

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS/CONTRATO DE TRABAJO-Improcedencia

En el contrato administrativo de prestación de servicios, la actividad humana que la persona natural o jurídica se obliga a ejecutar en favor del ente público, no puede realizarse "bajo la continuada dependencia o subordinación" de éste último. La relación laboral no puede en efecto ser objeto de un contrato de prestación de servicios. En el plano legal, frente a la entidad administrativa debe entenderse siempre un **contratista independiente**. 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. La autorización que el legislador concede al gobierno para celebrar un contrato determinado - en este caso el de prestación de servicios - puede ser más o menos amplia y contemplar excepciones a sus formulaciones generales, como la que se hace en el texto del artículo 163 del Decreto, la cual en todo caso resulta razonable. Por su parte, la prohibición de pactar el pago de prestaciones sociales en los contratos de prestación de servicios, es consecuente con la naturaleza de ese contrato y su objeto que, de conformidad con la ley, no es subsumible en el esquema del contrato de trabajo.

PRINCIPIO DE IGUALDAD/CONTRATISTA INDEPENDIENTE-Autonomía/EMPLEADO PUBLICO/TRABAJADOR OFICIAL

No se observa quebranto al principio de igualdad. 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. Lo anterior no obsta para que en un evento de 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. Postular esa contingente hipótesis - que de ocurrir conllevaría las consecuencias esbozadas - no autoriza a esta Corte a declarar la inexecutable de las normas demandadas.

REF: Demanda N° D-111

Actor: Alirio Uribe Muñoz

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 163 (parcial) y 167 del Decreto Ley 222 de 1983

Contratos Administrativos de Prestación de Servicios

Magistrado Ponente:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., febrero 22 de 1993

Aprobado por Acta N° 13

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Simón Rodríguez Rodríguez y por los Magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Fabio Morón Díaz, Alejandro Martínez Caballero y Jaime Sanín Greiffenstein

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso ordinario de constitucionalidad contra los artículos 163 (parcial) y 167 del Decreto Ley 222 de 1983, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas en el artículo 10º de la Ley 19 de 1982.

ANTECEDENTES

1. TRANSCRIPCION DE LAS NORMAS ACUSADAS

El tenor literal de los artículos 163 y 167 es el siguiente:

Artículo 163. De la definición del contrato de prestación de servicios.

Para los efectos del presente estatuto, se entiende por contrato de prestación de servicios el celebrado con personas naturales o jurídicas para desarrollar actividades relacionadas con la atención de los negocios o el cumplimiento de las funciones que se hallen a cargo de la entidad contratante, cuando las mismas no puedan cumplirse con personal de planta.

No podrán celebrarse esta clase de contratos para el ejercicio de funciones administrativas, salvo autorización expresa de la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia o de la dependencia que haga sus veces.

Se entiende por funciones administrativas aquellas que sean similares a las que estén asignadas, en todo o en parte, a uno o varios empleos de planta de la entidad contratante.

(...)

Artículo 167. De la remuneración a las personas naturales.

Las personas naturales vinculadas por contrato de prestación de servicios sólo tendrán derecho a los emolumentos expresamente convenidos. En ningún caso podrá pactarse el pago de prestaciones sociales.

(Se subraya la parte demandada del artículo 163)

2. PROCESO CONSTITUCIONAL

1. La Ley 19 de 1982 fue promulgada el 22 de enero de 1982 en el Diario Oficial N° 35.937. En su artículo 1º señaló expresamente como contratos administrativos a los de obras públicas, a los de prestación de servicios, a los de concesión de servicios públicos, a los de explotación de bienes del Estado, y a los de suministros. Agrega, en el inciso segundo, que los contratos de

prestación de servicios son "los regulados bajo esa denominación en el Decreto Ley 150 de 1976". En el artículo 10º, la Ley concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de un (1) año contado a partir de la promulgación de la Ley, para (...) "b) Establecer la manera en que hayan de operar en los contratos a que se refiere el Decreto Ley 150 de 1976 los nuevos principios jurídicos consagrados en esta ley; (...)".

2. El Decreto Ley 150 de 1976 regulaba en sus artículos 138 a 142 los contratos de prestación de servicios suscritos por la Nación y los Establecimientos Públicos. El artículo 138 definía los contratos de prestación de servicios así: "Para los efectos del presente Decreto, se entiende por contrato de prestación de servicios el celebrado con personas naturales o jurídicas para desarrollar actividades relacionadas con la atención de los negocios o el cumplimiento de las funciones que se hallen a cargo de la entidad contratante, cuando las mismas no puedan cumplirse con personal de planta. No podrán celebrarse esta clase de contratos para el ejercicio de funciones administrativas". El artículo 139 disponía: "Son contratos de prestación de servicios, entre otros, los de asesoría o de asistencia de cualquier clase; realización de estudios, distintos de los de obras públicas; representación judicial; y rendición de conceptos". El artículo 140 hacía extensiva esta modalidad de contratación a los contratos celebrados "con el fin de obtener y aprovechar conocimientos y aptitudes especiales de carácter técnico". El artículo 141 estipulaba: "Las personas naturales vinculadas por contrato de prestación de servicios sólo tendrán derecho a los emolumentos expresamente convenidos. En ningún caso podrá pactarse el pago de prestaciones sociales". Por su parte, según el artículo 142: "Para los efectos del presente Decreto, no se consideran contratos de prestación de servicios los de trabajo".

3. En ejercicio de las facultades otorgadas por la Ley 19 de 1982, el Presidente expidió el Decreto Ley 222 de 1983, el cual regula los contratos administrativos de prestación de servicios en el capítulo 11 del Título VIII sobre "Contratos". El artículo 163 define los contratos de prestación de servicios. El artículo 164 relaciona algunos de los contratos de prestación de servicios: "Son contratos de prestación de servicios, entre otros, los de asesoría de cualquier clase, representación judicial, rendición de conceptos, servicios de salud distintos de los que celebren las entidades de previsión social; edición, publicidad, sistemas de información y servicios de procesamiento de datos, agenciamiento de aduanas, vigilancia, aseo; mantenimiento y reparación de maquinaria, equipos, instalaciones y similares..." y excluye expresamente a los contratos de consultoría. El artículo 165 hace extensivos los contratos de prestación de servicios a los contratos de carácter técnico o científico, y el artículo 166 a los contratos de asistencia técnica que se celebren con gobiernos extranjeros o entidades públicas internacionales. El artículo 167 señala que la remuneración de los contratos de prestación de servicios pactados con personas naturales se sujetará a lo estipulado en ellos y prohíbe el pago de prestaciones sociales. El artículo 168 dispone: "Para los efectos del presente estatuto, no se consideran contratos de prestación de servicios los de trabajo". El artículo 169 -modificado por el artículo 25, del Decreto Ley 1680 de 1991- dispone que, salvo autorización expresa del jefe del respectivo organismo o entidad, éstos contratos no pueden celebrarse para el ejercicio de funciones administrativas. El artículo 170 regula el trámite a seguir para la solicitud de las mencionadas entidades y el 171 regula lo relativo a la prórroga y adición del valor del contrato.

El ciudadano Alirio Uribe Muñoz instauró demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 163 (parcial) y 167 del Código de Contratación Administrativa, Decreto Ley 222 de 1983, el siete (7) de abril de 1992.

La apoderada del Ministerio de Obras Públicas y Transporte presentó, dentro del término legal,

un escrito defendiendo la constitucionalidad de las normas acusadas.

En la misma oportunidad, el señor Secretario General de la Presidencia presentó un memorial en idéntico sentido.

3. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD Y DEFENSAS

En opinión del actor, las normas acusadas regulan relaciones de trabajo y son ajenas a la contratación administrativa.

Las personas naturales que prestan sus servicios con carácter permanente y desempeñan funciones administrativas en las entidades públicas, en desarrollo del contrato de prestación de servicios, pertenecen - considera el libelista -, a la categoría de "servidores públicos", como los denomina la nueva Constitución, y tienen todos los derechos inherentes a la misma, tales como vacaciones, prestaciones sociales y demás ventajas laborales. Cuando el artículo 167 proscribiera el pacto de prestaciones sociales en estos contratos, está violando las normas constitucionales que garantizan y desarrollan el derecho al trabajo, en su modalidad de derecho laboral público, pues en ese caso se regula una relación laboral de carácter público, sin importar que se denomine contrato administrativo de prestación de servicios. Considera el demandante que las normas acusadas violan el preámbulo y los artículos 1º, 2º, 4º, 13, 25, 39, 48, 53, 55, 56, 122, 123 y 125 de la Constitución de 1991.

La apoderada del Ministerio de Obras Públicas y Transporte procede a hacer un recuento de las diversas formas posibles de vinculación jurídica con el propósito de prestar servicios personales al Estado. Analiza las normas para entender los conceptos de empleado público y trabajador oficial, como servidores públicos. Señala que el Decreto 3135 de 1968 en su artículo 5º, en concordancia con el artículo 3º del Decreto 1950 de 1973, define como empleados públicos a las personas que prestan sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos, salvo las excepciones legales. En las empresas industriales y comerciales del Estado, son empleados públicos aquéllos que presten sus servicios en actividades de dirección y confianza, a ser precisadas por los estatutos de las entidades. Son trabajadores oficiales los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas en los establecimientos públicos; los que no desempeñen labores de dirección y vigilancia en las empresas industriales y comerciales del Estado, y todos los empleados de las sociedades de economía mixta donde el Estado tenga el 90% o más del capital social, salvo las excepciones hechas en los estatutos.

Como otras posibles formas de vinculación cita el contrato de arrendamiento de servicios inmateriales regulado en el Código Civil, el contrato de trabajo de carácter privado regulado por el Código Sustantivo del Trabajo y el contrato administrativo de prestación de servicios regulado por el Estatuto de la Contratación Administrativa.

De lo anterior, la apoderada concluye que el contrato administrativo de prestación de servicios no reúne las condiciones para considerarse como un empleo público, porque sus funciones nacen de un acuerdo de voluntades y no de la Constitución, la ley o reglamento. El contratista no es un empleado público, porque no hay nombramiento previo ni posesión para el establecimiento del vínculo con la entidad contratante. Tampoco constituye un contrato de trabajo, por no reunir los elementos señalados en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, básicamente el de la continua dependencia o subordinación, ya que la entidad no está facultada para exigir obediencia sino únicamente el cumplimiento del contrato, y la remuneración que recibe el contratista no

tiene la calidad de salario. Concluye el escrito señalando que la totalidad de la reglamentación del contrato administrativo de prestación de servicios está concebida bajo el entendido de no tratarse de una relación laboral. Indica, por último, que si la prestación de servicios bajo esta modalidad se convierte en permanente, contraría lo dispuesto en el artículo 7º del Decreto 1950 de 1973, generándose un problema de ilegalidad mas no de inconstitucionalidad.

El Señor Secretario General de la Presidencia de la República explica que el artículo 53 de la Carta se dirige a la protección del trabajo subordinado. Cuando la norma se refiere a un estatuto del trabajo, no hace más que recoger la tradición legislativa en la regulación del régimen laboral, por lo cual adopta varios de los principios de la legislación laboral y les da rango constitucional. Señala que el Código Sustantivo del Trabajo se aplica a las relaciones laborales nacidas de un contrato de trabajo, el cual supone los elementos de la actividad personal, la continua subordinación o dependencia del trabajador y el salario como contraprestación del servicio. El Secretario General afirma que es justamente el elemento de la continuada subordinación o dependencia, que implica la potestad por parte del patrono de dar órdenes al trabajador sobre la forma y lugar como debe ejecutarse la labor, el que marca la diferencia fundamental frente a los contratos de prestación de servicios, en los cuales el contratista presta un servicio de manera independiente, sujeto únicamente a las previsiones que se hayan efectuado en el contrato. Por lo anterior, concluye la defensa, a los contratistas bajo la modalidad de prestación de servicios no les es aplicable el artículo 53 de la Constitución.

En lo relativo al cargo según el cual los contratistas son realmente servidores públicos, relación simulada bajo un contrato administrativo de prestación de servicios, el defensor manifiesta que el artículo 123 de la Carta señala con tal carácter a los miembros de las corporaciones públicas, a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales. Tanto los empleados públicos, vinculados por situaciones legales y reglamentarias, como los trabajadores oficiales, vinculados por medio de un contrato de trabajo prestan sus servicios en forma personal, y bajo la continua dependencia de una persona de Derecho público. En conclusión, "...es evidente que cuando la Constitución regula al servidor público, rige la situación en la que se encuentran las personas que prestan sus servicios personales a la administración bajo la continua subordinación y dependencia".

Los artículos 163 y 164 del Código Contencioso Administrativo tratan del contrato administrativo de prestación de servicios por el cual una persona natural o jurídica se obliga a prestar un servicio a una entidad pública, sin que ello implique que el contratista ponga "su energía laboral a disposición de la entidad, para que la misma determine qué tipo de actividad debe desarrollar y cómo lo debe hacer". Agrega la defensa, que el contrato de prestación de servicios tiene carácter subsidiario para la administración, en tanto que no puede recurrir a él si el servicio lo puede prestar el personal de planta de la entidad, y no puede celebrarse para el desarrollo de funciones administrativas sino en casos excepcionales. Cuando el artículo 168 autoriza la celebración excepcional de contratos de prestación de servicios para el desarrollo de funciones administrativas, no está permitiendo una relación de carácter laboral. La norma admite una figura contractual para desarrollar labores similares a las que desempeña el personal de planta, pero no en lo referente a las condiciones en que se ha de cumplir, es decir, no en forma subordinada sino independiente, caso contrario, este contrato perdería su naturaleza.

Cuando el artículo 167 dispone que: "Las personas vinculadas por contrato de prestación de servicios sólo tendrán derecho a los emolumentos expresamente convenidos. En ningún caso podrá pactarse el pago de prestaciones sociales", establece una medida de sana administración, con el fin de evitar que, a pesar de la inexistencia de una relación laboral, la administración

reconozca prestaciones sociales al contratista, manteniendo con ello la separación entre el régimen laboral y el régimen de prestación de servicios independientes.

El Señor Secretario General de la Presidencia concluye que sólo en el evento de que a las personas que presten sus servicios a la administración bajo su continuada dependencia y subordinación se les vincule además bajo contrato de prestación de servicios, se incurriría en violación del régimen legal de los servidores públicos.

4. EL CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación alude al artículo 53 de la Carta que señala los principios que debe contener el Estatuto del Trabajo, el cual también se aplica a las relaciones laborales entre la Administración y sus servidores. Se refiere además al artículo 123, que determina quiénes son los servidores públicos, para concluir que la característica sobresaliente de la función pública es la legalidad, es decir, su carácter reglado, bien sea mediante ley o reglamento.

El Código Laboral regula las relaciones nacidas de un contrato de trabajo, por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia y subordinación de la segunda.

En resumen, tanto los empleados privados como los empleados de la Administración, prestan un servicio personal sometido a las órdenes y la voluntad de quien lo recibe. Además de las mencionadas relaciones de carácter laboral, existe la modalidad del contrato de prestación de servicios regulado en el Código de Contratación Administrativa, que surge de un acuerdo de voluntades, a lo cual se agrega el rasgo diferenciador de prestarse en forma independiente y no bajo la subordinación de la persona para quien se ejecuta el servicio, propio de las relaciones laborales.

Concluye que el Estatuto del Trabajo a que se refiere el artículo 53 de la Carta, se dirige a cobijar las relaciones jurídicas en las cuales una persona presta un servicio bajo la continuada dependencia y subordinación de otra, característica que no comparte el contrato de prestación de servicios, por lo cual queda por fuera de la regulación laboral. En consecuencia, por tratarse de actividades distintas a las cobijadas por los artículos que protegen el Derecho Laboral que el actor considera violados, no se genera su desconocimiento.

Advierte que es distinta la situación cuando en la práctica, a través de este contrato, "que en principio es de resultado y no de medio, transitorio y no permanente, la administración, desconociendo su esencia, pueda haber variado su naturaleza subsidiaria, en cuanto ésta solo puede acudir a él cuando no le sea posible atender determinadas tareas con su personal de planta, para convertirlo en régimen general; hipótesis en la cual el llamado a reconocer las garantías laborales que la Constitución consagra es el juez del trabajo". (folio 57 del cuaderno principal)

Por lo anterior el Procurador General solicita a esta Corporación declarar la constitucionalidad de las normas acusadas.

IV. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-5 de la CP esta Corte es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los artículos 163 y 167 del decreto ley 222 de

1983. Si bien el artículo demandado fue parcialmente modificado por el artículo 25 del Decreto ley 1680 de 1991 - que atribuye a los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, y Juntas o Consejos Directivos en sus respectivas esferas de competencia la función de autorizar la celebración de contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones administrativas -, la asignación de competencias que allí se hace, no afecta la identidad sustancial de la norma acusada, ni desvirtúa la identidad del cargo que se le imputa.

El Contrato Administrativo de Prestación de Servicios

2. El estatuto de contratación administrativa define así el contrato de prestación de servicios "(...) el celebrado con personas naturales o jurídicas para desarrollar actividades relacionadas con la atención de los negocios o el cumplimiento de las funciones que se hallen a cargo de la entidad contratante, cuando las mismas no puedan cumplirse con personal de planta". Agrega esta disposición - aparte materia de acusación - que no podrá celebrarse esta clase de contratos para el ejercicio de funciones administrativas, salvo autorización expresa del jefe del respectivo organismo o entidad. Esto último de acuerdo a la modificación introducida por el artículo 25 del Decreto Ley 1680 de 1991.

3. Para los anteriores efectos, se entiende por funciones administrativas aquéllas que sean similares a las que están asignadas, en todo o en parte, a uno o varios empleos de planta de la entidad contratante (D 222 de 1983, art. 163, acusado).

4. Entre otros contratos, se consideran pertenecientes a esta clase los de asesoría, representación judicial, rendición de conceptos, servicios de salud distintos de los que celebran las entidades de previsión social, edición, publicidad, sistemas de información y servicios de procesamiento de datos, agenciamiento de aduanas, vigilancia, aseo, mantenimiento y reparación de maquinaria, equipos, instalaciones y similares (D 222 de 1983, art. 164).

5. Señala el artículo 167 del estatuto de contratación - igualmente objeto de la demanda de inconstitucionalidad - que las personas naturales vinculadas por contrato de prestación de servicios sólo tendrán derecho a los emolumentos expresamente convenidos y que, en ningún caso, se podrá pactar el pago de prestaciones.

6. Por su parte, el artículo 168 del mismo cuerpo normativo precisa que "no se consideran contratos de prestación de servicios los de trabajo".

7. En la órbita de la administración pública, los contratos de administración de servicios, por expresa consagración legal, tienen la naturaleza de contratos administrativos y, por consiguiente, en su formación y efectos están sujetos, en primer término, a las normas de derecho público (D 222, art. 16-3). Los litigios que surjan de estos contratos son del conocimiento de la Justicia Contencioso Administrativa (D 222, art. 17).

8. Los contratos de prestación de servicios que estipulan la Nación, los establecimientos públicos y demás entes a los que se aplica el estatuto de contratación, con personas naturales o jurídicas privadas, constituyen, modifican o extinguen una relación jurídica patrimonial, cuya materia versa sobre la prestación independiente de un servicio (obligación de hacer) a cambio de una contraprestación dineraria.

La figura del contrato pone de presente que la entidad pública se vale de la autonomía negocial y que el acto que concluye se perfecciona mediante el acuerdo de las partes que concurren a instituirlo.

Si bien los contratos que el ente celebra como titular de una función pública siempre se caracterizan por la relevancia directa de un específico interés del cual es vocero y que se integra a su causa, la bilateralidad del acto y la deliberada apelación al principio contractualístico no permiten que este sea la exclusiva traducción de dicho interés.

Desde luego, la relevancia del momento público de este contrato puede manifestarse, entre otros aspectos, en el proceso de exteriorización de la voluntad contractual del ente, en la incorporación de ciertas cláusulas, en el régimen de nulidades y terminación y en la consagración de determinadas prohibiciones y mecanismos de autotutela. En todo caso, así eventualmente se trate de excepciones a la disciplina puramente contractual, no resultan incompatibles con ésta y la administración permanece sustancialmente ligada por principios propios de la misma.

9. De acuerdo con las notas legales del contrato administrativo de prestación de servicios, la actividad humana que la persona natural o jurídica se obliga a ejecutar en favor del ente público, no puede realizarse "bajo la continuada dependencia o subordinación" de éste último. La relación laboral no puede en efecto ser objeto de un contrato de prestación de servicios (D 222 de 1983, art. 168). En el plano legal, frente a la entidad administrativa debe entenderse siempre un contratista independiente. 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. De crearse un acto semejante o de producirse su mutación en ese sentido, se ingresa en el campo de la patología de este típico contrato administrativo y en la ilegalidad de la correspondiente actuación o práctica administrativa, sin perjuicio de los derechos y garantías del trabajo que aun bajo este supuesto haya podido realizarse.

Destinatarios de la protección del Estatuto del trabajo

10. La consagración constitucional del derecho del trabajo y de sus garantías, es una consecuencia del principio constitutivo del estado social de derecho, el cual tiene como fundamento y centro de gravedad la dignidad de la persona humana y el trabajo.

El estatuto del trabajo que ha de expedirse por el Congreso y cuyos principios mínimos recoge el artículo 53 de la CP, tiene como misión continuar la obra del Constituyente en punto de su tutela. La filosofía tuitiva de la Constitución exige una penetrante legislación que la proyecte en contenidos específicos de justicia, promoción y protección del trabajo.

11. Los principios mínimos fundamentales que deben ser tenidos en cuenta por el estatuto del trabajo, deben ser interpretados de manera amplia pues no son límite sino garantía del trabajo cuyo núcleo o ámbito como derecho está llamado a expandirse. De ahí que aquéllos cobijen todas las modalidades de trabajo, intelectual o material, libre o independiente.

12. La condición de contratista independiente de quien es parte en un contrato administrativo de prestación de servicios - así como la prohibición de que su contenido equivalga o se asimile a la de un contrato de trabajo - no permite calificarlo como destinatario de los indicados principios mínimos referidos en el citado artículo 53 de la Constitución política. De otra parte, esos principios - remuneración mínima vital y móvil, estabilidad en el "empleo", adiestramiento y descanso necesario etc. -, no se concilian con las notas de autonomía e independencia que caracterizan la ejecución de las prestaciones a que se obliga el contratista y al objeto y economía del contrato que, salvo los elementos imperativos de derecho público que eventualmente se incorporen - resultan en últimas moldeados y precisados en todos sus contornos por las partes, sin que por fuera de sus estipulaciones pueda postularse - desde la ley - un mínimo prestacional.

Alcance de la categoría de los servidores públicos

13. La figura genérica del servidor público en el universo de la función pública, comprende a los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios (CP art. 123). Los servidores públicos ejercen sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento (CP art. 123). La ley determina la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva (CP art. 124).

13. 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.

Examen específico de los cargos de inconstitucionalidad

15. Las normas acusadas - aparte final del artículo 163 del Decreto 222 de 1983, subrogado por el artículo 25 del Decreto-Ley 1680 de 1991, y el artículo 167 ibid -, indican, la primera, el único evento en que excepcionalmente se pueden celebrar contratos administrativos para el ejercicio de funciones administrativas y, la segunda, la contraprestación que las personas naturales podrán derivar del contrato de prestación de servicios y que no podrá comprender el pago de prestaciones sociales.

16. Las normas acusadas no violan norma alguna de la Constitución Política. La autorización que el legislador concede al gobierno para celebrar un contrato determinado - en este caso el de prestación de servicios - puede ser más o menos amplia y contemplar excepciones a sus formulaciones generales, como la que se hace en el texto del artículo 163 del Decreto, la cual en todo caso resulta razonable (CP art. 150-9). Por su parte, la prohibición de pactar el pago de prestaciones sociales en los contratos de prestación de servicios, es consecuente con la naturaleza de ese contrato y su objeto que, de conformidad con la ley, no es subsumible en el esquema del contrato de trabajo.

17. 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.

18. Las normas acusadas no violan los artículos 1, 2, 4, 25, 39, 48, 54, 55, 56, 122, 123 y 125 de la Constitución Política. Ha quedado demostrado que el contratista independiente no es asimilable al trabajador ni al empleado público. Los cargos de inconstitucionalidad expresados deben despacharse negativamente, pues tienen como común presupuesto esa equivocada premisa.

19. Lo anterior no obsta para que en un evento de 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 (CP art. 53), 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. Postular esa contingente hipótesis - que de ocurrir conllevaría las consecuencias esbozadas - no autoriza a esta Corte a declarar la inexequibilidad de las normas demandadas.

IV. DECISION

Por lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

PRIMERO.- Declarar constitucional la parte acusada del artículo 163 del Decreto ley 222 de 1983, con la modificación introducida por el artículo 25 del Decreto ley 1680 de 1991.

SEGUNDO.- Declarar constitucional en su integridad el artículo 167 del Decreto 222 de 1983.

COPIESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Magistrado

CIRO ANGARITA BARON EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ G. ALEJANDRO MARTINEZ C.

Magistrado Magistrado

FABIO MORON DIAZ JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-056/93

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS/SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD
CONDICIONAL (Aclaración de voto)

Si bien es cierto que en la mayoría de los casos los contratos de prestación de servicios excluyen la continuada dependencia o subordinación, ello no significa necesariamente que en algunas circunstancias y en virtud de los hechos que lo rodean bien puede ocurrir que se transforme, en presencia de una clara y real subordinación o dependencia, en contrato de trabajo, con todas sus consecuencias. En este caso, las normas protectoras del trabajo humano y de su dignidad exigen que se reconozca la realidad de los hechos que se subsume en el contrato laboral como prototipo del contrato realidad. El ponente al proponer la declaratoria de una 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. Esta forma tiene la ventaja de estimular una rígida observancia o vigilancia del cumplimiento de las respectivas obligaciones para mantenerse en el marco de los preceptos constitucionales.

PREGUNTA PERTINENTE

Esta sentencia dedica buena parte de su contenido a destacar las notas características del contrato administrativo de prestación de servicios y del contratista independiente, las cuales en opinión del ponente no permiten en ningún caso calificarlo como destinatario de los principios mismos contenidos en el artículo 53 de la Constitución vigente.

Si bien es cierto que en la mayoría de los casos tal contrato excluye la continuada dependencia o subordinación, ello no significa necesariamente que en algunas circunstancias y en virtud de los hechos que lo rodean bien puede ocurrir que se transforme, en presencia de una clara y real subordinación o dependencia, en contrato de trabajo, con todas sus consecuencias. En este caso, las normas protectoras del trabajo humano y de su dignidad exigen que se reconozca la realidad de los hechos que se subsume en el contrato laboral como prototipo del contrato realidad, característica ésta que ha venido siendo reiterada tanto en la doctrina clásica como en la jurisprudencia nacional.

La sentencia no puede menos que reconocer también esta realidad en un modesto párrafo final que tiene sin embargo, virtud redentora de tales dimensiones que hace que lo que parecía ser un salvamento de voto se convierta tan sólo en la presente aclaración, tranquilo como quedo con la seguridad de que al trabajo humano en sus diversas formas o modalidades, -bien sea intelectual o material, libre o dependiente-, se le reconoce su dignidad y valor, por encima de conceptos o categorías de los cuales a veces resultan vulnerados los derechos de sus titulares, con menoscabo también de la justicia y la igualdad.

Con todo sorprende comprobar que el ponente no hubiere optado por una tónica más enfática al derecho al trabajo humano que condujera a proponer la declaratoria de una 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. Esta forma tiene la ventaja de estimular una rígida observancia o vigilancia del cumplimiento de las respectivas obligaciones para mantenerse en el marco de los preceptos constitucionales. Lo cual favorece en mejor forma la causa inextinguible de la justicia.

Por todo lo anterior, es pertinente preguntar con sana curiosidad: Por qué no se optó en esta ocasión por decretar una exequibilidad condicional, más acorde como era con las exigencias de la dignidad humana?

Fecha ut supra

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de agosto de 2019

