COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/154/97

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/154/97
Expediente	—
Fecha	1997-03-19
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr HERNANDO HERRERA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Contratacion Administrativa
- Contrato De Prestacion De Servicios
- Contrato De Trabajo Y Contrato De Prestacion De Servicios
- /Contrato De Prestacion De Servicios
- Igualdad En Contrato De Prestacion De Servicios
- Principio De Primacia De Realidad Sobre Formalidades Establecidas Por Sujetos De Relaciones Laborales

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Autonomía de la voluntad que tiene la administración para contratar, es necesario precisar que como función administrativa que ejerce, constituye una función reglada, lo que significa que debe someterse estrictamente a las

Texto completo

C-154-97 Sentencia C-154/97 Sentencia C-154/97 ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA -Finalidad La legislación en materia contractual pretende armonizar las exigencias de la dinámica propia del funcionamiento del Estado en su nueva concepción, con los instrumentos legales apropiados para el mismo, partiendo de parámetros generales para su interpretación y aplicación en la contratación estatal, sustancialmente diversos del régimen contractual anterior.

CONTRATACION ADMINISTRATIVA -Función reglada Dentro de la autonomía de la voluntad que tiene la administración para contratar, es necesario precisar que como función administrativa que ejerce, constituye una función reglada, lo que significa que debe someterse estrictamente a las estipulaciones legales sobre el particular, para la búsqueda del logro de las finalidades estatales mencionadas. Por consiguiente, el grado de autonomía que tiene la autoridad administrativa se ve ostensiblemente limitado frente a las reglas del derecho público, en materia de contratación. Así, la decisión de contratar o de no hacerlo no es una opción absolutamente libre sino que depende de las necesidades del servicio; de igual modo, la decisión de con quién se contrata debe corrresponder a un proceso de selección objetiva del contratista, en todos los eventos previstos en la ley ; y tampoco pueden comprender el ejercicio de funciones públicas de carácter permanente, de manera que, la relación jurídica con quien se contrata es totalmente distinta a la que surge de la prestación de servicios derivada de la relación laboral y de los elementos propios del contrato de trabajo. Las estipulaciones sobre el precio, el plazo y las condiciones generales del contrato no pueden pactarse en

forma caprichosa ya que deben ajustarse a la naturaleza y finalidad del contrato y a las que resulten más convenientes para la entidad estatal.

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS -Características El contrato de prestación de servicios se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características: a.

La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales. b .

La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. Por último, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.

CONTRATO DE TRABAJO Y CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS -Diferencias El contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. 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 cambio, 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. Sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS -Contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales /CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS -Pago de prestaciones sociales en caso de subordinación El elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales ; a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente. Así las cosas, la entidad no está facultada para exigir subordinación o dependencia al contratista ni algo distinto del cumplimiento de los términos del contrato, ni pretender el pago de un salario como contraprestación de los servicios derivados del contrato de trabajo, sino, más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo.

IGUALDAD EN CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS -Situaciones fácticas diversas En el caso bajo estudio la pretendida vulneración al derecho fundamental a la igualdad no tiene cabida por cuanto no pueden predicarse condiciones desiguales en situaciones fácticas diversas entre sujetos que han prestado servicios en forma evidente y

diferente a la administración pública, unos a través de una relación contractual y otros mediante una relación laboral de origen contractual, legal o reglamentario. La misma naturaleza, características y elementos esenciales del vínculo que los une a la administración pública, determina que la regulación legal sea diametralmente opuesta, dadas las situaciones fácticas diversas en que unos y otros se desempeñan, en cuanto a las finalidades, obligaciones, y responsabilidades que cumplen. La restricción demandada hace prevalecer el respeto al derecho a la igualdad en tanto que sólo autoriza la contratación por prestación de servicios de personas naturales cuando las actividades de administración o funcionamiento de la entidad "no puedan celebrarse con personal de planta", precisamente para evitar que al mismo tiempo personal de planta y contratistas realicen idénticas labores en igualdad de condiciones pero con tratamientos laborales distintos, en desmedro de los contratistas.

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

PRINCIPIO DE PRIMACIA DE REALIDAD SOBRE FORMALIDADES ESTABLECIDAS POR SUJETOS DE RELACIONES LABORALES -Contratista convertido en trabajador El principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales tiene plena operancia en el asunto, en los casos en que se haya optado por los contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de manera que, configurada esa relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación que haya adoptado el vínculo que la encuadra, desde el punto de vista formal.

De resultar vulnerados con esos comportamientos derechos de los particulares, se estará frente a un litigio ordinario cuya resolución corresponderá a la jurisdicción competente con la debida protección y prevalencia de los derechos y garantías más favorables del "contratista convertido en trabajador"

en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales. Referencia :

Expediente D-1430 Norma acusada: Numeral 3o. -parcial- del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 "por la cual se dicta el Estatuto de Contratación Administrativa".

Actores: Norberto Ríos Navarro, Tulio Elí Chinchilla Herrera, Alberto León Gómez Zuluaga, Carlos Alberto Ballesteros Barón y Germán Enrique Reyes Forero.

Magistrado Ponente: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA Santafé de Bogotá D.C., diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997). I. ANTECEDENTES Los ciudadanos Norberto Ríos Navarro, Tulio Elí Chinchilla Herrera, Alberto León Gómez Zuluaga, Carlos Alberto Ballesteros Barón y Germán Enrique Reyes Forero , en ejercicio del derecho consagrado en el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Política, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 3o.

-parcial- del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 "por la cual se dicta el Estatuto de Contratación Administrativa". Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó fijar en lista el negocio en la Secretaría General, por el término de diez (10) días, para efectos de asegurar la intervención ciudadana, enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación con el fin de que rindiera el concepto de rigor, y comunicar sobre la iniciación del proceso al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, al Presidente del Congreso de la República y a los Ministros de Justicia y del Derecho y del Interior para que, si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada.

Cumplidos todos los trámites y requisitos previstos en la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1991, esta Corporación procede a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA Se transcribe a continuación el texto de la norma acusada conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.094 del jueves veintiocho (28) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993); se subraya lo acusado:

"LEY 80 DE 1993 (octubre 28) por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública EL CONGRESO DE COLOMBIA, DECRETA:

(...) III. DEL CONTRATO ESTATAL ARTICULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

(...) 3o. Contrato de prestación 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 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.”.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA A juicio de los actores la norma demandada, en las expresiones que se señalan, vulnera el preámbulo y los artículos 1, 2,13, 25, 53, 93, 94, 122, 123, 125 y 366 de la Constitución Política, así como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y los Convenios 87, 98, 100 y 111 de la O.I.T.

Según su criterio, se desconoce el derecho a la igualdad (C.P., art.13), ya que se “permite, motiva e induce” a la administración pública a contratar por prestación de servicios a personas para que desarrollen las mismas actividades o funciones públicas que desempeñan trabajadores oficiales y empleados públicos, vinculados a las plantas de cargos de las entidades contratantes, con las mismas obligaciones y deberes que aquellos, dando origen a una relación que en la práctica tiene carácter laboral por la subordinación y dependencia con que se realiza, con lo cual se genera un trato desigual y discriminatorio entre contratistas y servidores públicos, en materia de garantías y derechos laborales, a pesar de que la base fáctica entre todos es idéntica.

En su concepto, al operar en forma independiente las condiciones que establece el numeral 3o. del artículo 32 para contratar personas naturales -que las actividades a contratar no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados- se ha habilitado a las entidades estatales a imponer una práctica común de contratación para efectuar cualquier clase de funciones, una vez se agoten las posibilidades de la planta de cargos, desnaturalizándose así la esencia y finalidades de la relación jurídica contractual del contrato de prestación de servicios.

Apoyados en conceptos doctrinales y jurisprudenciales los demandantes manifiestan que una de las características esenciales de esos contratos es la plena autonomía, la cual justifica el trato diferenciado entre contratistas y trabajadores, pero que la preceptiva acusada desconoce al permitir que todo tipo de servicios sean contratables por esa vía sin que dicho elemento se presente.

Los actores, además, plantean una violación del artículo 25 constitucional que consagra el derecho al trabajo y en consecuencia el artículo 53 de la Carta, cuando la disposición acusada establece, expresamente, que en ningún caso los contratos de prestación de servicios generan relación laboral ni prestaciones sociales, desconociendo el principio de primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo, ya que a manera de una presunción de iure se descarta la posibilidad de que el contratista reclame judicialmente la declaratoria de la existencia de una relación laboral, así como los principios de irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales y de estabilidad en el empleo, dada la temporalidad de los mismos.

Consideran, igualmente, que varios de los principios constitucionales de la función pública se transgreden vulnerándose así los artículos 122, 123 y 125 de la Carta, por cuanto se induce a que las actividades que ordinariamente corresponden a un empleo público se lleven a cabo por personas carentes de toda investidura pública, sin la calidad de servidores públicos, sin funciones detalladas y sin acceso al servicio público por medio de la carrera administrativa, sino por el contrario generalizándose la potestad del libre nombramiento para esas vinculaciones.

También, indican que con la discriminación aludida se desconoce la vigencia de los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados y que hacen parte de la legislación interna, transgrediendo los artículos 93 y 53 de la Carta. Con esa vulneración, resultan infringidas diversas disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 aprobado mediante la ley 74 de 1968, y en los Convenios 87, 98, 100 y 111 de la O.I.T. aprobados a través de las leyes 26 y 27 de 1976, 54 de 1962 y 22 de 1967, respectivamente.

Por último, establecen que la preceptiva acusada viola el principio fundamental del Estado Social de Derecho (C.P., art.1), contraría los fines esenciales que consagran los artículos 2 y 366 de la Carta y resultan incompatibles con los valores de justicia, igualdad, orden social justo y dignidad humana proclamados en el preámbulo y en el mismo artículo 1o. de la Constitución Política.

IV. INTERVENCIONES Según informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional del veintitrés (23) de septiembre del año en curso, dentro del término de fijación en lista, fueron presentados los siguientes escritos:

1. Coadyuvancia ciudadana. El ciudadano Alvaro Restrepo Ceballos sostiene, en términos generales, los argumentos básicos enunciados por los demandantes y adiciona a estos el hecho de que el contrato de prestación de servicios constituye una figura atípica que no se acomoda a los principios del derecho administrativo señalados por la Ley 80 de 1993, tales como, el equilibrio de la ecuación económica, la interpretación unilateral, la caducidad administrativa, la transparencia, la economía y responsabilidad.

Según su criterio, al negarse la posibilidad de que esos contratos puedan generar una relación laboral, cuando en la práctica es frecuente, se desconocen los principios de superior jerarquía consagrados en el artículo 53 de la Carta Política, y enunciados por los demandantes, por cuanto sería ignorar la presencia de un "paralelismo nocivo"

en las plantas de cargos de las entidades estatales para contratar los mismos servicios y funciones que cumplen trabajadores oficiales y empleados públicos, negando a los contratistas, por la ritualidad de la forma contractual, los derechos laborales que surgen de una verdadera relación laboral que se configura con la respectiva entidad violando, así, su derecho a la igualdad.

Finalmente y con sustento en sus apreciaciones solicita a la Corte declarar inexequible no sólo los fragmentos del numeral 3o. del artículo 32 acusado, sino la totalidad del mismo con miras a integrar la proposición jurídica completa.

2. Autoridades públicas. 2.1. Ministerio de Justicia y del Derecho: Por su parte el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de apoderado, presentó escrito justificando la exequibilidad del numeral 3o. del artículo 32, en lo acusado, al considerar que dicha norma en sí misma no es inconstitucional pues está concebida para satisfacer necesidades de la administración que no pueden ser cumplidas mediante relaciones laborales. Además, precisa que los demandantes sólo impugnan la norma en lo s "eventos en que la Administración desnaturalice el contrato de prestación de servicios, pero no en el desarrollo normal del mismo", lo cual no la convierte en inconstitucional; lo que, entonces, se presenta -en su sentir- es una violación al régimen legal de los servidores públicos subsanable por la vía de la jurisdicción contencioso administrativa.

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

Lo anterior, en la medida en que prestan un servicio de manera independiente y autónoma frente a la dependencia de los servidores públicos ; sujetos a lo dispuesto en el acuerdo de voluntades, con carácter subsidiario para la administración y sin la configuración de una relación laboral por la falta de la subordinación; por lo tanto, no observa violación de las normas constitucionales indicadas en la demanda por los actores, ya que los verdaderos contratos de prestación de servicios -no los desnaturalizados- no generan relación laboral, de manera que los contratistas no se convierten en trabajadores y por ende no pueden gozar de sus prerrogativas.

Por último, en caso de que la Corte no acoja estos argumentos, solicita a la Corporación proferir una declaratoria de constitucionalidad condicionada al hecho de que, en aquellos casos en que por cualquier eventual abuso de formas jurídicas el contrato de prestación de servicios deviniere en contrato de trabajo, se respeten cabalmente los derechos del trabajador.

2.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en el proceso para defender la constitucionalidad de los apartes de la disposición demandada, considerando que el fundamento expuesto por los accionantes desvirtúa por sí mismo el cargo formulado, ya que no se está controvirtiendo la disposición jurídica sino la eventual aplicación del contrato de prestación de servicios, lo cual escapa al control de un proceso constitucional.

Estima, así mismo, que los cargos basados en la violación al principio a la igualdad, al derecho al trabajo, a los principios mínimos del mismo señalados por los actores y a los de la función pública no están llamados a prosperar, dado que se observan relaciones jurídicas totalmente distintas; en la relación laboral prima la subordinación o dependencia no así en la contractual que goza de autonomía;

tampoco existe una identidad de funciones, por cuanto las que se prestan en los contratos, aún cuando se relacionan con el objeto de la entidad respectiva, carecen del carácter esencial y son temporales, en cambio las ejercidas por empleados públicos y trabajadores oficiales son de carácter esencial y permanente. A-demás, insiste, en que la excepcionalidad y residualidad del contrato de prestación de servicios justifican, con todo lo anterior, que los derechos de uno y otro sean distintos.

Por otra parte, afirma que la autonomía de esos contratos no se niega en la disposición acusada ; por el contrario, la misma justifica la inexistencia de una relación laboral y de prestaciones sociales, pero -aclara- que en el caso en que no

se verifique en la práctica un contrato de prestación de servicios, sino más bien una relación laboral, el contratista dispone de la jurisdicción contencioso administrativa para demandar por la vía judicial la declaración de existencia de dicha relación y de los derechos que de ella se deriven.

2.3. Ministerio del Interior. El Ministerio del Interior a través de apoderado presentó escrito solicitando a la Corte declarar exequible la norma acusada en razón a que lo allí dispuesto no vulnera, en modo alguno, los principios de justicia, igualdad, orden social justo y dignidad humana como pretenden demostrar los actores y recomienda, en consecuencia, declarar exequible la totalidad del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Controvirtiendo a los demandantes, expone que el contrato de prestación de servicios representa una forma de contratación de carácter excepcional que generalmente no obliga al cumplimiento de jornadas ordinarias de trabajo ; no permite que se paguen en la remuneración prestaciones sociales, es decir, que no hay sobre el contratista manera de ejercer mando, pues éste detenta autonomía técnica, profesional o científica para ejecutar su labor, por lo cual no encaja dentro de los contratos de trabajo, más aún cuando en la misma norma acusada se señala que se realizarán por el término estrictamente necesario. Es más, agrega que el contrato de prestación de servicios le imprime a la administración agilidad en la prestación del servicio público cuando el personal de planta vinculado a las entidades no está en capacidad de realizar ciertas actividades indispensables para el servicio.

La norma acusada -en su parecer- en modo alguno cercena el derecho al trabajo, de una parte, porque estos contratos son el fruto de un acuerdo de voluntades, con el lleno de los requisitos legales y, de otra, ya que al exigir ciertas calidades de parte del contratista se entiende que no pueden celebrarse con todas las personas del común ; por todo esto tampoco desconoce los convenios internacionales citados por los actores en la demanda ni los artículos 53, 93 y 94 de la Carta Fundamental.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION Mediante oficio No. 1118 del veintiuno (21) de octubre del año en curso, el señor Procurador General de la Nación (E) solicita a esta Corporación declarar exequible, en lo demandado, el numeral 3o.del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer término, expresa que en la relación laboral debe regir el principio de legalidad como garantía de los derechos y deberes de las partes y que, de igual modo, el ejercicio de funciones por los servidores se hará según la Constitución, las leyes y el reglamento.

Seguidamente, señala que el servicio personal, la continuada subordinación y el pago de una remuneración, como características del contrato de trabajo, no se aprecian en el de prestación de servicios, el cual puede realizarse por personas naturales o jurídicas para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, cuando éstas no puedan ejercerse o cumplirse con personal de planta. Lo anterior, le permite concluir que el contrato de prestación de servicios no tiene la calidad de empleo en cuanto no reconoce al contratista la calidad de servidor y sus funciones no están señaladas en la Constitución, la ley o el reglamento, sino que surgen de un acuerdo de voluntades.

Reiterando lo expresado por esta Corporación en la sentencia C-056 de 1993, el Procurador estima que el Estatuto del Trabajo, a que hace referencia el artículo 53 superior, cobija sólo aquellas relaciones jurídicas en las cuales una persona presta un servicio bajo la continuada subordinación y dependencia de otra, elementos que por no presentarse en el contrato de prestación de servicios, lo ubican fuera de la órbita de su tutela.

Para terminar, considera que en la relación contractual el contratista goza de un amplio nivel de autonomía, protegida a través de los principios generales de los negocios jurídicos que propenden por el mantenimiento del equilibrio contractual. De esta manera, no advierte violación de las disposiciones de la Constitución que protegen el derecho laboral, en virtud a que éstas últimas tienen un campo de acción distinto de aquél en el que se desenvuelve el contrato de

prestación de servicios; pero -aclara- que si en la práctica se presenta un abuso de ese contrato que lo desnaturalice y convierta en un contrato de trabajo, el afectado podrá impugnar su validez jurídica ante la jurisdicción competente, sin que ello signifique la inexequibilidad de la figura contractual.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL 1. Competencia. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, por tratarse de una norma que hace parte de una ley expedida por el Congreso de la República.

2. Precisiones constitucionales en materia de contratación estatal. Para el cabal cumplimiento de los fines esenciales del Estado, la función pública al servicio de los intereses generales ejerce sus actividades a través de personas vinculadas al mismo en calidad de servidores públicos, quienes bajo la modalidad de empleados públicos o de trabajadores oficiales prestan sus servicios en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento (C.P., arts. 122 y 123). Es así como, la regulación que el Legislador ordinario haga de la función pública deberá contener las reglas mínimas y la forma con base en las cuales aquella tendrá que desarrollarse (C.P., art.150-23), así como el régimen de responsabilidades que de allí se derive y la manera de hacerlo efectivo (C.P., art.124), circunstancias todas que consagran una garantía para el ciudadano, como expresión del Estado Social de Derecho.

Adicionalmente, la estructura de la administración pública se complementa con la exigencia de que todo empleo público remunerado debe estar contemplado en la respectiva planta de personal y sus emolumentos previstos en el presupuesto de la correspondiente entidad (C.P., art.122 y 189-14). Por consiguiente, resulta clara para la Corte la prohibición constitucional según la cual ”No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento...”. (C.P., arts. 122 y 189), sin que sea dable asignar la función pública permanente que debe ejercer el empleado público, a los trabajadores oficiales que desarrollen actividades temporales, pues ello daría lugar a la respectiva responsabilidad disciplinaria por parte de la autoridad administrativa (C.P., art. 6).

La racionalización de la función pública configura, además, una seguridad para quien presta el servicio público en cuanto el ingreso, permanencia y ascenso deben provenir del cumplimiento de los requisitos y las condiciones que para el efecto fije la ley, basados en los méritos y calidades de los aspirantes, según lo que establezca el sistema de carrera, con las excepciones constitucionales y legales (C.P., art.125).

Dentro de la misma finalidad, el Estado cuenta con instrumentos apropiados para alcanzar esos fines a través del ejercicio de la autonomía para contratar que detenta. De esta forma, los contratos de la administración pública no constituyen por sí mismos una finalidad sino que representan un medio para “...la adquisición de bienes y servicios tendientes a lograr los fines del Estado en forma legal, armónica y eficaz...” .

[1] Esa facultad de contratación por parte del Estado se desarrolla dentro de un marco legal asignado al Congreso de la República para la expedición del estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional (C.P., art.150, inciso final), normatividad que subordina la actuación de las entidades estatales y en consecuencia la de sus servidores públicos en la ejecución de todas las etapas contractuales. Adicionalmente, tales funciones, como actividad estatal que son, tienden a lograr la obtención de resultados positivos bajo estricta sujeción, tanto para su regulación y realización, a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que gobiernan la función administrativa en general.

Como instrumento contractual que facilita la consecución de los fines estatales, en el entendido de que la contratación es uno de los recursos más importantes para alcanzarlos, el Legislador ordinario expidió el nuevo Estatuto General de Contratación Administrativa contenido en la Ley 80 de 1993, objeto de reglamentación gubernamental.

Esa legislación en materia contractual pretende armonizar las exigencias de la dinámica propia del funcionamiento del Estado en su nueva concepción, con los instrumentos legales apropiados para el mismo, partiendo de parámetros generales para su interpretación y aplicación en la contratación estatal, sustancialmente diversos del régimen contractual anterior (Decreto-Ley 222 de 1983 y demás normas complementarias), de los cuales se destacan: la incorporación, en forma general, de la legislación privada para la regulación de los convenios y acuerdos de origen estatal, el reconocimiento y prevalencia de la autonomía de la voluntad para la celebración de los contratos celebrados por las entidades estatales y la eliminación de una tipificación legal de los llamados contratos administrativos, a fin de incorporar un criterio orgánico para su definición.

Dentro de la autonomía de la voluntad que tiene la administración para contratar, es necesario precisar que como función administrativa que ejerce, constituye una función reglada, lo que significa que debe someterse estrictamente a las estipulaciones legales sobre el particular, para la búsqueda del logro de las finalidades estatales mencionadas. Por consiguiente, el grado de autonomía que tiene la autoridad administrativa se ve ostensiblemente limitado frente a las reglas del derecho público, en materia de contratación.

Así, por ejemplo, la decisión de contratar o de no hacerlo no es una opción absolutamente libre sino que depende de las necesidades del servicio; de igual modo, la decisión de con quién se contrata debe corrresponder a un proceso de selección objetiva del contratista, en todos los eventos previstos en la ley ; y tampoco pueden comprender el ejercicio de funciones públicas de carácter permanente, de manera que, la relación jurídica con quien se contrata es totalmente distinta a la que surge de la prestación de servicios derivada de la relación laboral y de los elementos propios del contrato de trabajo.

Finalmente, las estipulaciones sobre el precio, el plazo y las condiciones generales del contrato no pueden pactarse en forma caprichosa ya que deben ajustarse a la naturaleza y finalidad del contrato y a las que resulten más convenientes para la entidad estatal.

3. Características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo. El contrato de prestación de servicios a que se refiere la norma demandada, se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características:

a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.

El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá, por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual “...Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.” .

b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas.

Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente, en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan

realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Por último, teniendo en cuenta el grado de autonomía e independencia del contrato de prestación de servicios de que trata el precepto acusado y la naturaleza de las funciones desarrolladas, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.

Como es bien sabido, 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 cambio, 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.

Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales -contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.

En síntesis, el elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, como el previsto en la norma acusada, no puede tener frente a la administración sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales ;

a contrario sensu, en caso de que se acredite la existencia de un trabajo subordinado o dependiente consistente en la actitud por parte de la administración contratante de impartir órdenes a quien presta el servicio con respecto a la ejecución de la labor contratada, así como la fijación de horario de trabajo para la prestación del servicio, se tipifica el contrato de trabajo con derecho al pago de prestaciones sociales, así se le haya dado la denominación de un contrato de prestación de servicios independiente.

Así las cosas, la entidad no está facultada para exigir subordinación o dependencia al contratista ni algo distinto del cumplimiento de los términos del contrato, ni pretender el pago de un salario como contraprestación de los servicios derivados del contrato de trabajo, sino, más bien, de honorarios profesionales a causa de la actividad del mandato respectivo.

4. El análisis de la norma demandada. Los fundamentos esgrimidos en la demanda pretenden demostrar que con los segmentos cuestionados del numeral 3o. del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se desconocen varios preceptos constitucionales, en razón a la verdadera presencia de una relación laboral en los contratos de prestación de servicios no

reconocida por las entidades estatales contratantes, que ha dado lugar a prácticas discriminatorias en contra de los contratistas, con la desventaja efectiva que las mismas conllevan en materia de garantías y derechos laborales.

Los apartes acusados se refieren, como se ha expuesto, a una de las restricciones que la ley impone a la facultad general de la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios con personas naturales cuando las actividades de administración o funcionamiento de la respectiva entidad, no se puedan realizar con el personal de planta y, además, a la prohibición de que esos contratos generen una relación laboral y prestaciones sociales.

Frente al cargo formulado, en el sentido de que con la regulación demandada se vulnera el derecho a la igualdad (C.P., art.13), la Corte considera indispensable reiterar que "...la igualdad se traduce en el derecho de los individuos a que no se consagren excepciones o privilegios arbitrarios que los excluyan de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias.";

una garantía de ese orden ."..impide a los órganos del poder público establecer condiciones desiguales para circunstancias iguales y viceversa, salvo que medie justificación razonable, esto es, que a la luz de los principios, valores y derechos consagrados en nuestra Constitución resulte siendo admisibles.".

[2] En este orden de ideas, la violación al derecho a la igualdad se produce en el momento en que se otorgue un tratamiento diferenciado entre iguales sin que medie justificación objetiva y razonable, apreciable desde la finalidad y los efectos del tratamiento diferenciado y cuando el tratamiento no sea proporcionado a las circunstancias de hecho y a la finalidad concreta.

[3] Por lo tanto, en el caso bajo estudio la pretendida vulneración al derecho fundamental a la igualdad no tiene cabida por cuanto no pueden predicarse condiciones desiguales en situaciones fácticas diversas entre sujetos que han prestado servicios en forma evidente y diferente a la administración pública, unos a través de una relación contractual y otros mediante una relación laboral de origen contractual, legal o reglamentario. La misma naturaleza, características y elementos esenciales del vínculo que los une a la administración pública, ya analizadas, determina que la regulación legal sea diametralmente opuesta, dadas, se repite, las situaciones fácticas diversas en que unos y otros se desempeñan, en cuanto a las finalidades, obligaciones, y responsabilidades que cumplen.

En ese sentido se pronunció la Sala Plena de esta Corporación cuando examinó la exequibilidad del contrato de prestación de servicios bajo la vigencia del Decreto-Ley 222 de 1983:

"(..) 14. Quien celebra con un ente público un contrato administrativo de prestación de servicios, sólo adquiere como autor del acuerdo el carácter de titular de una relación contractual y, en el circunscrito universo del convenio, se convierte en un específico centro de intereses. No se transforma en empleado público ni en trabajador del Estado. El régimen del empleado público y de su responsabilidad se encuentra definido y regulado minuciosamente en la ley y no es materia de contrato. La subordinación del empleado y del trabajador oficial se opone a la independencia y autonomía del mero contratista del Estado. En fin, la situación legal y reglamentaria (empleado público) y laboral (trabajador), no son en modo alguno equivalentes ni asimilables a la posición que ostenta el contratista independiente.

(...) No se observa quebranto al principio de igualdad (CP art. 13). El contratista independiente no puede homologarse al empleado público o al trabajador oficial. El trato diferente que en los dos supuestos reciben las categorías que pretenden contraponerse, se justifica por la existencia de una razonable diferencia que media entre ellas y que está dada por el carácter de trabajadores dependientes que exhiben los empleados públicos y trabajadores oficiales y la condición de independencia y autonomía propia del contratista."

[4] Es más, adicional a lo anteriormente expresado, la Corte encuentra que la restricción demandada hace prevalecer el respeto al derecho a la igualdad en tanto que sólo autoriza la contratación por prestación de servicios de personas

naturales cuando las actividades de administración o funcionamiento de la entidad “no puedan celebrarse con personal de planta”, precisamente para evitar que al mismo tiempo personal de planta y contratistas realicen idénticas labores en igualdad de condiciones pero con tratamientos laborales distintos, en desmedro de los contratistas.

No es cierto, entonces, como lo indican los accionantes que cada vez que una entidad presente una insuficiencia de personal en su planta, pueda acudirse como remedio expedito de la misma al contrato de prestación de servicios a fin de solventar la crisis que se pueda generar; la contratación de personas naturales por prestación de servicios independientes, únicamente, opera cuando para el cumplimiento de los fines estatales la entidad contratante no cuente con el personal de planta que garantice el conocimiento profesional, técnico o científico que se requiere o los conocimientos especializados que se demanden. Desde luego que si se demuestra la existencia de una relación laboral que implica una actividad personal subordinada y dependiente, el contrato se torna en laboral en razón a la función desarrollada, lo que da lugar a desvirtuar la presunción consagrada en el precepto acusado y, por consiguiente, al derecho al pago de prestaciones sociales a cargo de la entidad contratante, para lo cual el trabajador puede ejercer la acción laboral ante la justicia del trabajo, si se trata de un trabajador oficial o ante la jurisdicción contencioso administrativa, con respecto al empleado público.

De otro lado, se plantea que la pretendida discriminación conlleva no sólo una desnaturalización del contrato de prestación de servicios, sino también a la vulneración del derecho al trabajo reconocido en el preámbulo y artículos 1, 2 y 25 de la Constitución y por ende de los principios mínimos laborales consagrados en el artículo 53 de la Carta Política, en especial en lo que a la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales y la estabilidad en el empleo, se refiere.

Al respecto esta Corporación considera pertinente señalar que los principios mínimos y garantías constitucionales consagradas en el artículo 53 constitucional son de carácter general y aplicables a todas las modalidades de la relación laboral; en consecuencia, en el caso sub-examine su aplicación escapa al contenido y finalidad del contrato de prestación de servicios dada la independencia y autonomía con que el contratista ejecuta su labor, unido a la prohibición de que el mismo equivalga o se asimile a un contrato de trabajo [5] salvo, lo enunciado en esta providencia para aquellos casos en que se acredite la existencia de la relación laboral.

Merece especial atención el señalamiento de los demandantes frente a la prohibición absoluta de que los contratos de prestación de servicios generen relaciones laborales y prestaciones sociales, aun cuando -en su sentir- en la práctica ocurran verdaderas relaciones laborales dentro de la forma de esos contratos. Si bien, las anteriores limitaciones son consecuencia lógica deducible del reconocimiento que el Legislador ordinario mantuvo de la naturaleza y elementos sustanciales del contrato de prestación de servicios, en la preceptiva en cuestión, la Corte considera que el Legislador al usar la expresión "En ningún caso... generan relación laboral ni el pago de prestaciones sociales"

para calificar la prohibición, en manera alguna consagró una presunción de iure o de derecho, que no admite prueba en contrario, como se señala en la demanda, ya que el afectado, como se ha expresado, podrá demandar por la vía judicial competente el reconocimiento de la existencia de la vinculación laboral y las consecuencias derivadas del presunto contrato de trabajo relacionadas con el pago de prestaciones sociales.

Preferentemente, el principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales tiene plena operancia en el asunto sub lite, en los casos en que se haya optado por los contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de manera que, configurada esa relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación que haya adoptado el vínculo que la encuadra, desde el punto de vista formal, con lo cual "agota su cometido al desentrañar y hacer triunfar la relación de

trabajo sobre las apariencias que hayan querido ocultarla. Y esta primacía puede imponerse tanto frente a particulares como al Estado mismo."

[6] Cabe reiterar que de conformidad con el artículo 25 de la Carta Política, el trabajo constituye un derecho que goza "...en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.".

De ahí que, haya sido clara la jurisprudencia de la Corporación en señalar que " La administración no está legalmente autorizada para celebrar un contrato de prestación de servicios que en su formación o en su ejecución exhiba las notas de un contrato de trabajo"

y en caso que se presente un abuso de las formas jurídicas, " en gracia del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, se llegue a desestimar un aparente contrato de prestación de servicios que en su sustancia material equivalga a un contrato de trabajo, en cuyo caso la contraprestación y demás derechos de la persona se regirán por las normas laborales más favorables...."

[7] Finalmente, se plantea una violación a los principios de la función pública consagrados en los artículos 122, 123 y 125 de la Carta Política y a la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y los Convenios 87, 98, 100 y 111 de la O.I.T., acusaciones que tampoco tienen cabida en virtud de los argumentos expuestos en torno a la naturaleza y elementos esenciales y diferenciadores del contrato de prestación de servicios frente a la relación laboral, a la autonomía con que actúa el contratista, a la imposibilidad de que se equipare el mismo a una relación de trabajo y que por ende se deduzcan de ella prestaciones sociales así como derechos y garantías laborales.

Como quiera que la argumentación esbozada por los demandantes en razón a una utilización tergiversada de los contratos de prestación de servicios independientes efectuada por las entidades estatales escapa a este control de constitucionalidad; para esta Corporación amerita precisar que en el evento de que la administración con su actuación incurra en una deformación de la esencia y contenido natural de ese contrato, para dar paso al nacimiento disfrazado de una relación laboral en una especie de transformación sin sustento jurídico con interpretaciones y aplicaciones erradas, necesariamente enmarcará su actividad dentro del ámbito de las acciones estatales inconstitucionales e ilegales y estará sujeta a la responsabilidad que de ahí se deduzca.

De resultar vulnerados con esos comportamientos derechos de los particulares, se estará frente a un litigio ordinario cuya resolución corresponderá a la jurisdicción competente con la debida protección y prevalencia de los derechos y garantías más favorables del "contratista convertido en trabajador" en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales (C.P., art.53).

En resumen, a juicio de la Corte los cargos formulados por los demandantes, como se pudo registrar, parten de una premisa equivocada consistente en no haber diferenciado el contrato de prestación de servicios surgido del ejercicio de la autonomía de la voluntad, que son a los que alude la norma examinada con respecto al Estatuto General de Contratación para la administración pública, de los contratos de trabajo, cuya relación jurídica y elementos configurativos son bien diferentes, los cuales no se predican de la constitucionalidad de la disposición demandada sino de las deformaciones que en la aplicación práctica de esa figura contractual se han presentado.

En consecuencia, los razonamientos hasta aquí expuestos sirven de sustento a la Sala Plena de la Corte Constitucional para concluir que las expresiones acusadas del numeral 3o.

del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, no vulneran los preceptos constitucionales, razón por la cual deberán ser declaradas exequibles, salvo que se acredite por parte del contratista la existencia de una relación laboral subordinada, como así se hará en la parte resolutiva de la presente providencia.

VII. DECISION. En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLES las expresiones " no puedan realizarse con personal de planta o" y "En ningún caso...generan relación laboral ni prestaciones sociales"

contenidas en el numeral 3o. del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, salvo que se acredite la existencia de una relación laboral subordinada. Cópiese, comuníquese, notifíquese, 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 HERNADEZ GALINDO Magistrado HERNANDO HERRERA VERGARA Magistrado ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO Magistrado FABIO MORON DIAZ Magistrado VLADIMIRO NARANJO MESA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Sentencia C-449/92, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

[2] Sentencias C-537 de 1993, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara y C-345/93, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero. [3] Sentencia C-016/93, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

[4] Sentencia C-056/93,M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. [5] Ibidem. [6] Sentencia C-555/94, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz [7] Sentencia C-056/93, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 3 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.