

**FENÓMENOS DEL DESEQUILIBRIO ECONÓMICO EN LOS CONTRATOS DE
PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PERSONAS NATURALES EN LA
CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA DEL 2012 AL 2022.**

Estudiantes: FABIANY ESTEBAN LÓPEZ

MARÍA CAMILA TALERO RAMOS

Trabajo de grado presentado como requisito para optar por el título de Especialista en
Contratación Estatal

Director de investigación:

PAULA MAZUERA AYALA



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

Vigilada MINECUCACIÓN

Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Universidad La Gran Colombia

Bogotá D.C.

2022

Resumen

El fenómeno del desequilibrio económico en la contratación pública es una temática ampliamente abordada tanto por la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la doctrina experta en el tema, sin embargo, hay un vacío legal respecto al enfoque diferencial que debe hacerse para solucionar la alteración en la ecuación financiera del contrato estatal cuando los contratistas son personas naturales cuyos perjuicios deben ser objeto de un análisis diferente ya que los daños ocasionados a un ser humano no pueden ser equiparables a los riesgos que puede asumir una empresa. Los derechos fundamentales que están en peligro para los contratistas persona natural cuando surge un desequilibrio económico en el contrato por cualquiera de los fenómenos jurídicos que lo provoque por ejemplo: las cláusulas exorbitantes, por lo anterior, es importante realizar un objeto de un estudio detallado, para buscar devolver el equilibrio económico a la parte afectada, la reparación de los daños que una persona natural tuvo que soportar en la desavenencia del contrato, máxime si se tiene en cuenta que la contratación pública en Colombia tiene malas prácticas ya que abusa de los contratos de prestación de servicios para contratar a personas naturales que en estricto sentido por orden legal, deberían ser vinculadas como servidores públicos o trabajadores oficiales.

A través de una recopilación de jurisprudencia, normas vigentes y doctrina concordante a la temática del estudio, se hace un análisis cualitativo para tener una aproximación clara a las afectaciones de derechos fundamentales que sufren las personas naturales cuando surge un desequilibrio económico en los contratos estatales.

Palabras Claves: Contratación estatal, contrato de prestación de servicios, derechos fundamentales, enfoque diferencial, desequilibrio económico, personas naturales.

Introducción

La celebración de contratos de prestación de servicios de personas naturales en la contratación estatal se ha convertido en un tema objeto de debate jurídico de gran envergadura, puesto que, las entidades públicas desatendiendo el carácter excepcional para celebrar este tipo de contratos, han convertido en una práctica insana para la administración pública, la adjudicación de esta modalidad contractual generando afectación de derechos laborales para los contratistas ya que a pesar de contar con todas las características derivadas de la subordinación laboral, sus prestaciones sociales son desatendidas bajo la excusa de tratarse de un acuerdo de voluntades regido por el estatuto de contratación pública (Vega de Herrera, 2007).

Este no es el único problema que se deriva de esta modalidad de contratación simulada, el fenómeno jurídico del desequilibrio económico que se genera en los contratos con el Estado para personas naturales no ha sido atendido en debida forma por la doctrina en administración pública cuando el detrimento patrimonial es un factor muy importante, por lo cual comprender la forma en cómo afecta a las personas naturales que ejecutan contratos de prestación de servicios para las entidades estatales, es de gran trascendencia para el derecho colombiano para generar interpretaciones que les ayuden a los jueces del país a tomar decisiones de justo equilibrio.

Es importante destacar el elemento diferenciador entre la afectación en el desequilibrio económico para personas naturales que figuran como contratistas en los contratos de prestación de servicios, ya que si se tiene en cuenta que se trata de seres humanos, se tienen que entrar a evaluar sus derechos fundamentales que se ponen en riesgo cuando surge este fenómeno jurídico, por lo cual se pone en abierta desigualdad la consideración de perjuicios que se le puedan causar a una empresa (persona jurídica).

Problema De Investigación

Los riesgos que asumen las personas naturales que figuran como contratistas en los contratos de prestación de servicios celebrados con entidades públicas, son muy diferentes respecto a los riesgos que toman las personas jurídicas, ya que ante un eventual desequilibrio económico del contrato se ponen en peligro derechos fundamentales tales como la subsistencia, la dignidad humana y el mínimo vital inherentes a las personas naturales. Por esta razón, es muy valioso para la doctrina, la jurisprudencia y la ley conocer la forma en cómo afecta el fenómeno del desequilibrio económico en contratistas persona natural, ya que eso le permitirá a quien tiene la autoridad soberana para hacer la ley, interpretarla y aquellos que hacen una interpretación privada de la misma, para adoptar medidas diferenciadoras a la hora de evaluar y tasar los perjuicios causados a un ser humano en contraste con una empresa (persona jurídica) contratista del Estado para poner en la justa balanza las indemnizaciones respectivas.

Es de conocimiento público que las entidades del Estado utilizan inadecuadamente la figura del contrato de prestación de servicios para vincular a personas naturales al ejercicio de sus funciones ordinarias, lo cual supone una flagrante y sistemática vulneración de derechos laborales a personas que deberían ser reconocidas como empleados públicos o trabajadores oficiales, según sea el caso, razón demás para buscar una interpretación adecuada a la forma en cómo el desequilibrio económico afecta a los contratistas humanos para devolver a sus justas proporciones, los perjuicios que deban ser reconocidos por el Estado, cuando las entidades estatales a través de sus actuaciones han generado daños a personas naturales.

Pregunta De Investigación: ¿Cuáles son los fenómenos que generan el desequilibrio económico en los contratos estatales adjudicados a personas naturales del 2012 al 2022?

Objetivo General

Identificar los fenómenos del desequilibrio económico en los contratos de prestación de servicios de personas naturales en la contratación estatal en Colombia del 2012 al 2022.

Objetivos Específicos

1. Definir los tipos de desequilibrio económico en la contratación estatal que ocurren en el ámbito de los contratos de prestación de servicios y evaluar la forma en cómo éste fenómeno afecta a esta modalidad contractual.
2. Establecer las características y diferencias de los perjuicios que causa el desequilibrio económico en personas naturales y personas jurídicas que figuran como contratistas de contratos de prestación de servicios en la contratación estatal.
3. Identificar los hechos gravosos que afectan a los contratistas persona natural por la ocurrencia del desequilibrio económico en los contratos de prestación de servicios para explicar cómo vulnera los derechos fundamentales de las personas naturales.

Justificación

El presente estudio de investigación se realiza a partir de la necesidad de abordar una temática poco estudiada por la jurisprudencia y la doctrina legal sobre los efectos dañosos que genera el desequilibrio económico en los contratos de prestación de servicios adjudicados a personas naturales, teniendo en cuenta que la afectación a la ecuación financiera del contrato que afecta directamente derechos fundamentales del contratista tales como el mínimo vital y la dignidad humana.

Si bien existe abundantes decisiones tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional acerca de los contratos realidad para proteger los derechos laborales de los contratistas vinculados irregularmente a las entidades públicas por contratos de prestación de servicios, no existe hasta ahora un abordaje serio sobre el enfoque diferencial que se debe hacer para solucionar con prontitud el problema que suscita el desequilibrio económico cuando sus efectos repercuten negativamente sobre los derechos fundamentales de las personas a quienes se les adjudica este tipo de contratos, y tampoco se ha sentado jurisprudencia sobre la diferenciación que debe existir para tasar la indemnización de perjuicios entre personas naturales y jurídicas cuando surge una alteración financiera del contrato dado que las afectaciones no es equiparable ni justo, equiparar los daños que debe soportar un ser humano que una empresa contratista.

Metodología De Investigación:

Para el desarrollo del presente estudio de investigación se utilizó un sistema de recolección de datos basado en decisiones judiciales tomadas por las altas cortes como el Consejo de Estado tanto en la Sala de lo Contencioso Administrativo como en la Sala de Consulta y Servicio Civil, la Corte Suprema de Justicia en su Sala Laboral y la Corte Constitucional, así como apoyándose en tratadistas de renombre expertos en contratación pública, derecho administrativo y Constitucional, se logró analizar con detalle todos los aspectos propios del contrato de prestación de servicios abordando la temática desde su aspecto más general hasta llegar a los elementos particulares que envuelven el problema de investigación, es decir, que se hizo uso del sistema deductivo para el objeto de análisis referido a entender las problemáticas sobre derechos fundamentales afectados en el desequilibrio económico en contratos estatales adjudicados a personas naturales.

En primera medida, haciendo uso de un enfoque de investigación jurídica se hizo un análisis de varias modalidades de contratación estatal en Colombia para encontrar en una de ellas, la que más debate jurídico suscitara por el nivel de complejidad y de vulneración a derechos fundamentales que presenta, con el fin de definir el tema de investigación cuyo enfoque se basó en problemáticas legales que si bien son ampliamente discutidas tanto en los despachos judiciales como en el ámbito académico, no han tenido un enfoque preciso para solucionar todas las dinámicas que se desprenden del problema en cuestión y cuyos efectos siguen perjudicando especialmente a los seres humanos que ejecutan los contratos para el Estado. Habiendo estudiado varios temas con estas características, se abordó la afectación a derechos fundamentales en contratos de prestación de servicios adjudicados a personas naturales.

Un segundo paso fue hacer un acopio de todas las fuentes formales del derecho tales como la ley, la jurisprudencia, y la doctrina relacionadas con la temática del contrato de prestación de servicios en la contratación pública en Colombia para establecer un marco de referencia general que permitiera definir el problema de investigación.

Por último, se hizo un estudio de todas las fuentes utilizadas para el estudio encontrando que para el desarrollo de la investigación era ideal utilizar el método deductivo que permitiera definir con precisión desde una noción general del tema, el tipo específico de derechos fundamentales que pueden afectar a los contratistas personas naturales cuando surge el desequilibrio económico en los contratos estatales. De este modo a través de la técnica descriptiva, el presente escrito plasmará los problemas jurídicos encontrados en el estudio con el objetivo de incentivar la discusión de este tema en los círculos de debate jurídico en el país.

Marco Conceptual Sobre El Desequilibrio Económico Y Sus Fenómenos

Con el objetivo de sentar unas bases nociones claras que se abordarán a lo largo del presente escrito, es necesario definir algunos conceptos clave para la temática de estudio:

Sobre el concepto de contrato estatal

A pesar de que el concepto jurídico de contrato lleva inmerso los elementos comunes de cualquier acuerdo de voluntades celebrado entre particulares, ya sea regido por el Código Civil o Código Comercial, en la contratación pública existen fragmentos diferenciadores que distinguen a los contratos particulares de los estatales. En lo que respecta a la definición que hace la Ley 80 de 1993 en su artículo 32 hace una aproximación a la definición de contrato entregando los elementos más generales para distinguir en qué momento se puede hablar de un contrato estatal.

En síntesis, la citada norma, establece que se considera contrato estatal a todo acto jurídico que tenga tres elementos definidos: 1) en el contrato debe estar involucrado una entidad pública; 2) el contrato deriva de un acuerdo de voluntades; y 3) debe contener una carga obligacional para las partes. En armonía con el artículo 32 del Estatuto de Contratación Pública en Colombia, su artículo 6 estipula quienes pueden contratar con el Estado, donde se hace evidente la noción de capacidad con la que debe contar el contratista para celebrar negocios jurídicos con entidades públicas. En estricto sentido, la capacidad para contratar hace referencia tanto al contratista a quien se le adjudicará el contrato como a la entidad pública contratante, motivo por el cual ambas capacidades están sometidas al *acuerdo de voluntades* que es un elemento esencial para darle validez a un contrato, noción en la que la doctrina ha concordado refiriéndose a que los contratos estatales responden a los actos jurídicos con contenido de obligaciones *inter partes* y que estando involucrado el elemento público, siguen estando

sometidos tanto a las reglas de la contratación estatal como a las del derecho privado (Naranjo, 1996).

A pesar de que el contrato estatal se regula por el régimen público tales como su norma rectora la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1474 de 2011, existen diferencias que lo destacan como una categoría especial del derecho porque bajo las nociones del Consejo de Estado, el contrato estatal es un género especial puesto que desde la perspectiva del interés social, su objetivo no es la onerosidad que solo está en cabeza del contratista, sino que busca satisfacer del interés público para cumplir con los fines esenciales del Estado (Hernández, 2008).

A pesar de las divergencias que existen entre la definición de contrato estatal en Colombia, la más aproximada y la que mejor recoge todos los elementos de la contratación pública es la del Dr. Santofimio (2008), quien afirma que el contrato estatal es un negocio jurídico celebrado por el Estado que siendo oneroso para el contratista tiene la finalidad de satisfacer el interés público y que impone obligaciones recíprocas para las partes al momento de convenir las especificaciones del contrato. El Dr. Santofimio (2009), un elemento central para el objeto de este estudio, que es la onerosidad de los contratos estatales, puesto que en el presente estudio precisamente se propone analizar la afectación económica para las personas naturales cuando surge una alteración financiera en los contratos de prestación de servicios que celebran con las entidades públicas, de tal modo que esta definición será muy utilizada para referirse a la onerosidad que debe ser garantizada a las personas naturales que figuran como contratistas en un contrato con el Estado, ya que de ella depende su propia subsistencia.

Se hace evidente que la doctrina si bien no niega que en la contratación estatal a veces se hace necesario remitirse al derecho privado para dar solución a ciertas problemáticas que se suscitan entre las partes intervinientes en un contrato, y que el derecho público aún no ha

desarrollado a fondo estas variables, todos se remiten hacia una característica esencial que distingue particularmente a la contratación estatal y es el elemento público a quien se le endilga una cierta carga de obligaciones y de facultades para llevar a buen término los contratos que las entidades adjudican. En otras palabras, cuando en una relación contractual existe una autoridad pública involucrada, sobre esta cae una carga de responsabilidad por su figura de autoridad del Estado cuyos efectos deben entenderse tanto de su capacidad persuasiva para exigir al contratista que cumpla con el objeto del contrato, como para dar solución a las problemáticas que surgen durante la ejecución del mismo.

A pesar de la noción clara que se tiene acerca de los elementos que consolidan la existencia de un contrato estatal, existen algunas opiniones encontradas acerca de la noción jurídica del equilibrio inter partes, pues hay quienes afirman que en la contratación pública la presencia del Estado hace que haya un ejercicio de dominio sobre el contrato toda vez que se le ha investido de autoridad para tomar decisiones unilaterales siempre que exista necesidad de proteger los intereses de la entidad pública (Ghestin, 1996). Si se tiene en cuenta que el pliego de condiciones es un requisito para los procesos de licitación donde las entidades públicas exponen el proyecto ofertado para la contratación pública, y si a ello se le suma la facultad unilateral que ostenta para declarar la caducidad del contrato cuando lo considere necesario, esta afirmación no se sale de contexto, pues si bien existe un acuerdo de voluntades entre quien contrata y el contratista en el que las partes emitiendo su consentimiento se obligan a cumplir con las condiciones estipuladas en el contrato, si existe en la práctica una parte dominante en el contrato con la suficiente capacidad ya sea para liquidarlo o para solucionar en beneficio del contratista, los problemas derivado del mismo.

La parte dominante en la contratación estatal se justifica a través de la figura del Estado quien vela por el interés general donde la administración como un factor jerarquizado que centraliza el poder, es el que centraliza la autoridad para determinar en qué aspectos precisos puede decidir unilateralmente en los contratos para garantizar la protección del bien común, pues así lo ha precisado la Corte Constitucional en Sentencia C-192 de 2016. El concepto paternalista del Estado traído del derecho francés, es bien acogido entre la comunidad jurídica del país, puesto que consideran que, si bien es importante garantizar los derechos del contratista durante la contratación estatal, es más importante aún garantizar los derechos de la comunidad, momento en el cual la autoridad pública debe hacerse presente para priorizar el interés general sobre el particular. No en vano se la ha investido a la administración de tomar decisiones unilaterales en el contrato cuando observe que hay incumplimiento en el contrato, puesto que de este modo puede garantizar la protección del interés particular, esto sumado a las instituciones de control fiscal, disciplinario y penal que pueden perseguir a los contratistas cuando se presenten conductas antijurídicas por parte del contratista que justifiquen su accionar.

En cuanto a los intereses que se ven inmersos en un contrato estatal, hay concepciones confrontadas en la contratación pública, pues hay quienes piensan que la ejecución de un contrato persigue intereses mutuos que benefician a ambas partes, pero en oposición están aquellos que afirman que los intereses son opuestos entre las partes porque ambas buscan objetivos de satisfacción de intereses propios a partir de un punto donde se da la cooperación en beneficio recíproco a partir de su codependencia (Richer, 1999). Esta afirmación podría explicar por qué dos partes que acuerdan voluntariamente someterse al cumplimiento de obligaciones, que en teoría los beneficia recíprocamente, pueden verse sometidos a la pugna por proteger sus propios intereses, siendo precisamente la ruptura de ese punto de equilibrio entre la cooperación

y la codependencia mutua donde las partes se llegan a enfrentar. Del mismo modo podría entenderse porque en la contratación pública surgen tantos hechos corruptos que afectan los intereses de la sociedad, ya que como afirma Ghestin (1993), el choque de intereses egoístas entre las partes que repelen el cumplimiento de sus obligaciones cuando se ve inmerso un factor de riesgo económico en el contrato genera automáticamente un desequilibrio financiero acrecentando los tiempos de ejecución y los costos de operación.

Los intereses que se ven involucrados en un contrato de prestación de servicios adjudicado a una persona natural, deberían revestir especial protección ya que del equilibrio económico del contrato depende el mínimo vital y la subsistencia misma del contratista, en contraste de la entidad pública quien bajo la noción de la contratación estatal, no se preocupa por distinguir acerca de la naturaleza del contratista que puede ser una persona natural o jurídica para solucionar con prontitud la ecuación financiera del contrato que permita proteger los derechos fundamentales al mínimo vital del contratista humano mientras se resuelve la situación administrativa. Si al hecho de la ceguera de la administración pública que la faculta para desconocer la naturaleza jurídica del contratista, se le suma el factor de dominio en cabeza de la entidad contratante, tal como lo refiere el profesor Ghestin (1993), ambos factores incrementan los hechos vulneradores de derechos fundamentales para el contratista quien se verá sometido a la discrecionalidad administrativa para solucionar su problema cuando en el contrato de prestación de servicios se genera un desequilibrio económico.

Es de especial relevancia destacar el interés público que se busca a través del cumplimiento de los contratos estatales, puesto que la misión esencial en este tipo de contratos es satisfacer el interés social por lo que la administración no puede recurrir a decisiones administrativas caprichosas que afecten el equilibrio económico de los contratos, porque su

objetivo es satisfacer lo fines del Estado; la actividad administrativa para solucionar los inconvenientes que surgen durante la ejecución de un contrato debe ser ponderada y sometida al estricto cumplimiento de la ley. Bajo esta premisa, se erige el concepto de equilibrio económico del contrato que busca que, bajo ningún motivo imputable a la entidad pública, se puede afectar al contratista porque éste cumple fines públicos quien debe ser protegido por la administración para garantizarle el equilibrio contractual del negocio celebrado (Benavides, 2009).

Sobre los principios de la contratación pública

Para efectos prácticos del escrito, se hará referencia únicamente a aquellos principios de la contratación estatal que le atañen directamente a la modalidad de contrato de prestación de servicios.

El principio de economía predica la capacidad presupuestal con la que cuenta una entidad en específico para dar cumplimiento al contrato estatal de acuerdo a las necesidades de la comunidad, teniendo en cuenta el principio de austeridad y eficiencia. La austeridad hace referencia a que la administración debe ceñirse a los gastos estrictamente necesarios para el cumplimiento del objeto contractual y buscando economizar la mayor cantidad de recursos posibles; en cuanto a la eficiencia económica, es la que propende que con los fondos disponibles de la entidad se logre “cumplir las misiones administrativas trazadas en la adjudicación del contrato estatal haciendo las previsiones presupuestales necesarias para evitar que se genere un desequilibrio económico durante la ejecución del contrato que pueda afectar al contratista” (Benavides, 2009, p. 77).

El principio de selección objetiva del contratista concebido en el artículo 29 de la Ley 80 de 1993, predica acerca de la obligatoriedad de la administración para buscar con transparencia y escoger el contratista que sea capaz de cumplir con eficiencia el contrato estatal (Herrera, 1996).

Respecto a los contratos de prestación de servicios, la selección objetiva del contratista también debe tener en cuenta que debe hacerse de acuerdo a la directriz del artículo 32, numeral 3 de la citada norma en cuanto que debe realizarse cuando el personal de la entidad pública no esté en capacidad para cumplir con las funciones y misiones de la administración; bajo este criterio se sostiene la noción de excepcionalidad para adjudicar contratos de prestación de servicios, dado que no puede convertirse en una práctica generalizada para las entidades, celebrar contratos que desconozcan los derecho laborales de los contratistas (Sabogal, 1995).

El principio de la ecuación contractual es el elemento más importante para el desarrollo de este estudio, para lo cual se precisa su transcripción explícita:

En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o contratar, según sea el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento (...) las partes suscribirán acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago (...) en todo caso las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos (...) (L. 80, art. 27, 1993)

Como se observa en la citada norma, existe una obligación por parte de las entidades estatales que celebran contratos para proyectar un equilibrio económico sostenido del contrato mientras se ejecuta, pero en caso de verse alterado por hechos no imputables a ninguna de las partes, surge en la administración la obligación de garantizarle al contratista la protección de sus intereses económicos ya que éste lo hace de forma onerosa, pues así se refirió la Corte Constitucional mediante Sentencia C-965 de 2003, donde precisó la alta corporación que bajo la premisa de la garantía al patrimonio económico de los particulares, la norma demandada era

exequible toda vez que el Estado, está en el deber de garantizarle a quienes participan de buena fe en el cumplimiento de sus responsabilidades con la comunidad, un equilibrio económico en los negocios que celebra para tales fines.

En la misma decisión judicial en la Sentencia C-965/03, la Corte Constitucional (2013), se refirió en cuanto al principio de igualdad entre los contratistas a quienes se les debe garantizar el principio de la ecuación contractual, determinando que, sin importar la naturaleza del contratista, debe ser protegido generando soluciones eficientes que restauren las condiciones económicas favorables según los términos inicialmente pactados. A través de esta sentencia, es posible dilucidar que los contratistas, sin importar la modalidad del contrato adjudicado, pueden ser víctimas de un desequilibrio económico que les genera perjuicios e igualmente se les otorga el derecho de ser resarcidos en los daños causados, sin distinción alguna de su naturaleza jurídica; por el motivo aquí enunciado, se puede interpretar que los contratistas de contratos de prestación de servicios tienen derecho a que se les restaure el equilibrio económico de sus contratos, pero éste derecho debe prevalecer frente a empresas contratistas, ya que el fenómeno jurídico de la alteración a la ecuación financiera afecta directamente derechos fundamentales de personas que no pueden ser equiparables a los riesgos que pueda asumir una empresa.

Sobre el equilibrio contractual:

El concepto de equilibrio del contrato o ecuación financiera del contrato, ha tenido un desarrollo normativo en el que se equilibra la balanza de intereses entre el sector público y particular que desarrolla los contratos de la administración. Esta tensión de intereses como lo plantea Ghestin (1993), plantea una dificultad para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, sin embargo, es evidente que, sin la colaboración de los particulares, la ejecución de muchos proyectos sería inviables para la administración pública ya que carecen de los medios

técnicos llevarlos a cabo por lo cual requieren de la colaboración del sector privado para que se involucre en la consecución de los objetivos de las entidades.

La colaboración de los particulares es esencial para que las entidades públicas puedan cumplir con los objetivos que se trazan para garantizar el bienestar social, la administración requiere tanto de su apoyo financiero como técnico (Moreno, 2016) hace referencia tanto en el aspecto técnico como económico debido a que el Estado carece de todas las aptitudes que se requieren para desarrollar proyectos en particular. En la medida en que avanza la tecnología y se tecnifican los procesos del sector financiero, de infraestructura y en general, se especializan los servicios del sector privado, la administración pública cada vez requiere más de su colaboración para llevar a cabo los objetivos del interés social con eficiencia económica para los fondos públicos.

En la medida en que más imperiosa se convierte la necesidad de colaboración del sector privado para alcanzar los fines del Estado, se hace más necesario proteger a los particulares que figuran como contratistas para que los negocios celebrados con la administración tengan una garantía económica y que se vuelva atractivo invertir en el sector público, la respuesta a dicha necesidad de protección se encuentra en el equilibrio contractual o en la ecuación financiera de los contratos. El equilibrio económico de los contratos es un aspecto que le interesa tanto al particular que lleva a cabo los proyectos, como al sector público que debe velar por la protección de sus recursos (Dávila, s.f., como se cita en Cámara de Comercio de Bogotá & Pontificia Universidad Javeriana, 1997).

El equilibrio económico en los contratos se puede entender como la actividad mediante la cual se relacionan positivamente los intereses tanto del sector privado a quien se le adjudica el contrato como del sector público que otorga su confianza en éste para ejecute las labores que

requiere la administración. En la medida en que se garantice esta relación bilateral de confianza entre ambos sectores, a los contratos estatales se pueden unir sectores de suma importancia para la economía nacional como los son el financiero y el empresarial, debido a que se verían atraídos para la inversión en los proyectos públicos; esto se menciona teniendo en cuenta que muchas veces son las entidades bancarias las que financian los proyectos del Estado ya que ven en éstos una garantía de éxito en su inversión, y al mismo tiempo la administración pública fragmenta y disminuye los riesgos que ahora estarán en cabeza tanto del financiador, como del particular que ejecutará el contrato, pues su labor únicamente se debe ceñir a las garantías de pago al contratista alcanzando consigo el equilibrio económico del contrato (Benavides, 2009).

A título meramente ilustrativo, se hace referencia al origen del concepto del equilibrio económico en los contratos del Estado cuando están involucradas empresas que desarrollan sus proyectos para demostrar que los riesgos que deben asumir son inferiores o cuando menos están distribuidos entre más actores, poniendo en abierta evidencia que dichos riesgos no son equiparables a los que afronta una persona natural en los contratos de prestación de servicios.

La doctrina ha diferenciado dos tipos de equilibrios en los contratos de la administración, el equilibrio interno y externo. Respecto al primero, se deriva de la noción *contractualista* de la contratación pública que hace referencia a que las partes tengan más equilibradas en la relación jurídica que las une, debido a que si ambos tienen margen de negociación igualitario, pueden resolver con mayor prontitud y de forma más eficiente un eventual desequilibrio económico a través de puntos de acuerdos que lleven al éxito del proyecto evitando consigo que se generen sobrecostos y perjuicios para las partes, es decir, es un equilibrio que se consigue de forma interna en el contrato a través de la solución negociada de las partes. Por otro lado, se presente el equilibrio externo de los contratos que hace referencia a las obligaciones que tiene la

administración pública con el interés general que supone un límite en la negociación con el contratista ya que su voluntad no deriva únicamente en la posibilidad de darle viabilidad al proyecto, sino en el deber de salvaguardar los valores sociales impidiéndole de tal modo, ser demasiado flexible con el contratista; es decir, que el “equilibrio del contrato en este caso se trata de un límite que impone el interés público a la negociación entre la administración y el contrato” (Benavides, 2009, p. 36).

En un aporte muy importante para el derecho y para el presente estudio, la doctrina ha precisado que el equilibrio del contrato se sustenta a partir de la proyección de sostenibilidad financiera que prevé desde la “concepción misma del otorgamiento del contrato, para que la entidad pública garantice en todo momento que la ejecución del contrato tendrá una contraprestación onerosa para el contratista quien ejecuta las labores encomendadas” (Benavides, 2009, p. 136). La teoría de la imprevisión plantea la incapacidad que tiene las partes para advertir la ocurrencia de un hecho ajeno a su conducta que altere el equilibrio del contrato, por cuanto en el contratista recae la obligación de continuar con la ejecución de sus funciones cuando son se trata de servicios públicos esenciales, pero en contraprestación a ese esfuerzo adicional debe tener un reconocimiento económico que restablezca la justicia del contrato (De Laubadere & Herrera, 1984).

El Consejo de Estado se ha referido respecto al concepto del equilibrio económico en los contratos concebido en la Ley 80 de 1993 en su artículo 27, inciso 1, para condensar todos los aspectos doctrinarios que atañen al tema. La alta corporación ha precisado que el equilibrio económico de los contratos predica la imperiosa necesidad de que las partes contratantes mantengan en la medida de lo posible, las condiciones técnicas, administrativas y financieras del contrato convenido para que se mantenga la equivalencia entre los derechos y las obligaciones

que adquirieron las partes cuando celebraron el negocio jurídico, de tal forma que su infractor, debe restablecer las condiciones inicialmente pactadas cuando se altera el equilibrio del contrato por una conducta imputable a su conducta. El Consejo de Estado determinó que la alteración de la ecuación contractual obliga a las partes a restituir las condiciones inicialmente pactadas para proteger tanto los intereses de las partes directamente involucradas, como el interés general para llevar a buen término el éxito del objeto contractual (CE, Sentencia 21990, 2012.).

El equilibrio económico del contrato es un fenómeno jurídico que puede surgir a partir del incumplimiento de las obligaciones de las partes, actos del Estado que desequilibren la ejecución plena del contrato (hecho del príncipe), o por situaciones imposibles de prever cuando se celebró el contrato. El Consejo de Estado ha precisado que el incumplimiento del contrato, no necesariamente implica la ruptura del equilibrio económico del contrato pues éste impone la obligación a cargo de la administración de mantener a lo largo del tiempo de ejecución, las condiciones financieras inicialmente pactadas, por cuanto ante dicha ruptura por una causa imputable a la entidad contratante, implica la obligación a su cargo de reestablecer las condiciones económicas prometidas al contratista en el negocio jurídico celebrado (C.E Sentencia 19730 de 2012).

Las consideraciones antes enunciadas del Consejo de Estado se articulan con precisión a lo previsto en la Ley 80 de 1993 donde en su artículo 5, numeral 1, señala que el contratista tiene derecho a la remuneración oportuna por la gestión de sus labores y que el valor expresado en el contrato no sea alterado o sufra alguna modificación que lo perjudique, de tal forma que si llegase a ocurrir afectación, al contratista le asiste el derecho de interponer la respectiva reclamación administrativa para que se le restablezca el equilibrio del contrato. Nótese que, tanto en la ley como en la jurisprudencia y la doctrina, no se hace distinción entre la ruptura del

equilibrio económico de los contratos según sus modalidades, pues el concepto aplica para cualquiera de ellos incluyendo el contrato de prestación de servicios que es objeto de este debate por cuanto es necesario profundizar en él.

En la citada Sentencia 19730 de 2012 del Consejo de Estado, precisamente la alta corporación estudia el caso del fenómeno de desequilibrio económico ocurrido en un contrato de prestación de servicios donde el contratista celebró dicho negocio jurídico con la Caja Nacional de Previsión, entidad que unilateralmente dio por terminado el contrato sin justificación que mediara la decisión.

El Tribunal Administrativo de Casanare si bien reconoció que CAJANAL incumplió con las obligaciones derivadas del contrato de enviar un preaviso al contratista de terminación del contrato, determinó que no había un desequilibrio económico del contrato por cuanto no era objeto de reparación de perjuicios; al respecto la apelación conocida por el Consejo de Estado, estimó que si bien existió un evidente incumplimiento del contrato, también se configuraba una ruptura al equilibrio económico del contrato, toda vez que esa institución no solo protege el interés particular del contratista afectado por la alteración del contrato sino que también propende por mantener a lo largo del tiempo convenido, las labores sociales derivadas del objeto contractual en función del interés general. Recuerda adicionalmente el Consejo de Estado el concepto de la conmutatividad del contrato estatal, donde se intentan equilibrar los derechos y las obligaciones derivadas del contrato, en tal sentido cuando se genera una alteración a lo convenido también se genera una afectación al interés público y naturalmente, al interés particular del contratista quien habiendo cumplido con los deberes que le impuso el contrato, tenía una expectativa legítima de contar con los recursos económicos derivados del acuerdo de voluntades.

Así que la actuación intempestiva de la entidad pública para terminar unilateralmente el contrato sin justificación que mediera esa decisión, según el Consejo de Estado, había afectado tanto el interés particular como el público y había configurándose al mismo tiempo un desequilibrio económico del contrato.

Es posible concluir de lo anterior que el desequilibrio económico de los contratos de prestación de servicios se ocasionan cuando la administración pública, incumple sus obligaciones contractuales con el contratista ya sea porque no realiza el pago prometido en el contrato o porque de forma unilateral, altera las condiciones inicialmente pactadas que terminan afectando las características económicas del contrato perjudicando tanto los intereses particulares del contratista como el interés público, puesto que los contratos estatales persiguen un bien común que no puede verse interrumpido por las decisiones arbitrarias de la administración (C.E Sentencia 19730 de 2012).

En la citada sentencia, el Consejo de Estado se refiere a la bilateralidad en las obligaciones y los derechos derivados del contrato estatal, estableciendo que cuando se impone al contratista la carga de acreditar la ocurrencia de una situación de imprevisión que afectó la ecuación del contrato y que en consecuencia, generó efectos nocivos para éste, dicha carga se hace para evitar que se le incumple de incumplimiento contractual cuando detengas sus actividades debido al desequilibrio económico del contrato. La jurisprudencia en cita señala que un contratista puede suspender el cumplimiento de las tareas que les son endilgadas en el contrato hasta tanto se reestablezca el equilibrio económico del contrato, sin embargo, para que esto suceda se le impone la carga de manifestar por escrito levantando un acta de reclamación, los motivos que a su juicio afectaron nocivamente la ejecución del contrato en su desmedro. En el pronunciamiento de la alta corporación se señala un elemento muy importante a tener en

cuenta para todos los contratistas, cuando se refiere a que si el contratista continua ejecutando las obligaciones que le son inherentes a pesar del desequilibrio económico manifiesto del contrato y el sucedáneo incumplimiento de la entidad pública a emitir las órdenes de pago, y aunado a ello no levanta el acta de reclamación para solicitar el restablecimiento económico del contrato, se entenderá que el contratista asumió y aceptó el advenimiento dañoso que afectó la relación contractual, de ahí se desprende la necesidad de dejar por sentado la reclamación administrativa.

Para que medie el restablecimiento de la ecuación contractual, se requiere ineludiblemente que se demuestre la situación que generó la ruptura del equilibrio económico del contrato debido dejando en evidencia a través de la reclamación, los sobrecostos que el contratista tuvo que asumir a causa del desequilibrio económico.

Hechos que generan el desequilibrio contractual en la contratación pública

La Ley 80 de 1993 en su artículo 4, numeral 3, prevé algunos de los posibles hechos que puedan generar un desequilibrio financiero del contrato y que puedan afectar al contratista, pues la citada norma recuerda que la obligación de proteger el aspecto económico del contrato por las distintas variables que podrían generar hechos dañosos al contratista respecto al beneficio sobre el cual tenía una expectativa legítima (C.E Sentencia 13349 de 2002).

La máxima autoridad de lo contencioso administrativo, ha determinado que en la ruptura del equilibrio de un contrato pueden estar inmersos diferentes eventos que no estaban concebidos como riesgos en el contrato adjudicado, ya sea porque a través de una decisión de alto rango del Estado que sea capaz de desfigurar el objeto del contrato o su ejecución, esto sobre el entendido reiterado de la posición dominante que tienen las entidades contratantes respecto a los contratistas. A las alteraciones de la ecuación contractual que se deriven de una providencia o decisión del Estado, se le conoce como el *hecho del príncipe* que encierra el ejercicio del poder

público capaz de afectar un negocio jurídico entre las partes contratantes y que, si bien está bajo el rango legal, ello no obsta la compensación para el contratista (C.E Sentencia 36833 de 2003). Las condiciones de ruptura del equilibrio económico de los contratos estatales están mediadas por reglas que le permiten al contratista definir con precisión el tipo de fenómeno jurídico que causó la alteración de la ecuación contractual.

En el año 2003, una sentencia hito del Consejo de Estado recogió de la doctrina la teoría de la imprevisión del *hecho del príncipe* determinando que ante el surgimiento de una decisión del orden público la entidad contratante ya no actúa como parte en el contrato sino como autoridad del Estado siendo que el cumplimiento de sus obligaciones del interés general priman sobre los deberes que asisten en el contrato, pudiendo generar una incidencia en la entidad que le impida cumplir con lo convenido en el contrato; el surgimiento de un hecho externo tal como la expedición de una norma que oriente en otro sentido el desarrollo del contrato (Sentencia R°15119 de 2003 C.E).

Frente al surgimiento de un fenómeno jurídico como lo es el hecho del príncipe, al contratista le asiste el derecho a reclamar el restablecimiento del equilibrio económico del contrato incluyendo el resarcimiento de perjuicios del que pudo haber sido víctima con ocasión a la decisión adoptada, puesto que muchas veces en la relación contractual donde se generan sobre costos, suspensión de pagos o extensión de tiempo de entrega del proyecto, se genera lucro cesante y/o daño emergente que el contratista debe reclamar para que se subsane el acontecimiento de este hecho dañoso. Obsérvese que tanto la doctrina como la norma y la jurisprudencia no hacen distinción entre el desequilibrio económico de los contratos estatales que ocasionan perjuicios al contratista que puede ser una persona jurídica o una persona natural de un contrato de prestación de servicios.

Uno de los hechos que también alteran la ecuación de los contratos estatales es la denominada *Teoría de la imprevisión* la cual se puede originar cuando se presentan circunstancias extraordinarias que impiden la realización del contrato, sin embargo, en este caso, distinto al *hecho del príncipe*, el fenómeno jurídico no ocurre por culpa de alguna de las partes sino que se da a partir de un hecho externo a la voluntad de las partes. La *teoría de la imprevisión* solo concurre cuando en el momento de la celebración del contrato estatal resulta imposible prever una afectación al contrato, y más adelante durante la ejecución del mismo, surgen hechos de caso fortuito y fuerza mayor, que sin ser causas imputables a los contratantes alteran la ecuación del contrato de forma extraordinaria (Sentencia 14577 de 2003 C.E).

Para el objeto de análisis que busca establecer sobre los cuales hechos generadores de desequilibrio contractual se pueden hablar en los contratos de prestación de servicios, se puede definir que con mayor frecuencia estas modalidades de contratos se originan con el *hecho del príncipe* debido a que con mayor frecuencia los gerentes públicos a partir de la dirección que llegan a tomar en las entidades que les son asignadas para su administración, haciendo uso de su poder pueden tomar decisiones de cambio de personal de ayuda para las tareas de la institución lo cual puede llegar a afectar los contratistas que están ejecutando sus labores durante el tiempo de transición del gerente público.

Frente a estas circunstancias, se hace notoria la necesidad de procurar por un mecanismo de protección legal ágil y eficaz para garantizarle el equilibrio económico a los contratistas de contratos de prestación de servicios; cabe reiterar que conforme a la decisión adoptada por el Consejo de Estado en Sentencia 19730 de 2012, la terminación unilateral de contratos de prestación de servicios sin justificación manifiesta, no solo configura un incumplimiento por parte de la entidad al contrato, sino que además supone un desequilibrio financiero en el negocio

jurídico debido a que el contratista tiene una expectativa económica legítima basada en los honorarios que derivan de ese contrato. Es por esta decisión que el presente estudio se dio a la tarea de buscar medios de protección para los contratistas de contratos de prestación de servicios ya que, si bien el Estado no se da a la tarea de vincularlos conforme al régimen laboral que les corresponde, al menos es necesario darles un enfoque diferencial a los contratistas humanos para garantizarles el derecho al mínimo vital cuando se origina una alteración a la ecuación del contrato.

Sobre el desequilibrio económico en los contratos de prestación de servicios adjudicados a personas naturales:

Como se vio en el acápite anterior, el desequilibrio económico en el contrato se presenta mayoritariamente por la ocurrencia del *hecho del príncipe* en los contratos estatales, lo que sugiere ahondar respecto al fundamento teórico de su funcionamiento para ver cómo afecta a los contratos de prestación de servicios y a las personas naturales que los ejecutan.

La doctrina experta en el fenómeno del equilibrio financiero en los contratos de la administración pública, se han referido a éste como un conjunto de derechos que une los intereses en tensión tanto del contratante público como del contratista particular que para atender a un sano desarrollo de la relación contractual, deben considerarse equivalentes en carga de obligaciones y de derechos, que al final garantiza que por parte del contratista, haya un cumplimiento en la ejecución de las obligaciones encomendadas, y por parte del contratante público exista una garantía de contraprestación onerosa por las labores realizadas por su contraparte (Marienhoff, 1998).

Por su parte la jurisprudencia ha hecho lo propio refiriéndose a la necesidad imperiosa de mantener el equilibrio económico de los contratos estatales sin importar su denominación ni

naturaleza jurídica del ejecutante, donde el Consejo de Esta ha referido que para garantizar la relación jurídico negocial del contrato estatal y para cumplir con los fines de interés social, es necesario conservar la ecuación financiero del contrato adjudicado para darle certeza al contratante de que sus labores serán compensadas económicamente conforme a lo convenido en el contrato. Esta sentencia resalta con mucha frecuencia que el Estado tiene el deber de sumar todos sus esfuerzos por reestablecer el equilibrio financiero del contrato cuando las condiciones han sido alteradas ya que de ello depende tanto la protección de los intereses del contratista, como del cumplimiento de las obligaciones sociales que tienen las entidades con la comunidad (Sentencia 14043 de 2004 C.E).

En lo atinente a la discusión del equilibrio económico en los contratos, la Corte Constitucional sentó jurisprudencia a través de su Sentencia C-892 de 2001, donde determinó que la justicia contractual en los negocios celebrados por el Estado nace del cumplimiento de obligaciones y derechos conmutativos derivados del contrato, por cuanto es una obligación para la entidad contratante vigilar y prever la garantía de la ecuación financiera del contrato.

En el caso de los contratos de prestación de servicios que son adjudicados únicamente a personas naturales, el equilibrio económico en el contrato supone un deber de garantía de la expectativa legítima del contratista a su derecho al mínimo vital debido a que una alteración en la ecuación financiera del contrato, pone en riesgo inminente su subsistencia, máxime si se tiene en cuenta que el desprestigio de esta modalidad de contratación supone una vulneración constante de derechos laborales que son desconocidos porque las entidades del Estado han optado por contratar a las personas para desconocer la realidad del contrato. Para hablar acerca de la necesidad del enfoque diferencial para proteger los derechos fundamentales de los contratistas

humanos involucrados cuando se generan alteraciones financieras al contrato, se necesario remitirse al derecho constitucional.

La Corte Constitucional mediante Sentencia T-010 de 2015, desarrollo el concepto de enfoque diferencial entendiendo que surge del principio de igualdad, que tiene por objeto incentivar y promover el tratamiento diferencialmente a sujetos que, si bien ante la ley pueden ser considerados como iguales, pero que por las características de vulnerabilidad tienen que tener un nivel mayor de protección para restaurar el equilibrio del trato dependiendo de las particularidades de cada caso. Si bien sobre el tema en estudio no se ha realizado una línea jurisprudencial que se enfoque hacia protección aumentada para los contratistas humanos del Estado, es precisamente la intención aportar el tema para que ingrese al debate jurídico a fin de que los contratistas que lleguen a ser víctimas de vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna por causa de un desequilibrio económico en el contrato con el Estado.

En el momento de la discusión la jurisprudencia de Colombia ha sumado sus esfuerzos respecto al enfoque diferencial para grupos étnicos, raizales, culturas indígenas y en general para sectores poblacionales que tienen un riesgo aumentado de vulneración de derechos fundamentales, sin embargo, no es descabellado pensar en que el denominado “*enfoque diferencial*” empiece a utilizarse en otros ámbitos del derecho que permitan proteger con mayor eficacia relaciones jurídicas que supongan riesgos de vulneración de derechos para personas que no precisamente integren esos grupos de protección.

Sobre la desnaturalización de los contratos de prestación de servicios

Ha sido objeto de debate jurídico el insano uso para la administración pública, la adjudicación de contratos de prestación de servicios para simular vinculaciones que deberían ser

reguladas por el régimen de los funcionarios públicos o de los trabajadores oficiales, según sea el caso; esta práctica generalizada ha generado una congestión judicial donde recurrentemente los demandantes buscan la declaratoria de la existencia de una vinculación laboral para que las prestaciones sociales les sean reconocidas, motivo por el que existe amplia jurisprudencia que nos permite acercarnos hacia el objeto del estudio, que no tiene otra intención de buscar la protección con enfoque diferencial de contratistas humanos en ésta modalidad de contratos estatales.

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 establece que existen cinco modalidades de contratos estatales, entre las que se encuentra el 1) contrato de obra, 2) consultoría, 3) prestación de servicios, 4) contrato de concesión, y 5) encargos fiduciarios y fiducia pública. Para el interés del presente estudio, solo se hará referencia al 4) contrato de prestación de servicios que será analizado detalladamente para entender el funcionamiento en la administración pública y para descubrir cuáles son las problemáticas que surgen cuando existen desequilibrios económicos en esta modalidad de contratos.

El contrato de prestación de servicios es una de las modalidades de contratación estatal que ofrece el Estatuto de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993) en su artículo 32, numeral 3 donde se establece con perfecta claridad que dichos contratos únicamente se pueden celebrar con personas naturales para que ejecuten labores que el personal de planta de la entidad pública contratante, no tenga la capacidad para realizar; adicionalmente establece que dicho contrato no vincula laboralmente a los contratistas (Benavides, 2009). Esta condición que establece la legislación colombiana, si bien tiene por fin ofrecer una herramienta para que la administración se valga de ella como un apoyo en la ejecución de sus funciones (Gaviria, 2014), las entidades públicas desatendiendo el carácter excepcional para celebrar esta modalidad de

contratos, han convertido en una práctica insana para el Estado (López, 2015) la adjudicación de contratos de prestación de servicios por distintos motivos que no son objeto de la presente discusión, pero que han generado graves consecuencias a la rama ejecutiva por el exceso de burocracia y a la rama judicial por la congestión de procesos que buscan el reconocimiento de una vinculación laboral y de prestación de servicios.

La jurisprudencia colombiana ha tenido aproximaciones muy valiosas para proteger los derechos de los contratistas de contratos de prestación de servicios, bajo el entendido de que sobre ellos recaen derechos fundamentales que deben ser protegidos sin importar los formalismos que se utilicen para esconder una realidad jurídica. El Consejo de Estado recuerda que el principio de prevalencia de la realidad sobre las formas, concebido en el artículo 53 de la Constitución Política debe ser garantizado cuando se observa que las entidades contratantes simulan con contratos de prestación de servicios, relaciones laborales que no deben regirse por el Estatuto de Contratación de la Administración Pública sino por las normas de los servidores públicos o de los trabajadores oficiales según sea el caso (Sentencia 00799 de 2018 C.E).

En una decisión muy importante para el derecho colombiano, la Corte Constitucional mediante Sentencia de Unificación 040 de 2018, se refirió enfáticamente acerca del encubrimiento de las relaciones laborales que el Estado hace para evadir o desconocer las responsabilidades de la función pública. Si bien el presente estudio no pretende debatir acerca del desconocimiento de los derechos laborales de los contratistas de contratos de prestación de servicios celebrados con la administración pública, si resulta necesario para el desarrollo del análisis vincular estas prerrogativas para articular la situación de desnaturalización de esta modalidad contractual donde con frecuencia las personas naturales son afectadas en su

remuneración a partir de la ocurrencia del desequilibrio económico y cuyas consecuencias repercuten directamente en sus derechos fundamentales.

El origen del uso general e insano para la administración pública, del contrato de prestación de servicios puede entenderse desde un proceso de reestructuración administrativa que vino sucediendo desde que la puesta en marcha la Constitución Política de Colombia en el año 1991 y a partir de la Ley 80 de 1993 que introdujo el concepto de voluntarismo en los gerentes públicos para que tenga la libertad de contratar al personal que consideren necesario para darle ejecución a los objetivos de las entidades (Vega de Herrera, 2007).

La catedrática Vega de Herrera (2007), explica que “cuando surge la Carta Política basado en el neoliberalismo que tiene por objetivo reducir el tamaño del Estado a su máxima expresión, motivo por el que el aparato burocrático” (p. 19), de las instituciones públicas se redujo en grandes proporciones comparado con la estructura estatal antigua, lo que condujo a una disminución en la capacidad de los entes para asumir todas las tareas asignadas conforme la Ley les ordenaba, y es a partir de la promulgación del Estatuto de Contratación de la Administración Pública donde se les otorga a los gerentes públicos la potestad de vincular de forma externa personal humano para que colaboren en la ejecución de las tareas de las entidades, cuando se generaliza el uso de los contratos de prestación de servicios que luego se convertiría en una problemática en el derecho tal como lo demuestra la alta congestión judicial en demandas relacionadas con este tipo de contratación del Estado.

El proceso de reestructuración que sufrió el Estado colombiano en la década de los años 90, supuso una reducción del gasto público exigido por los entes internacionales que otorgaban crédito al país, por lo que se convirtió en una necesidad disminuir la planta de servidores públicos. A pesar de la reducción de los cargos públicos, el resultado no significó que las tareas

endilgadas a los entes del Estado iban a desaparecer automáticamente, lo que condujo a que a través de los contratos de prestación de servicios permitidos por la Ley 80 de 1993, se empezara a contratar personas naturales para que coadyuvaran a en las labores de las instituciones para garantizar el mantenimiento del orden social, así que se convirtió en un ideal que el sector privado asumiera funciones públicas que en otros momentos solo eran de competencia de la administración.

Ha sido recurrente que cuando se suprimen los cargos públicos en entidades del Estado para reducir la burocracia, su funcionamiento se ve entorpecido a causa de la falta de personal suficiente en número y en capacidades técnicas para suplir las funciones del Estado, por lo cual se recurrió con tanta frecuencia al uso de los contratos de prestación de servicios para arreglar la problemática, que se convirtió en una conducta generalizada en los gerentes públicos para sostener el funcionamiento de las entidades que tienen a su cargo (Pino, 2005).

La adaptación de los contratos de prestación de servicios para la realización de los fines de las instituciones públicas, se convirtió en una tendencia de uso generalizado (Dueñas, 2005) para las entidades donde no se hace distinción de la naturaleza jurídica del contratista pues se vincula sin importar si se trata de una persona natural o jurídica, poniendo en un desequilibrio peligroso los riesgos capaces de asumir un ser humano con respecto a una empresa donde la afectación de derechos no es equiparable bajo ningún punto de vista.

Es muy importante recordar el carácter excepcional que predica la Ley 80 de 1993 en su artículo 32, numeral 3 acerca del contrato de prestación de servicios que se concibe como una modalidad contractual que se utiliza únicamente cuando las entidades contratantes no tienen la capacidad técnica para cubrir con su planta de servidores públicos, las tareas que le son asignadas a los contratistas. Adicionalmente a ello, los contratistas de orden de servicios están

excluidos del concepto de salario pues se concibe para ellos el pago de honorarios como se de una labor de independencia se tratar, y por supuesto, tampoco existe cobertura de prestaciones sociales debido a que se considera que no hay subordinación de ninguna clase (Hernández, 2004).

El contrato de prestación de servicios es entendido en la legislación colombiana como una situación administrativa transitoria de uso excepcional que le permite a particulares realizar funciones públicas cuando las entidades contratantes no pueden desempeñar las tareas, dicha concepción surge de la teoría de cooperación del sector privado al público que no hace un enfoque diferencial entre las labores que ejecuta una empresa y un ser humano. Este hecho hace que a pesar del amplio conocimiento que tiene el Estado colombiano acerca de la desnaturalización del contrato de prestación de servicios para encubrir relaciones laborales reales, se dificulte la protección más adaptada a las circunstancias particulares que envuelven el desequilibrio económico para una persona natural que a una persona jurídica dependiendo del nivel de riesgos que asuma cada uno en la contratación pública (Buitrago, 2000).

En repetidas ocasiones la doctrina se ha pronunciado sobre el desprestigio que existe en el contrato de prestación de servicios, una de las referencias que mejor se adapta a la crítica que aborda esta investigación es la del profesor Pino Ricci, cuando habla acerca de que en el caso colombiano al igual que en otros países de la región latinoamericana, el contrato de prestación de servicios se ha utilizado como un medio fraudulento que le permite a la mala gerencia pública ocultar la existencia de derechos laborales generando un mal ejemplo para la ciudadanía en general quien replica dichas conductas para evadir las obligaciones que son propias del régimen laboral, desde una perspectiva totalmente equivocada creyendo que el uso de esta modalidad contractual, permite el ahorro de la carga prestacional para los trabajadores (Martínez, 2001).

En otra sentencia muy relevante para el objeto del presente estudio y del derecho colombiano sobre contratación estatal, el Consejo de Estado abordó el análisis de la solución de continuidad en los contratos de prestación de servicios ya que había una discrepancia de criterios entre las decisiones adoptadas por los jueces y magistrados de los tribunales administrativos (Sentencia de Unificación de Jurisprudencia R°1317-2016). Al respecto el máximo órgano judicial definió que la solución de continuidad es el tiempo de interrupción que surge entre la terminación de un contrato y la celebración una unidad contractual nueva, y por la divergencia de criterios entre la rama judicial el Consejo de Estado fijó que se puede hablar de la interrupción de servicios (solución de continuidad) cuando ha transcurrido un mes entre la terminación de un contrato y la celebración de uno nuevo que debe considerarse como una referencia para que sea el mínimo de tiempo considerado para el análisis de procesos donde se alegue continuidad y subordinación laboral, ya que con el margen de tiempo establecido por el Consejo de Estado, se considera que los contratos de prestación de servicios revisten una unidad contractual distinta el uno del otro. Así mismo se precisa decir que la prescripción para que el contratista recurra a la jurisdicción de tres (3) años ocurre no ocurre desde la terminación o liquidación del contrato y la presentación de la demanda, sino desde que se presta la reclamación administrativa según lo establecido en el Decreto 1848 en su artículo 102.

Derechos fundamentales de los contratistas afectados en el desequilibrio económico

Si bien la técnica jurídica por la disposición legislativa actual en Colombia, no permite equiparar los derechos laborales con los derechos contractuales de los contratistas de contratos de prestación de servicios debido a que son concebido como contratos de la administración pública regidos por el derecho civil y comercial, en el ejercicio práctico si se ven inmersos derechos fundamentales relacionados con el mínimo vital y el derecho a la vida digna que le

atañen al derecho constitucional (Sentencia T-388/20 C.C). Cuando surge un desequilibrio económico en el contrato, se sabe que hay una afectación financiera que perjudica al contratista sin importar su naturaleza, ya sea una persona jurídica o natural; si de lo anterior se puede concluir que la alteración a la ecuación del contrato afecta económicamente al contratista quien puede ser una persona natural, es posible deducir que ese perjuicio causado puede llegar a tocar el derecho fundamental al mínimo vital del contratista. Desde esa perspectiva, no puede ser equiparable para el Estado darle igual trámite de agilidad a los contratos estatales donde su contratista es una empresa, que a los contratistas humanos quienes se ven en un riesgo inminente para su propia subsistencia.

El derecho al mínimo vital según la Corte Constitucional es entendido como el ingreso con el que cuenta una persona para financiar mínimamente sus necesidades básicas para sostener la subsistencia humana, entre las cuales se encuentran los factores de alimentación, vivienda, vestido, salud y servicios públicos del domicilio donde reside; elementos que unidos bajo el precepto constitucional, articulan la dignidad humana (Sentencia T-678/17 C.C). Es posible interpretar que si los ingresos que recibe un contratista por concepto de honorarios en un contrato de prestación de servicios son afectados por un desequilibrio económico en el negocio jurídico, se genera un riesgo inminente frente al mínimo vital ya que dichos ingresos sustentan su vida; también es posible entender que los ingresos que garantizan el mínimo vital de una persona no pueden ser equiparables a los riesgos financieros que puede asumir una empresa contratista del Estado ya que el derecho a la subsistencia humana prima sobre los derecho económicos de las personas jurídicas, por cuanto se requiere de un mecanismo jurídico que permita solucionar con prontitud las alteraciones a la ecuación económica de un contrato en una persona natural en vista de la necesidad de proteger su derecho al mínimo vital.

Sobre los sistemas jurídicos de protección para los contratistas estatales

En armonía con lo anteriormente expuesto, donde se determina la necesidad de proteger al contratista como un principio de garantía en la contratación pública para el cumplimiento de los fines del Estado, cuando esta relación jurídica entre entidad y contratista se ve afectada naciendo consigo una controversia entre las partes, siempre que el contrato no contenga una cláusula compromisoria que los obligue a asistir a la resolución del conflicto ante una autoridad arbitral, se puede hablar de un conflicto que se deberá solucionar ya sea ante la misma entidad o ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El trámite a seguir es en primera medida, interponer una reclamación administrativa directamente ante la entidad pública respectiva para que ésta emita un acto administrativo donde decida la situación del peticionario, pasando posteriormente por un intento alternativo de solución de conflictos ante la Procuraduría General de la Nación para buscará una conciliación entre las partes, y no funcionara, deberá resolverse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues así lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). Este trámite debe realizarse en vista de que las controversias derivadas de los contratos estatales, sin distinción de la naturaleza del contratista, no se tramita como se haría con un contrato privado.

Es muy importante señalar que según el Consejo de Estado en Sentencia 19730 de 2012 ya referida en este escrito, señala la importancia de cumplir con la carga que le asiste al contratista para interponer la reclamación administrativa para exigir el restablecimiento del equilibrio económico del contrato. Según lo señala la norma y la jurisprudencia, la reclamación administrativa es el primer trámite que se debe agotar para que el contratista exija el reconocimiento y pago de los perjuicios causados por la alteración a la ecuación financiera del contrato; después de este paso si la entidad encuentra ajustada a derecho la reclamación, se

procede a realizar un intento de acuerdo para establecer una suspensión, prórroga o adiciones al contrato, las cuales también deben constar por escrito. Se precisa señalar que si el contratista no cumpliera con esta carga de reclamar el reconocimiento y pago de los daños que le fueron ocasionados, a juicio de la máxima autoridad de lo contencioso administrativo es como si éste hubiese aceptado la nueva realidad del contrato estatal ya que todo debe constar por escrito y la continua ejecución del contrato a pesar de la alteración financiera que lo perjudica, hace suponer que el contratista no presenta objeción contra las nuevas circunstancias que rodean al contrato.

Una vez se ha presentado la respectiva reclamación administrativa para el restablecimiento del equilibrio contractual, entre las partes se tiene que levantar un acta donde figuren las prórrogas, adiciones o suspensiones del contrato. La consecuencia directa de no haber presentado la reclamación administrativa y el posterior levantamiento de actas de acuerdo entre el contratista y la entidad contratante, es que al momento de la liquidación del contrato únicamente se podrá reclamar el reconocimiento de aquellas cláusulas contenidas en el contrato, siendo que no habrá lugar a reparación de perjuicios por hechos que no fueron reclamados en debida forma.

La jurisdicción de lo contencioso administrativo, es el juez natural para las controversias que nacen de los vínculos contractuales de la Ley 80 de 1993, ya que no se diferencia entre los contratos de prestación de servicios celebrados con personas naturales que los de licitación pública que se celebran con personas jurídicas (empresas). Si se tiene en cuenta que la contratación de personas naturales en los contratos de prestación de servicios involucra para el contratista derechos fundamentales como el derecho al trabajo y al mínimo vital, posiblemente se estaría ante un régimen jurisdiccional diferente.

Sin desconocer el derecho de acceso a la justicia con el que cuenta el contratista así como las acciones legales que puede deprecar para controvertir las decisiones de la administración y para solicitar la reparación de los perjuicios causados por un eventual desequilibrio económico del contrato, el tiempo entre la afectación económica y la decisión judicial que lo protege, ofrece un margen cronológico de incertidumbre y grave afectación a sus derechos fundamentales, de ahí la necesidad de entender los factores diferenciadores que se deben adoptar para una situación de desequilibrio económico en el contrato estatal para personas naturales.

Habiendo descrito la situación de riesgo a la protección del derecho fundamental al mínimo vital cuando se prestan una alteración económica del contrato de prestación de servicios adjudicado a una persona natural, y que sin existir un mecanismo jurídico que proteja con inmediatez el riesgo asumido por el contratista, es posible entender que existe la necesidad promulgar un instrumento legal con enfoque diferencial para proteger con eficacia los derechos fundamentales de las personas en los contratos de prestación de servicios debido al alto riesgo de vulnerabilidad al mínimo vital que presentan cuando son víctimas del desequilibrio económico del contrato adjudicado.

Conclusiones

A través del análisis teórico del desarrollo tanto doctrinario como jurisprudencial del fenómeno del desequilibrio económico en los contratos de prestación de servicios, se determinó que el *hecho del príncipe* es el factor de mayor incidencia para que se generen alteraciones a las ecuaciones de los contratos debido a que los gerentes públicos cuando toman decisiones administrativas respecto al personal de apoyo para las entidades que son encargadas, no tienen en cuenta el factor humano de quienes ejecutan el contrato ya que sobre las decisiones adoptadas solo se tiene en cuenta el aspecto de autoridad administrativa que desconoce la relación inter partes en los contratos de la entidad, y consecuentemente también desatiende los derechos fundamentales que se ponen en riesgo cuando se afectan a los contratistas de prestación de servicios.

Respecto a los tipos de desequilibrio económico en la contratación estatal que ocurren en los contratos de prestación de servicios, se pudo definir que el *hecho del príncipe* mayoritariamente, y la *teoría de la imprevisión* son los factores que más afectan los contratos de prestación de servicios ya que alteran la ecuación contractual.

En cuanto a las diferencias en los perjuicios que causa el desequilibrio económico de los contratos en personas naturales y personas jurídicas, se pudo establecer que los primeros ponen en riesgo su derecho fundamental al mínimo vital y a la vida digna ya que de los honorarios que se les paga en el contrato de prestación de servicios, depende su subsistencia. Caso contrario al que le ocurre a las personas jurídicas que, si bien pueden ser afectadas financieramente, no se afectan directamente derechos tan sensibles como los riesgos que asumen las personas naturales.

En referencia a los hechos gravosos que afectan a los seres humanos contratistas por la ocurrencia del desequilibrio económico, fue posible identificar que además del desconocimiento

de los derechos laborales que les asisten a los contratistas a quienes se les simula el contrato, la ausencia de un mecanismo jurídico con enfoque diferencial para resolver con prontitud las reclamaciones administrativas para el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, también afecta los derechos fundamentales de los contratistas. Ambos factores deben ser considerados como hechos vulneradores de derechos de los contratistas para buscar una institución jurídica que proteja sus intereses basados en los principios constitucionales.

Referencias

- Anaya, B, Betancourt, D., Molina, S. & Sánchez, D. (2014). *El contrato de prestación de servicios en la legislación colombiana*. [tesis de pregrado, universidad Sergio Arboleda]. Repositorio institucional <http://repository.usergioarboleda.edu.co/handle/11232/989>
- Aponte, E. & Amarra, M. (2011). El Hecho del Príncipe como causal de rompimiento del equilibrio económico en los contratos administrativos. *Iustitia*, (9), 421-437. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5978963>
- Benavides, J. (2009). *El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/2732>
- Bentancurt, C. (2000). *Derecho procesal administrativo*. 5 Ed. Temis, Bogotá.
- Buitrago, J. (2000). “Régimen jurídico de los empleados oficiales”. Primera Edición, Revista Temis, Bogotá.
- Buitrago, L. (2000). “Régimen jurídico para los empleados públicos”. Primera edición, Bogotá. Cámara de Comercio de Bogotá y Pontificia Universidad Javeriana (1997). *Estudios de profundización en contratación estatal*. Cámara de Comercio de Bogotá. <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/25099>
- Cantero, J. (2001). “El empleo público: entre el estatuto funcional y el contrato laboral”. Madrid. Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, abril 04, 2022, 2002. M. P.: M. Giraldo. No R°13349. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022.
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, febrero 17, 2012. M. P.: J. Santofimio. No. 85001-23-31-000-2000-00202-01(19730). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022. <https://vlex.com.co/vid/-408281366>

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, febrero 17, 2012. M. P.: R. Saavedra.

No. R°15119 (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022. <https://vlex.cl/vid/causa-n-15119-2018-743952073>

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, febrero 15, 1999, 2012. M. P.: R.

Hoyos. No R°11184. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022.

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, febrero 26, 2004. M. P.: G.

Rodríguez. No R°14043. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022.

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, febrero 04, 2010. M. P.: E. Gil. No R

16665. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022.

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, junio 01, 2020. M. P.: A. Montaña.

No R 48522. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022.

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, junio 28, 2012. M. P.: R. Correa. No

13001-23-31-000-1996-01233-01(21990). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022. <https://vlex.com.co/vid/-407899406>

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, junio 28, 2021. M. P.: R. Correa. No

R 21990. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022.

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, marzo 07, 2002. M. P.: A.

Hernández. No R 21588. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022.

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, marzo 27, 1993. M. P.: C.

Betancourt. No R 6353. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022.

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, mayo 06, 2015. M. P.: O. Valle. No R

31837. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022.

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, mayo 29, 2003. M. P.: R. Hoyos. No R°14577. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022.

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, septiembre 21, 2021, 2012. M. P.: R. Suarez. No. 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022. [https://actualicese.com/sentencia-05001-23-33-000-2013-01143-01-1317-2016-de-09-09-2021/#:~:text=Ver%20suscripciones-.Sentencia%2005001%2D23%2D33%2D000%2D2013%2D01143,\) %20de%2009%2D09%2D2021&text=El%20Consejo%20de%20Estado%20unific%C3%B3,forma%20de%20encubrir%20relaciones%20laborales.](https://actualicese.com/sentencia-05001-23-33-000-2013-01143-01-1317-2016-de-09-09-2021/#:~:text=Ver%20suscripciones-.Sentencia%2005001%2D23%2D33%2D000%2D2013%2D01143,) %20de%2009%2D09%2D2021&text=El%20Consejo%20de%20Estado%20unific%C3%B3,forma%20de%20encubrir%20relaciones%20laborales.)

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, septiembre 05, 2018. M. P.: E. González. No R 2386. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022.

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, septiembre 18, 2003. M. P.: M. Giraldo. No R 36833. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022.

Corte Constitucional [CC], abril 20, 2016. M.P.: G. Mendoza. Sentencia C-192/16. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-192-16.htm>

Corte Constitucional [CC], febrero 16, 2018. M.P.: G. Ortiz. Sentencia T-040/18. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022.

[https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-040-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-040-18.htm#:~:text=T%2D040%2D18%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=Esta%20Corporaci%C3%B3n%20ha%20sostenido%20que,del%20medio%20de%20de)

[18.htm#:~:text=T%2D040%2D18%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=Esta%20Corporaci%C3%B3n%20ha%20sostenido%20que,del%20medio%20de%20de](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-040-18.htm#:~:text=T%2D040%2D18%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=Esta%20Corporaci%C3%B3n%20ha%20sostenido%20que,del%20medio%20de%20de)
[fensa%20ordinario.](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-040-18.htm#:~:text=T%2D040%2D18%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=Esta%20Corporaci%C3%B3n%20ha%20sostenido%20que,del%20medio%20de%20de)

Corte Constitucional [CC], octubre 21, 2003. M.P.: R. Escobar. Sentencia C-965/03. (Colombia).

Obtenido el 21 de octubre de 2022.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-965-03.htm> }

Corte Constitucional [CC], octubre 31, 2012. M.P.: L. Vargas. Sentencia C-892/12. (Colombia).

Obtenido el 21 de octubre de 2022.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-892-12.htm>

Corte Constitucional [CC], septiembre 3, 2020. M.P.: D. Fajardo. Sentencia T-388/20

(Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2020/T-388-20.htm>

De Laubadère, A., & Herrera, J. V. (1984). *Manual de derecho administrativo*. Editorial TEMIS.

Decreto 1082/15, mayo 26, 2015. Departamento Nacional de Planeación. (Colombia). Obtenido

el 21 de octubre de 2022. <https://www.dnp.gov.co/normativas/decreto-%C3%BAnico-reglamentario-1082-de-26-de-mayo-2015>

Dueñas, C. (2005). *La flexibilización de las relaciones laborales del Estado con sus servidores*.

Universidad Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.

Gaviria, J. Granda, M (2014). “Contratos de prestación de servicios en el sector estatal”. . *Ratio*

Juris,9(18), 59-76. <https://www.redalyc.org/pdf/5857/585761329004.pdf>

Ghestin, J. (1993). *La formación del contrato*. 3 Ed. Universidad Externado de Colombia,

Bogotá

Hernández, A. (2008). Responsabilidad Contractual del Estado: Una Responsabilidad sin

imputación, La revista *derecho privado*,14, 171.

<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/revdpriv14&div=8&id=&page=>

Herrera, B. (1996). Régimen de contratación estatal. *Principios de la Contratación Estatal*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Ley 1150/07, julio 16, 2007. Diario Oficial. [D.O.]: 46.691. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html#:~:text=LEY%201150%20DE%202007&text=Por%20medio%20de%20la%20cual,la%20contrataci%C3%B3n%20con%20Recursos%20P%C3%ABlicos.

Ley 1437/11, enero 18, 2011. Diario Oficial. [D.O.]: 47.956. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022. [https://www.suin-](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117)

[juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117)

Ley 1474/11, julio 12, 2011. Diario Oficial. [D.O.]: 48.128. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

Ley 80/93, octubre 28, 1993. Diario Oficial. [D.O.]: 41.094. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2022.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

López, D. Montoya, L. (2015). “La desnaturalización del contrato de prestación de servicios en la contratación estatal”. Institución Universitaria de Envigado. Envigado, Colombia.

Matallana, E. (2013). “Manual de contratación de la administración pública, Reforma a la Ley 80 de 1993”. Tercera Edición. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Moreno, K. (2016). La Contratación Estatal como papel fundamental en la Gestión Pública. [Tesis de pregrado, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio institucional

[http://hdl.handle.net/10654/14839.](http://hdl.handle.net/10654/14839)

- Naranjo, C. (1996). *El nuevo régimen de contratación de la administración pública, en Régimen de Contratación Estatal.*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá
- Pino, J. (2005). *El régimen jurídico de los contratos estatales.* Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Richer, L. (1999). *De los contratos administrativos.* 2 Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Rodríguez, A. (1994). *Comentarios al nuevo régimen de contratación administrativa.* [Tesis de pregrado, Universidad Nuestra Señora del Rosario].
- Sabogal, A. (1995). *El proceso de selección del contratista en el Régimen de Contratación Estatal*?. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Salcedo, A. (2015). *Liquidación de los contratos estatales.* [Tesis de pregrado, Universidad Autónoma Latinoamericana]. Repositorio institucional http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/279/1/unaula_rep_pre_der_2015_contratos_estatales.pdf
- Santofimio, J. & Benavides, J.(2009). *Contratación estatal. Estudios sobre la reforma del estatuto contractual. Ley 1150 de 2007.*Books. <https://ideas.repec.org/b/ext/derech/13.html>
- Santofimio, J. (2008). carácter Conmutativo y Por Regla General sinalagmático del Contrato Estatal y Sus Efectos Respecto de la Previsibilidad del Riesgo y del Mantenimiento de Su Equilibrio Económico, *revista digital de derecho Administrativo.*, 1, 1-22. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/rdigdad1&div=3&id=&page=>

Vega de Herrera, M. (2006). El debate jurídico en torno al contrato de prestación de servicios. *Prolegómenos*, 9(17), 67-75.

Vega de Herrera, M. (2007). El contrato estatal de prestación de servicios: su incidencia en la función pública. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 10(19), 15-34,
<https://www.redalyc.org/pdf/876/87601902.pdf>

Vélez, J. (2013). *Forma y contenido del contrato estatal*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/2585>

Villegas, J. (2005). *Derecho administrativo laboral*. 7 Ed. Revista Legis, Bogotá.