contrato, que en el caso estudiado es entre siete y ocho meses.

Aunado a lo anterior, los servidores públicos aportan el 4% por cada uno de los conceptos, salud y pensión; que en el caso de quienes devengaban \$2.399.164 correspondía en el año 2019 a \$191.933, en cambio los prestadores de servicios en el pago de estos mismos conceptos aportaban mensualmente \$236.012 teniendo como ingreso base de cotización un salario mínimo, que para el año 2019 era de \$828.116 además del pago de ARL que varía de acuerdo a la calificación del riesgo. Además de la diferencia mensual mencionada en el párrafo anterior, a largo plazo el prestador de servicios al momento de causar la pensión le será calculada sobre un salario mínimo.

Del mismo modo, en lo que concierne a ingresos por prestaciones sociales los prestadores de servicios no perciben ninguno de ellos, mientras que los servidores públicos tienen derecho a vacaciones remuneradas, cesantías, intereses a las cesantías, primas de servicios, prima de vacaciones y bonificación por antigüedad (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2014)

Ahora, respecto al plan de bienestar e incentivos, en el plan de desarrollo municipal cada mandatario incluye rubros para ser invertidos en éste, con el objetivo de desarrollar programas con beneficios pecuniarios y no pecuniarios que estimulen al servidor público. El “Plan de Bienestar e Incentivos del Talento Humano” de la Alcaldía de Medellín (2013), está diseñado para.

(...) los servidores públicos, con vinculación en carrera administrativa, libre nombramiento y remoción incluyendo a los gerentes públicos, provisionales, trabajadores oficiales, jubilados por el Municipio, educadores vinculados con recursos propios del Municipio y personal administrativo de las Instituciones Educativas que hacen parte del Municipio de Medellín” (Alcaldía de Medellín 2019, p. 9)

En el mencionado plan, para el año 2019, incluía beneficios como: préstamo por calamidad doméstica y urgencia familiar sin intereses, becas para empleados y sus hijos o personas a cargo, vestido de calzado y labor, recreación para el servidor y su familia, bienestar laboral, préstamos hipotecarios a una tasa de interés del 3% EA, entre otros. Es de anotar que los prestadores de servicios no son beneficiarios de este plan de incentivos y en su contrato no se incluía ningún beneficio similar. (Ver Anexo A)

Al momento de comparar las condiciones de estabilidad laboral se identificó que lo servidores públicos de carrera administrativa cuentan con una excelente estabilidad a término indefinido dado que, solo son retirados de su cargo si se llegasen a encontrar incluidos en cualquiera de las causas de retiro establecidas en el artículo 41 de la ley 909 de 2004; en el caso de los servidores públicos en cargos provisionales cuando se encuentran en una vacante temporal ocuparán el cargo hasta tanto el titular de éste regrese a él, además le aplican las causales anteriores

8.3 Comparación de las condiciones laborales del cargo auxiliares de servicios generales.

Aquí se presenta da una situación análoga a los auxiliares administrativos, pues las funciones de servicios generales también son realizadas por trabajadores de la UT y en el siguiente cuadro se realizó la comparación de aspectos con diferencias relevantes.

Tabla 4. Comparaciones auxiliares de servicios generales

Auxiliar de servicios generales (actividades de aseo y mantenimiento) condiciones 2019			
Variable	Carrera Administrativa	Provisionalidad	Trabajador de cooperativa
Salario/honorarios	1752000/2115000	1752000/1895701	1 SMMLV \$ 828116
PLAN DE BIENESTAR E INCENTIVOS PROCESO GESTIÓN INTEGRAL DEL TALENTO HUMANO 2019	Decreto Ley 1567 de 1998, la Ley 909 del 23 de septiembre de 2004, el Decreto 1083 de 2015, la Ley 1952 de 2019, artículo 37 en los numerales 4 y 5, al Sistema de Gestión MIPG, la Guía de estímulos para los servidores públicos, publicada por el DAFP y el Plan Estratégico de Talento Humano 2019,	Decreto Ley 1567 de 1998, la Ley 909 del 23 de septiembre de 2004, el Decreto 1083 de 2015, la Ley 1952 de 2019, artículo 37 en los numerales 4 y 5, al Sistema de Gestión MIPG, la Guía de estímulos para los servidores públicos, publicada por el DAFP y el Plan Estratégico de Talento Humano 2019,	Ninguno
Estabilidad laboral	Vinculación a término indefinido. Tiene causales de retiro del servicio (artículo 41 ley 909).	Cuando se encuentra en una vacante definitiva tiene vinculación a término indefinido con las causales de retiro del servicio (artículo 41 ley 909 y artículo 1° del Decreto 4968 de 2007). Cuando se trata de una vacante temporal ocupará el cargo hasta tanto el titular de éste lo reclame, además le aplican las causales anteriores.	Duración del contrato, en el caso estudio son contratos a término fijo por un año, con la posibilidad de renovación siempre que la cooperativa participe y gane de la licitación respectiva

Estabilidad en el sitio de trabajo	Para llevar a cabo un traslado para otro sitio de trabajo deben cumplirse varias formalidades. Las vacantes son específicas para cada Institución Educativa y/o dependencia de la Secretaría	Para llevar a cabo un traslado para otro sitio de trabajo deben cumplirse varias formalidades. Las vacantes son específicas para cada Institución Educativa y/o dependencia de la Secretaría	Para llevar a cabo un traslado para otro sitio de trabajo no debe surtirse ningún trámite.
Aportes seguridad social	Ingreso base de cotización el 100% del ingreso mensual. Pensión: 16%. El empleador paga el 12% y el servidor el 4%. -Salud: 12.5%. El empleador paga el 8.5% y el servidor el 4%. ARL: 0	Ingreso base de cotización el 100% del ingreso mensual. Pensión: 16%. El empleador paga el 12% y el servidor el 4%. -Salud: 12.5%. El empleador paga el 8.5% y el servidor el 4%. ARL: 0	Ingreso base de cotización el 100% del ingreso mensual UN SMMLV Pensión: 16%. El empleador paga el 12% y el servidor el 4%. -Salud: 12.5%. El empleador paga el 8.5% y el servidor el 4%. ARL: 0
Prestaciones sociales	Vacaciones remuneradas, cesantías, intereses a las cesantías, primas de servicios, prima de vacaciones y bonificación por antigüedad.	Vacaciones remuneradas, cesantías, intereses a las cesantías, primas de servicios, prima de vacaciones y bonificación por antigüedad.	Vacaciones remuneradas, cesantías, intereses a las cesantías y prima de servicios.
Horario	De lunes a jueves de 7 am a 5 pm, viernes de 7 am a 4 pm, una hora diaria para alimentación (almuerzo) máximo 40 horas semanales	De lunes a jueves de 7 am a 5 pm, viernes de 7 am a 4 pm, una hora diaria para alimentación (almuerzo) máximo 40 horas semanales	48 horas semanales de lunes a sábado, adicionalmente la hora de alimentación
Evaluación de desempeño	Evaluación de desempeño semestral	Evaluación de desempeño semestral	Discrecional de la cooperativa
Expectativa de ascenso	Posibilidad de postularse a un encargo, concurso de ascenso, comisión	No tiene posibilidad de postularse a un encargo	No tiene posibilidad de postularse a un encargo
Requisitos para el pago	Permanecer en el cargo	Permanecer en el cargo	

Fuente: elaboración propia

Al momento de comparar los empleados de carrera administrativa “auxiliares de servicios generales” con los trabajadores de la UT que realizan las mismas funciones, se pudo concluir que para el año 2019 existía una diferencia entre \$923884 y \$1291884, lo que equivale a 54% y un 61% menos respectivamente percibidos por los trabajadores de la UT.

-En lo que tiene que ver con los aportes efectuado a la seguridad social; salud, pensión en ambos casos aportan el 4% por cada uno de los conceptos.

-Además de la diferencia mensual mencionada en el párrafo anterior, a largo plazo de la misma manera que el prestador de servicios el trabajador de la UT, al momento de causar la pensión le será calculada sobre un salario mínimo.

-Al analizar lo que concierne a ingresos por prestaciones sociales los trabajadores de la UT perciben las prestaciones de ley: prima de servicios, vacaciones remuneradas, cesantías, intereses a las cesantías y dotación y los servidores públicos perciben las mismas prestaciones, adicionalmente perciben prima de vacaciones y bonificación por antigüedad (anexos certificado de ingresos y comprobantes de pago) en ambos casos proporcional al ingreso percibido por cada uno de ellos.

-En lo que tiene que ver con el plan de bienestar e incentivos analizado de manera previa en la comparación entre auxiliares administrativos de carrera y prestadores de servicios se presenta total similitud, los beneficios solo los pueden percibir los servidores públicos. (Ver Anexo A

Las condiciones de estabilidad laboral para los auxiliares de servicios generales nombrados en carrera administrativa o en provisionalidad son similares a las condicione de los auxiliares administrativos con una excelente estabilidad a término indefinido dado que les aplican las mismas causales de retiro establecidas en el artículo 41 de la ley 909 de 2004; y adicional a estas, los servidores públicos en cargos provisionales cuando se encuentran en una vacante temporal igualmente ocuparán el cargo hasta tanto el titular de éste regrese a él. A continuación, se realizó una comparación para identificar similitudes en el desempeño de las

funciones en estudio tanto entre auxiliares administrativos con prestadores de servicios y entre auxiliares de servicios generales con trabajadores de la UT.

8.4 Similitudes de las condiciones laborales del cargo de auxiliares administrativos.

Con respecto a los auxiliares administrativos, según la Resolución 002345 de 2017” que ajusta las funciones de la planta de personal de las Instituciones Educativas de la Secretaría De Educación del Municipio de Medellín fijada por el decreto 013 del 6 de enero de 2004, tiene 169 CARGOS como auxiliares administrativos con código 407, grado 02^a asignados a la subsecretaría administrativa y financiera e Instituciones Educativas de Medellín. De acuerdo a ello se hace una transcripción detallada del propósito principal y las funciones esenciales de este cargo, con el fin de compararlas con el objeto del contrato de prestación de servicios, que tienen para el año 2019 más de 200 contratistas firmado con el “Colegio Mayor de Antioquia”, quien tiene un contrato interadministrativo con la Secretaría de Educación.

Para el año 2019 la Secretaría de Educación en sus dependencias y diferentes instituciones educativas desarrolló actividades con personal de los cargos objeto de estudio, con funciones de auxiliares administrativos y auxiliares de servicios generales, nombres asignados para los servidores públicos en carrera administrativa y provisionalidad, según la resolución No. 2345 de febrero 28 de 2017. Las funciones de auxiliares administrativos eran desempeñadas por 200 servidores públicos y también por 264 contratistas por prestación de servicios a través de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, entidad contratista con la Secretaría De Educación en el contrato interadministrativo No. 4600078749 de 2019 código de proyecto PR-014-2016.

En los últimos años la Secretaría de Educación viene ejecutando contratos y/o convenios interadministrativos con entidades universitarias del sector público; de la respuesta recibida a

un derecho de petición a la Institución Universitaria ITM en mayo 16 de 2018, se registró la ejecución de 11 (once) contratos interadministrativos de apoyo a la gestión y en algunos casos llamados “al fortalecimiento de la gestión” suscritos con la Secretaría de Educación entre los años 2003 y 2008 (Anexo A) y que para el año 2019 fue celebrado con el Colegio Mayor de Antioquia el contrato #4600078749 cuyo objeto era “CONTRATO INTERADMINISTRATIVO PARA LA GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN” para que atendiera ciertas actividades de la entidad contratante, entonces la entidad contratada, “Colegio Mayor de Antioquia”, al no contar con personal suficiente para el cumplimiento del objeto, vinculó talento humano que se encargó de prestar esos servicios a la entidad contratante, esa vinculación la hizo facultada en el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015 por la modalidad de contratación directa y a través de contratos de prestación de servicios, quedando en calidad de subcontratistas con la Secretaría.

Se presenta el caso de la Secretaría de Educación donde, en el mismo tiempo, en diferentes puestos de trabajo, hubo contratistas por prestación de servicios cumpliendo las mismas funciones de los empleados de carrera administrativa o nombrados en provisionalidad en vacantes temporales o definitivas. Los prestadores de servicios hacen parte del equipo de talento humano contratado por un tercero para la celebración de un contrato interadministrativo inicial y llegan a la administración a cumplir funciones que también están desempeñando servidores públicos en carrera administrativa, en unas circunstancias o con beneficios notablemente diferentes; esto es, el valor del contrato, prestaciones sociales, estabilidad laboral, planes de bienestar, entre otros.

El contrato de prestación de servicios obliga a que sea el contratista el que asuma el 100% de los aportes a salud, pensión y riesgos laborales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 135 inciso 3° de la Ley 1753 de 2015, modificado por el Decreto 1273 del 23 de julio de 2018;

sumado a que no tiene derecho a vacaciones remuneradas, cesantías, intereses a las cesantías, primas de servicios, prima de vacaciones y bonificación por antigüedad, circunstancia que beneficia a las dos entidades contratantes.

Aunado a lo anterior, los prestadores de servicios con funciones de auxiliar administrativo en las instituciones educativas de la Secretaría de Educación, suscribieron un contrato por siete meses con la entidad oficial contratante (ITM o Colegio Mayor) y dentro de sus condiciones contempló una cláusula que estableció que el contrato se suspendería durante el tiempo que no hubiera escolaridad en la institución, esto es, vacaciones de semana santa, mitad de año, receso escolar y paro de docentes; quedando el contratista cesante hasta que reinicien las labores académicas para reanudar su contrato, es de anotar que durante la suspensión no devengaban ingresos (ver anexo B))

La no subordinación es otra característica del contrato de prestación de servicios, sin embargo, en los contratos analizados, el prestador de servicio debe cumplir con el horario en que funciona la Institución Educativa o la dependencia para la cual se está prestando el servicio y en compañía de otros servidores públicos que cumplen con las mismas funciones, que, en este caso por ser servidores públicos, el rector si es su jefe inmediato. Adicionalmente como requisito para el pago mensual el prestador de servicios tiene que presentar un certificado de actividades realizadas firmado por el rector de la Institución Educativa o por el líder del proyecto cuando es en una oficina diferente a un colegio, requisito esencial para el pago. De ahí que, el prestador de servicios queda subordinado a la diligencia del rector para recibir su pago, ya que es quien determina si cumplió o no con las tareas asignadas.

Para identificar similitudes en las funciones o actividades a realizar se hizo una transcripción textual de estas en cada uno de los cargos.

8.5 Denominación del cargo: Auxiliares administrativos

Código: 407

Grado: 02^a.

Este cargo fue creado con el fin de respaldar las actividades administrativas de las instituciones educativas, mediante el uso de las herramientas necesarias, para la prestación eficiente del servicio a la comunidad educativa. De acuerdo a la Alcaldía de Medellín (2013), en su manual de cargos, describe las funciones esenciales del auxiliar de administración, así:

1. Registrar, actualizar, suministrar, controlar y archivar la información que se le asigne, de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos, para agilizar las respuestas y orientar a los funcionarios y al público en general.
2. Adelantar al interior de la dependencia los trámites que se le indiquen, acorde con las competencias de la Institución Educativa.
3. Apoyar al personal de la dependencia en la elaboración y presentación de informes.
4. Organizar archivos físicos y de medios magnéticos del área correspondiente.
5. Utilizar los equipos de oficina y velar por su adecuado mantenimiento.
6. Desempeñar las demás funciones que le sean asignadas en forma regular u ocasional por su superior inmediato (pp 4-4).

Requisitos de formación académica y de experiencia:

Estudios básicos: Bachiller académico

Experiencia: Doce meses

La asignación básica mensual de los auxiliares administrativos para el año 2019, es de \$2.115.204,00 mensuales, y quienes se posesionaron antes de la ley 909 de 2004 hay asignaciones salariales de \$2'291.537, \$2'348705, \$2'399164 teniendo en cuenta si su vinculación fue nacional o departamental. Tomando este año con el fin de realizar comparación con el contrato analizado en la presente monografía, y teniendo en cuenta que

para el 2020 por la contingencia no se han logrado establecer cifras exactas que permitan realizar una comparación para el mismo.

*Prima de servicios mitad de año: medio salario

Prima de navidad: un salario

Bonificación por cada año de servicios: 50% del salario

Prima de vacaciones; 50% de la asignación salarial.

Auxiliares administrativos

Código: 440

Grado:02a.

En la misma resolución la Secretaría De Educación tiene 31 cargos con las siguientes especificaciones:

-Denominación: Asistencial.

-Denominación del empleo: secretario

-Propósito Principal: “realizar actividades de apoyo y complementarias al área de su competencia, así como todos los trámites relacionados con los asuntos de carácter educativo que faciliten de manera eficiente la prestación del servicio en la Institución Educativa”

Alcaldía de Medellín (2013, p.4)

Descripción de Funciones Esenciales:

1. Orientar al cliente interno y externo suministrando información, documentos, de conformidad con los trámites, procedimientos y autorizaciones establecidos.
2. Diligenciar los libros reglamentarios del establecimiento como de registro de logros, registro de matrículas, nivelaciones, admisiones, habilitaciones, validaciones, hojas de vida de docentes, alumnos y empleados, registro de títulos y actas de grados.
3. Llevar la correspondencia y el archivo del establecimiento y transcribir resoluciones, circulares y demás comunicaciones de acuerdo con las instrucciones impartidas.
4. Refrendar con su firma las constancias, certificados, actas de grado, diplomas y demás documentos autorizados por el rector del plantel.

5. Atender las llamadas telefónicas, los alumnos, profesores y público en general, en el horario establecido.
6. Ingresar y generar en el sistema la información del sistema educativo.
7. Colaborar con el Rector en los registros del sistema nacional de información y demás informes estadísticos que se requieren para presentar la información al Ministerio de Educación Nacional.
8. Expedir oportunamente los certificados de estudio, tiempo de servicio, constancias y demás documentos que le sean solicitados.
9. Asistir a las sesiones del Consejo Académico, en calidad de Secretaria de Actas, en el evento de no existir en el establecimiento un auxiliar administrativo.
10. Desempeñar las demás funciones que le sean asignadas en forma regular u ocasional por su superior inmediato (p.5).

La asignación salarial básica para los auxiliares administrativos para el año 2019 es de \$2.115.204,00 mensuales.

Prima de servicios mitad de año: medio salario

Prima de servicios fin de año: un salario

Bonificación por cada año de servicios: 50% del salario

Prima de vacaciones: 50% de la asignación salarial

8.6 Denominación del empleo: Auxiliar de servicios generales

Propósito principal, de acuerdo con el manual específico de Funciones de la Alcaldía de Medellín (2013), “realizar labores de aseo y de apoyo asistencial inherente a los objetivos del programa que proporcionen la prestación del servicio reflejado en el buen funcionamiento de la Institución Educativa”.

Descripción de funciones esenciales:

- Ejecutar el mantenimiento y la limpieza en los equipos e instalaciones locativas de acuerdo con instrucciones recibidas de su superior inmediato.
- Comunicar oportunamente al superior jerárquico sobre las anomalías y daños que se presenten y las necesidades de materiales e insumos para el cumplimiento de sus labores.
- Utilizar correctamente los materiales y herramientas o utensilios empleados en el desempeño de sus funciones.
- Colaborar con las funciones específicas del área a la cual se le asigne.
- Cumplir con las normas de seguridad y prevención de accidentes o enfermedades profesionales.

-Desempeñar las demás funciones que le sean asignadas en forma regular u ocasional por su superior inmediato (p. 5).

La asignación salarial básica para los auxiliares de servicios generales para el año 2019 es de \$1.752.122 (un millón setecientos cincuenta y dos mil ciento veintidós) mensuales

-Prima de servicios mitad de año: medio salario

-Prima de servicios fin de año: un salario promedio anual

-Bonificación por cada año de servicios: 50% del salario promedio mensual

-Prima de vacaciones: 50 % de la asignación básica salarial mensual (manual específico de funciones y competencias laborales de los empleos en los niveles: profesional, técnico y asistencial adscritos a las instituciones educativas de la secretaría de educación del municipio de Medellín financiados con recursos del sistema general de participación. resolución 002345 del 28 de febrero de 2017).

Por otra parte, la administración municipal contrata a través de contratos interadministrativos tal como se dijo en líneas anteriores, así:

Para el año 2019 la Secretaría de Educación y el Colegio Mayor de Antioquia ejecutaron un contrato cuyo objeto rezaba “CONTRATO INTERADMINISTRATIVO PARA LA GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN” en la página 1 de 3 código GL-FR -049 “Estudio previo prestación de servicios, de apoyo a la gestión con persona natural” interadministrativo para la gestión de los programas y proyectos de la secretaría de educación, teniendo en cuenta que la ley los faculta para contratar de manera directa, pues el objeto de la entidad contratada, en este caso el Colegio Mayor de Antioquia tiene relación directa con el objeto del contrato como resaltan en el contrato 46000078749 de 2019.

La descripción de la necesidad de dicho contrato se fundó en que la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, “en desarrollo de su proceso misional de extensión, y como entidad prestadora de servicios académicos, asesoría, consultoría, de acompañamiento en la solución de problemas que afectan a la comunidad, ha venido realizando una serie de contratos...” (la página 1 de 3 código GL-FR -049 #1) y luego aclara que como no cuenta con personal suficiente de planta se ve en la necesidad de contratar a una persona natural, bachiller con el fin de apoyar el equipo de gestión administrativa para las instituciones educativas. A la persona la contratan por prestación de servicios denominado “Clase: Prestación de servicios de apoyo a la gestión con persona natural”. Analizando dicho contrato de prestación de servicios, que para este año han firmado 264 contratistas, según información que reposa en la página del SECOP I, con el número de contrato 4600078749 de 2019 por un mismo valor \$13.605.100 y con un mismo objeto:

DESCRIPCIÓN DEL OBJETO” El contratista de manera independiente, es decir sin que exista subordinación de índole laboral, se obliga a prestar sus servicios para apoyar los programas y proyectos de la Secretaría de Educación para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas en el contrato interadministrativo 4600078749 de 2019 celebrado entre La Secretaría De Educación Y La Institución Universitaria Colegio Mayor De Antioquia (Contrato 46000078749 de 2019).

En el ítem siguiente en las especificaciones del objeto, se le asignan las funciones que debe cumplir el contratista prestador del servicio se puede encontrar un alto porcentaje de similitud con las funciones asignadas a los servidores de carrera con cargo de auxiliares administrativos detallados de manera previa, las cuales se transcriben de manera textual para hacer evidente la similitud:

1. Orientar al cliente interno y externo suministrándole información, documentos o elementos, de conformidad con los trámites, procedimientos y autorizaciones establecidos, y en los tiempos definidos para tal fin.
2. Atender de forma presencial y telefónica al público en general en las diferentes dependencias de la Secretaría de Educación, en el horario establecido para tal fin.

3. Apoyar los procesos administrativos, relacionados con la selección y posesión del personal administrativo docente y docentes asignados a las instituciones educativas del Municipio de Medellín.
4. Realizar actividades de apoyo administrativo y logístico en comités, actividades de bienestar, encuentros académicos y demás intervenciones realizadas por la Secretaría de Educación.
5. Apoyar la administración de correspondencia, el archivo y demás comunicaciones de acuerdo a los procedimientos definidos por Secretaría de Educación.
6. Realizar actividades de apoyo en el registro y actualización en los sistemas de información dispuestos por la Secretaría de Educación, como Royal, Humano y Siscorp, entre otros.
7. Presentar informes de actividades mensuales y cada que sean requeridos, que den cuenta detallada de las acciones realizadas durante el periodo, con el visto bueno del líder del proceso.
8. Presentar evidencias que sustenten el cumplimiento de las actividades contractuales.
9. Asistir a las actividades de Gestión del Conocimiento, programadas por la Secretaría de Educación y la Institución Universitaria, en cumplimiento del plan de mejoramiento en la prestación del servicio.
10. Concertar la presencialidad para el cumplimiento del objeto contractual, acorde a las necesidades institucionales.
11. Realizar actividades de apoyo y complementarias al área de su competencia, así como todos los trámites relacionados con los asuntos de carácter educativo de la Secretaría de Educación (Contrato 46000078749 de 2019).

Analizando estas funciones se puede detectar varias situaciones que merecen atención como son: La similitud con las funciones asignadas a los servidores públicos relacionados previamente como auxiliares administrativos, la necesidad de desarrollar de manera presencial el contrato por parte del prestador de servicios, en las mismas instalaciones (oficinas de la Secretaría de Educación e Instituciones Educativas) que prestan el servicio los servidores públicos, dentro de un horario determinado, y una exigencia de disponibilidad implícita en el punto 11 con “las actividades de apoyo y complementarias al área de su competencia, así como todos los trámites relacionados con los asuntos de carácter educativo de la Secretaría de Educación.”

Adicionalmente el contratista prestador de servicios adquiere otras obligaciones como requisito para poder hacer efectivo el cobro mensual del valor del contrato, como los recibos

de pago de aportes a la seguridad social, pensión y ARL, informes de las actividades realizadas debidamente firmadas por el supervisor que, en el caso de contratistas con funciones de secretarías en instituciones educativas, deben presentar un informe con el visto bueno del rector de dicha institución, llevar un registro escrito y fotográfico de todas las actividades realizadas durante la ejecución del contrato, lo que se convierte en una carga adicional en comparación con las obligaciones del servidor público con funciones de auxiliar administrativo (secretaría).

En la cláusula décimo cuarta, contempla la suspensión del contrato la cual procede: - de mutuo acuerdo con el visto bueno del supervisor, -la causa y la duración de dicha suspensión justificada y es muy factible que este evento ocurra para todos los contratistas que ejecuten su labor en instituciones educativas, pues es allí que la hacen efectiva cada que se presentan suspensiones de actividades académicas por motivos de vacaciones de los alumnos, periodo de semana santa, y semana de receso escolar en el segundo semestre del año académico comúnmente en el mes de octubre; lo que conlleva a que el contratista durante estos periodos no desarrolle sus funciones, no perciba ingresos, pero si deba seguir pagando sus aportes a la seguridad social, pensiones y ARL.

Por último, la Secretaría de Educación cada año hace procesos de licitación con cooperativas que prestan servicios de aseo y mantenimiento locativo para sus oficinas principales, dependencias e Instituciones Educativas. Las cooperativas para cumplir con el objeto del contrato, contratan personas de ambos sexos, mayores de edad a través de un contrato de trabajo a término fijo, con una asignación salarial de un salario mínimo legal vigente, trabajan 48 cuarenta y ocho horas semanales y las prestaciones que la ley obliga. Las personas contratadas son las encargadas de desarrollar actividades de aseo de oficinas, unidades sanitarias, planta física en general de las sedes de la Secretaría de Educación y sus diferentes Instituciones Educativas, adicionalmente desarrollan actividades de jardinería,

pintura y recolección de basuras, actividades que también son desempeñadas por servidores públicos de carrera administrativa y/o provisionalidad, en condiciones totalmente diferentes y más benéficas comparadas con los trabajadores de cooperativas, como el horario, que es de 44 horas semanales, una asignación salarial superior a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes, todas las prestaciones legales proporcionales a dicha asignación salarial, adicionalmente una bonificación de antigüedad equivalente al 50% del salario. Todo esto en algunos casos con una circunstancia adicional, que en un mismo establecimiento cumplan con dichas actividades los trabajadores de la cooperativa y los servidores públicos (auxiliares de servicios generales) (ver Anexo C)

En al cargo de auxiliares de servicios generales desempeñado por servidores públicos, encargados de actividades ya mencionadas en el primer capítulo, también son desempeñadas por trabajadores de la empresa UT ASEO COLOMBIA, empresa ganadora de un proceso licitatorio con la Secretaría de Educación y presta servicio de aseo en las dependencias de la entidad y en las instituciones educativas con personal vinculado a través de un contrato de trabajo a término fijo, y con una asignación salarial de 1 un salario mínimo mensual legal vigente y las prestaciones sociales y de seguridad en salud, pensión y ARL básicas.

Debido a lo anterior, es de suma importancia resaltar que en las diferentes dependencias o Instituciones Educativas coinciden en el mismo sitio servidores públicos de carrera o provisionales con contratistas por prestación de servicios en el caso de los auxiliares administrativos, y con trabajadores de la UT aseo Colombia en el caso de los auxiliares de servicios generales, es en este evento, donde nace el interrogante si puede la Administración (Secretaría de Educación) estar vulnerando algunos derechos fundamentales en el trabajo, pues es allí donde se evidencia de manera más clara que sí prevalece la realidad sobre las formas. Por ejemplo, la Institución Educativa Inem José Félix de Restrepo, contaba para el año 2019 con 16 personas que cumplían funciones de auxiliares administrativos (secretarias) y

entre las cuales se encuentran empleados de carrera, provisionales y contratistas de prestación de servicios, sin que fuera fácil establecer a simple vista la diferencia entre ellos.

Además de lo dicho, cumplen los mismos horarios, incluso en los casos de las secretarías de unidad, que es una por grado de 6° a 11° ejecutan las mismas funciones, y tienen como responsable inmediato un jefe de unidad, que también es uno por cada grado. En el caso de las actividades de aseo la institución cuenta con 19 personas desempeñando las mismas funciones, unos asignados a bloques y otros a las áreas comunes, en total son 16 (diez y seis) servidores públicos de carrera y/o provisionales y 3 (tres) trabajadores de la UT aseo Colombia, en este caso si es más viable diferenciarlos, ya que usan uniformes diferentes, pero de acuerdo a las tareas que desempeñan no existe diferencia alguna, en el caso de la supervisión tanto los servidores como los trabajadores cuentan con su respectiva supervisora, con la diferencia de que la supervisora de los servidores es de tiempo completo, mientras que la supervisora de la UT aseo Colombia hace visitas ocasionales por las diferentes instalaciones donde cuenta con la presencia de trabajadores de la UT, pero en general, todos los servidores públicos y los trabajadores de la UT acatan recomendaciones de la supervisora de la institución, reciben materiales para sus actividades, realizan las mismas funciones cuando están asignados a bloques o funciones de jardinería y recolección de residuos.

Lo expuesto ocurre en la mayoría de Instituciones Educativas en el caso de los auxiliares administrativos (secretarías), pues los 260 contratistas de la Institución Universitaria Colegio Mayor están asignados en las diferentes Instituciones Educativas y sedes de la Secretaría de Educación. Por su parte, en las oficinas de atención al público de la Secretaría de Educación se presenta la misma situación, podemos encontrar servidores públicos y contratistas de prestación de servicios cumpliendo la misma función; y en algunos casos ocurre lo mismo con las actividades de aseo, las cuales son realizadas por servidores públicos de carrera, provisionales y trabajadores de la UT.

En estas circunstancias, cuando en un mismo lugar, llámese Secretaría de Educación o Institución Educativa, durante una misma jornada, (excepcionalmente diferente para los trabajadores de la UT que trabajan 48 horas semanales, 4 horas más que los servidores públicos que trabajan 44 horas semanales) coincide un grupo de personas a realizar las mismas actividades y que a pesar de que formalmente tienen diferentes jefes y forma de vinculación, el beneficiario del servicio siempre será la Secretaría de Educación, y es la misma quien realiza el contrato interadministrativo con la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, y quien viene realizando los mismos contratos interadministrativos desde años atrás. Según información del SECOP I, la Secretaría de Educación ha realizado 54 contratos interadministrativos a través de la modalidad de contratación directa, facultada en la Ley 1150 de 2007. Entre estos contratos cada año se ha venido celebrando uno con objeto similar, que obliga a la Institución Universitaria de turno ganadora del contrato interadministrativo, contratar personas por prestación de servicios para diferentes funciones, con el fin de cumplir con el objeto contractual, y en el caso de personas con funciones de secretarías, muchos de estos contratistas llevan más de 10 (diez) años bajo la misma modalidad de contratación, Máxime si tenemos en cuenta que la Comisión Nacional del Servicio Civil desde su creación con la ley 909 de 2004, para Antioquia solo ha realizado dos concursos de méritos para la vinculación de empleados en carrera administrativa, la 001 de 2005 en la que su último informe de lista de elegibles fue el 06 de agosto de 2010 y la última convocatoria la 429 de 2016 solo hasta el 20 de marzo de 2019 luego de levantada una suspensión del proceso consecuencia de una medida cautelar, pudo continuar con el proceso y solo hasta agosto de 2019 iniciaron en periodo de prueba las personas que hacían parte del listado de elegibles.

También nace el interrogante ¿qué ha pasado con la facultad que tiene la Secretaría de Educación de pedir autorización a la Comisión Nacional Del Servicio Civil para la creación de cargos en provisionalidad?, pues es evidente la necesidad de estos cargos, teniendo en cuenta el número de contratos interadministrativos que ha realizado durante estos años, con el mismo

objeto "contrato interadministrativo para la gestión de los programas y proyectos de la secretaría de educación" con instituciones universitarias como: colegio mayor de Antioquia, pascual bravo, instituto tecnológico metropolitano.

Con este último entre los años 2003 y 2010 ejecutó para la secretaría de educación 12 contratos interadministrativos con objetos similares, siempre relacionados con el apoyo o fortalecimiento a los procesos y a la gestión de la Secretaría de Educación y estos contratistas siempre han acudido a la modalidad de contrato por prestación de servicios argumentando que no poseen personal suficiente para la ejecución del objeto de dicho contrato (ver anexo C).

Durante la presente investigación se presentaron dos eventos al momento de adquirir información detallada que vale la pena resaltar, por un lado estuvo la facilidad de acceder a mucha información gracias a que uno de los integrantes es servidor público "auxiliar de servicios generales" con la Secretaría de Educación desde el 11 de julio de 2012 en provisionalidad por vacante definitiva, entonces desde su experiencia ha sido testigo directo en su diario vivir laboral de las diferentes situaciones consideradas, desde lo personal, como anómalas, que fueron las que motivaron llevar a cabo dicho trabajo investigativo, por otro lado se tuvo dificultad para lograr información de parte de los contratistas de prestación de servicios, toda vez que nunca se logró entrevistar alguno de ellos, ya que asumían de manera temerosa consecuencias negativas en su contra que les generará represalias y no fueron tenidos en cuenta a futuro para hacer parte del contrato, pues muchos de ellos llevan más de 10 años ejecutando los mismos contratos año tras año, incluso cuando se ha presentado cambio de Institución Universitaria contratista.

Se evidencia la similitud que existe en las funciones o tareas realizadas por las personas que cumplen funciones de secretarías, unos auxiliares administrativos de carrera administrativa o provisionales y los otros contratistas por prestación de servicios, también es

claro que el beneficiario final del desempeño de dichas actividades es la Secretaría de Educación, el lugar donde se llevan a cabo y el horario es el mismo para todos, pero las diferencias relevantes en relación a los derechos fundamentales como la equidad, la igualdad y la dignidad en el trabajo, son varias:

La contraprestación económica, que para los prestadores de servicios llamada “valor del contrato” y/o “Honorarios” y para los otros “asignación salarial” en el caso de los contratistas por prestación de servicios. Para ese caso, se tiene el contrato N° 78749-0572 de 2019, cuyo objeto es la “PRESTACION DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN CON PERSONA NATURAL” suscrito entre la INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA COLEGIO MAYOR y persona natural, de la que se omite su identidad, cumpliendo el compromiso basado en sus temores de represalias que pudieran conllevar a perder su “contrato” por un valor de \$14.323.860 (catorce millones trescientos veintitrés mil ochocientos sesenta pesos), con una duración aproximada de 9.3 meses, lo que equivale a un valor mensual de \$ 1.540.200 (un millón quinientos cuarenta mil doscientos pesos); e este valor el prestador de servicios debe pagar mensualmente los aportes a la seguridad social: salud, pensión y administradora de riesgos laborales y durante la ejecución del contrato no recibirá más ingresos, pues en su calidad de contratista de prestación de servicios no tiene derecho a prestaciones sociales como prima de servicios, vacaciones remuneradas y cesantías con sus respectivos intereses, ya que no se considera un contrato laboral; la estabilidad laboral por su condición de contratista no aplicaría, y su continuidad como contratista dependerá de diferentes factores, como el cambio de contratista interadministrativo, que en lo cotidiano es autónomo para determinar a quién contrata; también de la carta de recomendación emitida por el rector de la institución o líder de proyecto dentro de la Secretaría de Educación donde haya cumplido con sus funciones el prestador de servicios.

En el caso de los ingresos que perciben los servidores públicos de carrera administrativa o provisionales con el cargo de auxiliares administrativos con funciones de secretaria/os son totalmente diferentes, para el año 2019 tienen como asignación salarial un básico de \$2.115.204 (dos millones ciento quince mil doscientos cuatro pesos) mensuales, reciben una prima de servicios a mitad de año por un valor del 50% del salario, a fin de año una prima navideña por el 100% del salario, prima de vacaciones por el 50% del salario y el pago de sus respectivas vacaciones, adicionalmente reciben una bonificación de un 35% del salario por antigüedad cada año cumplido. En el tema de estabilidad laboral cuentan con todas las garantías que la ley 909 de 2004, en su artículo 41 de manera taxativa se encuentran las causales de retiro del servicio que aplican tanto para empleados de carrera como provisionales:

ARTÍCULO 41. Causales de retiro del servicio. El retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y **de carrera administrativa se produce en los siguientes casos:**

- a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción;
- b) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral de un empleado de carrera administrativa;
- c) **INEXEQUIBLE.** (Reglamentado por el Decreto Nacional 3543 de 2004) Por razones de buen servicio, para los empleados de carrera administrativa, mediante resolución motivada; Sentencia C-501 de 2005.
- d) Por renuncia regularmente aceptada;
- e) Retiro por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez; **Declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-501 de 2005, en el entendido de que no se pueda dar por terminada la relación laboral sin que se le notifique debidamente su inclusión en la nómina de pensionados correspondiente.**

f) Por invalidez absoluta;

g) Por edad de retiro forzoso;

h) Por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario;

i) Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo; **Literal declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1189 de 2005, en el entendido que para aplicar esta causal, es requisito indispensable que se dé cumplimiento al procedimiento establecido en el inciso primero del artículo 35 del Código Contencioso Administrativo para la expedición de cualquier acto administrativo de carácter particular y concreto, esto es, que se permita al afectado el ejercicio de su derecho de defensa, previa la expedición del acto administrativo que declare el retiro del servicio.**

j) Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen;

k) Por orden o decisión judicial;

l) Por supresión del empleo;

m) Por muerte;

n) Por las demás que determinen la Constitución Política y las leyes.

Analizando el artículo anterior podemos considerar excelentes condiciones de estabilidad para los empleados de carrera administrativa y de provisionalidad, aunque para estos últimos aplica una causal adicional de terminación de la relación laboral con el estado, y es el evento en que el cargo que ocupa sea ganado en concurso y nombrado el aspirante de la lista de elegibles y este se posesione.

Al comparar las condiciones de desempeño, las contraprestaciones económicas y los beneficios adicionales de los contratistas de prestación de servicios con las de los servidores

públicos, se pueden identificar marcadas diferencias, y es en ese momento donde entramos a analizar tan marcada des favorabilidad para los contratistas, lo cual es una manera de vulnerar sus derechos a la equidad, la igualdad e incluso a la dignidad en el trabajo, pues es un trato discriminatorio por su condición de contratista. Sin embargo, un contratista que realiza las mismas funciones, en los mismos horarios, en las mismas dependencias y para la misma entidad, no puede acudir en principio a la jurisdicción laboral y reclamar la aplicación del artículo 143 del Código Sustantivo de Trabajo en sus numerales 1, 2 y 3, porque las condiciones de contratista lo excluyen inicialmente como parte en un proceso laboral, y aclaramos que inicialmente, porque le queda como alternativa la de iniciar proceso de reconocimiento de contrato realidad, que va ligado al artículo 53 de la Constitución Política en aplicación de la primacía de la realidad sobre las formas de Colombia; no obstante, en la mayoría de los casos no se da, por el temor a ser desvinculados del contrato y no tener como sufragar sus gastos, su mínimo vital. Con estas diferencias incluso se estaría yendo en contra del inciso 5° del artículo 53 de la Constitución Política que reza: “La ley, los contratos, los acuerdos y convenios no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”

La misma comparación haremos de las circunstancias que marcan las diferencias entre los trabajadores de la UT aseo Colombia y los empleados de carrera o provisionales del cargo auxiliar de servicios generales, que a través de esta investigación se logró detectar que ambos realizan las mismas labores en las mismas instalaciones y como beneficiario final el mismo: la Secretaría de Educación, pero en este evento en particular, a pesar de que los trabajadores de la UT aseo Colombia tienen un contrato de trabajo a término fijo con las garantías que la ley a este les ofrece como son prestaciones sociales y seguridad social ; sin embargo, al comparar los ingresos por salarios y prestaciones sociales podemos detectar unas diferencias demasiado representativas, veamos:.

Mientras un auxiliar de servicios generales vinculado en carrera administrativa o provisional en vacante definitiva para el año 2019 tienen como asignación salarial un básico de \$1.752.122,00 (un millón setecientos cincuenta y dos mil ciento veintidós pesos) mensuales, reciben una prima de servicios a mitad de año por un valor del 50% del salario, a fin de año una prima navideña por el 100% del salario, prima de vacaciones por el 50% del salario y el pago de sus respectivas vacaciones, adicionalmente reciben una bonificación de un 50% del salario por antigüedad cada año cumplido; además en el tema de estabilidad laboral cuentan con todas las garantías que la ley 909 de 2004, en su artículo 41 de manera taxativa se encuentran las causales de retiro del servicio que aplican tanto para empleados de carrera como provisionales.

8.7 La función de la Comisión Nacional de Servicio Civil

Es un órgano autónomo de alto nivel, con su propia personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, independiente de cualquier rama del poder público, con amplias facultades otorgadas por la Ley 909 de 2004; se encarga de convocar los concursos de carrera administrativa y, por ende, de vigilar el cumplimiento de la constitución y al ley, con el fin de erradicar la burocracia administrativa; sin embargo, no ha dado cumplimiento básico a su labor.

Su misión está orientada y le da relevancia al posicionamiento del mérito y la igualdad para ingresar y desarrollar el empleo público, procurando la aplicación correcta de las normas y las técnicas para un adecuado funcionamiento del sistema de carrera; haciendo un uso adecuado y oportuno de la información. En sus objetivos para el plan estratégico 2020 -2022, se encuentran los siguientes:

Incrementar la capacidad técnica de la CNSC, para ejecutar el plan de vacantes definido con las entidades públicas.

Completar, depurar y mantener actualizado el Registro Público para la debida administración de la Carrera Administrativa.

Validar el EDL para determinar la permanencia y el retiro de los servidores de Carrera Administrativa y su contribución al logro de las metas institucionales.

Incrementar la cobertura y oportunidad de la vigilancia y control de la Carrera Administrativa para garantizar el cumplimiento de las normas de carrera.

(CNSC, 2020)

Es innegable que las facultades otorgadas por la y Ley 909 de 2004, a la Comisión del Servicio Civil, para el desarrollo de sus funciones y en el cumplimiento de cometido, ha ocasionado su extralimitación, especialmente en lo que tiene que ver con las convocatorias de los empleos públicos de carrera, al punto de vulnerar en los participantes sus derechos y principios fundamentales.

9. Conclusiones

En la Secretaría de Educación del Municipio de Medellín se presentan casos complejos, debido a las transformaciones normativas en la prestación del servicio, que inicialmente se encontraba a cargo de la Nación, para pasar a los órdenes departamental y ahora municipal, es por ello que en los diferentes frentes de trabajo se pueden encontrar personas realizando la misma actividad, pero bajo condiciones laborales diferentes, de acuerdo con el momento en que iniciaron su vínculo con la entidad, sumado a ello se encuentran las personas que no están vinculadas directamente como:

1. Quienes suscriben un contrato de prestación de servicios con el Municipio de Medellín – Secretaría de Educación.
2. Quienes han suscrito un contrato de prestación de servicios con una entidad pública que a su vez celebra un convenio o contrato interadministrativo con el Municipio de Medellín- Secretaría de Educación.
3. Quienes trabajan en virtud de un contrato de trabajo con una cooperativa, unión temporal, cumpliendo las mismas funciones de los auxiliares de servicios generales.

Según lo expuesto hasta el momento, la administración municipal con esta práctica, estando dentro de un marco normativo que los faculta sustancialmente, de manera material estaría dando un trato diferenciado y desfavorable para los prestadores de servicios y los trabajadores de las uniones temporales al principio constitucional de “a igual trabajo, igual salario” referido en el artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo, ya que, como se expuso en el primer acápite de este documento, dos personas con diferentes modalidades de contratación, que desarrollan la misma labor, tienen el mismo jefe, los mismos horarios, el mismo lugar de trabajo, las mismas capacidades y estudios, perciben ingresos diferentes, como quedó comprobado en el tercer capítulo del presente trabajo donde al realizar la

comparación de los ingresos se pudo percibir en el caso de los auxiliares administrativos con los prestadores de servicios diferencias en ingresos de hasta un 37 % considerando solamente el ingreso mensual y en el caso de los auxiliares de servicios generales con los trabajadores de la unión temporal diferencias entre un 54 y 61%.

Las diferencias al hacer una comparación más detallada son mucho más significativas, lo anterior, porque las personas vinculadas mediante contrato de prestación de servicios no tienen derecho a las prestaciones sociales como: vacaciones remuneradas, prima de servicios, cesantías, entre otros, y la seguridad social la debe sufragar en su totalidad el prestador de servicios; es decir, a sus honorarios por un contrato de prestación de servicios con una remuneración mensual inferior a lo que percibe el servidor público de carrera, deben descontarle el pago de esta.

Es paradójico y relevante que la respuesta a la pregunta que se planteó esta investigación al inicio con las diferentes modalidades de vinculación que recurre la Secretaría de Educación de Medellín, algunos derechos fundamentales no puedan ser disfrutados de la misma manera por su capital humano de trabajo; ya que, se espera que sea este quien funja como pionero en protección del Estado del bienestar que pregonaba desde el preámbulo de la Constitución Política de Colombia.

Tal como se aprecia, la dignidad en el trabajo, un importante derecho que es fundante también es relevante tener en cuenta que es una manera de discriminación desfavorable para el capital humano contratando para una misma actividad personas por diferente modalidad en la administración municipal. Unas de las evidentes diferencias se desprenden de la discriminación acaecida en virtud del principio de a igual trabajo, igual remuneración; dicha situación genera insatisfacción para aquellos que, debido a sus condiciones de

contratación, se identifican como inferiores a sus compañeros de oficina, adicionalmente en el momento que el empleado de carrera hace efectivos los beneficios del plan de bienestar e incentivos que es exclusivo para los servidores públicos, esta es otra manera de discriminación que puede ir en contra de la dignidad del prestador de servicios.

Los derechos: -a igual trabajo, igual salario, -dignidad humana y -seguridad social son menos favorables para los prestadores de servicios y trabajadores de las uniones temporales en comparación con empleados de carrera administrativa, al coincidir en la praxis contractual de la administración municipal y la Secretaría de Educación, dando por resultado que perciben por ingresos cifras muy deficientes si son comparadas con los salarios percibidos por los servidores públicos en sus diferentes cargos respectivamente, en relación a las labores propias de su cargo y sus capacidades; ya que incluso acudiendo a la jurisdicción a reclamar sus derechos pretendiendo demostrar un contrato realidad y siendo aprobadas algunas de las pretensiones, el resultado de este reconocimiento seguiría en un marcado desequilibrio, pues no sería reconocida la calidad de servidor público ya que para esta se requiere cumplir con los requisitos de ley y un acto administrativo motivado y únicamente se reconocería lo dejado de percibir, teniendo en cuenta el valor del contrato de prestación de servicios o el salario del trabajador de la unión temporal y no los ingresos del empleado de carrera.

No pretende esta investigación afirmar que el Estado debe hacer la contratación de todo su personal vía carrera administrativa, ya que es a todas luces evidente que el principio de sostenibilidad fiscal se vería fuertemente afectado; sin embargo, consideramos relevante adelantar investigaciones sobre las facultades de la Comisión Nacional del Servicio Civil y así poder determinar si la administración municipal incurre en alguna falta, pues hasta la fecha y desde la creación de la Comisión Nacional solo ha realizado dos concursos.

Adicionalmente consideramos necesario analizar la viabilidad para acudir a la jurisdicción procurando demostrar la inconstitucionalidad de esta práctica: contratar por las modalidades analizadas talento humano para realizar las mismas funciones en un mismo lugar o en su defecto, que sean reguladas dichas prácticas procurando equidad para los menos beneficiados como los prestadores de servicios y los trabajadores de las uniones temporales, garantizando los mismos ingresos y compensando para los prestadores de servicios lo dejado de percibir por prestaciones sociales.

Bibliografía

- Alcaldía de Medellín. (2019). *(Plan de bienestar e incentivos proceso gestión integral del talento humano* . Recuperado de:
<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/NuestroGobierno/PlanesInstitucionalesyEstrategicos/Shared%20Content/Documentos/2019/Plan%20de%20Bienestar%20e%20incentivos%202019.pdf>.
- Arpanza, N. (2014). *El Contrato Administrativo de Prestación de Servicios (CAPS) visto desde los escenarios jurisprudenciales de la Corte Constitucional Una interpretación Ficta de la Administración Pública*. CRITERIOS - Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional Vol. 7. N.º 1 p. 81-143. enero-junio de 2014: Recueprado de: Vol. 7. N.º 1 p. 81-143. enero-junio de 2014.
- Asamblea Nacional Constituyente . (1990). *Constitucional Polírica de Colombia* .
 Recuperado de:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.
- Ballen, D., García, G., & Moreno, B. (2011). *Compendio de Normatividad y Doctrina en Empleo Público y Carrera Administrativa*. Escuela Superior de Administración Pública: Recuperado de:
<file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/compendiodenormatividadydoctrina.pdf>.
- Bohórquez, Y., & Conrado, I. (2009). *El Contrato de prestación de Servicios de la Administración*. Editorial Universidad Católica de Colombia, ISBN : 9789588465159.
- C ongreso de la República . (2004). *Ley 909. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 45.680, de 23 de septiembre : Recuperado de:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0909_2004.html.
- C orte Constitucional. (2016). *Sentencia T-369*. M.P. María Victoria Calle Correa:
 Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-369-16.htm>.
- Canessa, M. (2009). *Los derechos humanos laborales en el Derecho Internacional*. Rveista Derecho PUCP, ISSN: 0251-3412 pp 351-373: Recuperado de:
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32265.pdf>.

- Comisión Nacional del Servicio Civil . (2019). *Criterio unificado provisión de empleos públicos mediante encargo y comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción de periodo*. Recuperado de:
file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/CRITERIOUNIFICADOPROVISIONDEEMPLEOSPUBLICOSMEDIANTEENCARGOYCOMISIONPARADESEMPENAREMPLEOSDELIBRENOMBRAMIENT.PDF.
- Comisión Nacional del Servicio Civil. (2018). *riterio Unificado sobre Derecho del elegible a ser nombrado una vez este en firme la lista. Bogotá D.C.* Recuperado de:
<https://www.cnsc.gov.co/index.php/criterios-unificados-provision-de-empleos>.
- Congreso de la República. (1993). *Ley 80. statuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial No. 41.094 de 28 de octubre: Recuperado de:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html.
- Congreso de la República. (2019). *la Ley 1960. Por el cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 50.997 de 27 de junio 2019: Recuperado de:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1960_2019.html.
- Consejo de Estado . (2017). *Sentencia 2014-00139*. C.P. Sandra Ibarra Vélez : Recuperado de:
http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_6cb09f3d54094ad9b014a037c4ce1636.
- Consejo de Estado. (1995). *Sentencia 19 de diciembre de 1995, Rad. 9.140*.
- Consejo de Estado. (2018). *Sentencia 04117*. C. P. Rafael Francisco Suárez Vargas :
Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=89379>.
- Corte Constitucional . (2010). *Sentencia C-431*. M.P. Mauricio González Cuervo:
Recupeerado de: Mauricio González Cuervo.
- Corte Constitucional. (1997). *Sentencia C-154*. M.P.Hernando Herrera Vergara :
Recueprado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-154-97.htm>.
- Corte Constitucional. (2012). *Sentencia T-833*. M.P. Luis Ernestos Vnegas Silva:
Recuuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-833-12.htm>.

- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). *Concepto 109401* . Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=134522>.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2019). *Concepto 229651* . Recuperado de:
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=100877.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2014). *Concepto Marco 02*. Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62920>.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). *Concepto 42751*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=125440>.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2019). *Concepto 41431*. Gestor Normativo: Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=91651>.
- Departamento de la Función Pública. (2020). *Concepto 127091*. Recuperado de:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=94932>.
- Díaz, E. (1998). *Curso de Filosofía del Derecho*. . Barcelona - Madrid: : Marcial Pons.
- Habermas, J. (2007). *Teoría de la acción comunicativa*. . Madrid: Trotta.
- Martínez, C. (2010). *La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción*. Revista Opinión Jurídica, vol.9 no.18 Medellín July/Dec. 2010: Recuperado de:
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302010000200007.
- Martínez, C., & Ramírez, M. (2008). *Régimen del Servidor Público. Programa de Administración Pública Territorial*. Escuela Superior de Administración Pública: Recuperado de: <http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/2-Regimen-del-Servidor-Publico.pdf>.
- Organización Internacional del Trabajo. (2003). *Hechos Concretos sobre la Seguridad Social* . Oficina Internacional del Trabajo 4, route des Morillons CH – 1211 Ginebra 22: Recuperado de:https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf.
- Organización Mundial del Trabajo. (2006). *R198 - Recomendación sobre la relación de trabajo, (número 198)*. Recuperado de:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REC,es,R198,%2FDocument.

- Rodríguez, E. (2009). *Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos*. Revista digital Derecho Administrativo, Universidad Externado.: Recuperado de: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2592/2231>.
- Rodriguez, J., & Pérez, J. (2017). *Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento*. Revista Escuela de Administración de Negocios, núm. 82, 2017, pp. 1-26: <https://www.redalyc.org/pdf/206/20652069006.pdf>.
- Ruiz, M. (2012). *Enfrique cualitativo*. Enciclopedia virtual https://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/enfoque_cualitativo.html.
- Serrato, M. (2014). *Diferenciación entre ingreso y ascenso en la función pública colombiana como garantía de un actuar eficaz de los diferentes órganos estatales*. Revista Digital de Derecho Administrativo. 12 (dic. 2014), 193-222.: Recuperado: Revista Digital de Derecho Administrativo. 12 (dic. 2014), 193-222.
- Turbay, U. (2018). *Conceptos Jurídicos Contractuales*. Secretaría de Gobierno, Bogotá D.C.: Recuperado de: www.gobiernobogota.gov.co >.

Anexos

Anexos A. Plan Incentivos Alcaldía de Medellín

Anexo B. Contrato

**Anexo C. Planta de personal administrativo de las instituciones educativas en carrera
Municipio de Medellín)**

Anexo D. Derecho de petición