

Sentencia C-326/97

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS-Objeto

El contrato de prestación de servicios es un contrato con el Estado a través del cual se vincula una persona natural en forma excepcional, para suplir actividades o labores relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, o para desarrollar actividades especializadas que no puede asumir el personal de planta; si bien con él se materializa una relación contractual entre la entidad estatal que contrata y la persona natural, relación que no admite el elemento de subordinación de parte del contratista, quien actúa como parte autónoma e independiente sujeta a los términos del contrato y de la ley contractual, las características de las labores que a ellos se encomiendan, que tienen una relación directa con el servicio público, exigen de la administración un minucioso control sobre sus calidades y condiciones, similar al que debe adelantar cuando selecciona a las personas que vinculará como servidores públicos.

MODALIDAD DE VINCULACION CON LA ADMINISTRACION-Justificación/FORMATO UNICO DE HOJA DE VIDA PARA VINCULACION CON LA ADMINISTRACION-No vulneración de derechos/REGISTRO EN SISTEMA UNICO DE INFORMACION DE PERSONAL-Contratistas o servidores públicos

La diferencia en la modalidad de vinculación, como contratistas o como servidores públicos, encuentra justificación en las necesidades mismas de la administración, no en la calidad y probidad de las personas, para una y para otra el Estado está en la obligación de seleccionar aquellas personas naturales que acrediten las mejores condiciones profesionales, éticas y morales, lo que hace indispensable que cuente con instrumentos técnicos eficaces para el efecto, como el formato único de hoja de vida y el correspondiente registro de los mismos en el sistema único de información de personal, instrumentos que como tales bien pueden utilizarse para la selección de unos y otros, sin que ello implique que los primeros se confundan o asimilen con los segundos, o que las consecuencias jurídicas que se derivan de la vinculación como servidores públicos se extiendan a los contratistas. El hecho de que un mismo instrumento de selección y control se utilice para unos y otros, de ninguna manera desvirtúa la condición de contratistas que tienen las personas que se vinculen a la

administración a través de contratos de prestación de servicios, quienes, como lo ha dicho esta Corporación no son servidores públicos. La decisión del legislador, de imponer el diligenciamiento del formato único de hoja de vida y su registro en el Sistema Unico de Información de Personal, tanto a los servidores del Estado como a las personas que celebren o aspiren a celebrar contratos de prestación de servicios con el mismo, en nada contradice el ordenamiento superior.

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS Y DE CONSULTORIA-Diferencias

Los elementos constitutivos del contrato de consultoría, permite concluir que existen diferencias sustanciales con el contrato de prestación de servicios, que habilitan al legislador para darles a quienes los suscriben un tratamiento también distinto. Los contratos de consultoría se pueden celebrar con personas naturales o jurídicas, mientras que los contratos de prestación de servicios sólo pueden celebrarse con personas naturales. El objeto de los contratos de consultoría no está relacionado directamente con las actividades de la entidad que los requiere, o con su funcionamiento, a través de ellos la administración contrata servicios especializados de asesoría, interventoría, gerencia de obra o de proyectos, o la elaboración de estudios y diagnósticos, que no siempre coinciden en su contenido con la órbita de las actividades propias de la entidad contratante; para ello recurre a personas naturales o jurídicas especializadas en una determinada materia, las cuales ofrecen conocimientos y experiencia en una específica área o actividad; mientras en los contratos de prestación de servicios sucede lo contrario, en ellos el contratista, persona natural, pone a disposición de la entidad contratante su capacidad de trabajo para asumir funciones o tareas relacionadas con aquella, que por alguna razón no puede realizar el personal de planta, luego los supuestos de hecho que sirven de sustento a uno y otro tipo de contrato son diferentes.

FORMATO UNICO DE HOJA DE VIDA PARA CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS-Tratamiento igualitario de aspirantes a contratos de consultoría

Si se compara la información que se solicita a través del formato único de hoja de vida a los aspirantes a celebrar contratos de prestación de servicios con la administración pública, con la que se ordena que deben suministrar quienes aspiren a celebrar contratos de consultoría con el Estado, se constata que en esencia es la misma, sólo que la primera es pertinente solicitarla exclusivamente a personas naturales, mientras que la segunda se previó obtenerla

de personas naturales o jurídicas especializadas en actividades técnicas. El legislador brinda el mismo tratamiento a los contratistas de servicios y a los consultores, y a quienes aspiren a serlo, y que ni a unos ni a otros les vulnera el derecho a la igualdad, pues en ambos casos les impuso la obligación de suministrar la información que la administración pública requiere, diseñando para cada categoría un instrumento diferente, que atiende las singulares características que identifican una y otra modalidad de contratación.

FORMATO UNICO DE HOJA DE VIDA PARA CONTRATACION CON LA ADMINISTRACION-No vulnera la intimidad

La información de carácter académico y laboral no está sustraída al conocimiento público, con base en ella la persona se da a conocer en el ámbito social y se promociona en el mercado laboral, sin que su consignación en un sistema de información público amenace su derecho fundamental a la intimidad, mucho menos cuando ella ha sido voluntariamente suministrada por quien expresamente ha manifestado su interés de ofrecer sus servicios a la administración pública, que es lo que hace la persona natural cuando diligencia el formato único de hoja de vida que se le exige como condición previa para considerar su contratación con el Estado, o la persona natural o jurídica que en su calidad de consultor se inscribe en el correspondiente registro. El Estado, a través del legislador, está habilitado para diseñar e imponer la utilización de esos instrumentos técnicos, que de una parte le permiten garantizar la vinculación de los más capaces y de los más idóneos a la administración, bien sea como servidores públicos o como contratistas, y de otra le permiten impulsar la realización de los principios rectores de la administración pública, siempre y cuando el contenido de dichos instrumentos no desconozca principios fundamentales de las personas, y contemplen, ellos mismos, mecanismos de control que eviten un uso indebido de la información que los nutre.

Referencia: Expediente D-1518

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 3 y 5 (todos parcialmente), de la Ley 190 de 1995, “Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa”

Actores:

Carlos Mario Isaza Serrano y Carlos Paz Lamir

Magistrado Ponente:

Santa Fe de Bogotá, D.C., julio diez (10) de mil novecientos noventa y siete (1997)

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos CARLOS MARIO ISAZA SERRANO y CARLOS PAZ LAMIR, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que establece el artículo 242 de la Constitución Nacional, presentaron ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra los artículos 1, 2, 3 y 5 (todos parcialmente), de la Ley 190 de 1995, “Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa”.

El Magistrado Sustanciador a través de auto de 6 de noviembre de 1996, resolvió admitir la demanda contra los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 190 de 1995, y rechazar la presentada contra el inciso segundo del artículo 5 de la misma ley, por recaer sobre él mismo el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, (Sentencia C-631 de 1996, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell).

Admitida la demanda, se ordenó practicar las comunicaciones de rigor constitucional y legal; se fijó en lista el negocio por la Secretaría General de la Corte y simultáneamente se dio traslado al Despacho del Señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda presentada.

II. EL TEXTO DE LA DEMANDA

Se transcriben a continuación los artículos demandados de la ley 190 de 1995, subrayando las partes impugnadas:

“Ley 190 de 1995

(Junio 6)

“Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

I. REGIMEN DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

A. Control sobre reclutamiento de los servidores públicos

“Artículo 1o. Todo aspirante a ocupar un cargo o empleo público, o a celebrar un contrato de prestación de servicios con la administración deberá presentar ante la unidad de personal de la correspondiente entidad, o ante la dependencia que haga sus veces, el formato único de hoja de vida debidamente diligenciado en el cual consignará la información completo que en ella se solicita:

1. Su formación académica, indicando los años de estudio cursados en los distintos niveles de educación y los títulos y certificados obtenidos.
2. Su experiencia laboral, relacionando todos y cada uno de los empleos y cargos desempeñados, tanto en el sector público como en el privado, así como la dirección, el número del teléfono o el apartado postal en los que sea posible verificar la información.
3. Inexistencia de cualquier hecho o circunstancia que implique una inhabilidad o incompatibilidad del orden constitucional o legal para ocupar el empleo o cargo al que se aspira o para celebrar contrato de prestación de servicios con la administración.
4. En caso de personas jurídicas, el correspondiente certificado que acredite la representación legal, y
5. Los demás datos que se soliciten en el formato único.

“Parágrafo. Quien fuere nombrado para ocupar un cargo o empleo público o celebre un contrato de prestación de servicios con la administración deberá, al momento de su posesión o de la firma del contrato, presentar certificado sobre antecedentes expedido por la Procuraduría General de la Nación y el certificado sobre antecedentes penales expedido por

el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. Sólo podrán considerarse como antecedentes las providencias ejecutoriadas emanadas de autoridad competente.”

“Artículo 2o. En el orden nacional, créase el Sistema Unico de Información de Personal en el Departamento Administrativo de la Función Pública, el que tendrá las siguientes funciones:

1. Elaborar los formatos de hoja de vida única, para las personas que aspiren a cargos o empleos públicos, o a celebrar un contrato de prestación de servicios con la administración, así como los formatos de actualización de datos para nuevas solicitudes de ingreso a la administración pública y de calificación de los empleados del sector público.
2. Acopiar y sistematizar la información contenida en las hojas de vida y en los formatos únicos de calificación.
3. Actualizar la información de acuerdo con los datos que periódicamente lleguen a su conocimiento, y
4. Suministrar la información a su alcance, cuando sea requerida por una entidad pública.

Parágrafo. La inclusión de los contratistas de prestación de servicios en el Sistema Unico de Información de Personal no genera vínculo laboral alguno con la administración pública ni da lugar a un régimen prestacional especial.”

“Artículo 3º. A partir de la vigencia de la presente ley, las hojas de vida de las personas que ocupan cargos o empleos públicos o de quienes celebren contratos de prestación de servicios con la administración, permanecerán en la unidad de personal de la correspondiente entidad, hasta su retiro. Producido éste, la mencionada Unidad enviará al Sistema Unico de Información de Personal de que trata el artículo anterior, la hoja de vida con la información relativa a la causa de retiro. Dicha información no podrá utilizarse como prueba en procesos judiciales o administrativos de carácter laboral y de ella sólo se comunicarán la identificación del funcionario y las causas de su desvinculación del servicio o de la terminación anormal de sus contratos.

Cuando una persona aspire a ingresar a una entidad pública o a celebrar un contrato de prestación de servicios con la administración, habiendo desempeñado cargo o empleo público o celebrado contrato de prestación de servicios con anterioridad, la correspondiente

entidad solicitará la hoja de vida al Sistema Unico de Información de Personal.

Si transcurridos quince (15) días hábiles, la entidad nominadora o contratante no ha recibido respuesta del Sistema Unico de Información de Personal, podrá decidir autónomamente si vincula o contrata al aspirante, siempre y cuando se reúnan los demás requisitos legales y sin perjuicios de la facultad de revocar la decisión. En todo caso, la demora injustificada en responder, o la omisión de solicitar la hoja de vida al Sistema Unico de Información de Personal, será causal de mala conducta.

Cuando el aspirante haya celebrado contrato de prestación de servicios con la administración, o desempeñado cargo o empleo público, con anterioridad, allegará a la respectiva entidad el formato único de actualización de datos debidamente diligenciado, junto con la documentación que acredite la actualización de información.

Las hojas de vida de los aspirantes no seleccionados serán enviadas al Sistema Unico de Información de Personal del Departamento Administrativo de la Función Pública, con el fin de que sean incorporadas a los bancos de datos allí existentes.

La persona seleccionada deberá aportar todos los documentos que acreditan la información contenida en el formato único de hoja de vida.”

“....

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que las normas acusadas vulneran los artículos 13, 15 y 122 de la Constitución Política.

B. Fundamentos de la demanda

La demanda presentada por los actores puede dividirse en dos partes: en la primera consignan los argumentos que sirven de base a las acusaciones parciales que presentan contra los artículos 1, 2, y 3 de la Ley 190 de 1995; en la segunda ponen a consideración de la Corte los cargos en los que sustentan su solicitud de declaratoria de inexequibilidad del

inciso segundo del artículo 5 de la misma ley, la cual como se dijo fue rechazada por el Magistrado Sustanciador, por recaer sobre la disposición impugnada el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Los argumentos con base en los cuales solicitan la inexecutable parcial de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 190 de 1995, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Las normas acusadas violan el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la C.P.

Manifiestan los demandantes que la inclusión de las personas que celebren contratos de prestación de servicios con el Estado, en el Sistema Unico de Administración de Personal que el legislador creó a través del artículo 2 de la citada Ley 190 de 1995, sistema a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública, viola el artículo 13 de la Constitución Política que consagra el derecho a la igualdad, por los siguiente motivos:

- Porque con esa medida se discrimina a aquellos contratistas que se vinculan al Estado a través de contratos de prestación de servicios, dado que sin que exista justificación razonable para el efecto, se les impone a ellos una serie de obligaciones diseñadas para los servidores públicos, que no se aplican a los demás contratistas del Estado.
- Porque tal discriminación se hace evidente especialmente cuando se compara la situación de las personas que celebren o aspiren a celebrar contratos de prestación de servicios con el Estado, quienes deberán cumplir con las obligaciones que se desprenden de las normas acusadas, con la de aquellas que se vinculan al mismo a través de contratos de consultoría, quienes están exentas del cumplimiento de dichas obligaciones, lo cual no se justifica, pues si bien la ley 80 de 1993 diferencia los contratos de prestación de servicios de los contratos de consultoría, los supuestos de hecho que dan origen a unos y otros son iguales, de donde se concluye que los contratistas deben ser objeto de un mismo tratamiento por parte del legislador.

La ley ordena, dicen los actores, tratar de modo distinto lo que es diferente, también ordena que haya proporcionalidad entre “las diferencias fácticas y las consecuencias jurídicas”, lo cual en el caso que se propone no se cumple, pues la diferencia que se puede establecer entre los contratos de prestación de servicios y los contratos de consultoría, referida exclusivamente a la cualificación de los contratistas, le sirve al legislador para atribuir

consecuencias jurídicas sustancialmente diferentes a unos y otros, a tal punto que coloca en situación de discriminación a los primeros.

Las normas acusadas violan el derecho a la intimidad consagrado en el artículo 15 de la C.P.

Señalan los demandantes, que las disposiciones impugnadas autorizan la conformación de bases de datos que se alimentarán con información relativa a la dimensión personal, familiar y económica de los funcionarios del Estado y de los contratistas aludidos, lo cual se justifica en el caso de los primeros, si se tiene en cuenta que sus relaciones las rigen la constitución y la ley, y que ellos son los destinatarios del régimen disciplinario, pero no en el caso de los segundos, quienes están sometidos en sus relaciones con la administración pública única y exclusivamente al contrato y a la ley contractual, por lo que no se encuentra razón válida que justifique la exigencia de información que corresponde al ámbito privado de dichos particulares, lo que implica restringir, innecesariamente, el derecho a la intimidad que les garantiza la Carta Política.

Anotan los actores, “...que la manipulación de las hojas de vida de los aspirantes [a contratistas] no seleccionados...”, genera la imposición de una carga a dichos particulares que sacrifica su derecho a la intimidad, pues no hay razón alguna que justifique que el Estado mantenga en su poder esa información, la cual, dicen, puede “estigmatizar” a las personas no seleccionadas por motivos diferentes a cuestionamientos de orden legal o moral, respecto de las cuales puede suscitarse una injustificada prevención.

Las disposiciones impugnadas violan el artículo 122 de la C.P.

Manifiestan los demandantes, que las exigencias contenidas en las normas objeto de acusación, solo son exigibles por parte del Estado a los servidores públicos, no a los particulares, dado que el fundamento de las obligaciones de unos y otros es diferente, lo que implica que las exigencias que se hacen a los primeros, que restringen y sacrifican determinados valores y principios, se justifiquen en aras del mayor peso que se le otorga al principio que se pretende proteger: el de la moralidad en la administración pública.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad correspondiente el Señor Procurador General de la Nación rindió el

concepto de su competencia, solicitando a esta Corporación que se declaren exequibles los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 190 de 1995. Respalda su solicitud en los siguientes argumentos:

Señala el Procurador, que la administración pública está regida por los principios de igualdad, moralidad y eficacia consagrados en el artículo 209 de la Constitución, cuya realización en gran medida depende del reclutamiento, para su servicio, de personas idóneas, lo que hace necesario que cuente con instrumentos que le permitan evaluar y controlar, no solo la capacidad profesional sino la probidad, tanto de quienes van a desempeñar funciones públicas, como de quienes pretenden colaborar con las actividades propias de la gestión oficial. En esa perspectiva, agrega el concepto fiscal, el formato único de hoja de vida y el sistema único de información de personal, constituyen mecanismos jurídicos eficaces para que la administración pueda realizar una adecuada selección y control de las personas a su servicio, que en nada contrarían el ordenamiento superior.

Anota, que si bien las personas que celebran contratos de prestación de servicios con la administración pública no son funcionarios del Estado, si son auxiliares del mismo, por lo que las obligaciones que las normas impugnadas les imponen resultan necesarias para que la administración pueda determinar si reúnen los requisitos exigidos por la ley, sin que ello implique la violación de su derecho a la intimidad.

Tampoco se configura una violación del derecho a la igualdad entre los contratistas del Estado, dice el Procurador, por cuanto "...el acuerdo de prestación de servicios presenta características que lo hacen diferente a los demás, lo que justifica que el legislador le imponga una carga especial a quienes aspiran a celebrar esta clase de contratos [de servicios] con el Estado.

V. OTRAS INTERVENCIONES

A. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Dentro de la oportunidad correspondiente, se hizo presente el abogado Alvaro Namén Vargas, quien actuando como apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho manifestó su intención de defender la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, para lo cual presentó a consideración de esta Corporación los siguientes argumentos:

En opinión del interviniente, el legislador, a través de las normas impugnadas, no está regulando de manera distinta situaciones iguales, al contrario, a partir de la diferencia sustancial que existe entre el contrato de prestación de servicios y el contrato de consultoría, diseñó para los primeros un tratamiento especial que implica la exigencia de ciertos requisitos previos a su vinculación, que en nada contrarían el principio de igualdad que consagra la Carta Política, se trata de mecanismos de control diversos para diferentes tipos de contratos.

Agrega, que debido al tipo de actividades que cumplen quienes celebran contratos de prestación de servicios con el Estado, la información que sobre ellos requiere la administración, con el objeto de evaluar su idoneidad, es similar a la que requiere de los funcionarios del Estado, lo que justifica que se les imponga el diligenciamiento del formato único de hoja de vida, y su incorporación en el respectivo sistema. Anota, que distinto es el caso de los consultores, por cuanto los datos que se requieren para evaluar su capacidad son mucho más complejos por su carácter técnico y por la cantidad de variables que intervienen (capacidad técnica, financiera, administrativa), por lo que no es posible incluirlos en un formato único de hoja de vida que se limita a reflejar factores como la formación académica y la experiencia laboral.

Las normas impugnadas, concluye el apoderado del Ministerio de Justicia, realizan el principio de transparencia que rige para la administración pública y permiten prevenir y luchar efectivamente contra la corrupción, que es precisamente el objetivo que se propuso el legislador al expedir las disposiciones acusadas, sin que su contenido implique violación del derecho a la intimidad, el cual solo resulta vulnerado cuando el Estado se inmiscuye ilegítimamente en información que por su naturaleza se sustrae de la injerencia y conocimiento de extraños, lo que no ocurre con la información de carácter académico y laboral que es la que se solicita en el formato único de hoja de vida.

B. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA

Niega el interviniente que las obligaciones que se les imponen, a través de las normas impugnadas, a las personas que celebren o aspiren a celebrar contratos de prestación de servicios con el Estado, impliquen un tratamiento discriminatorio para las mismas si se les compara con los demás contratistas del Estado; sostiene que las diferencias entre dichos

contratos y los contratos de consultoría, por ejemplo, ameritan un tratamiento distinto para efectos de control, lo cual en su criterio queda demostrado, si se advierte que para los consultores se creó un registro especializado, a cargo de las cámaras de comercio, del cual obviamente están excluidos los contratistas de servicios; ese registro, anota, es de carácter público y ello en nada contradice el ordenamiento superior, al contrario, a través de él la administración propicia transparencia y garantiza la contratación de los más idóneos y la no vinculación de aquellos que no acrediten las condiciones requeridas.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia y el objeto de control

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer las acusaciones planteadas contra los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 190 de 1995, por ser ellas parte de una ley de la República.

Segunda. La materia de la demanda

Los actores consideran que las disposiciones acusadas deben ser retiradas del ordenamiento jurídico por ser contrarias a la Constitución; sustentan su solicitud de inexequibilidad en los siguientes argumentos:

Las normas impugnadas obligan a un grupo específico de contratistas del Estado, aquellos que suscriban o aspiren a suscribir contratos de prestación de servicios, a diligenciar el formato único de hoja de vida diseñado para los funcionarios del Estado, con los cuales se alimentará el Sistema Unico de Personal a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública, de que trata el artículo 2 de la misma ley 190 de 1995, excluyendo de dicha obligación, sin que medie justificación razonable para el efecto, a los demás contratistas del Estado, especialmente a los consultores, no obstante que éstos se asimilan sustancialmente a los primeros; esa situación, sostienen, discrimina a los contratistas de servicios, lo que genera para ellos la violación del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la C.P.

Hay que advertir que para analizar el tema de la constitucionalidad demandada no es preciso que las normas se refieran a todos los contratos del Estado. En este caso las

normas cuyos segmentos se demandan se refieren al contrato de prestación de servicios, y por vía de ejemplo, se hace un contraste con el contrato de consultoría. Como se concluirá en el análisis de la Corte, estas normas son constitucionales, sin que la ley tenga que referirse a todos los contratos del Estado.

Los mandatos impugnados también contrarían el artículo 15 de la Constitución, pues su aplicación implica la violación del derecho a la intimidad de los particulares que celebren o aspiren a celebrar contratos de prestación de servicios con el Estado, por cuanto se les obliga, dicen, sin que exista motivo razonable que justifique tal disposición, a suministrar información que corresponde al ámbito de su privacidad, restringiéndoles el mencionado derecho fundamental.

Consideran igualmente los actores, que las disposiciones acusadas contradicen lo dispuesto en el artículo 122 de la C.P., por cuanto ellas imponen obligaciones que se originan en la condición de servidor público, a particulares que no tienen ese estatus, extendiendo a ellos un régimen que no les es aplicable.

La Corte procederá entonces a analizar los cargos formulados contra las disposiciones impugnadas, con el objeto de determinar si su contenido es contrario o no al ordenamiento superior.

Cuarta. Cuando el legislador impone el cumplimiento de una obligación especial a las personas que celebren o aspiren a celebrar contratos de prestación de servicios con el Estado, que no impone a los demás contratistas, específicamente a quienes suscriben contratos de consultoría, no viola el derecho a la igualdad de los primeros, simplemente regula su actividad atendiendo su singularidad y las diferencias sustanciales que presentan respecto de otras modalidades de contratación.

El núcleo de la acusación que presentan los actores, se ubica en el trato discriminatorio que según ellos el legislador prevé para las personas que celebren o aspiren a celebrar contratos de prestación de servicios con el Estado, a las cuales, en detrimento del derecho a la igualdad del que son titulares, les impone una carga que no le impone a los demás contratistas del Estado, especialmente a los consultores, no obstante la similitud entre unos y otros.

Tomando como presupuesto básico de su planteamiento la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, en el sentido de que en atención al principio de igualdad a todas las personas se les garantiza la misma protección y trato por parte de las autoridades, así como los mismos derechos, libertades y oportunidades, los libelistas sostienen que las obligaciones que el legislador les impuso a quienes celebren o aspiren a celebrar contratos de prestación de servicios con el Estado, las cuales equivocadamente asimilan a sanciones, relacionadas con el diligenciamiento del formato único de hoja de vida diseñado para los servidores públicos y su inclusión en el correspondiente sistema, al no imponerlas también a quienes acreditan la misma condición de contratistas del Estado, cualquiera sea la modalidad, acarrea para los primeros un trato discriminatorio que no encuentra justificación razonable.

Ha dicho la Corte, que “...el núcleo del principio de igualdad queda establecido en términos de la razón suficiente que justifique el trato desigual” 1; así mismo, que “...en el seno de un Estado social de derecho, en el que se establece el control constitucional de las leyes, el criterio de diferenciación usado por el legislador está sometido al control del juez constitucional... correspondiéndole a la Corte Constitucional determinar si dicho criterio valorativo está conforme con el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política...”2

Quiere decir lo anterior, que en el caso concreto que se analiza, le corresponde a esta Corporación determinar si existe o no una razón suficiente que justifique el trato diferente que el legislador le brinda a los contratistas de prestación de servicios, al imponerles, a través de las disposiciones impugnadas, una serie de obligaciones de las que exceptúa a los demás contratistas, especialmente a los consultores, cuya relación con el Estado, en opinión de los demandantes, se funda en los mismos supuestos de hecho.

La Corte analizará entonces, a partir de la conceptualización que contempla la ley para los contratos de prestación de servicios y los contratos de consultoría, si imponer a quienes celebren o aspiren a celebrar los primeros el cumplimiento de unas obligaciones diseñadas en principio para los servidores públicos, de las que exceptúa a aquellos que celebren o pretendan celebrar los segundos, viola el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política.

a. El contrato de prestación de servicios

El contrato de prestación de servicios está definido en el numeral 3 del artículo 32 de la ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación Administrativa, de la siguiente manera:

“3 CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS. 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 pueden realizarse con personal de planta o requieren conocimientos especializados.

“En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.”

Es pues un contrato con el Estado a través del cual se vincula una persona natural en forma excepcional, para suplir actividades o labores relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, o para desarrollar actividades especializadas que no puede asumir el personal de planta; si bien con él se materializa una relación contractual entre la entidad estatal que contrata y la persona natural, relación que no admite el elemento de subordinación de parte del contratista, quien actúa como parte autónoma e independiente sujeta a los términos del contrato y de la ley contractual, las características de las labores que a ellos se encomiendan, que tienen una relación directa con el servicio público, exigen de la administración un minucioso control sobre sus calidades y condiciones, similar al que debe adelantar cuando selecciona a las personas que vinculará como servidores públicos.

La diferencia en la modalidad de vinculación, como contratistas o como servidores públicos, encuentra justificación en las necesidades mismas de la administración, no en la calidad y probidad de las personas, para una y para otra el Estado está en la obligación de seleccionar aquellas personas naturales que acrediten las mejores condiciones profesionales, éticas y morales, lo que hace indispensable que cuente con instrumentos técnicos eficaces para el efecto, como el formato único de hoja de vida y el correspondiente registro de los mismos en el sistema único de información de personal, instrumentos que como tales bien pueden utilizarse para la selección de unos y otros, sin que ello implique que los primeros se confundan o asimilen con los segundos, o que las consecuencias jurídicas que se derivan de la vinculación como servidores públicos se extiendan a los contratistas, con lo cual se desvirtúa también la acusación de violación del artículo 122 de la C.P.; es decir, que el hecho

de que un mismo instrumento de selección y control se utilice para unos y otros, de ninguna manera desvirtúa la condición de contratistas que tienen las personas que se vinculen a la administración a través de contratos de prestación de servicios, quienes, como lo ha dicho esta Corporación no son servidores públicos:

“...entre el contratista y la administración no hay subordinación jerárquica, sino que éste presta un servicio, de manera autónoma, por lo cual sus obligaciones son aquellas que derivan del contrato o de la ley contractual...no son destinatarios del régimen disciplinario las personas que están relacionadas con el Estado por medio de un contrato de prestación de servicios personales, por cuanto se trata de particulares contratistas y no de servidores públicos...” (Corte Constitucional, sentencia C-280 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)

Es claro entonces que la decisión del legislador, de imponer el diligenciamiento del formato único de hoja de vida y su registro en el Sistema Unico de Información de Personal, tanto a los servidores del Estado como a las personas que celebren o aspiren a celebrar contratos de prestación de servicios con el mismo, en nada contradice el ordenamiento superior.

Ahora bien, la pregunta que surge es si tal decisión origina un trato discriminatorio para las personas que celebren o aspiren a celebrar contratos de prestación de servicios con el Estado, cuando se compara su situación con la de otros contratistas del Estado, para quienes no rigen las disposiciones acusadas, específicamente con la de quienes celebren o aspiren a celebrar contratos de consultoría. Para responder este interrogante es necesario remitirse a la definición legal del contrato de consultoría.

b. El contrato de consultoría.

El numeral 2 del artículo 32 de la ley 80 de 1993, define el contrato de consultoría de la siguiente manera:

“Artículo 32

“...

“2. CONTRATO DE CONSULTORIA. Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión,

estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

“Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

“Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben comunicarse dentro de los términos del respectivo contrato.”

En la definición transcrita se encuentran los elementos constitutivos del contrato de consultoría, cuyo análisis permite concluir que existen diferencias sustanciales con el contrato de prestación de servicios, que habilitan al legislador para darles a quienes los suscriben un tratamiento también distinto. Veamos:

Los contratos de consultoría se pueden celebrar con personas naturales o jurídicas, mientras que los contratos de prestación de servicios sólo pueden celebrarse con personas naturales.

El objeto de los contratos de consultoría no está relacionado directamente con las actividades de la entidad que los requiere, o con su funcionamiento, a través de ellos la administración contrata servicios especializados de asesoría, interventoría, gerencia de obra o de proyectos, o la elaboración de estudios y diagnósticos, que no siempre coinciden en su contenido con la órbita de las actividades propias de la entidad contratante (por ejemplo contratos de estudios de suelos para la construcción de la sede de una entidad pública que presta servicios de salud); para ello recurre a personas naturales o jurídicas especializadas en una determinada materia, las cuales ofrecen conocimientos y experiencia en una específica área o actividad; mientras en los contratos de prestación de servicios sucede lo contrario, en ellos el contratista, persona natural, pone a disposición de la entidad contratante su capacidad de trabajo para asumir funciones o tareas relacionadas con aquella, que por alguna razón no puede realizar el personal de planta, luego los supuestos de hecho que sirven de sustento a uno y otro tipo de contrato son diferentes, con lo que se desvirtúa la afirmación de los actores, en el sentido de que en tratándose de contratos cuyas características son similares, casi idénticas dicen, ellos exigen un tratamiento igual por parte del legislador so pena de incurrir en la violación del artículo 13 de la C.P.

Al contrario, los supuestos de hecho que los originan son tan diferentes, que por sí solos bastan para aceptarlos como razón suficiente para que quienes los suscriban reciban del legislador tratamientos también diferentes, que admiten por ejemplo la imposición a unos de deberes y obligaciones de los que exceptúa a otros; sin embargo, en el caso que se analiza, la imposición de la obligación que los demandantes cuestionan por inconstitucional, la cual se le atribuye a los contratistas de servicios, diligenciar el formato único de hoja de vida diseñado para los servidores públicos e incluirlo en el sistema único de información de personal a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública, es en esencia igual a la impuesta a los contratistas de consultoría a través del artículo 22 de la ley de contratación, aún cuando su diseño y elementos constitutivos obviamente sean diferentes:

“Artículo 22. DE LOS REGISTROS DE PROPONENTES

“Todas las personas naturales o jurídicas que aspiren a celebrar con las entidades estatales, contratos de obra, consultoría, suministro y compra venta de bienes muebles, se inscribirán en la Cámara de Comercio de su jurisdicción y deberán estar clasificadas y calificadas de conformidad con lo previsto en este artículo.

“Con base en los formularios y en los documentos presentados, las Cámaras de Comercio conformarán un registro especial de inscritos clasificados por especialidades, grupos o clases de acuerdo con la naturaleza de los bienes o servicios ofrecidos, y expedirán las certificaciones o informaciones que en relación con el mismo se les solicite.

“En relación con los contratos ejecutados incluirá la cuantía, expresada en términos de valor actualizado, y los respectivos plazos y adiciones. En la certificación constarán , igualmente, los datos e informaciones sobre cumplimiento en contratos anteriores, experiencia, capacidad técnica y administrativa, relación de equipo y su disponibilidad, multas y sanciones impuestas y el término de su duración.

“No se requerirá de este registro, ni de calificación ni clasificación, en los casos de contratación de urgencia a que se refiere el artículo 42 de esta ley; contratación de menor cuantía a que se refiere el artículo 24 de esta ley; contratación para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas; contratos de prestación de servicios y contratos de concesión de cualquier índole y cuando se trate de adquisición de bienes cuyo precio se encuentre regulado por el gobierno nacional.

“El registro de proponentes será público y por tanto cualquier persona puede solicitar que se le expidan certificaciones sobre las inscripciones, calificadas y clasificadas que contenga...”

En efecto, si se compara la información que se solicita a través del formato único de hoja de vida a los aspirantes a celebrar contratos de prestación de servicios con la administración pública, a la que se refiere el artículo 1 de la ley 190 de 1995, con la que se ordena que deben suministrar quienes aspiren a celebrar contratos de consultoría con el Estado, consignada en el citado artículo 22 de la ley de contratación, se constata que en esencia es la misma, sólo que la primera es pertinente solicitarla exclusivamente a personas naturales, mientras que la segunda se previó obtenerla de personas naturales o jurídicas especializadas en actividades técnicas.

Quinta. El contenido del formato único de hoja de vida a que se refiere el artículo 1 de la ley 190 de 1995, no viola el derecho a la intimidad consagrado en el artículo 15 de la C.P.

Señalan los demandantes, que la información que se le solicita a las personas que celebren o aspiren a celebrar contratos de prestación de servicios con el Estado, con la cual deberán diligenciar el formato único de hoja de vida de personal, el cual se remitirá al sistema único de información de personal a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública, viola el derecho a la intimidad de los potenciales contratistas de servicios del Estado, dado que se refiere a aspectos propios de su vida privada, que nada tienen que ver con la relación contractual que ellos establecen con la administración pública, la cual debe regirse exclusivamente por el contrato y la ley contractual; así mismo, que eventualmente dicha información puede ser mal utilizada por el Estado, acarreando para las personas que la suministran consecuencias contrarias a sus legítimos intereses.

En primer lugar hay que señalar que la información que se solicita, descrita en el artículo 1 de la ley 190 de 1995, se refiere a aspectos académicos que acredita la persona, años de estudio, niveles de educación cursados, títulos y certificados obtenidos; a la experiencia laboral que ha acuñado, para lo cual se le pide relacionar los cargos desempeñados tanto en el sector público como en el privado, suministrando los datos que permitan constatar esa información; y a aquella información que le permita a la administración determinar si la persona está o no incurso en alguna de las inhabilidades o incompatibilidades que establece la ley, aspectos todos que bien pueden ingresar en la órbita de lo público y que en nada

afectan el núcleo esencial del derecho a la intimidad sobre el cual ha dicho esta Corporación:

“El derecho a la intimidad hace referencia al ámbito personalísimo de cada individuo o familia, es decir, a aquellos fenómenos, comportamientos, datos y situaciones que normalmente están sustraídos a la injerencia o al conocimiento de extraños. Lo íntimo, lo realmente privado y personalísimo de las personas es, como lo ha señalado en múltiples oportunidades esta Corte, un derecho fundamental del ser humano, y debe mantener esa condición, es decir pertenecer a una esfera o a un ámbito reservado, no conocido, no sabido, no promulgado, a menos que los hechos o circunstancias relevantes concernientes a dicha intimidad sean conocidos por terceros por voluntad del titular del derecho o porque han trascendido al dominio de la opinión pública.” (Corte Constitucional, Sentencia SU 056 de 1995, M. P. Dr. Antonio Barrera Carbonell)

Es incuestionable que la información de carácter académico y laboral no está sustraída al conocimiento público, con base en ella la persona se da a conocer en el ámbito social y se promociona en el mercado laboral, sin que su consignación en un sistema de información público amenace su derecho fundamental a la intimidad, mucho menos cuando ella ha sido voluntariamente suministrada por quien expresamente ha manifestado su interés de ofrecer sus servicios a la administración pública, que es lo que hace la persona natural cuando diligencia el formato único de hoja de vida que se le exige como condición previa para considerar su contratación con el Estado, o la persona natural o jurídica que en su calidad de consultor se inscribe en el correspondiente registro.

En segundo lugar, es necesario resaltar que el Estado, a través del legislador, está habilitado para diseñar e imponer la utilización de esos instrumentos técnicos, que de una parte le permiten garantizar la vinculación de los más capaces y de los más idóneos a la administración, bien sea como servidores públicos o como contratistas, y de otra le permiten impulsar la realización de los principios rectores de la administración pública consagrados en el artículo 209 de la Carta Política, siempre y cuando el contenido de dichos instrumentos no desconozca principios fundamentales de las personas, y contemplen, ellos mismos, mecanismos de control que eviten un uso indebido de la información que los nutre, como por ejemplo el uso restringido de los mismos:

“El Estado puede legítimamente organizar sistemas de información que le permitan mejorar sus funciones de reclutamiento de personal y contratación pública. De otra parte, el uso restringido, asegura que aspectos de la hoja de la vida de quien es o ha sido funcionario o contratista del Estado, cuyo conocimiento indiscriminado puede vulnerar su intimidad y buen nombre, circulen sin su autorización. Las hojas de vida, tienen un componente personal elevado, de suerte que así reposen en archivos públicos, sin la expresa autorización del datahabiente, no se convierten en documentos públicos destinados a la publicidad y a la circulación general. En todo caso, la persona a la que se refiere el sistema examinado, en los términos del artículo 15 de la C.P., tiene derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ella y que reposen en dicho activo.” (Corte Constitucional, Sentencia C038 de 1996, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Ahora bien, esa restricción al uso de los sistemas de información no puede extenderse hasta superar los mandatos mismos de la Constitución y de la ley; por eso la prohibición que el legislador consignó en el artículo 3 de la ley 190 de 1995, en el sentido de que la información que alimentara el sistema único de información de personal no podría utilizarse como prueba en procesos judiciales o administrativos de carácter laboral, fue declarada inexecutable por esta Corporación³, al establecer que su contenido era contrario a lo dispuesto en el artículo 29 de la C.P.

En conclusión, no encuentra la Corte válidos los argumentos con base en los cuales se impugnan las disposiciones objeto de estudio, pues ellas no violan ni amenazan tampoco el derecho a la intimidad de la personas consagrado en el artículo 15 de la Constitución, por lo que procederá a declararlas conformes al ordenamiento superior.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Declarar EXEQUIBLES las disposiciones acusadas de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 190 de 1995.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

1 Corte Constitucional, Sentencia C-022 de 1996, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz

2 Ibídem

3 Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 1996, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz