



**ESTUDIO DE LOS CONTRATOS REALIDAD EN LA EMPRESA DE
DESARROLLO URBANO –EDU-**

**MÓNICA DANIELA SÁNCHEZ CAÑAVERAL
DIRECTOR: HOLMEDO PELÁEZ GRISALES
DOCTOR EN DERECHO**

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de abogado

Pregrado en Derecho
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad Pontificia Bolivariana
Medellín
(2020)

Declaración de Originalidad

Fecha: 29 de junio de 2020

Nombre del estudiante: Mónica Daniela Sánchez Cañaverl.

Declaro que este trabajo de grado no ha sido presentado con anterioridad para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o en cualquiera otra universidad.

Declaro, asimismo, que he respetado los derechos de autor y he hecho uso correcto de las normas de citación de fuentes, con base en lo dispuesto en las normas de publicación previstas en los reglamentos de la Universidad.

Mónica Sánchez C.

**Mónica Daniela Sánchez Cañaverl.
CC. 1.152.465.881**

Dedicatoria

A mis padres por su constante esfuerzo y confianza por verme algún día graduada con un título de abogada, y tener el placer de materializar este sueño (que comparto con ellos), no es solo un placer, sino un paso más cerca a ser tan grande como ellos ya lo son.

Al doctor Holmedo Peláez, por su humildad y constancia en la guía de este trabajo, que de seguro ha tenido mil reparos de su parte para que sea mejor, más que un profesor es un maestro con el que tuve la fortuna de coincidir en la línea de administrativo, y que inculcó mi pasión por esta rama del derecho.

**ESTUDIO DE LOS CONTRATOS REALIDAD EN LA EMPRESA DE
DESARROLLO URBANO –EDU-**

**STUDY OF REALITY CONTRACTS THE EMPRESA DE DESARROLLO
URBANO –EDU-**

Sumario

Introducción	6
La Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín, sus trabajadores, empleados y contratistas.	7
Los Contratos de prestación de servicios desde la mirada de la práctica profesional en la EDU	15
La realidad de los contratos de prestación de servicio en la EDU	20
Alternativas frente al contrato de Prestación de Servicios.	27
Conclusiones	30
Referencias	31

Resumen:

En el presente trabajo, se realiza un análisis sobre el contrato realidad detrás de los contratos de prestación de servicios como una forma de vinculación de la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU). La pregunta central que se pretende responder es ¿Por qué se contrata por prestación de servicios en la Empresa de Desarrollo Urbano y no por medio de una vinculación legal o reglamentaria o un contrato laboral? No obstante, esta es una cuestión que, según la jurisprudencia relacionada y la información conseguida en mi práctica universitaria, nos llevarán a concluir que se vuelve imposible encontrar una solución jurídica, la explicación irá más acorde al campo de lo político o económico. La crítica que se plantea es que el contrato de prestación de servicios no otorga a los contratistas calidad de empleados públicos y no genera vinculación laboral, ni prestaciones sociales. Formalmente, debe tener un objeto contractual plenamente definido, y poseer

carácter autónomo e independiente. Es de carácter excepcional, y sus funciones no deben ser parte del ‘‘giro ordinario’’ de la entidad o que siendo de ellas, no pueden ejecutarse por parte del personal vinculado, o requieren conocimientos especializados. Sin embargo, en la práctica, ocurre lo contrario. De allí que la metodología usada para este trabajo será la socio-jurídica con estudio de caso.

Palabras clave: Contrato de trabajo, Administración pública, Recursos humanos, Derecho laboral, Trabajos prácticos.

Abstract:

In the present work, an analysis is carried out on the reality contract behind the contracts for the provision of services as a way of linking the Urban Development Company (EDU). The central question to be answered is: Why is it contracted for the provision of services in the Urban Development Company and not through a legal or regulatory relationship or an employment contract? However, this is an issue that, according to the related jurisprudence and the information obtained in my university practice, will lead us to conclude that it is impossible to find a legal solution, the explanation will be more in line with the political or economic field. The criticism that arises is that the contract for the provision of services does not grant the contractors the quality of public employees and does not generate employment ties or social benefits. Formally, it must have a fully defined contractual object, and be autonomous and independent. It is of an exceptional nature, and its functions must not be part of the "ordinary business" of the entity or which, being one of them, cannot be performed by the related personnel, or require specialized knowledge. However, in practice, the opposite occurs. Hence, the methodology used for this work will be the socio-legal with a case study.

Keywords: Labour law, Public administration, Human resources, Labour law, Practical work (learning method).

Introducción

El objetivo del siguiente trabajo de grado es el estudio de los contratos realidad en la Empresa de Desarrollo Urbano que encubren los contratos de prestación de servicios en los cuales una de las partes de la relación contractual es el Estado; así como las modalidades de selección, específicamente la contratación directa que es la de más usanza en la Empresa de Desarrollo Urbano –EDU-.

El enfoque teórico será netamente cualitativo, donde me guiaré por áreas o temas significativos tal como lo es el contrato de prestación de servicios, definiendo las preguntas más importantes y respondiéndolas, así como exponiendo los hechos generados en la EDU y su interpretación. Esto obedece al problema principal que es el tratamiento que se le da en la EDU al contrato de prestación de servicios, que reviste una gran importancia porque puede generar sobrecostos para la Entidad en procesos legales, vulneración de derechos laborales, e inseguridad jurídica para la Entidad y para los prestadores. La metodología de preferencia usada para redactar este trabajo es el estudio de caso en la EDU, esto obedece a que en esta entidad realicé mis prácticas universitarias y logré recolectar información para el desarrollo de este trabajo.

El trabajo se enfocará en describir el funcionamiento de estos contratos en la EDU y los fundamentos para declarar un contrato realidad en la estancia judicial, al estar encubriendo una verdadera relación laboral tras la figura de contratos de prestación de servicios y qué hace factible que esto suceda, según la jurisprudencia relacionada.

La Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín, sus trabajadores, empleados y contratistas.

La Empresa de Desarrollo Urbano – EDU – es una empresa industrial y comercial de Estado¹, cuya misión es “Transformar el hábitat mediante la formulación, diseño, ejecución, asesoría y consultoría de proyectos urbanísticos que aportan al desarrollo del territorio y al mejoramiento de la calidad de vida, trabajando en articulación con la gente.” (Empresa de Desarrollo Urbano, 2018)²

Para esta labor la EDU cuenta con empleados vinculados que se eligen por medio de contratación directa, es decir, no requiere adelantar proceso de selección por convocatoria pública; en esta entidad ningún puesto de trabajo se adquiere por carrera administrativa. Aquellos que se encuentran vinculados directamente con la Entidad, son en su totalidad trabajadores oficiales, a excepción de los empleos de libre nombramiento y remoción.

¹ Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características: a. Personería jurídica; b. Autonomía administrativa y financiera; c. Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución. El capital de las empresas industriales y comerciales del Estado podrá estar representado en cuotas o acciones de igual valor nominal. (Ley 489 de 1998, artículo 85)

² La entidad tiene antecedentes importantes, porque antes de ser Empresa de Desarrollo Urbano, fue la empresa comercial e industrial de orden municipal Parque San Antonio, creada para construir ese espacio público que hoy es referente para la ciudad. Luego se transformó en la Promotora Inmobiliaria de Medellín por el acuerdo Municipal No. 07 de 1996 con el objeto de desarrollar proyectos urbanísticos e inmobiliarios representativos en el espacio público y en zonas de renovación. Posteriormente, fue creada como Empresa de Desarrollo Urbano, entidad de orden municipal en el 2002, mediante el Decreto 158 de 2002 expedido por la Alcaldía de Medellín. (Empresa de Desarrollo Urbano, 2014)

Estos trabajadores oficiales son vinculados mediante un contrato de trabajo, permitiendo la posibilidad de discutir las condiciones laborales; sin embargo, en la EDU se tiene una minuta general para la contratación de vinculados donde dependiendo del cargo, se cambian los objetivos específicos, salario y el objeto del contrato, por lo demás el contrato es idéntico a los demás y no admite cambio.

La organización de la entidad se ve reflejada en: (...) Las personas que presten sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado, son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos. (Decreto 3135 de 1968, artículo 5)

Para contratar a su personal como trabajadores oficiales, usan perfiles que ya han sido creados por la misma entidad, que constan en su reglamento interno, el cual fue creado hace aproximadamente 2 años. Posteriormente, se verifican los requisitos de cumplimiento con cada perfil, cuya labor la hace aquel que funja como abogado de Gestión Humana. ¿Cómo lo hace? En compañía de la hoja de vida del aspirante y las correspondientes actas de grado, certificaciones laborales, entre otros documentos, los compara con el perfil para ver si se adecúa o no al cargo a ocupar.

Aquellos que son vinculados ostentan calidad de trabajadores oficiales en los términos dispuestos por el Decreto 1083 de 2015, bien por un tiempo determinado, por el tiempo que dure la realización de la obra o labor determinada o para realizar un trabajo ocasional, accidental o transitorio, según conste en su contrato de trabajo. No obstante, allí también opera el plazo de prórroga presuntivo de 6 meses, consagrado en su artículo 2.2.30.6.7:

El contrato celebrado por tiempo indefinido o sin fijación de término alguno, salvo estipulación en contrario, se entenderá prorrogado en las mismas condiciones, por períodos iguales, es decir, de seis en seis meses, por el solo hecho de continuar el trabajador prestando sus servicios al empleador, con su consentimiento, expreso o tácito, después de la expiración del plazo presuntivo. La prórroga a plazo fijo del contrato celebrado por tiempo determinado deberá constar por escrito; pero si extinguido el plazo inicialmente estipulado, el trabajador continuare prestando sus servicios al empleador, con su consentimiento, expreso o tácito, el contrato vencido se considerará, por ese solo hecho, prorrogado por tiempo indefinido, es decir, por períodos de seis meses. (Decreto 1083 de 2015, artículo 2.2.30.6.7)

En esta organización administrativa de la Empresa de Desarrollo Urbano, excepcionalmente, también existen empleos de libre nombramiento y remoción, que corresponderán al cargo del gerente y los subgerentes, quienes ostentan la calidad de empleados públicos, cuya vinculación se formaliza a través del acto administrativo de nombramiento y posesión, su relación laboral se encuentra establecida en el reglamento interno y la permanencia de los subgerentes depende directamente de la discrecionalidad del gerente. La Corte Constitucional en la Sentencia C-540 de 1998, así lo ha señalado:

(...) los empleos del Estado son de carrera y la excepción los de libre nombramiento y remoción. De otra parte, la Constitución prevé los empleos públicos de libre nombramiento y remoción, cuya situación es completamente distinta a los de carrera, pues para éstos la vinculación, permanencia y retiro de sus cargos depende de la voluntad del empleador, quien goza de cierta discrecionalidad para decidir libremente sobre estos asuntos, siempre que no incurra en arbitrariedad por desviación de poder. A diferencia de los empleos de carrera, en los de libre nombramiento y remoción el empleador tiene libertad para designar a personas que considera idóneas para la realización de ciertas funciones. Cuando no lo son, el Estado, que debe cumplir con sus fines de acuerdo con los principios de igualdad, moralidad,

eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (Art. 209 CP), autoriza al empleador para reemplazarlos por otras personas cuya capacidad, idoneidad y eficiencia se adecuen a los requerimientos institucionales. (Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 1998)

Así mismo, dentro de esta estructura administrativa, se incluyen el secretario general, el coordinador de control interno y el tesorero, quienes también son empleados públicos de libre nombramiento y remoción. Allí, el control interno se ciñe a los artículos 209 y 269 de la Constitución Política.

Por otra parte, es importante incluir el personal vinculado por medio de la contratación directa, cuya modalidad de selección se encuentra consagrada en la Ley 1150 de 2007 en el artículo 2, numeral 4, donde se indican los casos en que ésta procederá; entre los cuales, se destaca para este caso la contratación de personal conforme con el literal h. Según el cual, esta opera formalmente “Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales” (Ley 1150 de 2007, artículo 2)

A su vez, el Decreto 1082 de 2015, en el capítulo 2, de la sección 1. modalidades de selección, en particular dentro de la subsección 4 habla propiamente de la contratación directa en los contratos de prestación de servicios, donde dice que la Entidad debe señalar mediante acto administrativo la justificación para contratar bajo ésta modalidad, aduciendo: 1. La causal 2. El objeto del contrato, 3. El presupuesto para la contratación, 4. El lugar donde los interesados pueden consultar documentos y estudios previos. Estos elementos, se derivan de la siguiente disposición:

Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las

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

De estas normas, se deriva esta modalidad de selección que tiene la contratación Estatal, donde las Entidades del Estado pueden celebrar contratos con particulares o el mismo Estado, sin necesidad de convocatoria pública, con el fin de ahorrar en bienes y/o servicios.

Con fundamento en estas disposiciones, la EDU utiliza la contratación directa para los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión. En este orden, de conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano:

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad.

Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no

puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable. (Ley 80 de 1993, artículo 32)

En este sentido, las entidades pueden celebrar actos jurídicos bilaterales generadores de obligaciones considerados contratos estatales. El contrato de prestación de servicio hace parte de nuestras formas de contratación con el Estado, de gran usanza por la EDU.

Ahora bien, en la práctica: ¿Cómo se hace ésta contratación? No se verifica el perfil previsto por la Entidad (como sí se hace en vinculados); atiende a la necesidad de cada área y a la exigencia de perfil que tenga cada convenio.

El mayor “cliente” de la Empresa de Desarrollo Urbano es la Alcaldía de Medellín, por lo que para fines de contratos de prestación de servicios y para el desarrollo de las obras, la Alcaldía es la que pone los perfiles que requiere y el valor que están dispuestos a pagar por éstos en todo o en parte, esto debido a que también existen convenios compartidos, y debo reiterar que no siempre éstos convenios y/o requerimientos vienen de la Alcaldía de Medellín directamente, sino de Empresas Sociales del Estado, de Economía Mixta, entre otros con quienes se pueda llegar a contratar, pero la mayoría de contrataciones que tiene la EDU es en conjunto con la Alcaldía de Medellín y es ésta última quien pone las reglas del juego, elige los perfiles e indirectamente los prestadores, pues en múltiples ocasiones sugiere las personas para su contratación. Lo cual se ve reforzado con el hecho de que, quien nombra al gerente y a la junta directiva (conformada por 6 miembros) de la Empresa

de Desarrollo Urbano (que como dije anteriormente es de libre nombramiento y remoción) es el Alcalde de Medellín.

Mientras estuve en esta entidad escuché un adagio muchas veces “La EDU, es la excepción de la excepción” y así es, es un régimen muy específico que hace que sea muy difícil entenderlo y, mucho más, controlarlo. Esto se debe a que es una empresa industrial y comercial, que fue creada como entidad de orden municipal en el 2002, mediante el Decreto 158 de 2002 expedido por la Alcaldía de Medellín, donde en el artículo 2 se le dota de una amplia autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio para el desarrollo de sus proyectos urbanísticos e inmobiliarios que le facultan para celebrar sus convenios con diferentes entidades públicas y privadas. (Decreto 158 de 2020, artículo 2)

Así mismo, adicional a estas formas de contratación de la EDU se suma que ésta contrata con un *outsourcing* llamada “EMPLEAMOS S.A”, por medio de la cual se vinculan personas atendiendo a la figura de temporalidad, o de obra y labor. Es una tercerización del servicio, donde se hace un contrato de prestación de servicios donde EMPLEAMOS S.A se compromete a prestar un servicio ya sea cafetería, aseo, entre otros procesos propios de la entidad.

En la práctica este contrato funciona como afirma una vinculada³ que tuvo la supervisión del contrato de empleamos: “Por intermedio de un tercero que sería Empleamos, que se

³ Los nombres de las personas entrevistadas, que hacen parte del personal de la Empresa de Desarrollo Urbano, contratadas bajo la modalidad del contrato de prestación de servicios, contrato de trabajo o vinculación legal y reglamentaria que hicieron parte de esta investigación, fueron reservados para proteger

supone el directo empleador para contratar personas y de esta manera se evade las prestaciones sociales y vinculaciones.” (Anónima, entrevista telefónica, 10 de junio de 2020)

Luego, se critica esta forma de vinculación, que puede desnaturalizar la figura de la contratación directa, ya que, si bien es posible que las entidades públicas realicen contratos de externalización de funciones, ya que dichas funciones se consideran netamente operativas. No obstante, en cuanto a la tercerización e intermediación de funciones las mismas no se utilizan en el marco de la función pública actualmente, teniendo en cuenta que el acceso a la función pública se encuentra reglado y la contratación que se ejerce debe darse en el marco de la Ley 80 de 1993, por lo que no hay lugar a la utilización de las figuras de intermediación y tercerización.

Sin embargo, al haberse expedido el Decreto 583 de 2016, que se refiere a la tercerización laboral, donde antes se prohibía la tercerización de prestación de servicios a entidades públicas para el desarrollo de actividades permanentes, se le sobrepone la excepción de tener personal en actividades misionales en las entidades públicas que no estén contratadas directamente. También se refiere a “beneficiarios” y “proveedores” de naturaleza pública y privada con cualquier modalidad contractual, donde implícitamente se legaliza la tercerización.

su identificación. Todos ellos, dieron su consentimiento verbal y expreso para participar en este trabajo de grado.

No obstante, sea legal o no, teniendo en cuenta las implicaciones que tiene este Decreto o sin tenerlas en cuenta, es una figura que se lleva usando en la EDU desde su creación. Es más, dentro de los gastos fijos está la contratación con tercerizadoras que les facilite ampliar su planta de personal sin incurrir en los gastos de la contratación de vinculados.

Los Contratos de prestación de servicios desde la mirada de la práctica profesional en la EDU

Ahora bien, en cuanto a los contratos de prestación de servicios celebrados directamente por la Empresa de Desarrollo Urbano –EDU- todavía no representa un problema en cuanto a que no han sido demandados colectivamente, Sin embargo, tienen la semilla del problema adentro con la desnaturalización de los contratos de prestación de servicios y contratos laborales.

Sí existieron demandas que salieron beneficiosas para el trabajador al que se la ha dado la razón en cuanto a la desnaturalización de la relación laboral siendo escondida en un contrato de prestación de servicios; sin embargo, el verdadero problema yace en los que aún no han demandado, pero pueden hacerlo y salir victoriosos. Cuyo problema se visualiza a futuro.

Estos contratos de prestación de servicios son redactados por un solo técnico, perteneciente a la Subgerencia de Gestión Organizacional, ésta contratado en calidad de trabajador oficial donde recibe una remuneración mucho más alta que los otros técnicos de su misma categoría, que es correlativo a la carga laboral que posee. Pero es increíble que una sola

persona se encargue de todo un proceso de contratación de prestación de servicios, que es lo que permite que los contratos se degeneren, y no es culpa del técnico sino de la organización de la entidad.

En algunos contratos de prestación de servicios, se puede dilucidar errores mayúsculos que servirían como material probatorio dentro de un proceso. Un ejemplo claro sería que, dentro de las obligaciones del prestador, en un contrato de prestación de servicios, se finalice con la siguiente cláusula: *“y todas las demás tareas que disponga el jefe inmediato”*. Además, se tiene la insana costumbre de adicionar y ampliar los contratos de prestación de servicios seis, siete o más veces o suscribir múltiples contratos de prestación con un mismo prestador sin límite alguno.

Entre las tapas del proceso de contratación por prestación de servicios en la EDU, se destacan las siguientes:

1. Etapa precontractual: En donde es necesario reiterar que la EDU tiene su propio manual de contratación, al ser el cliente principal el Municipio de Medellín y algunas entidades en su mayoría descentralizadas, la contratación de la entidad nace por la necesidad de convenios interadministrativos suscrito entre la EDU y otra entidad; con base en el convenio nacen requerimientos específicos y en los cuales enmarcan la necesidad de contratar cierto tipo de profesionales para poder llevar a cabo cualquier proyecto que vaya a realizar el municipio. Una vez teniendo conocimiento de la necesidad de personal que

haya para llevar a cabo el proyecto, la Subgerencia de Planeación Estratégica que es aquella que maneja los convenios y proyectos, inicia el proceso de la etapa precontractual que consiste en la elaboración de documentos precontractuales, los cuales son:

La ficha técnica que es la que dice qué tipo de profesional requiere, la necesidad del convenio, el objeto a contratar, el plazo y valor, la destinación de los recursos, análisis de riesgos, actividades a desarrollar. A su vez, se procede a realizar la justificación en el sistema, para poder expedir el certificado de disponibilidad presupuestal y la validación previa de que ese profesional cumpla con el perfil requerido, ésta validación la realizan en la Subgerencia de Gestión Organizacional, la hacía yo, en calidad de practicante jurídica y normalmente la abogada de ésta subgerencia. Es de anotar que entre los papeles que se requieren para iniciar este proceso están: la hoja de vida del candidato, el formato de entrevista, la copia de la cédula, copia del RUT, antecedentes (fiscales, de procuraduría, contraloría, disciplinarios), diligenciamiento de hoja de vida de función pública, declaración de bienes y rentas, certificados académicos, certificados de afiliación a salud y pensión, los certificados de experiencia laboral, y con base en todo este recorrido se emite el certificado de idoneidad.

2. Etapa contractual: Esta se encuentra a cargo de la Subgerencia de Gestión Organizacional. Con base en la información de la etapa precontractual se empieza la etapa contractual, donde se verifica la declaración juramentada de inhabilidades e incompatibilidades ¿Cómo se hace? Se ponen los apellidos del candidato, y se genera una

lista con personas que tengan los mismos apellidos, para que tache en SÍ o NO tiene afinidad con esa persona.

Se emite el compromiso presupuestal, el técnico del área Julián Quintana realiza la minuta de acuerdo de confidencialidad, pacto de transparencia, y el contrato de prestación de servicios. El mismo técnico, solicita la expedición de la garantía única de cumplimiento (la póliza); luego, la profesional de seguridad y salud en el trabajo solicita un examen para medicina ocupacional y se afilia al profesional a la ARL correspondiente, y solicita el acta de inicio, una vez se cumpla con cada uno de los requisitos de legalización del proceso.

Por último, se procede a la elaboración del acta de inicio de actividades del contrato, nuevamente realizada por Julián, y a su vez realiza las debidas publicaciones en la página de Gestión Transparente para la Contraloría General de Medellín y el Sistema Electrónico para la Contratación Pública.

3. Etapa postcontractual: Dentro de la EDU, esta etapa también es conocida como etapa de ejecución se debe aclarar que es conocida de ésta manera únicamente dentro de la Entidad, puesto que significa que podemos encontrar todo lo que se enmarca dentro de la firma del acta de inicio del contrato y durante la ejecución del mismo. Así mismo, incluye los cambios de imputación presupuestal, *otrosí*, adiciones, ampliaciones, suspensiones, reanudaciones del contrato. A su vez también se tiene en cuenta el cierre financiero o constancia de ejecución del contrato.

Es en la etapa postcontractual donde podemos encontrar situaciones como las adiciones sin límite que hace la entidad con un mismo prestador; en cuyo caso, con el paso de los gerentes es una situación que según algunos empleados vinculados (los cuales no me permitieron publicar su nombre) ha empeorado con cada gerente, pues en un comienzo no se permitía adicionar o ampliar un contrato por un término menor a tres meses, mientras que en las dos últimas administraciones se han llegado a ver contratos de prestación de servicios por tres días, lo cual es una falla dentro de la organización con el mismo prestador, y con Julián Quintana, puesto que el proceso es el mismo para 1 día como para 1 año.

Al momento de analizar la viabilidad de efectuar contrataciones por prestaciones de servicios, la EDU debería establecer si el objeto contractual es de carácter permanente o transitorio y revisar exhaustivamente que no haga parte del giro ordinario de las labores propias de la entidad, o siendo parte de ellas no puedan ser realizadas por personal vinculado por carga de trabajo alto o por conocimientos especializados. Esto con el fin de no desnaturalizar esta modalidad de contratación; pues según lo destaca el Consejo de Estado:

La vinculación jurídica derivada del contrato de prestación de servicios es diferente de la que emana de la relación laboral de origen contractual con los trabajadores oficiales. En efecto, el de prestación se refiere a actividades relacionadas con la administración y funcionamiento de la entidad; el contratista es autónomo para ejecutar el contrato; no se causan prestaciones sociales y no responde disciplinariamente -Sentencia C-280/96-, mientras que el trabajador oficial, en su orden, labora en la construcción y sostenimiento de obras públicas o está vinculado a una empresa industrial o comercial del Estado; está, por esencia, subordinado a la administración; las prestaciones sociales le son consustanciales y responde disciplinariamente. (Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio Civil, Rad. 1344 de 2001)

Un contrato de prestación de servicios se permite cuando sean funciones que no pueden realizarse por personal de planta o requieran un conocimiento especializado; a su vez tiene un carácter excepcional y debe ser limitado en el tiempo, y no generarán una relación laboral ni prestaciones sociales.

La realidad de los contratos de prestación de servicio en la EDU

El artículo 53 de nuestra carta magna, consagra los principios orientadores de toda relación laboral donde se debe decir que la parte débil de la relación es el trabajador, y de todos los principios que allí yacen, el que resaltaré en ésta ocasión es el de ‘‘Primacía de realidad sobre las formas’’; ¿Cuál es la realidad? Para lo que nos compete, la realidad será la característica principal de toda relación laboral, la subordinación, y como ésta se encuentra ‘‘encubierta’’ en un contrato de prestación de servicios.

Ahora bien, según el artículo 1495 del Código Civil, el contrato ‘‘es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa.’’ Así mismo, el Código de Comercio en su artículo 864 lo define como ‘‘(...) un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial (...).’’ Es decir, que todo contrato es ley para las partes, independiente de su naturaleza jurídica; incluso los contratos de prestación de servicios, en el cual su esencia es la autonomía e independencia del contratista, por lo tanto, mientras subsistan estas características, el contrato no se degenera ni tendrá que regirse por las normas laborales.

Por consiguiente, para diferenciar las relaciones de naturaleza civil de las relaciones de orden laboral e identificar un contrato realidad, el Código Sustantivo del Trabajo estipuló en su artículo 23 los elementos esenciales de un contrato laboral, en los siguientes términos:

1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:
 - a. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo
 - b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y
 - c. Un salario como retribución del servicio.
2. Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen. (Código Sustantivo del Trabajo, artículo 23)

Así mismo, el artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo Modificado por el artículo 2o. de la Ley 50 de 1990. consagra la siguiente presunción: “Se presume que toda relación de trabajo personal está regida por un contrato de trabajo”. (Código Sustantivo del Trabajo, artículo 24)

No hay lugar a dudas, que existiendo estos tres elementos (prestación personal del servicio, remuneración y subordinación o dependencia) una vez identificados en el contrato de prestación de servicios, se convierte en realidad la presunción legal de que ese contratista o prestador, es un servidor público.

De lo anterior se deduce que el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En el contrato de prestación de

servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada (Corte Constitucional, Sentencia C 154 de 1997) Se entiende entonces la posición de las altas cortes, como a continuación se advierte por el Consejo de Estado:

“(...) se advierte que las entidades estatales no deben recurrir a la práctica de vincular personal bajo la modalidad de prestación de servicios para cumplir actividades permanentes propias de la administración – como la cumplida por el demandante- y de esta manera evitar el pago de prestaciones sociales y de aportes parafiscales, entre otros, pues con dicha conducta, como lo ha reiterado, tanto, esta Corporación como la Corte Constitucional” (Consejo de Estado en sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 799 de 2018)

La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de un contrato en razón de la experiencia o el conocimiento profesional o técnico, donde la autonomía del prestador juega un papel importante en este tipo de contratos, en el que el prestador goza de una independencia significativa en cuanto a modo y forma de realizar sus tareas. Así como atiende a una figura de temporalidad, puesto que nunca puede convertirse en una actividad ordinaria y permanente como suele suceder con algunos prestadores en la Empresa de Desarrollo Urbano –EDU-.

La Corte ha sido insistente en la **aplicación del principio de prevalencia de la realidad**, antes mencionada, al momento de resolver controversias que tienen que ver con relaciones laborales o legales y reglamentarias disfrazadas mediante contratos de prestación de servicios.

En la Sentencia C-171 de 2012, reiterada mediante Sentencia T- 761 de 2013, la Corte Constitucional se refirió a las diferencias esenciales que existen entre un contrato laboral y un contrato de prestación de servicios. En dicha oportunidad, expresamente afirmó que un contrato de prestación de servicios no puede usarse cuando en realidad se está llevando a cabo una relación laboral, y, por lo tanto, ejecutándose un contrato laboral. (Corte Constitucional, Sentencia T-761 de 2013)

Esto nos deja la duda de ¿Hasta qué punto se puede recontratar una persona por prestación de servicios o adicionar o ampliar su contrato, sin ser un contrato laboral? Para la Corte Constitucional además de la subordinación que puede confundirse con coordinación de funciones, el elemento esencial es la función permanente que para diferenciar entre relación laboral y de prestación de servicios, se sirve de cinco criterios:

1. Criterio funcional, que hace alusión a “la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública (artículo 121 de la Constitución)”;
- 2) Criterio de igualdad, cuando “las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral”;
- 3) Al criterio temporal o de habitualidad, si “las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual”;
- 4) Criterio de excepcionalidad, si “la tarea acordada corresponde a “actividades nuevas” y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta”;
- y 5) Criterio de continuidad, si “la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración. La relación existente es de tipo laboral. (Corte Constitucional, Sentencia T.287 de 2011)

Ahora bien, en el caso bajo estudio de la Empresa de Desarrollo Urbano –EDU- tiene múltiples falencias en su proceso de prestación de servicios, que al indagar con algunos de los abogados que se encuentran allí, para ellos estas circunstancias son inherentes a toda entidad pública y no propias de la EDU. No obstante, esta situación presenta una grave inseguridad jurídica, no solo para el prestador que desconoce su situación laboral o contractual, sino a su vez para la Entidad como tal.

Vale decir, en el caso se presenta el criterio de continuidad sostenido por la EDU, al suscribir múltiples contratos de prestación de servicios consecutivos con el mismo prestador, ampliando y adicionando los contratos de prestaciones de servicios.

Así mismo, existe la subordinación a sus jefes inmediatos, puesto que algunos prestadores cumplen el mismo horario de los vinculados, y además se llevaban parte del trabajo para sus hogares; incluso algunos de los subgerentes les llamaban la atención por sus “tardanzas” al momento de iniciar la jornada laboral en comparación con los horarios de los vinculados. Lo que nos lleva inherentemente a subrayar el criterio de igualdad entre vinculados y prestadores, cumpliendo las mismas funciones, en los mismos horarios y en múltiples ocasiones con el mismo nivel de estudios que el vinculado.

Una situación que generó discusión dentro de la entidad fue la propuesta de una de las abogadas de Gestión Humana y de la profesional de Seguridad y Salud en el trabajo, durante la gerencia de Jaime León en el 2019. En dicha propuesta se planteó a la Subgerente de Gestión Organizacional, que los prestadores de servicios no tuvieran un puesto de

trabajo dentro de las instalaciones como los vinculados, para escatimar en gastos y darle más independencia a la hora de desarrollar sus tareas. Ésta idea no fue aceptada por la administración de ese momento, por la inconformidad manifestada por algunos subgerentes (quienes me pidieron reservar sus puestos y nombres) al tener la necesidad de conservar a los prestadores de servicios cumpliendo su respectivo horario, y verificar la eficiencia de sus tareas continuamente.

La razón para contratar en la EDU por prestación de servicios obedece al presupuesto otorgado por el Estado a la misma, que según la anterior Subgerente de Gestión Organizacional, obedece al no poder costear una verdadera relación laboral con todo lo que ésta conlleva, (prestaciones sociales, aportes parafiscales); cuya continuidad de los contratos obedece a razones políticas y al aprecio de los directivos y el personal en general por un prestador en específico, haciendo que el contrato se adicione y amplíe cada vez más, hasta volverse una función permanente y dejar en una gran inseguridad jurídica a la entidad.

El proceso que la Entidad surte frente a los contratos de prestación de servicios está en cabeza de una sola persona, Julián Quintana, con la que tuve la oportunidad de trabajar y conversar, desde la etapa precontractual, contractual y la pos contractual. Este proceso en comienzo era llevadero, pero con el transcurrir del tiempo ha aumentado la demanda de prestadores de servicios y en un solo día pueden llegar cien solicitudes de ampliación o adición de diferentes contratos de prestación de servicios, alimentados por diferentes

rubros y convenios, por lo que llevar la trazabilidad de éste proceso queda en hombros únicamente de él.

Durante mi estancia en la Empresa de Desarrollo Urbano –EDU- pasé por dos administraciones distintas, la de Federico Gutiérrez cuyo gerente para la Empresa fue Jaime León Bermúdez Mesa y el actual alcalde Daniel Quintero Calle, cuyo gerente para la Empresa es Wilder Wiler Echavarría Arango, y no creo que ninguna de éstas administraciones haya sido las únicas responsables del colapso inminente que se avecina en cuanto a la prestación de servicios, ya que esta situación es producto de un trabajo de años. Antes, los contratos de prestación de servicios de la Empresa de Desarrollo Urbano –EDU- se suscribían por plazos mínimo de tres meses, ahora se hacen por 15 días, 10 días o se ha llegado a ver contratos por 3 días, lo que genera un costo más alto en el proceso.

Actualmente la Empresa de Desarrollo Urbano para el mes de junio de 2020, tiene doscientos cincuenta y cinco (255) contratistas activos, como consta en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop), ésta información se compagina con la proporcionada por la Empresa de Desarrollo Urbano.

Es de anotar como un “salvamento” para la entidad, que en el caso de declararse un contrato realidad con el restablecimiento de derechos, en ningún caso puede volverse un trabajador oficial y tener calidad de vinculado, debido a que para esto debería de cumplir con el perfil de vinculado y debe estar abierta la vacante.

(...) o podría ordenarse que la situación del contratista volviera al estado de cosas propio de un empleado público porque jamás ha ostentado dicha condición, en cambio, la Sala ha reconocido

que una vez acreditados los elementos propios de la relación laboral, surge el derecho al reconocimiento y pago. (Consejo de Estado, Sentencia 00020 de 2016)

Intenté comunicarme con la secretaría general de la Empresa de Desarrollo Urbano –EDU- donde normalmente se encargan de las demandas en que esté implicada la entidad, pero no fue posible al tener reserva de estos procesos por parte de la Entidad. Sin embargo, consulté en la rama judicial y encontré 38 resultados de procesos judiciales de carácter laboral donde el demandado es la Empresa de Desarrollo Urbano –EDU-, de los cuales 8 son procesos declarativos en contratos de prestación de servicios entre el 2012, y el 2015, aún se encuentran en curso y en uno de ellos se desistió de la demanda y fue archivado. (Consulta de procesos rama judicial, 2020)

Alternativas frente al contrato de Prestación de Servicios.

Una posible salida a este problema obedece a una cuestión política, se debe poner en una balanza la inseguridad jurídica que se genera con los contratos de prestación de servicios suscritos por tiempos indeterminados y realizados de forma irregular, que podrían generar costos muy altos en caso de una demanda colectiva o el ya existente hecho de la vulneración del derecho fundamental al trabajo, y de la otra parte, el ahorro que tiene la entidad al tener como método de contratación preferente a la prestación de servicios, y con esto evitar el pago de primas, vacaciones, beneficios brindados por la entidad, salud, entre otros gastos propios de una relación laboral.

Una vez se haya hecho la balanza, se pueden ver alternativas más amigables pero que siempre van a generar un riesgo, como la figura de temporalidad o supernumerarios en las entidades: Los empleos temporales encuentran su origen en la Ley 909 de 2004, es una novedad y, por tanto, es una nueva modalidad de vinculación a la función pública, que sólo puede originarse en las siguientes circunstancias: para cumplir funciones que no realiza el personal de planta, porque no forman parte de las actividades permanentes de la entidad, para desarrollar programas o proyectos de duración determinada, para suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo siempre y cuando esté originada en hechos excepcionales, y para desarrollar labores de Consultoría y Asesoría Institucional, de duración total no superior a 12 meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución. A su vez, la misma norma, en sus numerales 2º y 3º, determina que debe justificarse la creación de estos cargos con motivaciones técnicas en cada caso e igualmente existir la apropiación y disponibilidad presupuestal para cubrir el pago de salarios y prestaciones sociales. El ingreso a estos empleos, se efectuará con base en las listas de elegibles vigentes para proveer cargos de carácter permanente y, si ello no es posible, se realizará un proceso de evaluación de las capacidades y competencia de los candidatos. Esta es una excelente alternativa, al no vulnerar los derechos laborales, ni disfrazar relaciones laborales como prestadores sociales y darle una figura de temporalidad que exime de gastos al momento de la liquidación al empleador, en este caso, la EDU. A su vez, genera la certeza que no se podrá adicionar o ampliar este contrato, pues nuevamente se desnaturalizaría, y debe obedecer a su carácter de temporalidad.

La figura del supernumerario no es equivalente a la consagración legal de los empleos temporales, en cuanto la primera regulación supone, la vacancia temporal de un empleo público por licencia o vacaciones, o la existencia de actividades de carácter transitorio, mientras que los empleos temporales apuntan a facilitarle a la administración el cumplimiento de funciones que no puede ejecutar el personal de planta, desarrollar proyectos de duración determinada, suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, y desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración no mayor a doce meses, relacionada con el objeto y naturaleza de la institución.

Los supernumerarios y empleados temporales, son contrataciones rápidas con resultados inmediatos, y se deja abierta la posibilidad de ser contratados formalmente (en calidad de vinculados), así mismo, pueden poseer mayor experticia en su sector.

A su vez los contratos por obra o labor, tienen su génesis en el artículo 45 del Código Sustantivo del Trabajo que establece que el contrato de trabajo puede celebrarse por tiempo determinado, por el tiempo que dure la realización de una obra o labor determinada, por un tiempo indefinido o para ejecutar un trabajo ocasional, accidental o transitorio. (Código Sustantivo del Trabajo, artículo 45).

Es aquí donde se establece la viabilidad de la vinculación por el tiempo que dure la realización de una obra o labor determinada, siendo el elemento diferenciador de esta modalidad contractual, la ausencia de voluntad de las partes para establecer un tiempo específico para la duración del contrato. En este tipo de contrato no hay lugar a preavisos como en otras modalidades contractuales, debido a que la terminación del contrato estará

dada por la finalización de la obra que haya sido válidamente pactada entre las partes. Bajo esta modalidad contractual no es posible con posterioridad a la celebración del contrato, cambiar su objeto, adicionarlo ni prorrogarlo, por cuanto se desnaturalizaría el mismo. Una de las principales dudas que surgen al momento de contratar por obra o labor, es cuando existan varias y distintas obras sucesivas que puede ejecutar para un mismo empleador, y se tiene la falsa creencia que la simple multiplicidad de vinculaciones puede degenerar en vínculo laboral diferente, pero el éxito de este contrato es la independencia de cada uno de los contratos celebrados.

Por último, se puede considerar la ampliación de la planta o la contratación de personas vulnerables con capacidades diferentes para conseguir con esto, alivios tributarios que pueden reducir los costos fiscales. Sin embargo, se advierte que, en lugar de aplicar las alternativas anteriores, lo que se tiene ahora es el resultado de muchas administraciones que han sido poco rigurosas con el tema de contratación por prestación de servicios, pues lo han visto como un tema nimio y que carece de importancia.

Conclusiones

El problema del contrato realidad detrás del contrato de prestación de servicios en entidades públicas, no se puede decir que ha sido un tema inexplorado, puesto que las Cortes se han manifestado en múltiples ocasiones en sentencias, así como lo han hecho tribunales administrativos y el Consejo de Estado en su mayoría con favorabilidad para el trabajador.

Sin embargo, ha sido un tema que para los directivos de la EDU no ha revestido la importancia que merece, generando la posibilidad de que un juzgado declare un contrato realidad y junto con esto las prestaciones o indexaciones que haya a lugar, generando un sobrecosto para la entidad.

En el transcurso de este trabajo expliqué la definición del contrato de prestación de servicio dada por la jurisprudencia, y las características necesarias para que se pueda configurar una verdadera relación laboral. Esta situación recae en los hombros del gerente y la junta directiva, quienes son responsables de la entidad y deben saber si están incurriendo o no en una falencia con éste tipo de contrato y disfrazando una relación laboral para ahorrarse los costos que conllevaría en Colombia un trabajador.

En suma, es de conocimiento que ésta situación es atentatoria de los principios establecidos en la Constitución Política de Colombia en su artículo 53, donde a los prestadores se les violaría las condiciones laborales dignas y justas a que tienen derecho.

Referencias

Normas jurídicas.

Colombia. Alcaldía de Medellín. Decreto 158 (2002). Por medio del cual se modifican los estatutos de la Promotora Inmobiliaria de Medellín y se cambia su denominación.

Colombia. Congreso de la República. Ley 80 (1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Colombia. Congreso de la República. Ley 489 (1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Colombia. Congreso de la República. Ley 1150 (2007). Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 3135 (1968). Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado, y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales.

Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Decreto 1082 (2015). Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.

Sentencias.

Consejo de Estado en Sala de Consulta y Servicio Civil (2001). Bogotá. Radicado 1.344 del 10 de mayo de 2001. Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce.

Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección B, (2016). Bogotá. Sentencia 00020 de 2016. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección B, (2018). Bogotá. Sentencia 799 de 2018. Consejero ponente: Alejandro Linares Cantillo.

Corte Constitucional (1997). Bogotá D.C. Sentencia C-154 de 1997. Magistrado ponente: Hernando Herrera Vergara.

Corte Constitucional (1998). Bogotá D.C. Sentencia C-540 de 1998. Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional (2011). Bogotá D.C. Sentencia T-287 de 2011. Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Páginas web.

Código Sustantivo del Trabajo, artículo 23 (2019). Recuperado el 7 de mayo de 2020, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo.html

Código Sustantivo del Trabajo, artículo 24 (2019). Recuperado el 7 de mayo de 2020, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo.html

Código Sustantivo del Trabajo, artículo 45 (2019). Recuperado el 7 de mayo de 2020, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo.html

Empresa de Desarrollo Urbano (2014). Sobre nosotros. Recuperado el 8 de junio de 2020. <http://www.edu.gov.co/edu/nosotros>

Rama Judicial. Consulta de procesos rama judicial. Recuperado el 8 de junio de 2020. <https://www.ramajudicial.gov.co/>

Entrevistas.

Sánchez, M. (2 de mayo de 2020), Julián Quintana, técnico jurídico. Formato escrito.

Sánchez, M. (10 de junio de 2020), Anónimo, abogado. Formato auditivo.

Sánchez, M. (15 de junio de 2020), Anónimo, abogada. Formato auditivo.

Práctica jurídica.

Sánchez, M. (7 de noviembre de 2019 – 15 de mayo de 2020). Práctica profesional en la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín.