

La laboralización de la categoría de contratista del Estado y la ampliación de los derechos laborales. Hacia un derecho laboral extendido en Colombia

The extension of labour law to State contractors and the expansion of labour rights. Towards an extended labour law in Colombia

Juan Felipe Parra Rosas*

Universidad de los Andes, Colombia

jf.parra12@uniandes.edu.co

ORCID: 0000-0001-7898-3535

Recepción: 20 de abril 2026.

Aceptación: 18 de agosto de 2026.

Resumen

Este artículo analiza, desde la teoría jurídica, la ampliación de las fronteras del derecho laboral en el ordenamiento jurídico colombiano, en particular a partir de la actuación de los jueces, quienes han extendido algunas garantías laborales propias de los trabajadores subordinados a los contratistas, especialmente a los contratistas del Estado. Para ello, se recurre a los aportes teóricos de Robert Hale, Robert J. Steinfeld y Stanley L. Engerman, a fin de examinar, desde estas perspectivas, el proceso de laboralización de la categoría de contratista del Estado. El artículo parte del reconocimiento de que la dicotomía entre subordinación y autonomía no refleja adecuadamente los contextos reales del mercado laboral ni las construcciones universalistas de los derechos, en especial del derecho humano a un

* Juan Felipe Parra Rosas: magíster en Derecho, Universidad de los Andes; magíster en Sociología, Universidad de los Andes (Colombia); candidato a doctor en Derecho, Universidad de los Andes. Profesor de cátedra, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana (Colombia) y Universidad del Rosario, (Colombia).

trabajo digno. A partir del caso de los contratistas del Estado colombiano, el texto muestra cómo estos sujetos han pasado a ser titulares de garantías ampliadas del derecho laboral y sostiene que, a la luz de la información disponible, deberían ser concebidos como trabajadores con la plenitud de garantías laborales.

Palabras clave: subordinación laboral, contratista, garantías laborales, autonomía, derecho laboral.

Abstract

This article examines, from the perspective of legal theory, the expansion of the boundaries of labour law within the Colombian legal system, particularly through judicial intervention. In this context, courts have extended certain labour protections traditionally afforded to subordinate employees to contractors, especially State contractors. Drawing on the theoretical contributions

of Robert Hale, Robert J. Steinfeld, and Stanley L. Engerman, the article analyses, through these perspectives, the process by which labour law protections have been progressively extended to State contractors. It proceeds from the premise that the dichotomy between subordination and autonomy fails to adequately reflect the realities of contemporary labour markets or universalist conceptions of rights, particularly the human right to decent work. Focusing on the case of Colombian State contractors, the article shows how these individuals have progressively become entitled to an expanded range of labour protections. It argues that, in light of the available evidence, they should ultimately be recognised as workers entitled to the full range of labour rights and guarantees.

Keywords: labour law, state contractors, labour subordination, labour rights, autonomy, extension of labour protection.

1. Introducción: repensando los límites del derecho laboral frente a los contratistas del Estado, una apuesta protectora

La piedra angular del derecho laboral en Colombia, y también a escala global, es la concepción de la protección del trabajo subordinado. En esa línea, la regulación laboral nació como un mecanismo de distribución dentro de la conciencia jurídica social para proteger a la parte débil de la relación entre trabajadores y empleadores, constituyendo un campo propio, dogmático y teórico, frente al derecho civil y al derecho privado de los contratos (Jaramillo, 2010; Orrego, 2018; Cabrelli, 2020; Kennedy, 2015). Esta idea, a su vez, puede trasladarse a la forma de contratación estatal bajo la figura del contrato de prestación de servicios. Así, la identidad que el derecho laboral reconoce y protege es la de un trabajador subordinado, sujeto al control de su empleador y a su poder disciplinario (Parra, 2025). En otras palabras, el derecho laboral primigeniamente estaba pensado para

proteger a un tipo de trabajador específico, concentrándose en aquel que cede su libertad a cambio de un salario, construyendo la ficción legal de la subordinación jurídica.

Sin embargo, con los procesos globales de flexibilización de las normas laborales y la aparición de nuevos mecanismos de contratación del trabajo humano, surge una pregunta central frente a la protección que merecen otras formas de empleo (Del Bono y Bulloni, 2021; Rosenblat, 2018). En este punto es en el que se concentra este artículo, pues el derecho laboral ha ampliado sus garantías en virtud de la construcción proveniente de los derechos humanos bajo una visión universalista y cosmopolita, según la cual todos los sujetos merecen protección para garantizar un trabajo digno. De esta manera, el sistema jurídico colombiano, por medio del poder creativo de los jueces, terminó extendiendo las garantías laborales de los trabajadores subordinados a los trabajadores independientes, con el fin de asegurar su trabajo digno, pues como se desarrollará en este artículo la extensión de derechos en el caso colombiano se dio a partir de la jurisprudencia de las altas cortes.

Dentro de este contexto surge una pregunta fundamental: ¿se está gestando una reconceptualización del sujeto protegido por el derecho laboral? En otras palabras, ¿el derecho laboral está ampliando el alcance de su función protectora para extender su cobertura a otras categorías de trabajadores tradicionalmente excluidas de su ámbito de aplicación? En ese sentido, el artículo se posiciona bajo la teoría de Robert J. Steinfeld y Stanley L. Engerman (1997), según la cual, desde un análisis situado, es posible concluir que no existe razón para distinguir entre trabajo coaccionado y trabajo libre en sociedades donde, por las condiciones estructurales, todo trabajo termina siendo coercitivo y subordinado.

Bajo la idea de los autores existen, más bien, escalas entre los polos de autonomía y subordinación; la tesis central es que el control siempre está presente y que las decisiones y condiciones laborales nunca son plenamente libres. Esto, en el marco de una economía política analizada por Robert Hale (2024), hace más de cien años, muestra que las decisiones relacionadas con el trabajo están atadas a un aparato coercitivo estatal, donde no trabajar implica morir de inanición, pues simultáneamente se protege la propiedad privada y es necesario valerse del mercado para satisfacer las necesidades básicas. Así, todo trabajo se encuentra en un contexto coercitivo que requiere protección y garantía por parte del Estado, lo que termina deslegitimando la idea de que la protección laboral y la consideración de trabajador deban aplicarse únicamente a quienes están subordinados jurídicamente y no a los contratistas.

Desde esta perspectiva, este artículo se propone mostrar que los contratistas estatales vinculados mediante contratos de prestación de servicios en Colombia deben ser considerados trabajadores con garantías. Una lectura del campo jurídico evidencia cómo los jueces han extendido y protegido derechos laborales de estos trabajadores, diluyendo

la frontera entre el derecho laboral y el derecho privado para salvaguardar el trabajo humano. La revisión jurisprudencial permite constatar que los contratistas pueden ser equiparados a trabajadores en la medida en que tienen derecho a la desconexión laboral, a la estabilidad laboral reforzada, a la protección frente a conductas discriminatorias, a la protección contra el acoso sexual y laboral, y a la posibilidad de ejercer su libertad sindical. Aunque algunos derechos siguen siendo exclusivos de los trabajadores subordinados (como vacaciones y prestaciones sociales), existe una ampliación de la protección bajo un concepto extendido de trabajador subordinado. Este artículo parte de esa premisa tras realizar una revisión jurisprudencial.

Ahora bien, existe un interés particular en el caso de los contratistas del Estado. El Observatorio Laboral de la Universidad Javeriana reportó que, en los últimos cuatro años, el número de contratistas independientes del Estado aumentó un 44%, pues se pasó de 503.000 trabajadores por cuenta propia o independientes en 2020 a 723.000 en 2024 (El Colombiano, 2025). Esta es una porción importante del empleo en el país, considerando que el Estado es el mayor empleador del mercado laboral colombiano. Estos datos revelan además una escala de temporalidades que muestra un aumento y una permanencia de la burocracia estatal a través de este tipo de contratos. Se sostiene, por tanto, que si bien esta relación debe ser leída como trabajo protegido a la luz de un derecho laboral ampliado, no puede clasificarse como temporal, pues la información disponible evidencia su permanencia en el tiempo.

De este modo, este artículo busca argumentar que la categoría de contratista en el ámbito estatal debe ceder ante la categoría de trabajador con derechos, inmerso en una dinámica coercitiva, pero con ciertos márgenes de autonomía. Comprender al contratista del Estado como trabajador implica articular un análisis jurisprudencial que muestre cómo, desde el poder de nominación y conceptualización del Estado (Andia, 2023), estos trabajadores han sido dotados de garantías laborales; acompañado de un análisis cuantitativo de datos abiertos que muestran cómo los cargos persisten e incluso aumentan, lo cual contradice la visión de temporalidad corta y revela una necesidad estructural de permanencia en el Estado. Por los límites de tiempo e información disponible, no se pretende mostrar una causalidad directa, pero sí una correlación entre los datos y la idea de una temporalidad prolongada de este tipo de trabajo.

Para ello, este artículo se divide en un apartado metodológico donde se expone brevemente la metodología empleada; luego un apartado teórico donde se presenta la idea de equiparar el trabajo subordinado y el independiente bajo la regulación laboral para garantizar los derechos de todos los trabajadores. Posteriormente, se muestra cómo las decisiones judiciales han extendido garantías laborales a los contratistas estatales bajo la idea de trabajo digno proveniente de estándares globales. Luego se explica por qué estos

trabajadores, al ser trabajadores, deben considerarse permanentes y no temporales, a la luz del crecimiento de los contratos de prestación de servicios y de los procesos de formalización. Finalmente, se presentan algunos comentarios de cierre.

2. Metodología: usando datos existentes y el poder de nominación de los jueces

El método y la teoría están íntimamente relacionados, como lo señala Tatiana Andia (2025). En esa línea, este artículo busca utilizar los datos disponibles para constatar la premisa de que los contratistas del Estado son, en realidad, trabajadores estatales. Para ello se propone observar este fenómeno a partir de dos tipos de información. El primer conjunto de datos proviene de las decisiones judiciales que han extendido garantías laborales a los contratistas, reconociéndolos como titulares de diversos derechos. Estas decisiones permiten constatar una expansión del derecho laboral orientada a proteger formas de trabajo que no se ajustan plenamente a la subordinación clásica, pero que, debido a las condiciones estructurales del mercado, requieren protección. De esta manera, se recurre al análisis jurisprudencial para evaluar las sentencias que amplían estas garantías y que, al momento de adjudicar, transforman la forma en que se concibe el trabajo autónomo e independiente, enmarcándolo dentro de un modelo de trabajo protegido (Jácome, 2021).

El análisis jurisprudencial se concentró en una revisión de las bases de datos de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia sobre controversias surgidas entre contratistas y sus contratantes. En total, se seleccionaron cuatro decisiones judiciales relacionadas con disputas en materia laboral en las que se evidenciara una consideración específica acerca de la ampliación de garantías laborales que, hasta entonces, habían sido reconocidas exclusivamente a los trabajadores subordinados y que, a través de estos fallos, fueron extendidas a los contratistas.

Adicionalmente, el análisis jurisprudencial se complementó con un examen normativo de las disposiciones jurídicas expedidas por el legislador y por otras autoridades competentes que han contribuido a ampliar la protección de los derechos laborales de los contratistas. En lo que respecta a la búsqueda normativa, esta se desarrolló a partir de la revisión de las Gacetas del Congreso de la República y de la base de datos de convenios internacionales del trabajo ratificados por Colombia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Entre los hallazgos se identificaron las disposiciones relativas a la reforma laboral colombiana que extiende la protección antidiscriminatoria a los contratistas (Ley 2466 de 2025), la ley que adopta medidas para prevenir, atender y sancionar el acoso sexual en el

ámbito laboral y educativo, cuya protección se extiende a los contratistas y demás personas vinculadas mediante formas no subordinadas de trabajo (Ley 2365 de 2024), así como el Convenio 190 de la OIT sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, que amplía su ámbito de protección a los contratistas. Asimismo, se examinó la Ley 80 de 1993 como norma fundacional del contrato de prestación de servicios en el Estado y se revisaron los proyectos de ley orientados a otorgar mayores garantías y mecanismos de protección a las personas vinculadas mediante esta modalidad contractual.

En segundo lugar, para evaluar la temporalidad, se utilizaron los datos cuantitativos disponibles sobre los contratos de prestación de servicios en el sector público colombiano. En particular, el componente cuantitativo se fundamenta en el análisis de la información procesada por La Silla Vacía y el Observatorio de Derecho Laboral de la Pontificia Universidad Javeriana, relativa al número de contratos de prestación de servicios y a las características de su temporalidad.

Con ello se busca constatar si este tipo de contratación puede ser entendido o no como una forma de empleo formal, reconociendo las limitaciones inherentes a la ausencia de relaciones causales directas. En consecuencia, este artículo se plantea como una aproximación exploratoria para indagar más a fondo las condiciones de los contratistas del Estado. Resulta necesario que futuras investigaciones profundicen en aspectos como la tasa de éxito en las disputas por contrato realidad, los procesos de formalización laboral y la recolección de información cualitativa que permita iluminar y contextualizar los datos existentes.

2. Teoría: todo trabajo se protege, una ampliación de las fronteras del derecho laboral

Como lo plantean Robert J. Steinfeld y Stanley L. Engerman (1997), en la construcción de la regulación laboral existe un destinatario ideal de las normas, sustentado en la dicotomía libre/no libre o subordinado/autónomo. Para los autores, esta categoría resulta insuficiente, pues en toda relación laboral operan prácticas específicas de coerción que limitan la autonomía real de los trabajadores. Dichas prácticas pueden incluir mecanismos legales, económicos o físicos que condicionan la conducta laboral y restringen la supuesta libertad de elección. En consecuencia, los sistemas laborales deben entenderse como configuraciones de coerciones posibles, permitidas o prohibidas por el derecho. Son las normas jurídicas las que determinan qué instrumentos de presión están disponibles para los empleadores, cuáles pueden usar los trabajadores y cuáles resultan inadmisibles. El estudio del trabajo implica desentrañar qué formas de control se encuentran habilitadas en un régimen laboral determinado.

Este enfoque permite comprender que todas las relaciones laborales, incluso las que se presentan formalmente como libres, están atravesadas por asimetrías de poder institucionalizadas. Así, la distinción entre trabajo autónomo y trabajo coaccionado, que por décadas estructuró la comprensión histórica del trabajo, entra en crisis. Siguiendo a Steinfeld y Engerman (1997), esta dicotomía debe cuestionarse, pues constituye una clasificación arbitraria y socialmente construida, más que un reflejo natural de la realidad laboral. Lo que proponen teóricamente es reconocer que todas las relaciones de trabajo en las que se depende económicamente de otro operan bajo presiones estructurales y jurídicas que moldean las decisiones del trabajador, haciendo difusa la frontera entre lo voluntario y lo involuntario (Parra, 2024).

En otras palabras, la clasificación del trabajo como autónomo o subordinado no describe realidades ontológicas del campo laboral, sino que expresa decisiones legales y políticas sobre qué formas de coerción se consideran aceptables, tolerables o ilegítimas (Steinfeld y Engerman, 1997). Esto vuelve las fronteras entre libertad y coerción permeable, móvil y contingente. Desde esta perspectiva, el derecho laboral debe entenderse como un conjunto de configuraciones de coerciones posibles, permitidas o prohibidas por el ordenamiento jurídico (Steinfeld y Engerman, 1997). Es este entramado normativo el que determina qué instrumentos de presión tienen los empleadores, cuáles están disponibles para los trabajadores y qué tipo de trabajadores tienen acceso a ellos.

El enfoque también se articula con la premisa de Robert Hale (2024), según la cual todo trabajo es coaccionado en la medida en que trabajar no constituye una opción plenamente libre, sino una condición de supervivencia. En contextos como El Colombiano, donde cerca de la mitad de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, la necesidad de generar ingresos actúa como un mecanismo poderoso que empuja a las personas a aceptar condiciones laborales desfavorables (DANE, 2025). Esta forma de coerción económica, aunque no implique fuerza física ni sanciones directas, es igualmente producto del derecho, pues depende de estructuras legales que regulan la propiedad, el acceso a recursos y las reglas del mercado (Hale, 2024). Bajo esta óptica, incluso las decisiones que parecen voluntarias, como aceptar un contrato precario o permanecer en una relación laboral sin garantías, se producen dentro de contextos de coerción estructural (Vallas, Finlay y Wharton, 2009).

En este marco teórico se propone analizar la naturaleza jurídica de los contratistas del Estado, repensando las formas contemporáneas de trabajo que formalmente no encajan dentro del esquema clásico del trabajo subordinado. Dado que no existen relaciones laborales puramente libres o puramente coactivas, los trabajadores independientes también pueden ocupar posiciones de dependencia funcional derivadas de presiones económicas

estructurales, condiciones del mercado laboral, normas jurídicas que los vuelven vulnerables y formas de control organizacional ejercidas por entidades estatales.

Desde esta perspectiva, la teoría sugiere que, bajo una visión social del derecho, la protección jurídica debe ampliarse y no limitarse únicamente a los trabajadores subordinados en sentido estricto, pues todos los trabajos incluidos aquellos desempeñados por contratistas del Estado se realizan bajo algún tipo de coerción. Por ello, la distinción entre empleo subordinado y trabajo independiente no debería ser el criterio exclusivo para la garantía de derechos. En su lugar, el análisis debe orientarse hacia las formas concretas de dependencia y control que experimentan los trabajadores. Se sostiene entonces que los contratistas estatales deben ser entendidos como trabajadores sujetos a protección bajo una visión ampliada del derecho laboral, interpretación que además encuentra respaldo en la jurisprudencia existente como se desarrollará a continuación.

4. Los jueces y el poder de nominación: ampliando la protección a los contratistas estatales

Esta nueva lectura de los contratistas del Estado como sujetos protegidos por el derecho laboral tiene implicaciones distributivas profundas, ya que los convierte en titulares de prerrogativas frente al Estado como empleador y reconoce su estatus como trabajadores amparados por el principio de trabajo digno, aunque no sean trabajadores subordinados. Se propone entonces ver la materialización paulatina de este avance jurídico que redibuja la frontera tradicional entre trabajo autónomo y trabajo subordinado como una construcción a partir de los fallos judiciales que extienden garantías laborales a quienes formalmente son considerados independientes. Así, el campo laboral colombiano ha sido transformado por el poder de categorización que ejercen los jueces, pues en la práctica han contribuido a difuminar la separación entre la protección dirigida a trabajadores subordinados y la que se otorga a trabajadores autónomos. La jurisprudencia reconoce expresamente este proceso de expansión conceptual y normativa (Parra, 2024).

Este fenómeno puede analizarse a la luz de la teoría de Pierre Bourdieu (1986) sobre el poder simbólico del derecho, especialmente en relación con el poder de nombrar. Para Bourdieu (1986), los tribunales ocupan un lugar central en el campo jurídico debido a su posición institucional dentro del aparato estatal. Los fallos judiciales no solo resuelven conflictos individuales, sino que expresan visiones de mundo que tienen efectos reales en la distribución de recursos materiales y simbólicos (Parra, 2024). En este sentido, el Estado detenta el monopolio de la violencia simbólica legítima, aquella que se ejerce mediante categorías, clasificaciones y normas que se presentan como objetivas y universales. El derecho no se limita a describir la realidad pues en últimas la produce, la sanciona y la legitima.

Cuando los jueces colombianos reconocen derechos laborales a contratistas del Estado, como la estabilidad reforzada, la desconexión laboral, la protección frente a la discriminación o el ejercicio de libertades sindicales, no están simplemente adjudicando un caso particular, sino redefiniendo oficialmente quién es considerado merecedor de las garantías laborales en el orden jurídico. Ese acto de nominación constituye una transformación simbólica que modifica la manera en que se entiende el trabajo independiente, incorporándolo en la categoría de trabajo digno protegido (Bourdieu, 1986).

Desde esta perspectiva, se sostiene que la jurisprudencia ha reconocido que los contratistas del Estado deben ser comprendidos como trabajadores sujetos a protección, en virtud tanto de la coerción estructural que caracteriza el mercado laboral como de su dependencia funcional respecto del Estado. El poder de nominación del juez en ese sentido opera como un dispositivo simbólico que permite redefinir categorías jurídicas y legitimar nuevas formas de protección laboral (Bourdieu, 1986). La jurisprudencia se convierte, así, en un mecanismo que amplía el campo del derecho laboral, desdibuja las fronteras tradicionales y consolida una protección más acorde con las condiciones reales del trabajo contemporáneo.

Por ejemplo, en la sentencia T-208 de 2024 la Corte Constitucional concluyó que una Agencia vulneró los derechos fundamentales a la salud, al trabajo, a la seguridad social y a la estabilidad ocupacional reforzada de Laura, una contratista, al no renovar su contrato de prestación de servicios, pese a conocer su diagnóstico de cáncer. Así, la Corte reiteró que la estabilidad ocupacional reforzada protege también a los contratistas cuando sus condiciones de salud los sitúan en estado de debilidad manifiesta, citando el precedente de la sentencia SU-049 de 2017. En ese sentido la Corte reconoció que los contratistas del Estado también son titulares de la estabilidad laboral reforzada, llegando en este caso concreto a ordenar la renovación del contrato de prestación de servicios. Esto es muestra de cómo la estabilidad laboral reforzada no solo la detentan aquellos que tienen un contrato de trabajo, pues la expansión a contratistas responde a la necesidad de protección de los derechos fundamentales de todos los trabajadores.

En esa misma línea se encuentra el precedente citado en el caso anterior: la sentencia SU-049 de 2017. Allí la Corte conoció el caso de Ángel María Echavarría Oquendo, contratista de una empresa de construcción, cuya terminación de su contrato ocurrió mientras se encontraba incapacitado como consecuencia de un accidente de trabajo que afectó significativamente su capacidad para desempeñar sus funciones. Por ello, la Corte Constitucional concluyó que él era titular del derecho a la estabilidad ocupacional reforzada y que su desvinculación requería autorización previa de la autoridad laboral. Esta decisión resulta relevante porque extiende a los contratistas una garantía tradicionalmente reservada a los trabajadores subordinados, ampliando así el ámbito de protección del derecho laboral. La Corte textualmente señaló que:

El derecho fundamental a la estabilidad ocupacional reforzada es una garantía de la cual son titulares las personas que tengan una afectación en su salud que les impida o dificulte sustancialmente el desempeño de sus labores en las condiciones regulares, con independencia de si tienen una calificación de pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda. La estabilidad ocupacional reforzada es aplicable a las relaciones originadas en contratos de prestación de servicios, aun cuando no envuelvan relaciones laborales (subordinadas) en la realidad. La violación a la estabilidad ocupacional reforzada debe dar lugar a una indemnización de 180 días, según lo previsto en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, interpretado conforme a la Constitución, incluso en el contexto de una relación contractual de prestación de servicios, cuyo contratista sea una persona que no tenga calificación de pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda (Corte Constitucional. Sentencia SU-049 de 2017).

Otra sentencia interesante que muestra esta extensión de las garantías laborales a contratistas es el caso de la sentencia T-054 de 2018. Allí la Corte Constitucional conoció el caso Andrés, quien trabajaba bajo la modalidad de contratista como Embajador Regional del programa estatal En TIC Confío, y quien fue suspendido y desvinculado tras la difusión en *Twitter* de imágenes íntimas suyas y de su esposa. Aunque notificó a sus superiores que la cuenta que publicó las fotos no le pertenecía y que las imágenes formaban parte de su vida privada, las entidades contratantes terminaron de manera unilateral su contrato de prestación de servicios, alegando supuesta falta de idoneidad y riesgo para los menores con los que trabajaba.

Así, la Corte resolvió este caso de tutela amparando sus derechos fundamentales al trabajo, a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad, a la honra y al buen nombre. Para la Corte, las fotografías pertenecían a la esfera íntima y familiar del accionante y no guardaban relación con sus funciones, por lo que no podían tener consecuencias sancionatorias. Además del análisis probatorio se desprendía que Andrés había desempeñado adecuadamente su labor y que la conducta reprochada ocurrió antes del contrato, sin afectar su idoneidad profesional. Para la Corte, la terminación unilateral del contrato, acompañada de señalamientos sobre presuntos riesgos para los menores, constituyó una interferencia injustificada y desproporcionada en su vida privada y vulneró sus derechos al debido proceso, a la intimidad, al trabajo, a la honra y al buen nombre. De esta manera, la Corte deja en claro que los contratistas son objeto de las garantías propias del artículo 25

de la Constitución, como es el trabajo digno, y que su vínculo los hace merecedores de una intervención estatal para garantizar sus derechos fundamentales dentro de sus relaciones contractuales.

En lo que respecta al poder colectivo de negociación, que podría extenderse al empleo público por principio de igualdad, tenemos las consideraciones de la decisión SL7928-2020. Allí la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia concedió la acción de tutela interpuesta por la Unión Sindical de Trabajadores de las Apuestas (USTA) y protegió su derecho fundamental a la libertad sindical. En consecuencia, ordenó al Tribunal Superior de Bucaramanga emitir una nueva decisión que, respetando la autonomía sindical y lo dispuesto por los artículos 2 y 3 del Convenio 87 de la OIT y el artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo, reconociera que el sindicato podía representar válidamente a todos los trabajadores de la empresa Juegos y Apuestas La Perla, sin importar su forma de vinculación. Como lo presenta Iván Daniel Jaramillo (2022), para fundamentar esta decisión, la Corte sostuvo que el término trabajadores en las normas en materia sindical debe entenderse de manera amplia, sin limitarlo a la categoría de empleados asalariados o subordinados, pues excluir a los trabajadores independientes de los sindicatos de empresa implicaría una vulneración del derecho de libertad sindical y del principio de igualdad. Esta interpretación, además, es coherente con los desarrollos de la escala global en lo concerniente al derecho internacional del trabajo, especialmente al Convenio 87 de la OIT. Por tanto, la libertad sindical se predica de todas las personas que realizan una actividad en beneficio de otra y no importa el vínculo contractual. En ese sentido, sería extensible a los contratistas de entidades públicas dicha interpretación, haciéndolos titulares de la libertad sindical y de las garantías legales que se desprenden de dicho derecho fundamental.

Por último, el ordenamiento jurídico ha reconocido que los trabajadores subordinados no son los únicos titulares de la protección frente a conductas de acoso laboral y acoso sexual. En efecto, el legislador, mediante la Ley 2365 de 2024, estableció que tanto los trabajadores subordinados como los contratistas son sujetos de protección frente a conductas de acoso sexual que se presenten con ocasión o por razón de la relación contractual de trabajo. Asimismo, existe una extensión expresa de las garantías frente al acoso laboral a favor de los contratistas del Estado. Aunque la Ley 1010 de 2006 excluía de manera explícita a los contratistas como beneficiarios de estas garantías, esta exclusión normativa fue superada por la expedición de la Ley 2528 de 2025, por medio de la cual se aprobó el Convenio 190 de la OIT sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Dicho Convenio reconoce que todos los trabajadores, sin importar el tipo de vínculo, tienen derecho a la protección frente a este tipo de conductas, pues está en juego su dignidad humana.

De esta forma, aunque estas dos normas parezcan contradictorias (Ley 1010 y Convenio 190), desde una lectura basada en el principio de favorabilidad, la normativa aplicable debe ser la más reciente y garantista, más aún cuando el Convenio, al ser parte del Bloque de Constitucionalidad, posee una jerarquía normativa superior. En este sentido, tanto la evolución legislativa como el desarrollo jurisprudencial evidencian un claro desdibujamiento del paradigma tradicional que restringía la protección del derecho laboral exclusivamente al trabajador subordinado. Esta ampliación ha permitido reconocer al contratista, especialmente al contratista del Estado, como un verdadero sujeto de protección de la legislación laboral. Si bien esta protección aún no es completamente equiparable a la otorgada a los trabajadores subordinados, sí implica que la relación contractual de los contratistas del Estado debe entenderse a la luz del principio de trabajo digno y no bajo la lógica de una supuesta libertad contractual absoluta. En esa medida, los contratistas pueden ser comprendidos de manera análoga a empleados del Estado. Surge entonces una pregunta central: ¿se trata de un empleo transitorio o permanente? Esta cuestión será desarrollada en la siguiente sección.

5. ¿Trabajadores temporales? Los contratistas y su permanencia en el Estado

La cuestión de la temporalidad es un punto crucial en las relaciones jurídicas que involucran a los contratistas del Estado. En apariencia, estos contratos estarían destinados a suplir necesidades externas, esporádicas y no permanentes de las entidades públicas. Sin embargo, esta premisa dista de lo que ocurre realmente y contrasta con la propia narrativa estatal, pues el Estado, paradójicamente, suele ser uno de los primeros actores en incumplir las normas laborales, pues contrata labores permanentes y propias de la entidad a través de contratos de prestación de servicios. De hecho, para agosto de 2023, el Gobierno informó haber cumplido su meta anual de formalización con la creación de 12.012 cargos en diez entidades públicas, dentro de un plan más ambicioso que proyectaba formalizar 100.000 puestos en el cuatrienio (10.000 el primer año, 40.000 el segundo, 40.000 el tercero y 10.000 el cuarto), con el fin de reducir progresivamente la contratación por prestación de servicios (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2023).

No obstante, los datos disponibles muestran una realidad distinta. Las cifras evidencian un crecimiento sostenido en la contratación por prestación de servicios, sin señales de reducción o de una temporalidad decreciente, lo que revela la permanencia de las actividades desempeñadas bajo esta modalidad. Como se observa en la Figura 1, desde 2020 los contratos por prestación de servicios han aumentado de manera constante (Manrique, 2025), en abierta contradicción con el anuncio gubernamental de disminuir su uso y de-

mostrando, además, que este tipo de vinculación se ha convertido en un componente estructural de la burocracia colombiana.



Figura 1. *Personas contratadas OPS - 2014 a 2024*

Nota. Fuente: SIGEP, con cálculos de La Silla Vacía (Manrique, 2025).

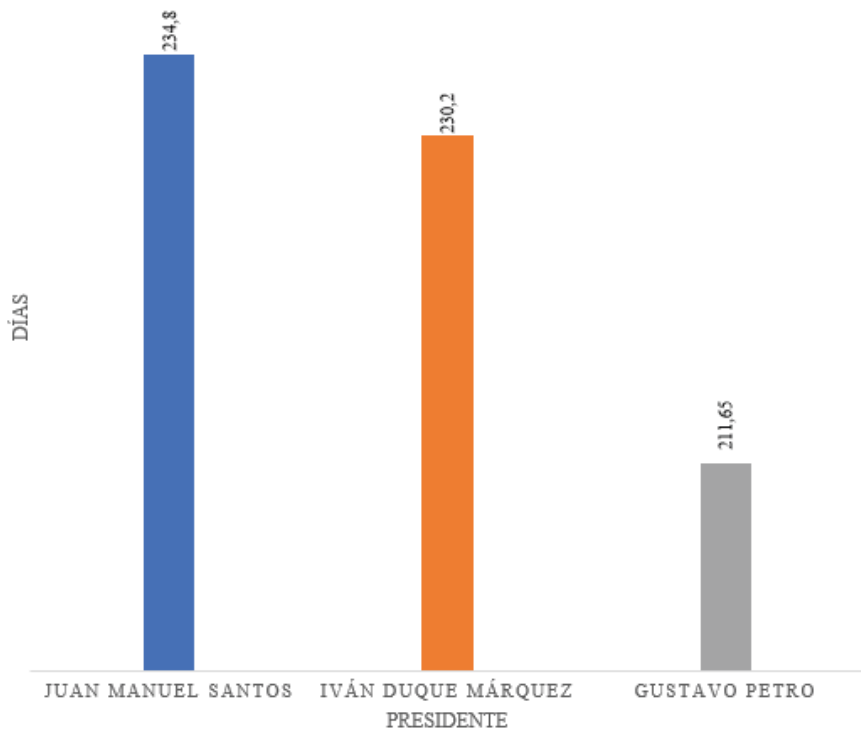


Figura 2. *Duración promedio en días de contratos OPS*

Nota. Fuente: SIGEP, con cálculos de La Silla Vacía (Manrique, 2025).

De igual manera, los datos procesados por La Silla Vacía (Manrique, 2025) a partir del SIGEP muestran que la duración promedio de estos contratos oscila entre 211 y 234 días en los últimos años, incluso con una ligera tendencia a la reducción (Figura 2). A primera vista, esto podría sugerir una temporalidad inherente. Sin embargo, desde las perspectivas teóricas adoptadas en este artículo, estos datos revelan más bien un proceso creciente de precarización, consistente en que la disminución de la duración promedio no indica que las labores sean esporádicas, sino que la relación laboral se fragmenta en contratos sucesivos de corta duración que impiden cualquier forma real de estabilidad laboral. En este contexto, la expansión jurisprudencial y legislativa que ha buscado reconocer la protección de estos trabajadores, bajo la premisa del trabajo digno, sigue chocando con brechas estructurales, especialmente en materia de estabilidad. Las cifras no sugieren que las labores sean transitorias o coyunturales, sino que existe un uso sistemático de esta modalidad para mantener condiciones laborales precarias.

Además, desde una perspectiva eminentemente jurídica, y siguiendo lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, podría sostenerse que el panorama reflejado en las cifras evidencia un desbordamiento de la finalidad de la institución de los contratos de prestación de servicios en el Estado colombiano. Lo anterior se debe a que la norma establece expresamente que estos contratos con personas naturales solo pueden celebrarse cuando las actividades requeridas no puedan ser desarrolladas por personal de planta o cuando demanden conocimientos especializados.

En este punto, los datos resultan particularmente reveladores. Las actividades desempeñadas por los contratistas parecen corresponder, en buena medida, a funciones asociadas a la misión permanente de las entidades estatales. A ello se suma el elevado número de contratos celebrados, circunstancia que dificulta sostener que la contratación responda a la necesidad de conocimientos altamente especializados. Por el contrario, la magnitud del fenómeno sugiere que estos vínculos están siendo utilizados para atender necesidades ordinarias y permanentes de la administración pública, más que para suplir requerimientos excepcionales o experticias técnicas singulares.

6. Conclusiones, una administración pública que busca deslaborizar mientras el ordenamiento jurídico busca ampliar el derecho laboral

Los contratistas del Estado son verdaderos trabajadores en sentido amplio y, por ello, titulares del derecho humano y fundamental al trabajo digno. De hecho, esto se corresponde con la concepción universalista del derecho humano a un trabajo digno que se ha vuelto el motor constitucional y legal para ampliar la frontera protectora del derecho laboral. Si se revisan los instrumentos de derechos humanos, el sujeto cubierto por esta

garantía no solamente es el trabajador subordinado; es cualquier sujeto que trabaje bajo cualquier modalidad. Así lo reseña por ejemplo la Declaración Universal de los Derechos Humanos, especialmente en sus artículos 23 y 24, o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que consagra de manera central el derecho al trabajo en condiciones laborales justas y a la libertad sindical. A este marco normativo se suman los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, que refuerzan el carácter universal y progresivo del derecho al trabajo en el ordenamiento jurídico internacional; junto con los instrumentos regionales como lo son los artículos 16 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Este reconocimiento ha permitido una expansión del derecho laboral en Colombia que concibe a los contratistas como sujetos protegidos y beneficiarios de diversas garantías. Tanto los jueces como el legislador han contribuido a difuminar la frontera conceptual entre trabajador subordinado y trabajador autónomo, especialmente en materia de derechos, partiendo del entendimiento de que ambos se encuentran inmersos en condiciones estructurales de coerción que distan de los discursos abstractos de libertad contractual.

Ahora bien, aunque los contratistas del Estado colombiano han sido incorporados dentro de la matriz de trabajo en sentido jurídico, este empleo no puede considerarse temporal o meramente circunstancial. Los datos cuantitativos evidencian una forma de estabilidad y consolidación de esta modalidad de vinculación, que, si bien ha adquirido ciertas protecciones, continúa siendo precaria respecto de elementos esenciales como la estabilidad laboral relativa, las prestaciones sociales y el derecho a vacaciones, en comparación con el trabajo subordinado. En este contexto, más que hablar de temporalidad, lo que se advierte es una forma precarizada y persistente de habitar el Estado. Futuras investigaciones deberían profundizar cualitativamente en las trayectorias de los contratistas, los tiempos y transiciones entre contratos, así como en los mecanismos de resistencia desplegados para afrontar la inestabilidad estructural. Por las limitaciones de tiempo y disponibilidad de información, los hallazgos presentados en este trabajo deben entenderse como preliminares, aunque reveladores de un fenómeno que requiere un análisis más detenido y profundo.

Por último, resulta interesante destacar algunos desarrollos legislativos que, aunque no han culminado exitosamente su trámite en el Congreso, evidencian la necesidad de establecer una regulación laboral orientada a garantizar condiciones dignas de trabajo para los contratistas del Estado. En este sentido, tanto el Proyecto de Ley 141 de 2024 Senado / 531 de 2026 Cámara, como el Proyecto de Ley 455 de 2025 Cámara, titulados *Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de*

las plantas de personal, constituyen esfuerzos normativos dirigidos a enfrentar el uso de contratos de prestación de servicios para deslaborar o encubrir relaciones de trabajo que, en realidad, presentan características propias de un vínculo laboral.

Aunque estas iniciativas no han llegado a convertirse en ley, su sola presentación revela el reconocimiento institucional de un problema regulatorio. En efecto, los proyectos buscan, de un lado, limitar el uso de la contratación por prestación de servicios cuando esta opera como un mecanismo de evasión de obligaciones laborales y, de otro, otorgar mayores garantías a quienes prestan sus servicios bajo esta modalidad. Por ello, más allá de su suerte legislativa, estas propuestas constituyen un indicio de la creciente preocupación por adecuar el marco jurídico a una realidad en la que los contratistas desempeñan funciones permanentes y estructurales dentro de la administración pública.

Referencias

- Andia, T. (2023). El rol del Estado en la generación de valor. En *Verdades incómodas de la salud pública global* (1.^a ed., pp. 67-79). Universidad Nacional de Colombia.
- Andia, T. (2025). Observar y describir: el método y los metodólogos. En *Notas interdisciplinarias: La ingeniería en reversa de Tatiana Andia Rey*, (1.^a ed., pp. 143-47). Colección General Universidad de los Andes.
- Bourdieu, P. (1986). The force of law: Toward a sociology of the juridical field. *Hastings LJ*, 38, 805.
- Cabrelli, D. (2020). *Employment law in context: text and materials*. Oxford University Press.
- Constitución Política de Colombia [Const]. 4 de julio de 1991. Colombia.
- Código Sustantivo del Trabajo. Decreto Ley 2663/1950. Presidencia de la República. Colombia.
- Corte Constitucional. *Sentencia SU-049 de 2017* (2 de febrero de 2017).
- Corte Constitucional. *Sentencia T-054 de 2018* (22 de febrero de 2018).
- Corte Constitucional. *Sentencia T-208 de 2024* (6 de junio de 2024).
- Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. *Sentencia SL7928-2020* (9 de septiembre de 2020).
- Del Bono, A., y Bulloni, M. N. (2021). Tercerización laboral en la era digital: viejos problemas y nuevos desafíos. *Caderno CRH*, 34, e021032.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2023, septiembre 15). *Con 12.022 cargos formalizados, avanza el plan de formalización laboral del empleo público del Gobierno del Cambio*. Función Pública. <https://www1.funcionpublica.gov.co/-/con-12022-cargos-formalizados-avanza-el-plan-de-formalizacion-laboral-del-empleo-publico-del-gobierno-del-cambio>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025). *Pobreza monetaria*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- El Colombiano. (2025, febrero 12). *Contratistas independientes del Estado aumentaron 44% en el gobierno Petro, ¿hay violación a las normas laborales?* <https://www.elcolombiano.com/negocios/aumento-de-contratistas-independientes-del-estado-en-el-gobierno-petro-AI26592651>
- Hale, R. L. (2024). Coercion and distribution in a supposedly non-coercive state. En *Law and Economics* (v. 1, pp. 307-332). Routledge.
- Jácome, J. G. (2021). El análisis jurisprudencial: más allá del precedente judicial. En Eleonora Lozano y Antonio Barreto (Eds.), *Metodologías de investigación jurídica: experiencias y desafíos del oficio de investigar en derecho* (pp. 179-197).
- Jaramillo Jassir, I. D. J. (2010). *Principios constitucionales y legales del derecho del trabajo colombiano*. Editorial Universidad del Rosario.
- Jaramillo Jassir, I. D. J. (2022). La Libertad Sindical en Colombia y la necesaria actualización a los convenios fundamentales de la OIT. *Revista Jurídica del Trabajo*, 3(7), 17-44.
- Kennedy, D. (2015). *Tres globalizaciones del derecho y del pensamiento jurídico, 1850-2000*. Universidad Externado.
- Manrique, P. (2025, abril 20). *La burocracia estatal en el gobierno Petro se dispara a niveles récord*. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/la-burocracia-estatal-en-el-gobierno-petro-se-dispara-a-niveles-record/>
- Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Organización de los Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Organización Internacional del Trabajo. (1948). Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87).
- Organización Internacional del Trabajo. (2019). Convenio sobre la violencia y el acoso (núm. 190).
- Orrego Fernández, D. (2018). *La formación jurídica del trabajo en Colombia: textos y contextos de producción normativa (1893-1946)* [Tesis doctoral, Universidad de los Andes].
- Parra Rosas, J. F. (2024). ¿Cómo se entiende y se lee la subordinación en el Derecho Laboral colombiano? *Revista digital Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 1(2), 177-203.
- Parra Rosas, J. F. (2025). Haciendo visible lo invisible: el control emocional y el control del alma. Descifrando y desafiando cómo se entiende y se lee la subordinación en derecho laboral colombiano. *Estudios Socio-Jurídicos*, 27(1).

- Proyecto de Ley 141/2024 Senado – 531/2026 Cámara. Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal. Congreso de la República. Colombia.
- Proyecto de Ley 455/2025 Cámara. Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal. Congreso de la República. Colombia.
- Rosenblat, A. (2018). *Uberland: How algorithms are rewriting the rules of work*. University of California Press.
- Steinfeld, R. J., y Engerman, S. L. (1997). *Labor – free or coerced? An historical reassessment of differences and similarities*. En T. Brass & M. van der Linden (Eds.), *Free and unfree labour: The debate continues* (pp. 107–126). Peter Lang.
- Vallas, S. P., Finlay, W., y Wharton, A. S. (2009). *The sociology of work: Structures and inequalities*. Oxford University Press.
- Ley 80/1993. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Congreso de la República. Colombia.
- Ley 1010/2006. Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo. Congreso de la República. Colombia.
- Ley 2365/2024. Por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección y atención del acoso sexual en el ámbito laboral y en las instituciones de educación superior en Colombia y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. Colombia.
- Ley 2466/2025. Por medio de la cual se modifican parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia. Congreso de la República. Colombia.
- Ley 2528/2025. Por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Violencia y el Acoso - número 190”, adoptado por la 108.^a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en Ginebra, Suiza, el 21 de junio de 2019. Congreso de la República. Colombia.