

## Capítulo 1

# Alcance de la constitucionalización y justiciabilidad del principio de la supremacía de la realidad sobre las formas en el contrato de prestación de servicios a propósito del ejercicio contractual del Estado para la función pública en Colombia

---

María Victoria Santana Londoño, Juan Gonzalo Quirós Gutiérrez

---

### Resumen

Este capítulo analiza la constitucionalización y justiciabilidad del principio de supremacía de la realidad sobre las formalidades en los contratos de prestación de servicios del Estado colombiano. Examina los referentes de control de convencionalidad que determinan cuándo existe una relación laboral encubierta, destacando cómo este principio garantiza la protección del derecho al trabajo cuando un contrato de servicios oculta elementos de subordinación propios de una relación laboral. Mediante un estudio de caso del Consejo de Estado, se demuestra cómo la jurisprudencia ha aplicado esta doctrina para reconocer derechos laborales en vínculos contractuales atípicos con el Estado, revelando las prácticas no tradicionales de contratación pública que vulneran garantías fundamentales de los trabajadores.

Palabras clave: constitucionalización; contrato de prestación de servicios; justiciabilidad; primacía de la realidad sobre las formalidades.

Santana Londoño, M. V., & Quirós Gutiérrez, J. G. (2025). Alcance de la constitucionalización y justiciabilidad del principio de la supremacía de la realidad sobre las formas en el contrato de prestación de servicios a propósito del ejercicio contractual del Estado para la función pública en Colombia. En E. G. Ávila Verdin (Coord). *Reflexiones críticas sobre el derecho administrativo en Latinoamérica*. (pp. 23-56). Religación Press. <https://doi.org/10.46652/religacionpress.337.c659>



## Introducción

El contrato de prestación de servicios ha sido utilizado históricamente en Colombia por entidades estatales para vincular personas de manera temporal, muchas veces con el objetivo de eludir responsabilidades laborales. González Arenas (2019), señala que entre 2014 y 2016 estos contratos aumentaron de 189.357 a 243.427 y fueron utilizados principalmente para cubrir funciones permanentes de la administración pública y esta tendencia ha persistido. Un informe de Transparencia por Colombia (2024), confirma que entre 2018 y 2022 las modalidades de contratación directa —como los contratos de prestación de servicios— continuaron en niveles elevados, consolidándose como práctica común en entidades estatales como lo evidencian los datos del Proyecto de Ley 090 de 2017.

Datos recientes refuerzan este panorama. Infobae Colombia (2025), reportó que entre 2021 y 2024 el número de contratos OPS (órdenes de prestación de servicios) en entidades centralizadas del Gobierno nacional aumentó de 45.000 a 63.000, lo que representa un incremento del 40 %. Asimismo, Acosta Villada (2025), documentó que, en el caso específico del Ministerio de Salud, los contratos OPS pasaron de 911 en 2022 a 1.531 en 2024, lo que representa un aumento del 68 %. Además, el gasto asociado a esta modalidad se triplicó, ascendiendo de COP 32.463 millones a COP 96.314 millones. Estos datos evidencian el uso estructural de esta figura como mecanismo de vinculación laboral, incluso para funciones de carácter permanente, contraviniendo el principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formalidades.

Este principio, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, establece que deben prevalecer los hechos sobre la forma jurídica del contrato cuando se configuran los elementos esenciales de una relación laboral. En tal sentido, múltiples pronunciamientos judiciales han reconocido la existencia de verdaderas re-

laciones de trabajo encubiertas bajo contratos civiles, lo que ha dado lugar a la figura del contrato realidad.

El presente capítulo tiene como propósito analizar el alcance de la constitucionalización y justiciabilidad del principio de la supremacía de la realidad sobre las formas, aplicado a la contratación por prestación de servicios en el ejercicio contractual del Estado. Para ello, se abordan tres ejes temáticos. El primer capítulo, examina los referentes del control de convencionalidad que permiten identificar cuándo una relación jurídica encubre una relación laboral, integrando estándares internacionales al bloque de constitucionalidad. El segundo capítulo, analiza la concretización del principio de supremacía de la realidad como garantía normativa que viabiliza la protección judicial del derecho al trabajo frente a figuras contractuales que desnaturalizan esa relación. El tercer capítulo, desarrolla un estudio de caso basado en una sentencia del Consejo de Estado, que ejemplifica la aplicación del principio en contextos reales de contratación estatal.

La metodología empleada es de enfoque cualitativo basada en el análisis documental y la técnica del estudio de caso. Esta metodología permitió explorar en profundidad un fenómeno que impacta de forma estructural el acceso al trabajo digno en el sector público. La investigación se desarrolló en tres fases: i) la revisión de fuentes normativas y doctrinales nacionales e internacionales; ii) el análisis de decisiones jurisprudenciales clave del Consejo de Estado y iii) la presentación de un caso concreto que ilustra la manera en que el principio de primacía de la realidad ha sido aplicado para reivindicar derechos laborales vulnerados.

En conjunto, este estudio busca contribuir a la comprensión crítica de una práctica extendida en el Estado colombiano que, bajo formas contractuales legalmente aceptadas, oculta vínculos laborales reales, debilitando los principios del trabajo decente y el acceso efectivo a la justicia laboral.

## **Análisis de los referentes del control de convencionalidad como fundamento del contrato realidad en la contratación por prestación de servicios**

### *Incorporación de normas internacionales al control de convencionalidad*

Como punto de partida, es necesario realizar un breve recuento de lo que significa este referente del control de convencionalidad para la trascendencia que tienen hoy los derechos humanos. Uprimny-Yepes (1992), ha establecido categóricamente la relevancia actual de la protección de los derechos humanos debido a su valor inherente, tanto histórico como cultural, y a su capacidad de dignificar a las personas. Según el autor, estos derechos representan uno de los mayores avances de la civilización, sin los cuales cualquier progreso científico e incluso tecnológico carecería de verdadero sentido. Al realizar un control de convencionalidad, se busca garantizar que las normativas internas de un Estado se ajusten a los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos, lo que permite proteger y efectivizar estos derechos fundamentales, evitando que las leyes nacionales los vulneren y asegurando su plena aplicación en la vida de las personas.

En Colombia, la Corte Constitucional es la encargada de realizar el control constitucional sobre las leyes según lo consagra la Constitución Política en su artículo 241. Este control emerge como una garantía de protección de los derechos fundamentales en favor de ciertas minorías, mediante este ejercicio, la Corte realiza una revisión de tipo constitucional y convencional. Primero, el control constitucional se evidencia cuando esta Corporación decide su conformidad o no con la iusfundamentalidad de los derechos, normas y principios de la Carta. Segundo, el control de convencionalidad alude al estudio que hace la Corte con respecto al inventario normativo internacional que Colombia ha ratificado, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos [CADH] (Durango y Garay, 2015), el Pacto Internacio-

nal de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales [PIDESC], los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo [OIT], entre otros.

Para desarrollar el punto señalado previamente, es necesario citar el PIDESC promulgado por la Organización de Naciones Unidas (ONU, 1966), que en su artículo 7 reconoce el derecho al trabajo y el goce de todas las personas, el cual se debe dar en condiciones equitativas y satisfactorias. Para lograr estas condiciones, este documento expone varios requisitos, a saber: el salario equitativo, la seguridad y la higiene en el trabajo, el descanso, entre otros elementos.

En el mismo sentido, el PIDESC se encuentra en íntima relación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969), en la que se prohíben la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzoso, casos que, en consonancia con un trabajo digno, difieren en su esencia del significado que gobierna el PIDESC. Aquí es preciso recurrir entonces a la noción hermenéutica que ofrece Moscoso-Becerra (2019), frente al artículo 29 de la CADH, especialmente en el literal b, que explica que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es clara en entender que ninguna interpretación que se haga de la CADH puede desconocer, suprimir o restringir derechos humanos o fundamentales reconocidos por otras fuentes jurídicas del Estado o en otra Convención.

Por su parte, el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* [Protocolo de San Salvador o DESCAL] (OEA, 1988), reitera la iusfundamentalidad del derecho al trabajo en condiciones dignas, justas, equitativas y satisfactorias, lo que involucra el acceso a medios que permitan una vida digna mediante su ejercicio libre y voluntario, este derecho se encuentra regulado en los artículos 6 y 7 del mencionado protocolo. A lo anterior se suman las Normas Internacionales del Trabajo [NIT] por medio de las cuales la OIT regula las relaciones laborales en el mundo. Este cuerpo normativo se representa de diversas maneras, entre ellas están los convenios, las

recomendaciones, los protocolos, las declaraciones y las resoluciones.

Dentro de esta clasificación, los convenios se consideran los más trascendentales, puesto que generan un carácter vinculante inmediato, en tanto que los otros instrumentos se hallan sujetos a las condiciones de derecho humano fundamental, por ejemplo, las recomendaciones no son legalmente vinculantes, solo proporcionan una guía para la canalización de las acciones y políticas de los Estados miembros.

No obstante, en Colombia, la Corte Constitucional ha sostenido que las recomendaciones adoptadas por la OIT, si bien no tienen carácter vinculante, generan compromisos importantes para el Estado. En la Sentencia T-568 de 1999, se estableció que dichas recomendaciones deben ser utilizadas por las autoridades administrativas al momento de emitir sus decisiones, además, deben ser consideradas durante el trámite de disposiciones legislativas, y servir como guía para que los jueces de tutela determinen el alcance de sus providencias.

Posteriormente, en la Sentencia T-603 de 2003, la Corte reiteró esta posición e indicó que, a diferencia de los convenios internacionales, las recomendaciones constituyen directrices o lineamientos, sin embargo, señaló que, en ciertas circunstancias, los órganos de control de la OIT pueden emitir recomendaciones que contienen órdenes expresas y vinculantes para el Estado colombiano y sus instituciones. Estas recomendaciones han sido incorporadas al bloque de constitucionalidad –previsto en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991– otorgándoles plena vigencia, incluso cuando no hayan sido ratificadas formalmente por el Estado. En este contexto, la OIT ha emitido diversos convenios orientados a la protección de los derechos laborales, los cuales han sido vinculantes para el Estado colombiano. Entre los más relevantes se encuentran los siguientes:

- El **Convenio 87** sobre *Libertad sindical y protección al derecho de sindicación* (1948), que garantiza el derecho de

trabajadores y empleadores a constituir y afiliarse a organizaciones sindicales, así como la protección de dichas organizaciones frente a actos de injerencia externa.

- El **Convenio 98** sobre *Derecho de sindicación y negociación colectiva* (1949c), que dispone principios fundamentales en materia de negociación colectiva, incluido el derecho a negociar de buena fe y a celebrar convenios colectivos.
- El **Convenio 94** sobre *Cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas* (1949a), que consagra que, en los contratos laborales suscritos por entidades públicas, deben respetarse las disposiciones de dicho convenio.
- El **Convenio 95** sobre *Protección del salario* (1949b), que define el concepto de salario y dispone su pago en intervalos regulares, garantizando protección al trabajador, especialmente en caso de terminación del contrato.
- El **Convenio 154** sobre *Negociación colectiva en la administración pública* (1981), que promueve la institucionalización del diálogo social y la negociación colectiva dentro del sector público.
- El **Convenio 187** sobre *Marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo* (2006), que regula lineamientos para la prevención de riesgos laborales, incluyendo la obligación de consultar a los trabajadores y sus representantes en la formulación de políticas de salud ocupacional.
- El **Convenio 189** sobre *Trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos* (2011), que reconoce los derechos laborales de quienes se dedican al trabajo en el hogar, haciendo énfasis en la necesidad de condiciones dignas, contratos formales y respeto por los derechos fundamentales.

Adicionalmente, existen otros convenios relevantes, que si bien, son más antiguos, son esenciales en el análisis del control de convencionalidad, particularmente en lo relacionado con la garantía del contrato realidad. Entre ellos se destacan:

- El **Convenio 29** sobre *Trabajo forzoso* (1930), que prohíbe esta forma de explotación y determina medidas para su erradicación.
- El **Convenio 105** sobre *Abolición del trabajo forzoso* (1957), que complementa el anterior y prohíbe el trabajo forzoso en todas sus formas, incluso cuando se derive de sanciones políticas o de coerción económica.
- El **Convenio 138** sobre *Edad mínima* (1973), que fija criterios para la determinación de la edad mínima laboral y promueve la protección integral de la infancia y la adolescencia.
- El **Convenio 182** sobre *las Peores formas de trabajo infantil* (1999), que prohíbe expresamente las formas más nocivas de trabajo infantil y consigna obligaciones concretas para su eliminación progresiva.
- El **Convenio 100** sobre *Igualdad de remuneración* (1951), que garantiza la igualdad salarial entre hombres y mujeres por trabajo de igual valor.
- El **Convenio 111** sobre *Discriminación en el empleo y la ocupación* (1958), que prohíbe toda forma de discriminación en el acceso y permanencia en el empleo, incluyendo aquellas motivadas por género, raza, religión, origen social u opinión política.

De manera determinante, la Recomendación 198 de 2006 de la OIT constituye un precedente fundamental para enunciar el vínculo más directo con la figura jurídica del contrato realidad. Este instrumento internacional destaca dos aspectos esenciales en la configuración de una relación de trabajo: en primer lugar, advierte la falta



de definiciones normativas precisas que permitan identificar cuándo existe una relación laboral, lo que genera incertidumbre para los trabajadores respecto a las garantías que les corresponden. En segundo lugar, señala que tanto la normativa interna como la internacional suelen carecer de claridad, situación que es aprovechada por algunas entidades, incluyendo las estatales, para imponer condiciones laborales precarias mediante figuras contractuales como la prestación de servicios. Desde este enfoque, se configura un marco normativo internacional que respalda el alcance del control de convencionalidad que, a su vez, se fundamenta en el principio de la supremacía de la realidad sobre las formalidades contractuales, especialmente en el ámbito del sector público, con el fin de garantizar la protección de los derechos laborales y promover condiciones de trabajo dignas y justas.

En síntesis, la importancia del control de convencionalidad radica en imponer a los jueces nacionales la obligación de confrontar las normas internas con aquellas consagradas en el sistema interamericano de derechos humanos, también conocido como *corpus iuris interamericano*. Sobre esta base, las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se integran al bloque de constitucionalidad. Esta articulación sugiere que el control de convencionalidad debe ejercerse de manera complementaria y sujeta al control de constitucionalidad (García López, 2021).

### **Prioridad de la protección de derechos del trabajo y su extensión en el bloque de constitucionalidad**

La prioridad en la protección de los derechos laborales constituye un eje central del control de convencionalidad, en la medida en que este mecanismo comparte con el bloque de constitucionalidad un propósito común: garantizar la máxima protección de los derechos humanos. Ambos instrumentos jurídicos están orientados a asegurar que el ordenamiento jurídico interno se mantenga en armonía con las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos.

En el contexto colombiano, el bloque de constitucionalidad se concibe como una herramienta jurídica que permite la incorporación de enunciados normativos de origen internacional al texto constitucional. Inicialmente, su aplicación por parte de la Corte Constitucional se limitó al uso de normas internacionales para el control de constitucionalidad de las leyes, no obstante, la evolución jurisprudencial ha ampliado su alcance dotándolo de un elevado valor hermenéutico, útil para enriquecer la interpretación de los contenidos normativos (Cárdenas Poveda y Suárez Osma, 2020).

El fundamento jurídico del bloque de constitucionalidad se encuentra expresamente recogido en los artículos 93 y 94 de la Constitución Política de 1991, pero también se apoya en otras disposiciones constitucionales relevantes, como los artículos 9, 101, 102 y 214, los cuales complementan su estructura normativa y refuerzan la apertura del ordenamiento interno al derecho internacional de los derechos humanos. En síntesis, conforme a la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, el bloque de constitucionalidad está conformado por normas y principios que, aunque no se encuentran expresamente en el texto de la Constitución, han sido integrados como parámetros de control de constitucionalidad de las leyes (Corte Constitucional, 1995a).

A la luz de lo anterior, resulta pertinente examinar el control de convencionalidad y sus antecedentes históricos. Valga decir para empezar que este mecanismo no es novedoso en el ámbito del derecho internacional, aunque durante mucho tiempo no fue denominado de esta manera, su aplicación se ha desarrollado de forma paralela a la ratificación de tratados internacionales cuya supervisión se encomienda a órganos jurisdiccionales regionales o internacionales. Estas instancias tienen la responsabilidad de verificar que las obligaciones asumidas por los Estados se traduzcan efectivamente en medidas prácticas (Londoño Lázaro, 2010).

Desde la óptica de la ratificación de tratados, concepto que históricamente fue ambiguo en relación con el control de convencionali-

dad, este fue reconocido de manera expresa por primera vez en el año 2006 en el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH). En dicho fallo se evaluó la validez del Decreto Ley 2191 de 1978, conocido como *Ley de amnistía*, cuyos artículos 1 y 2 concedían el indulto a personas implicadas en hechos delictivos cometidos durante el estado de sitio decretado por el general Augusto Pinochet entre los años 1973 y 1979. La Corte IDH concluyó que esta norma contravenía las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional que había sido ratificado por el Estado chileno mediante el Decreto 873 de 1991. Este caso se constituyó en un precedente fundamental al consolidar el control de convencionalidad como una obligación directa para los jueces nacionales respecto a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

En el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, la Corte IDH (2006a), estableció que, si bien los administradores de justicia de los Estados están sujetos al ordenamiento jurídico interno, al momento en que un Estado ratifica un tratado internacional –como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)–, sus jueces quedan obligados a aplicar las disposiciones del tratado, así como las interpretaciones que de este realice la Corte IDH. En consecuencia, tienen el deber de inaplicar las normas internas que resulten contrarias al tratado internacional. En esa misma línea, la Corte IDH reiteró esta doctrina en el caso *Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*, también en 2006. En dicha decisión, enfatizó que el control de convencionalidad debe ser ejercido sin excepción por todos los operadores jurídicos de los Estados parte de la CADH, y de manera simultánea con el control de constitucionalidad (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006b). En concordancia con lo anterior, resulta pertinente destacar la definición propuesta por Londoño Lázaro (2010), quien sostiene que el control de convencionalidad constituye una modalidad de control de legalidad ejercida en

la esfera supranacional, orientada a verificar el cumplimiento de las obligaciones convencionales asumidas por los Estados.

Desde esta aproximación, el control de convencionalidad puede abordarse en dos dimensiones. La primera es la dimensión internacional, ejercida por la Corte IDH en su calidad de intérprete autorizada de la CADH, de conformidad con el artículo 62 del tratado. Aunque este control opera en el plano supranacional, no se configura como un control concentrado en sentido estricto, ya que no actúa como órgano interno dentro del sistema jurídico de los Estados, sino como instancia internacional de supervisión.

La segunda es la dimensión interna o difusa, que corresponde a los operadores jurídicos de cada Estado –incluidos jueces, tribunales y autoridades administrativas– quienes están obligados a aplicar el control de convencionalidad directamente al interpretar normas internas, y a inaplicar aquellas que resulten incompatibles con los estándares internacionales (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006a; 2006c). En el caso colombiano, esta obligación recae también sobre la Corte Constitucional, que además ejerce un control concentrado de constitucionalidad de conformidad con el artículo 241 de la Constitución Política. En su jurisprudencia, la Corte ha incorporado los estándares del derecho internacional de los derechos humanos como parte del bloque de constitucionalidad, haciendo converger sus funciones como órgano de control constitucional con las exigencias del control de convencionalidad (Cárdenas Poveda y Suárez Osma, 2020).

### **Aplicación en casos concretos de la constitucionalización y justiciabilidad del principio de la supremacía de la realidad sobre las formalidades**

A partir del panorama previamente expuesto, en el cual el control de convencionalidad se presenta como un instrumento esencial para ampliar la interpretación de las normas internas, resulta nece-

sario abordar la aplicación concreta del principio de la supremacía de la realidad sobre las formalidades en los contratos de prestación de servicios celebrados en el ámbito estatal colombiano. Este principio, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política de 1991, exige que en las relaciones laborales prevalezcan los hechos reales y las condiciones efectivas del vínculo laboral por encima de las formas jurídicas utilizadas.

En este sentido, Cortés Morales (2018), define dicho principio como aquel según el cual la realidad de la labor efectivamente desarrollada por el trabajador tiene un valor superior a la forma de vinculación que figura en el contrato. Así, si las condiciones materiales de la relación reflejan una verdadera subordinación y continuidad, deben reconocerse las garantías propias de una relación laboral, sin que la denominación contractual formal tenga carácter definitivo.

Este principio ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de las altas cortes en Colombia. Un primer pronunciamiento relevante se encuentra en la Sentencia C-555 de 1994, en la cual la Corte Constitucional lo definió como un principio constitucional que reconoce la existencia de una verdadera relación laboral cuando se presenta el elemento de subordinación, independientemente de la autonomía de la voluntad de las partes o de la designación utilizada en el contrato. En tales casos, deben aplicarse las normas laborales nacionales, así como los estándares del control de convencionalidad (Corte Constitucional, 1994a).

Posteriormente, en la Sentencia T-1109 de 2005, la Corte reiteró que la denominación contractual carece de relevancia cuando se configuran los elementos propios de una relación laboral: la prestación personal del servicio, la remuneración y la subordinación, conforme al artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, en estos casos, se impone la aplicación del principio de supremacía de la realidad y, por tanto, el reconocimiento de un verdadero vínculo laboral a través de la figura del contrato realidad.

En la misma línea, la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia con radicado 19862 de 2004, también reconoció el carácter constitucional del principio. Esta corporación enfatizó que debe otorgarse mayor valor a los hechos y circunstancias reales que rodean la ejecución del contrato, en lugar de a la forma jurídica utilizada para estructurarlo (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, 2004). Por su parte, el Consejo de Estado, como órgano de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativa, ha acogido esta interpretación. En la Sentencia 2011-00400 de 2020, señaló que el principio de supremacía de la realidad se aplica cuando, a través de un contrato de prestación de servicios, se pretende encubrir una relación laboral auténtica. En tales casos, se debe garantizar la protección del trabajador y formular los derechos laborales vulnerados (Consejo de Estado, 2020a).

### **Prioridad de la sustancia en las relaciones contractuales**

La aplicación del principio de supremacía de la realidad sobre las formalidades en el contexto jurídico laboral colombiano, tal como fue expuesto en las decisiones de las altas cortes, encuentra un fundamento filosófico y jurídico en el principio de efectividad de los derechos. Este principio –central en el control de convencionalidad– exige priorizar la garantía material de los derechos humanos por encima de la interpretación literal o meramente formal de las normas. Desde esta óptica, resulta pertinente la perspectiva de Reale (2007), quien otorga a la noción de sustancia un carácter constitutivo en la formación de las cosas, entendida como aquello que verdaderamente es. El autor identifica cinco atributos esenciales de la sustancia, los cuales permiten profundizar en la comprensión del principio de primacía de la realidad: i) es susceptible de inherencia y predicación; ii) puede existir independientemente de otros elementos; iii) posee una naturaleza definida; iv) goza de unidad interna y v) se manifiesta tanto en acto como en potencia (Reale, 2007, pp. 54-55).

Aplicado al ámbito contractual laboral, este enfoque refuerza la exigencia de reconocer la sustancia de la relación –esto es, los hechos materiales que la configuran– por encima de su forma o tipificación jurídica, garantizando así la justiciabilidad efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores.

### **Adaptación de la interpretación normativa en un caso concreto**

A partir de los desarrollos previos sobre la primacía de la realidad, sobre la sustancia de las relaciones contractuales y sobre la supremacía del derecho internacional en materia de derechos humanos, el artículo 93 de la Constitución Política de 1991 cobra especial relevancia. Este artículo, que consagra el denominado bloque de constitucionalidad, representa una de las disposiciones más complejas del texto constitucional por cuanto obliga a los operadores jurídicos a conciliar el ordenamiento jurídico interno con las normas internacionales, particularmente aquellas relativas a los derechos humanos, como el derecho al trabajo.

En este sentido, la labor judicial no puede limitarse a una aplicación mecánica de las normas, por el contrario, como señala Atienza (2013), la interpretación y la argumentación jurídica adquieren un papel central en la construcción del derecho. Los jueces están llamados a ir más allá de la literalidad de los enunciados normativos, desarrollando argumentos sólidos que permitan justificar sus decisiones, especialmente cuando se trata de proteger derechos fundamentales. Esta capacidad argumentativa es esencial para asegurar la eficacia real de los derechos humanos en los casos concretos y garantizar que el espíritu y la finalidad de la norma prevalezcan sobre su forma.

El artículo 93 contiene, en efecto, dos enunciados normativos. El primero es un *enunciado integrador*, que estipula que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso –siempre que versen sobre derechos humanos– hacen parte integral de la Constitución en sentido estricto. El segundo es un *enunciado interpretati-*

vo, que orienta a los operadores jurídicos a utilizar este bloque como criterio hermenéutico en el ejercicio del control de constitucionalidad (Cepeda Espinosa, 2005; Corte Constitucional, 1995b).

Figueroa-Mejía (2010), indica que la interpretación jurídica comprende dos tareas complementarias: aclarar el significado del texto legal e identificar su campo de aplicación. Desde esta visión, los jueces tienen el deber de adaptar las normas internas a la realidad de los derechos consagrados en los tratados internacionales, evitando que la literalidad del derecho interno se convierta en una barrera para la protección efectiva de los administrados.

Como ejemplo genérico, puede señalarse que, si una norma interna prevé un procedimiento que, en la práctica, impide el acceso efectivo a la justicia, los jueces, aplicando el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, deben optar por una interpretación que garantice dicho acceso, aun cuando la interpretación literal conduzca a una solución restrictiva. De este modo, el bloque de constitucionalidad y el principio de supremacía de la realidad constituyen herramientas fundamentales para asegurar la protección sustantiva de los derechos humanos. Estas herramientas obligan a los jueces a integrar las normas internacionales en la interpretación y aplicación del derecho nacional, fortaleciendo así el control de convencionalidad en el ámbito interno (Corte Constitucional, 2001; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006a).

### **Concretización del principio de supremacía de la realidad como garantía de la justiciabilidad del derecho al trabajo en la contratación por prestación de servicios**

#### *Indicios que configuran un contrato realidad*

Para abordar esta sección, resulta pertinente retomar las Normas Internacionales del Trabajo (NIT) emitidas por la OIT, en particular vale retomar la Recomendación 198 de 2006 sobre la relación



de trabajo, adoptada en la 95.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra el 15 de junio de 2006. Este instrumento tiene como propósito orientar a los Estados miembros en la adopción de medidas normativas que permitan: i) identificar con claridad las partes involucradas en una relación laboral, ii) diferenciar entre trabajo asalariado e independiente y iii) prevenir formas simuladas de empleo en el marco de una política de trabajo decente (Organización Internacional del Trabajo, 2006).

Para ello, la Recomendación exhorta a los Estados a formular políticas claras de protección efectiva para quienes se encuentren vinculados mediante una relación de trabajo (artículo 1); incorporar normas internacionales pertinentes en sus legislaciones (artículo 2) y promover acuerdos entre organizaciones de empleadores y trabajadores (artículo 3). Estas políticas deben incluir mecanismos eficaces para distinguir entre tipos de vínculo laboral, combatir modalidades contractuales que desnaturalicen la relación de trabajo y regular las responsabilidades recíprocas de las partes contratantes.

Del mismo modo, la Recomendación señala que los ordenamientos deben prever mecanismos ágiles, accesibles, justos y eficaces para la resolución de conflictos derivados de las relaciones laborales, de conformidad con el derecho nacional e internacional (artículo 4). Estas disposiciones son especialmente relevantes en el contexto de los trabajadores más vulnerables, incluidos jóvenes, adultos mayores, personas en situación de informalidad, migrantes y personas con discapacidad tal como lo consagran los artículos 5 al 7.

La Recomendación continúa señalando que la existencia de una relación de trabajo debe determinarse con base en los hechos relacionados con la ejecución efectiva de las labores y la percepción del salario por parte del trabajador, sin que prevalezcan otros acuerdos formales que hayan sido suscritos entre las partes (artículo 9), asimismo, en el artículo 10 fija que se debe orientar tanto al trabajador como al empleador respecto de los criterios que permiten identificar la existencia de un contrato laboral. Con el fin de lograr estos objeti-

vos, el instrumento recomienda que la legislación nacional permita el uso de diversos medios probatorios para: i) demostrar la existencia de una relación de trabajo, ii) que se presuma legalmente la existencia del vínculo cuando concurren ciertos indicios y iii) que, mediante el consenso entre empleadores, trabajadores y autoridades, se definan las características que diferencian a un trabajador asalariado de uno independiente (artículo 11).

El artículo 12 de este instrumento internacional enfatiza en que basta con acreditar la existencia de subordinación o dependencia para considerar configurada una relación laboral, además, enumera una serie de indicios orientadores que pueden servir como criterios de análisis, tales como: i) la realización del trabajo bajo supervisión o mando de otra persona; ii) la integración del trabajador dentro de la estructura organizacional; iii) la ejecución de labores en beneficio de un tercero; el cumplimiento de un horario previamente establecido; iv) la prestación personal del servicio en un lugar indicado por el empleador; v) la continuidad en el tiempo; vi) el uso de herramientas, insumos o maquinaria proporcionados por el empleador; vii) la remuneración periódica; viii) la dependencia económica respecto del salario percibido, incluyendo pagos en especie; ix) el reconocimiento de derechos como descanso semanal y vacaciones y x) la ausencia de riesgos financieros asumidos por el trabajador (artículo 13).

En conclusión, la Recomendación 198 constituye un instrumento clave en la protección del trabajo decente pues identifica múltiples elementos de hecho que, en su conjunto, permiten definir la existencia de una relación laboral auténtica. Así lo afirman también Villasmil y Caraballo (2019), quienes destacan el valor probatorio de estos indicios como criterio orientador en el reconocimiento del contrato realidad.

En el contexto colombiano, el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, reconocido en el derecho laboral internacional y desarrollado ampliamente en la Recomendación 198 de la OIT, ha sido aplicado por la jurisprudencia nacional como funda-

mento interpretativo para determinar la verdadera naturaleza de los vínculos contractuales. Diversos autores han destacado cómo esta Recomendación, aunque de carácter no vinculante, ha orientado la formulación de políticas nacionales y ha influido en el criterio de los jueces al momento de diferenciar entre una relación laboral auténtica y una formalidad encubierta (Villasmil & Caraballo, 2019; Cortés Morales, 2018).

Una aplicación significativa de este enfoque se encuentra en la Sentencia C-154 de 1997 de la Corte Constitucional, en la cual se examinó la distinción entre los contratos de prestación de servicios celebrados por el Estado y los contratos laborales. La Corte sostuvo que, si bien los contratos de prestación de servicios pueden contemplar obligaciones relacionadas con el objeto de la entidad –según lo consagra el artículo 210 de la Constitución Política–, su naturaleza se define por la autonomía técnica y administrativa del contratista, además, subrayó que dichos contratos deben ser de duración limitada y responder a necesidades específicas del servicio.

A partir de los criterios establecidos en la Sentencia C-154 de 1997, la Corte Constitucional concluyó que el elemento determinante para identificar una relación laboral es la dependencia o subordinación, independientemente de la forma jurídica utilizada o del nombre que reciba el contrato. Esta línea interpretativa representa un avance hacia un enfoque sustancialista en la contratación pública, en el cual los jueces valoran los hechos concretos por encima de las formalidades, con el propósito de garantizar la efectividad de los derechos laborales.

Esta posición fue reafirmada en la Sentencia T-052 de 1998 en la que reiteró que la existencia de subordinación funcional permite reconocer la existencia de una relación laboral. En contraste, su ausencia implica que se trata de un contratista independiente, que no ostenta la calidad de empleado público ni tiene derecho a las prestaciones sociales derivadas de un contrato de trabajo (Corte Constitucional, 1998).

En la misma línea, el Consejo de Estado, en la Sentencia 2014-90305 de 2020, analizó la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades. Señaló que este principio se verifica cuando se demuestra que la prestación del servicio se llevó a cabo de forma personal y con el desarrollo de actividades inherentes a la función misional de la entidad, con remuneración periódica, dentro de sus instalaciones, utilizando herramientas y recursos provistos por la administración y bajo un esquema de subordinación constante que excede los márgenes propios de la coordinación entre contratantes autónomos (Consejo de Estado, 2020b).

La misma sentencia agregó una serie de elementos que permiten configurar el componente de subordinación, tales como el cumplimiento de un horario rígido y difícilmente modificable, la imposibilidad de delegar la función encomendada a terceros y la ejecución de labores propias y permanentes de la entidad contratante. Estos factores, en conjunto, permiten establecer que la relación es, en esencia, de carácter laboral, más allá de la forma jurídica utilizada para encubirla.

Esta interpretación está en consonancia con la doctrina que considera que la subordinación no debe entenderse en términos puramente formales, sino como una relación de hecho que se manifiesta a través del control y la dependencia funcional ejercida por la entidad sobre el trabajador, como ha sido señalado por Cortés Morales (2018), como parte integral de los principios constitucionales del derecho laboral.

### **Protección jurídica de los derechos laborales en contextos de contratación estatal**

La protección de los derechos laborales, en el marco del principio de supremacía de la realidad sobre las formalidades, implica un análisis sustancial que va más allá de la mera denominación del contrato. Esta protección no solo busca garantizar el cumplimiento

de los derechos mínimos reconocidos por la legislación laboral, sino también prevenir prácticas que conduzcan a la precarización del empleo, como el uso indebido de figuras contractuales que desvirtúen verdaderas relaciones laborales.

Desde la óptica del derecho internacional del trabajo, instrumentos como la Recomendación 198 de la OIT han sido clave para orientar a los Estados en la formulación de políticas que garanticen la efectividad de los derechos laborales más allá de la forma contractual. En el ámbito interno, la jurisprudencia colombiana ha reafirmado esta postura al señalar que la protección laboral debe ser efectiva y sustancial, no formal ni aparente. En consecuencia, una vez acreditada la existencia de una relación laboral real, el trabajador debe gozar de todas las prerrogativas propias de un vínculo laboral, con independencia de la modalidad contractual utilizada para su vinculación (Corte Constitucional, 2005; Villasmil & Caraballo, 2019; Vega, 2007). Este enfoque ha sido respaldado por diversos estudios doctrinales que insisten en que la verdadera garantía de los derechos laborales en contextos de contratación estatal requiere un control riguroso del uso de contratos de prestación de servicios, los cuales, si son utilizados para encubrir relaciones laborales, deben ser inaplicados por el operador jurídico en virtud del principio de primacía de la realidad (Cortés Morales, 2018). Esta ampliación de la protección jurídica busca corregir los desequilibrios estructurales que suelen existir entre el Estado, como entidad contratante, y los trabajadores vinculados mediante contratos de prestación de servicios. En muchos casos, estos contratistas se encuentran en condiciones de vulnerabilidad jurídica y económica, sin posibilidad real de negociar en igualdad de condiciones.

La justiciabilidad de los derechos laborales implica que los trabajadores pueden exigir no solo el pago de salarios y prestaciones sociales, sino también el reconocimiento de su antigüedad, el acceso a la seguridad social, vacaciones, primas, cesantías y demás prerrogativas propias de una relación laboral subordinada. En este esce-

nario, la aplicación del principio del contrato realidad se erige como una herramienta jurídica fundamental para evitar la elusión de responsabilidades laborales por parte de la administración pública, y para disponer los derechos que hayan sido desconocidos a través de formas contractuales simuladas, así lo ha dicho claramente la Corte Constitucional en la citada Sentencia T-1109 de 2005.

Diversos autores han señalado que el contrato realidad actúa como instrumento correctivo frente a relaciones de poder asimétricas y devuelve al trabajador la posibilidad de hacer valer su derecho a condiciones laborales dignas, en consonancia con los principios constitucionales de igualdad, dignidad humana y trabajo decente (Cortés Morales, 2018; Villasmil & Caraballo, 2019). La prevalencia del contenido material de la relación sobre la forma contractual es, por tanto, una expresión concreta del principio de supremacía de la realidad, que garantiza la efectiva protección de los derechos humanos en el ámbito laboral.

### **Tensiones entre el contrato de prestación de servicios y la configuración del contrato realidad**

El contrato de prestación de servicios en Colombia se funda en el artículo 1.494 del Código Civil, que reconoce como fuente de las obligaciones el acuerdo de voluntades entre personas naturales o jurídicas. Bajo esta lógica, el contrato es un acto jurídico mediante el cual una parte se obliga a dar, hacer o no hacer algo en favor de otra, lo que permite que incluso un particular pueda suscribir este tipo de contrato con el Estado en su calidad de persona jurídica.

Sin embargo, esta caracterización contractual entra en tensión con los postulados del derecho laboral, especialmente cuando el contrato de prestación de servicios es utilizado como medio para encubrir relaciones de subordinación, continuidad y dependencia propias de un vínculo laboral. En tales casos, se presenta una fricción normativa entre la lógica civilista del acuerdo voluntario y el enfoque

constitucional y protector del derecho al trabajo, lo que exige una interpretación sistemática y orientada a la efectividad de los derechos fundamentales (Corte Constitucional, 2005; Cortés Morales, 2018).

En el ámbito estatal, el contrato de prestación de servicios con personas naturales está regulado por la Ley 80 de 1993, cuyo artículo 32, numeral 3, permite su celebración solo cuando las funciones no puedan ser asumidas por personal de planta o requieran conocimientos especializados. Adicionalmente, el artículo 42 habilita su uso en situaciones excepcionales como estados de emergencia, calamidad o fuerza mayor. El Código General Disciplinario refuerza estas limitaciones. Su artículo 54 tipifica como falta disciplinaria la suscripción de contratos de prestación de servicios para desarrollar funciones permanentes, que impliquen subordinación o demanden dedicación exclusiva, propias de una relación laboral.

La jurisprudencia constitucional ya había anticipado esta postura. La Sentencia C-154 de 1997 estableció que la diferencia entre un contrato de trabajo y uno de prestación de servicios radica en la subordinación, y que este último exige autonomía técnica y administrativa, debe tener carácter temporal y atender una necesidad específica (Corte Constitucional, 1997). En igual sentido, la Sentencia C-614 de 2009 prohibió su uso para cubrir funciones permanentes, al considerar que ello vulnera el derecho al trabajo y desnaturaliza la contratación estatal (Corte Constitucional, 2009a).

### **Delimitación temporal de las acciones en la reclamación de garantías laborales**

La efectividad del derecho al trabajo no solo depende del reconocimiento sustancial de la relación laboral, sino también del ejercicio oportuno de las acciones derivadas de ella, en este sentido, la prescripción opera como una limitación jurídica relevante para la protección de derechos en contextos de contratación estatal. El artículo 2.512 del Código Civil define la prescripción como el modo de

adquirir cosas ajenas o de extinguir derechos por el paso del tiempo sin haber ejercido la acción correspondiente. En materia laboral, el artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo, vigente tras la Ley 2466 de 2025, mantiene el plazo de prescripción de tres años desde la exigibilidad del derecho. Sin embargo, el artículo 151 del Código Procesal del Trabajo de 1948, que permitía su suspensión por reclamación directa, será derogado con la entrada en vigor de la Ley 2452 de 2025. Esta última elimina dicha figura y consigna un régimen continuo, modificando la forma de cómputo procesal sin alterar el plazo sustantivo del derecho.

De conformidad con las leyes anteriormente referidas y antes de considerar sus reformas, la Corte Constitucional (1994b), en la Sentencia C-072, afirmó que este plazo no vulnera el derecho al trabajo, en tanto garantiza seguridad jurídica y exige el ejercicio diligente de las acciones. No obstante, en la Sentencia C-930, la Corte Constitucional (2009b) advirtió que la prescripción debe interpretarse armónicamente con el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales, el cual impide que el paso del tiempo se convierta en un mecanismo para convalidar renunciaciones implícitas a derechos adquiridos.

En suma, la garantía efectiva del derecho al trabajo en contextos de contratación estatal no se limita al reconocimiento sustancial de la relación laboral, sino que requiere también asegurar la oportunidad para su reclamación. La regulación del régimen de prescripción –y su articulación con principios como la irrenunciabilidad– constituye un componente esencial de dicha garantía. En este sentido, las reformas introducidas por la Ley 2452 de 2025 y la Ley 2466 de 2025 reflejan un esfuerzo por reforzar la protección real y efectiva de los derechos laborales, al tiempo que modernizan el sistema procesal y conservan el término de prescripción de tres años. Aunque no se amplía el plazo, la eliminación de figuras como la suspensión por reclamación directa evidencia una apuesta por la seguridad jurídica y la coherencia con los principios constitucionales e internacionales que sustentan la figura del contrato realidad.



## Estudio de caso

Como cierre del presente capítulo, se presenta el análisis de un caso decidido por el Consejo de Estado, en su calidad de máximo tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa en Colombia. Se trata de la Sentencia del 17 de abril de 2008, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado (Rad. 54001-23-31-000-2000-00020-01), en la cual se resolvió la demanda presentada por el ciudadano José Nelson Sandoval Cárdenas, quien fue vinculado mediante contrato de prestación de servicios con el Instituto Financiero para el Desarrollo de Norte de Santander (IFINORTE), entidad del sector público departamental. El demandante solicitó el reconocimiento de una verdadera relación laboral, invocando el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades y el control de convencionalidad, al considerar que su vinculación ocultaba una relación de trabajo real. Los hechos expuestos en la demanda fueron los siguientes:

- El señor Sandoval Cárdenas trabajó en IFINORTE durante un año, once meses y 26 días bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios.
- Desempeñó funciones administrativas en las instalaciones de la entidad, en condiciones similares a las de los empleados de planta.
- Tanto él como sus compañeros servidores públicos estaban sometidos al mismo reglamento interno, horario, sistema disciplinario y exigencias funcionales.

A partir de estos elementos, el Consejo de Estado concluyó que se configuraba un contrato realidad, ya que se verificaban los elementos constitutivos de una relación laboral: la prestación personal del servicio, la subordinación funcional y la remuneración periódica. En consecuencia, se desvirtuó la forma jurídica empleada por la administración y se reconoció el vínculo laboral material. Esta decisión reafirma que, cuando se demuestran los hechos que constituyen una

relación laboral, la identificación formal del contrato resulta irrelevante y debe prevalecer la realidad sobre la forma (Consejo de Estado, Sección Segunda, 2008).

El fallo también recordó que, en los casos de contrato realidad, la indemnización se limita al pago de las prestaciones sociales ordinarias correspondientes a un empleado público en condiciones similares, calculadas conforme a los términos del contrato. Así, el Consejo de Estado ha establecido una línea jurisprudencial sólida, en la que señala que el trabajador debe probar al menos la prestación personal del servicio y los extremos temporales de la relación para desvirtuar la naturaleza civil del contrato.

Este caso permite articular otros precedentes jurisprudenciales relevantes que sustentan el análisis del principio de primacía de la realidad y su conexión con el control de convencionalidad. En la Sentencia del Consejo de Estado del 23 de junio de 2005, expediente 0245, se enfatizó la necesidad de acreditar los tres elementos estructurales de una relación laboral, en especial la subordinación. Igualmente, en la Sentencia del 18 de noviembre de 2003, la Sala Plena del Consejo de Estado (Rad. IJ-0039), abordó la diferencia entre coordinación y subordinación, señalando que no toda instrucción genera subordinación, pero que la evaluación debe considerar el contexto global del vínculo contractual (Consejo de Estado, 2003). Por su parte, en la Sentencia del 18 de marzo de 1999 (Exp. 11722), se aplicó expresamente el principio de primacía de la realidad sobre las formas, indicando que lo determinante no es la denominación del contrato, sino las condiciones reales en que se ejecuta el trabajo (Consejo de Estado, 1999).

La decisión en el caso Sandoval Cárdenas demuestra que el contrato realidad opera como una herramienta efectiva para garantizar el derecho al trabajo, sobre todo cuando se acompaña del control de convencionalidad, que exige a los jueces armonizar las normas internas con los compromisos internacionales del Estado en materia de derechos humanos. De este modo, se fortalece el bloque de constitu-

cionalidad (Corte Constitucional, 2009a), y se evita que las formas contractuales se conviertan en instrumentos de exclusión de derechos fundamentales.

Así pues, el caso no solo tiene relevancia jurídica sino también valor pedagógico, pues visibiliza el rol del poder judicial en la reivindicación de derechos vulnerados. Muestra cómo, mediante una interpretación sustancial del vínculo laboral, es posible restablecer las garantías que la formalidad pretendía negar, en consonancia con los mandatos del artículo 53 de la Constitución y los estándares de la OIT, en particular la Recomendación 198 de 2006.

## Referencias

- Acosta Villada, C. (2025, 2 de abril). *Contratos por prestación de servicios en el Minsalud subieron 68 % entre 2022 y 2024. El Colombiano*. <https://n9.cl/tgxcx>
- Atienza, M. (2013). *Curso de argumentación jurídica*. Trotta.
- Cárdenas Poveda, M., & Suárez Osma, I. (2020). El Consejo de Estado Colombiano como juez de convencionalidad. *Revista Chilena de Derecho*, 47(2), 599-620. <https://doi.org/10.4067/S0718-34372020000200599>.
- Cepeda Espinosa, M. (2005). *Derecho constitucional colombiano: principios y desarrollo jurisprudencial*. Legis.
- Código Civil Colombiano. (1887). Artículo 1494. <https://n9.cl/fnm57>
- Código Civil Colombiano. (1887). Artículo 2.512. <https://n9.cl/3hgts>
- Código Sustantivo del Trabajo de Colombia. (1951). Artículo 23. Diario Oficial 27.622, del 7 de junio de 1951. <https://n9.cl/kcg09>
- Código Sustantivo del Trabajo de Colombia. (1951). Artículo 488. Diario Oficial 27.622, del 7 de junio de 1951. <https://n9.cl/puks1>
- Congreso de Colombia. Diario Oficial. (1993). Ley 80 Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Artículo 36. <https://n9.cl/9s90y>
- Congreso de Colombia. Diario Oficial. (1993). Ley 80 Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Artículo 42. Congreso de Colombia. <https://n9.cl/jevg9p>
- Congreso de Colombia. Diario Oficial. (2018). Ley 1952 Código General Disciplinario. Artículo 54. <https://n9.cl/ced3tq>
- Congreso de Colombia. Diario Oficial. (2025). Ley 2452 Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://n9.cl/33q6n>
- Congreso de Colombia. Diario Oficial. (2025). Ley 2466 por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia. <https://n9.cl/dea85>
- Consejo de Estado. (1999). *Sentencia Sección Segunda, Exp. 11722 de marzo 18. M. P. Rodríguez Arce, F.*
- Consejo de Estado. (2003). *Sentencia Sala Plena, Rad. IJ-0039 de noviembre 18. M. P. Pájaro Peñaranda, N.*

- Consejo de Estado. (2005). *Sentencia Exp. 0245 de junio 23. M. P. Lemos Bustamante, J.*
- Consejo de Estado, Sección Segunda. (2017). *Sentencia Rad. 54001233100020000002001 de abril 17. M. P. Moreno García, J.*
- Consejo de Estado (2020). *Sentencia Sección Tercera. Rad. 2011-00400 de 2020 de 15 de mayo de 20. M. P. Palomino Cortés, C.*
- Consejo de Estado. (2020). *Sentencia Sección Segunda, Subsección B, Rad. 2014-90305 de 2020 de 8 de octubre de 20. M. P. Perdomo Cuéter, C.*
- Constitución Política de la República de Colombia. (1991). Artículo 53 <https://n9.cl/3hfo2>
- Constitución Política de la República de Colombia. (1991). Artículo 241. <https://n9.cl/zq2op>
- Constitución Política de la República de Colombia. (1991). Artículo 93 <https://n9.cl/q7apr>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1990). Decreto 873 de 1990 de 23 de agosto. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=16022*
- Corte Constitucional. (1994a). *Sentencia C-555 de diciembre 6. M. P. Cifuentes Muñoz, E. https://n9.cl/8w84u*
- Corte Constitucional. (1994b). *Sentencia C-072 de febrero 23. M. P. Morón Díaz, F. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-072-94.htm*
- Corte Constitucional. (1995a). *Sentencia C-225 de mayo 18. M. P. Martínez Caballer, A. https://n9.cl/gzo1t1*
- Corte Constitucional. (1995b). *Sentencia C-293 de julio 6. M. P. Gaviria Díaz, C. https://vlex.com.co/vid/43558986*
- Corte Constitucional. (1997). *Sentencia C-154 de marzo 19. M. P. Herrera Vergara, H. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-154-97.htm*
- Corte Constitucional. (1998). *Sentencia T-052 de marzo 3. M. P. Barrera Vergara, A. https://vlex.com.co/vid/43561480*
- Corte Constitucional. (1999). *Sentencia T-568 de agosto 10. M. P. Gaviria Díaz, C. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/t-568-99.htm*
- Corte Constitucional. (2001). *Sentencia T-1025 de septiembre 26. M. P. Cepeda Espinosa, M. https://n9.cl/dm6urd*

- Corte Constitucional. (2003). *Sentencia T-603 de julio 23. M. P. Araújo Rentería, J.* <https://n9.cl/89i28>
- Corte Constitucional. (2005). *Sentencia T-1109 de octubre 28. M. P. Sierra Porto, H.* <https://vlex.com.co/vid/43624013>
- Corte Constitucional. (2009a). *Sentencia T-614 de septiembre 2. M. P. Pretelt Chaljub, J. H.* <https://n9.cl/5liu1>
- Corte Constitucional. (2009b). *Sentencia C-930 de diciembre 10. M. P. Pretelt Chaljub, J. H.* <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-930-09.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006a). *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile.*
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006b). *Caso Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú.*
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006c). *Caso Vargas Areco vs. Paraguay.*
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. (2004). *Sentencia Rad. 19862 de febrero 16. M. P. Luis José Osorio.*
- Cortés Morales, M. (2018). El principio de la primacía de la realidad como garante de los derechos laborales de los trabajadores oficiales vinculados mediante contratos de prestación de servicios. *Revista Verba Iuris*, 13(40), 111-127.
- Durango, G., & Garay, K. (2015). El control de constitucionalidad y convencionalidad en Colombia. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 18(36), 99-116. <http://dx.doi.org/10.18359/dere.936>
- Figuerola-Mejía, G. A. (2010). Duplicidad interpretativa: interpretación jurídica en general e interpretación constitucional en particular. *Dikaion*, 24(19), 139-161.
- Gaceta del Congreso. (2017). *Proyecto de Ley No. 090 por medio del cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de contratación administrativa y modernización Estatal.* <https://app.vlex.com/vid/767439613>.
- García López, L. F. (2021). Constitucionalidad y convencionalidad en Colombia: el diálogo entre las Cortes. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 21(83), 31-50. <https://doi.org/10.21056/aec.v21i83.1554>

- González Arenas, M. A. (2019). *Diferencias en la calidad del empleo público en Colombia: una comparación entre empleados de planta y contratistas*. Documentos de Trabajo Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, (68), 4-48.
- Infobae Colombia. (2025, 2 de junio). *Contratos por prestación de servicios están disparados en el Gobierno Petro: cifras del Secop muestran un aumento del 40 %*. <https://n9.cl/4dwlv>
- Londoño Lázaro, M. C. (2010). El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes: confluencias y perspectivas en el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 43(128), 761-814. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2010.128.4626>
- Moscoso-Becerra, G. (2019). La justiciabilidad directa de los derechos laborales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Dikaion*, 28(2), 385-403. <https://doi.org/10.5294/dika.2019.28.2.7>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <https://n9.cl/agaxz>
- Organización Internacional del Trabajo. (1930). *Convenio 29 sobre trabajo forzoso*. <https://n9.cl/c9h8qc>
- Organización Internacional del Trabajo. (1948). *Convenio 87 sobre libertad sindical y protección al derecho de sindicación*.
- Organización Internacional del Trabajo. (1949a). *Convenio 94 sobre cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas)*. <https://n9.cl/99eoft>
- Organización Internacional del Trabajo. (1949b). *Convenio 95 sobre protección del salario*. <https://n9.cl/mtx59>
- Organización Internacional del Trabajo. (1949c). *Convenio 98 sobre derecho de sindicación y negociación colectiva*. <https://n9.cl/pcqoiu>
- Organización Internacional del Trabajo. (1951). *Convenio 100 sobre igualdad de remuneración*. <https://n9.cl/g3coww>
- Organización Internacional del Trabajo. (1957). *Convenio 105 sobre abolición del trabajo forzoso*. <https://n9.cl/ir8c3m>
- Organización Internacional del Trabajo. (1958). *Convenio 111 sobre discriminación en el empleo y la ocupación*. <https://n9.cl/eifrn>
- Organización Internacional del Trabajo. (1973). *Convenio 138 sobre edad mínima*. <https://n9.cl/61bwe>

- Organización Internacional del Trabajo. (1981). *Convenio 154 sobre negociación colectiva en la administración pública*. <https://n9.cl/p1130>
- Organización Internacional del Trabajo. (1999). *Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil*. <https://n9.cl/mi7v9>
- Organización Internacional del Trabajo. (2006). *Convenio 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo*. <https://n9.cl/djl2x>
- Organización Internacional del Trabajo. (2006). *Recomendación 198 sobre la relación de trabajo*. <https://n9.cl/w5ied>
- Organización Internacional del Trabajo. (2011). *Convenio 189 sobre las condiciones de trabajo en el cuidado de personas en el hogar*. <https://n9.cl/b73vs>
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. <https://n9.cl/hx73x>
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (1969). *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
- Presidencia de la República. (1948, 24 junio). Decreto-Ley 2158 Código Procesal del Trabajo y de la seguridad social. Artículo 152. <https://n9.cl/52r02>
- Reale, G. (2007). *Introducción a Aristóteles*. Herder.
- Transparencia por Colombia. (2024). *Informe anual 2022*. Transparencia por Colombia.
- Uprimny-Yepes, R. (1992). *Derechos humanos y justicia constitucional: elementos para una teoría del control constitucional de las leyes*. Universidad Externado de Colombia.
- Vega de Herrera, M. (2007). El contrato estatal de prestación de servicios: su incidencia en la función pública. *Prolegómenos: Derechos y Valores*, 10(19), 15-34.
- Villasmil, H., & Caraballo, C. A. (2019). *Recomendación 198 OIT sobre la relación de trabajo*. Universidad Libre de Colombia.



**Scope of the constitutionalization and justiciability of the principle of the primacy of reality over forms in service provision contracts, regarding the contractual exercise of the State for public function in Colombia**

**Alcance da constitucionalização e da justiciabilidade do princípio da primazia da realidade sobre as formas no contrato de prestação de serviços, no que concerne ao exercício contratual do Estado para a função pública na Colômbia**

**María Victoria Santana Londoño**

Institución Universitaria de Envigado | Envigado | Colombia

<https://orcid.org/0000-0001-6360-9460>

[mvsantana@correo.iue.edu.co](mailto:mvsantana@correo.iue.edu.co)

[mariaVictoriasantana@hotmail.com](mailto:mariaVictoriasantana@hotmail.com)

Docente investigadora con más de veinte años de experiencia en el ámbito académico. Adscrita al grupo de investigación Auditorio Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Institución Universitaria de Envigado. Ha publicado numerosos artículos en revistas indexadas, así como libros y capítulos de libro en áreas relacionadas con la filosofía, el derecho constitucional, el derecho laboral y la seguridad social.

**Juan Gonzalo Quirós Gutiérrez**

Institución Universitaria de Envigado | Envigado | Colombia

<https://orcid.org/0009-0005-5696-7688>

[jgquiros@correo.iue.edu.co](mailto:jgquiros@correo.iue.edu.co)

[juangquiros@hotmail.com](mailto:juangquiros@hotmail.com)

Odontólogo Universidad de Antioquia, especialista en odontología integral del niño y ortopedia maxilar Universidad de Antioquia, especialista en ciencias básicas biomédicas con énfasis en fisiología humana. Abogado especialista en derecho al trabajo y la seguridad social de la Institución Universitaria de Envigado y profesional en la misma área.

**Abstract**

This book chapter is framed by identifying the scope of constitutionalization and justiciability of the supremacy of reality over formalities in service contracts, regarding the State's contractual exercise for public service in Colombia. To begin, it is important to first analyze the benchmarks of conventionality control that have emphatically and clearly determined when an employment relationship exists or is blurred. Secondly, it is crucial to determine how the principle of the supremacy of reality over formalities clearly aligns, which is, undoubtedly, the guarantee that allows for the justiciability of the right to work in cases where a mere service contract relationship originated with the State and/or its various entities ultimately implies an undeniable labor relationship. This leads to the need to claim labor rights that arise from elements of subordination involved in that contractual bond. Finally, a case study will be conducted in which the Council of State, as the highest tribunal of the contentious-administrative judicial authority in Colombia, has promoted the constitutional protection of the right to work and the justiciability of labor guarantees through the application of the principle of the primacy of reality over formalities in contractual relationships or ties with the State. Based on these three main lines, the development of this chapter is proposed under a qualitative methodological approach through the case study, which allowed unveiling a phenomenon that has taken root within non-traditional forms of State contracting. In this way, a detailed exploration of a particular situation in the real Colombian labor context was carried out.

Keywords: Constitutionalization; service provision contract; justiciability; primacy of reality over formalities.

## Resumo

Este capítulo de livro dimensiona-se a partir da identificação do alcance da constitucionalização e da justiciabilidade que tem a primazia da realidade sobre as formalidades no contrato de prestação de serviços, no que concerne ao exercício contratual do Estado para a função pública na Colômbia. Para começar, é importante analisar, em primeiro lugar, os referenciais do controle de convencionalidade que, com ênfase, determinaram manifestamente quando existe ou se desfaz uma relação de trabalho. Em segundo lugar, é crucial determinar como se emparelha com clareza o princípio da primazia da realidade sobre as formalidades, o qual é, sem dúvida, a garantia que permite a justiciabilidade do direito ao trabalho naqueles casos em que uma mera relação contratual de prestação de serviços originada com o Estado e/ou suas diversas entidades termina por configurar uma relação laboral inegável. Isso conduz à necessidade de reivindicar direitos laborais que se gestam a partir de elementos de subordinação que intervêm dentro desse vínculo contratual. Por fim, realizar-se-á um estudo de caso no qual o Conselho de Estado, como o máximo tribunal da jurisdição contencioso-administrativa na Colômbia, propiciou a proteção constitucional do direito ao trabalho e a justiciabilidade das garantias laborais a partir da aplicação do princípio da primazia da realidade sobre as formalidades nas relações ou vínculos contratuais com o Estado. A partir dessas três linhas mestras, planeja-se o desenvolvimento deste capítulo sob um enfoque metodológico qualitativo através do estudo de caso, que permitiu revelar um fenômeno que se enraizou dentro de formas pouco tradicionais de contratação do Estado. Dessa maneira, realizou-se uma exploração detalhada de uma situação particular do contexto real laboral colombiano. Palavras-chave: constitucionalização; contrato de prestação de serviços; justiciabilidade; primazia da realidade sobre as formalidades.