

Bogotá D.C; febrero de 2025

Señor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes

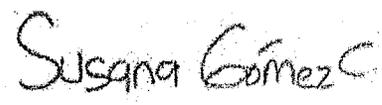
REF: Radicación proyecto de ley.

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la ley 5ta de 1992, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley: **"Por medio de la cual se modifica la Ley 5 de 1992, se crea la unidad de servicios generales de ambas cámaras legislativas y se dictan otras disposiciones"** con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Atentamente,



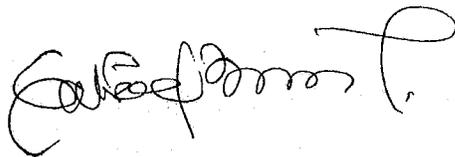
MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico



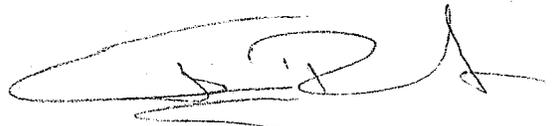
SUSANA GÓMEZ CASTAÑO
Representante a la Cámara por Antioquia
Pacto Histórico



ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Pacto Histórico

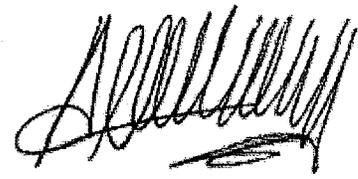


GABRIEL BECERRA YAÑEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico - Unión Patriótica



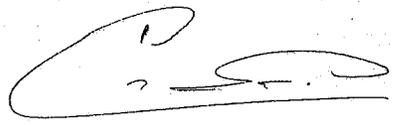
Germán Razo Ariza
P. Liberal - Arco Iris

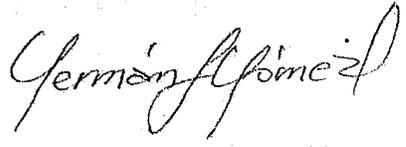

LEIDER ALEXANDRA VASQUEZ OCHOA
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Pacto Histórico

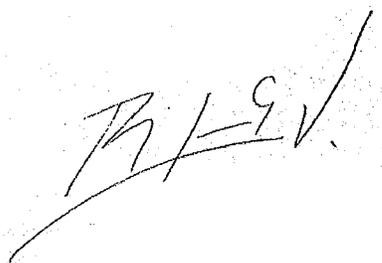

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Coalición Pacto Histórico

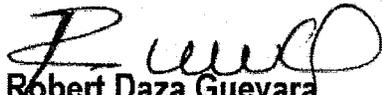

ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO
Representante a la Cámara
Valle del Cauca
Pacto Histórico


ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ
Representante a la Cámara - Putumayo
Pacto Histórico

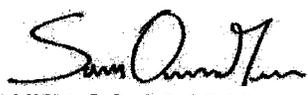

GILDARDO SILVA MOLINA
Representante a la Cámara por el Valle del
Cauca
Pacto Histórico - Unión Patriótica


GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico
Partido Comunes


PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
Representante a la Cámara
Pacto Histórico - Boyacá


Robert Daza Guevara
Senador de la República
Pacto Histórico-Polo Democrático


FERNEY SILVA IDROBO
Senador de la República
Pacto Histórico


SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Caldas

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara
Departamento Norte de Santander

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Pacto Histórico - Bogotá

JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca - Pacto Histórico

Martha L. Alfonso

Dorina Hernández Palacios
Dorino Hernández Palacios

Alfredo Mondragón
Pacto Histórico

PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DEL 2024

“Por medio de la cual se modifica la Ley 5° de 1992, se crea la unidad de servicios generales de ambas cámaras legislativas y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPÍTULO I

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 368 de la Ley 5° de 1992, el cual quedará así:

ARTÍCULO 368. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN BÁSICA. *La Estructura y organización básica estará conformada:*

1. Mesa Directiva :

1.1 Presidencia

1.1.1 Oficina de información y prensa

1.1.2 Oficina de Protocolo

1.2 Primera Vicepresidencia

1.3 Segunda Vicepresidencia

2. Secretaría General:

2.1 Subsecretaría General

2.2 Sección de Leyes

2.3 Sección de Relatoría

2.4 Sección de Grabación

2.5 Unidad de Gaceta del Congreso

2.6 Comisiones Constitucionales, Legales y Especiales

3. Dirección General Administrativa:

3.1 División Jurídica

3.2 División de Planeación y Sistemas

3.3 División de Recursos Humanos

3.3.1 Sección de Registro y Control

3.3.2 Sección de Selección y Capacitación

3.3.3 Sección de Bienestar y Urgencia Médica

3.4 División Financiera y Presupuesto

3.4.1 Sección de Contabilidad

3.4.2 Sección de Pagaduría

3.4.3 Sección de Presupuesto

3.5 División de Bienes y Servicios

3.5.1 Unidad de Correspondencia

- 3.5.2 Unidad de Archivo Administrativo
- 3.5.3 Unidad de Fotocopiado
- 3.5.4 Sección de Suministros
- 3.5.5 Unidad de Almacén.
- 3.5.6. **Unidad de Servicios Generales.**

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 369 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

ARTÍCULO 369. PLANTA DE PERSONAL. La planta de personal será la siguiente : (..)

(...)

3.5.6. Unidad de Servicios Generales.

| N° de cargos | Denominación del cargo | Grado |
|---------------------|--------------------------------|--------------|
| 1 | Jefe de Unidad | 07 |
| 1 | Auxiliar Administrativo | 04 |
| 3 | Operador de Equipo | 03 |

ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 390 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 390. SERVICIOS CONTRATADOS. Los siguientes servicios administrativos comunes al Senado de la República y a la Cámara de Representantes serán contratados de manera conjunta por dichas Cámaras:

Administración y mantenimiento de los edificios; vigilancia; restaurante; dirección de la biblioteca y del archivo legislativo. Igualmente serán contratados en común los desarrollos en materia de informática legislativa.

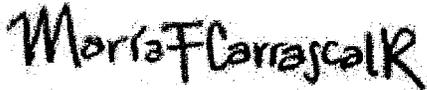
Las Juntas de Licitaciones de Senado y Cámara de manera conjunta presentarán recomendaciones, a los respectivos ordenadores del gasto de estas Corporaciones, quienes decidirán unificadamente la celebración de tales contratos”.

Los servicios administrativos comunes al Senado y la Cámara de Representantes relacionados con la operación de aseo y cafetería, serán vinculados directamente a la planta del Congreso de la República mediante contrato de trabajo conforme a lo dispuesto en la Ley 6° de 1945 y el título 30 del Decreto 1083 de 2015.

ARTÍCULO 4. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

ARTÍCULO 5. Derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente.



MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico



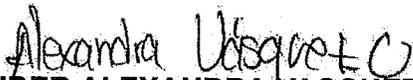
SUSANA GÓMEZ CASTAÑO
Representante a la Cámara por Antioquia
Pacto Histórico



ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Pacto Histórico



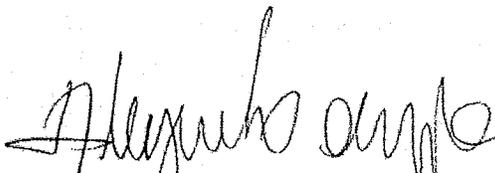
GABRIEL BECERRA YAÑEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico - Unión Patriótica



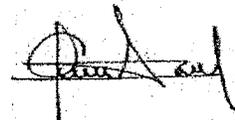
LEIDER ALEXANDRA VASQUEZ OCHOA
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Pacto Histórico



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Coalición Pacto Histórico



ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO
Representante a la Cámara
Valle del Cauca
Pacto Histórico



ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ
Representante a la Cámara - Putumayo
Pacto Histórico

GILDARDO SILVA MOLINA
Representante a la Cámara por el Valle del
Cauca
Pacto Histórico - Unión Patriótica

GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico
Partido Comunes

PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
Representante a la Cámara
Pacto Histórico - Boyacá

Robert Daza Guevara
Senador de la República
Pacto Histórico-Polo Democrático

FERNEY SILVA IDROBO
Senador de la República
Pacto Histórico

SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Caldas

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara
Departamento Norte de Santander

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Pacto Histórico - Bogotá

JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca - Pacto Histórico

Germán Bozo Arce
P. Liberal. - Arce

Dorina Hernández

Martha L. Alfonso

Alfredo Mondragón
Pacto Histórico

PROYECTO DE LEY

“Por medio de la cual se modifica la Ley 5 de 1992, se crea la unidad de servicios generales de ambas cámaras legislativas y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos está compuesta por nueve (9) apartes:

1. Objeto del proyecto de ley.
2. Problema a resolver.
3. Cómo se resuelve el problema.
4. Antecedentes.
5. Justificación del proyecto.
6. Normatividad y jurisprudencia.
7. Conflicto de intereses.
8. Referencias.

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto la modificación de la Ley 5° de 1992 para la creación de la unidad de servicios generales de ambas cámaras legislativas, con la finalidad de formalizar los servicios generales y de aseo que son prestados de forma constante en las sedes físicas del Congreso de la República por las y los trabajadores encargados de dichas tareas dirigidas a sostener y mantener el aseo y funcionamiento de dichas sedes.

2. PROBLEMA A RESOLVER

Desde su expedición en 1992, la Ley 5° regula dos aspectos esenciales del Congreso de la República, el primero, relacionado con el funcionamiento de la actividad congresional como son las sesiones, las comisiones y, en general el trámite dirigido a la formación de las leyes y los actos legislativos y, segundo, aquellos aspectos sobre la organización y la administración de los bienes físicos y del personal del congreso.

En esta última situación, la Ley 5° de 1992 redujo la planta de personal del Congreso de la República, eliminando los aspectos relacionados con la prestación de los servicios generales y de aseo, situación que ha conllevado a que de forma continua se haya tercerizado una labor que, si bien no es una actividad misional, es constante y permanente, aún en aquellas épocas en las que tienen lugar los recesos legislativos.

Por tanto, es necesario que las actividades desarrolladas por el personal y que actualmente se relacionan con el aseo y sostenimiento de las instalaciones del Congreso de la República, tengan una vinculación laboral directa con esta Corporación y que no esté tercerizada a través del suministro de personal para estas actividades que son permanentes.

3. CÓMO SE RESUELVE EL PROBLEMA

El presente proyecto de ley pretende crear la unidad de servicios generales tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes, de manera que haya una sola dependencia directamente encargada de los aspectos relacionados con el aseo y mantenimiento de las sedes donde funciona y sesiona el Congreso de la República.

Las actividades que realizan los operadores de aseo y mantenimiento en el Congreso son permanentes, esto se demuestra en lo siguiente:

Entre 2018 y 2024 se han suscrito 8 órdenes de compra con diferentes empresas, cuyo objeto ha sido prestar los servicios de aseo de todos los espacios físicos tanto del Capitolio Nacional como del edificio nuevo del Congreso de la República, a prestar los servicios de cafetería y atención durante las sesiones de las comisiones constitucionales permanentes, las sesiones plenarias y conjuntas de ambas cámaras.

Al revisar las fechas de inicio y finalización de estas 8 órdenes de compra se puede evidenciar que el servicio que prestan se ha mantenido casi ininterrumpido desde marzo de 2018 hasta septiembre de 2024.

Por lo anterior, resulta claro que estas actividades son permanentes, constantes y necesarias para el mantenimiento de los espacios físicos de las instalaciones del Congreso de la República, el sostenimiento de los servicios prestados al personal administrativo y de los mismos miembros de la Corporación, aspectos que si bien son labores de apoyo, son vitales para que la misionalidad del congreso se mantenga, expedir las leyes de la República y serviría a la ciudadanía.

4. ANTECEDENTES

La organización de la planta de personal del Congreso de la República fue establecida en la Ley 5° de 1992, en esta se determinó la clasificación, nomenclatura y grado de la planta de empleos del Congreso de la República para su funcionamiento y ejecución de las labores misionales dirigidos al desarrollo de la actividad legislativa, además de los servicios de apoyo como son los de archivo, producción etc.

Debe tenerse en cuenta que conforme a las cifras presentadas por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, Colombia actualmente cuenta con un total de 1.324.866 servidoras y servidores públicos en todas las entidades públicas, de las cuales 378.338 son personal uniformado de la Policía y las Fuerzas Armadas, 333.633 son parte del magisterio, que equivalen al 54% de las servidoras y servidores públicos de Colombia. La Rama Ejecutiva, tomando solamente a las entidades del orden nacional, cuentan con 172.724 servidoras y servidores públicos y las del orden territorial con 285.267. Por su parte, la Rama Judicial cuenta con 60.696 y la Rama Legislativa con 3.277¹.



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública. *Abecé del plan de formalización laboral para la administración pública en equidad*. Febrero de 2023.

Por otro lado, como se señaló antes, entre los años 2018 y 2024 se han suscrito 8 órdenes de compra con diferentes empresas para prestar los servicios de aseo de todos los espacios físicos tanto del Capitolio Nacional como del edificio nuevo del Congreso de la República, a prestar los servicios de cafetería y atención durante las sesiones de las comisiones constitucionales permanentes, las sesiones plenarias y conjuntas de ambas cámaras.

De acuerdo con información de la Dirección General Administrativa del Senado de la República, para cumplir las labores de aseo, mantenimiento y cafetería en Cámara y Senado de junio a septiembre de 2024, se requiere el siguiente personal:

¹ Departamento Administrativo de la Función Pública. *Abecé del plan de formalización laboral para la administración pública en equidad*. Febrero de 2023.

| PERFIL DEL OPERARIO | NÚMERO DE PERSONAS REQUERIDAS | PERSONAS REQUERIDAS EN SENADO DE LA REPÚBLICA | PERSONAS REQUERIDAS EN CÁMARA DE REPRESENTANTES |
|--|-------------------------------|---|---|
| Operario de aseo y cafetería | 158 | 83 | 75 |
| Coordinador de tiempo completo | 4 | 2 | 2 |
| Operario de mantenimiento capacitado para trabajo en alturas | 4 | 2 | 2 |
| Operario de mantenimiento | 5 | 4 | 1 |
| TOTAL | 171 | 91 | 80 |

De acuerdo con la información anterior, la Cámara de Representantes requiere 80 trabajadores y el Senado 91 trabajadores para cumplir con las labores de aseo, mantenimiento y cafetería.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, procederemos a examinar los aspectos relevantes sobre la formalización del empleo tanto en el sector público y privado como un elemento necesario frente a las y los trabajadores que prestan sus servicios en materia de aseo, mantenimiento, cafetería y servicios generales en el Congreso de la República.

5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

5.1 Los procesos de formalización laboral.

Para el Ministerio de Trabajo la formalización laboral es el establecimiento de un marco para el desarrollo y ejecución derivadas de las relaciones subordinadas y de prestación de servicios, las cuales son acordes con el ordenamiento jurídico vigente y que se determinan a través del número de personas que se encuentran vinculadas al sistema de seguridad social integral, entendido como la afiliación a salud, pensión y riesgos laborales.

Es importante señalar que en Colombia, la participación de las mujeres en actividades relacionadas con el sector servicios tiene uno de los porcentajes más altos en Colombia, la relevancia de esta situación cobra sentido cuando se ha señalado.

«[...] si se considera la participación de las mujeres sobre el total de cada sector, existe una marcada participación de las mujeres en sectores como Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios (68%), Alojamiento y servicios de comida (67%), Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana (64%), Actividades financieras y de seguros (59%) y Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos (54%), sectores en los que hay gran cantidad de ocupaciones con mayores niveles de cualificación e incluso de formalización en comparación con algunos de los sectores en los que predominan los hombres, tales como Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, Transporte y almacenamiento, Construcción y Comercio y reparación de vehículos, lo que, junto a la salida de gran número de mujeres del mercado laboral informal hacia las labores de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados durante la crisis por la Covid- 19, explicaría el comportamiento del indicador de informalidad por sexo que evidencia mayores porcentajes para hombres.

En efecto, entre el 2021 y el segundo trimestre del 2023, en promedio, el porcentaje de hombres ocupados en condición de informalidad ha sido de 60,7%, ubicándose para el segundo trimestre de 2023 en 57,9%; y el porcentaje de mujeres ocupadas en condición de informalidad ha sido del 54,2%, ubicándose para el segundo trimestre de 2023 en 52,8%.»²

La situación particular de la informalidad en Colombia, ha obligado desde la Ley 1610 de 2013, a establecer entre las facultades del Ministerio del Trabajo la suscripción de acuerdos laborales tendientes a establecer compromisos de mejora en formalización, a través de la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia, los cuales se pueden aplicar en las instituciones o empresas públicas y privadas.

Lo establecido en la Ley 1610 de 2013 fue reglamentado a través de la Resolución 321 de 2013, expresando de forma central que los acuerdos de formalización, entre sus contenidos, deben determinar de forma clara y concreta lo siguiente.

«ART. 2o—Condiciones y requisitos de los acuerdos de formalización laboral. Las condiciones y requisitos para la realización de los acuerdos de formalización laboral son: [...]

5. Deben contener compromisos concretos en términos de acciones precisas y evaluables, cuyo cumplimiento se pueda constatar mediante la simple verificación de la dirección territorial respectiva, de la dirección de inspección, vigilancia, control y gestión territorial o del despacho del viceministro de relaciones laborales e inspección.

² Congreso de la República. Proyecto de Ley 166 de 2023c, acumulado con el Proyecto de ley No 192 de 2023c, y Proyecto de ley 256 de 2023c "Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia"

6. Deben contener términos razonables y exactos de tiempo para su cumplimiento y verificación.»

Los acuerdos de formalización están bajo la vigilancia el Ministerio del Trabajo para que, de conforme a la voluntad de las partes o por el impulso del mismo de los directores territoriales del ministerio, estos tengan una vocación de permanencia y materialidad, a la cual se debe llegar a través de acciones que puedan ser medibles, en razón a los compromisos que se adopten y se ejecuten para lograr la formalización de cargos informales que estén desempeñando labores misionales o de apoyo permanentes en las empresas.

De igual manera, a través del Decreto 2025 de 2011, se aclaró quienes pueden desarrollar las actividades de intermediación laboral, aspecto que refiere unas condiciones específicas para que tenga lugar dicha intermediación.

«Artículo 1°. Para los efectos de los incisos 1° y 3° del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, cuando se hace mención a intermediación laboral, se entenderá como el envío de trabajadores en misión para prestar servicios a empresas o instituciones.

Esta actividad es propia de las empresas de servicios temporales según el artículo 71 de la Ley 50 de 1990 y el Decreto 4369 de 2006. Por lo tanto esta actividad no está permitida a las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado.

Para los mismos efectos, se entiende por actividad misional permanente aquellas actividades o funciones directamente relacionadas con la producción del bien o servicios característicos de la empresa.

Para los efectos del presente decreto, cuando se hace mención al tercero contratante o al tercero que contrate, se entenderá como la institución y/o empresa pública y/o privada usuaria final que contrata a personal directa o indirectamente para la prestación de servicios.

De igual manera, cuando se hace mención a la contratación, se entenderá como la contratación directa o indirecta.

Parágrafo. En el caso de las sociedades por acciones simplificadas -SAS-, enunciadas en el artículo 3° de la Ley 1258 de 2008, actividad permanente será cualquiera que esta desarrolle.» (Subrayado propio)

De lo anterior resulta claro que las empresas de servicios temporales tienen la autorización legal para el envío de trabajadores en misión para prestar servicios a las empresas o instituciones, en este caso, aspectos como el aseo, la cafetería o los servicios generales de mantenimiento, entre otros, es lo que ha permitido el envío en misión de aseadoras, personal de mantenimiento etc., en entidades públicas y privadas para suplir las actividades dedicadas al mantenimiento y sostenimiento de las obras o edificios públicos.

En el sector público, a través del Decreto 1376 de 2014, se dictaron los primeros lineamientos dirigidos a entidades públicas, en este caso empresas sociales del Estado, para la formalización laboral en dichas entidades e instituciones de salud de carácter público, con la finalidad de que se pudieran crear plantas temporales

para regularizar la situación de las y los trabajadores vinculados a través de formas legales, pero precarias, como los contratos de prestación de servicios, cuando las actividades que desarrollan son misionales o con vocación de permanencia y se hace evidente la necesidad de ampliar la planta de personal, acudiendo a las diferentes formas de vinculación que ofrece en dicho caso la Ley 909 de 2004.

Podemos concluir que una de las apuestas del actual Gobierno Nacional apunta al mejoramiento de las condiciones de trabajo desde la formalización, siendo necesario proteger y formalizar las relaciones laborales que se han formado con el envío de trabajadores en misión a las diferentes entidades públicas y privadas, siendo necesario identificar por parte de las entidades públicas que muchas de las actividades que desarrollan, tienen un carácter continuo y permanente en el tiempo ya que contribuyen al mantenimiento de la infraestructura de las mismas entidades.

5.2. La formalización laboral como meta en todas las ramas del poder público

Las actividades relacionadas con el servicio de aseo, cafetería y mantenimiento, son labores que se desarrollan anualmente y de forma ininterrumpida dentro de las mismas sesiones de las cámaras que componen el Congreso de la República, en este sentido, es importante señalar que la mayoría de este servicio no está vinculado directamente con la Corporación sino que es un personal que ha sido suministrado a través de empresas dedicadas a esta actividad.

En este panorama son importantes las directrices propuestas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, las cuales se dirigen a lograr la formalización laboral en el sector público, el cual tampoco se escapa a las dinámicas de la figura del suministro para la atención de labores no misionales en las entidades públicas, donde se han venido supliendo las necesidades del aseo, sostenimiento y mantenimiento de las instalaciones donde tienen su sede las diferentes entidades y corporaciones públicas, entre estas, el Congreso de la República.

La misma Función Pública ha reconocido la importancia del proceso de formalización laboral en las entidades públicas, especialmente, la problemática derivada del uso abusivo y en contra del derecho de los contratos de prestación de servicios por parte de las entidades públicas, señalando.

«En las últimas tres décadas se ha abusado del uso de la figura de contratos de prestación de servicios para realizar labores permanentes en las entidades públicas, cuando esta figura está concebida para casos excepcionales: labores específicas y especializadas, que son por un periodo establecido de tiempo, no hacen parte de la misionalidad de la entidad y para las que la entidad no cuenta con ningún servidor ni servidora en la planta con la capacidad para ejecutarlas.»

También es importante destacar que este proceso es de doble vía, pues beneficia tanto al talento humano como a las entidades. Por una parte, les permite a las entidades realizar sus labores misionales y permanentes a través de sus servidoras y servidores públicos, sin depender de contratos, lo que se ve reflejado en una mejor prestación del servicio para los colombianos y colombianas. Por otra parte, al ser formalizadas las funciones que anteriormente se contrataban por prestación de servicios, el talento humano cuenta con todas las prestaciones de Ley establecidas para un contrato laboral como salud, pensión, vacaciones, etc...»³

A través del Departamento Administrativo de la Función Pública, se expidieron los lineamientos de formalización en el empleo público en las entidades del orden nacional y territorial en la Rama Ejecutiva, en este aspecto, se dictaminó que los lineamientos que era necesario tener en cuenta son los siguientes.

«La formalización del empleo público se promoverá teniendo en cuenta los siguientes mecanismos: (i) la provisión de todos los cargos de las plantas de personal existentes y en vacancia; (ii) la ampliación de las plantas de personal existentes, siempre que las condiciones técnicas y financieras así lo permitan (iii) la creación de plantas temporales en equidad, con criterios meritocrático y vocación de permanencia; y, (iv) el uso racional de los contratos de prestación de servicios atendiendo exclusivamente lo establecido en la ley y en los fallos judiciales.»

Los destinatarios de la presente circular deberán vincular, mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión previsto en la ley de contratación estatal, únicamente al personal que requieran de acuerdo con las finalidades que la misma ley prevé y autoriza para esta modalidad de contratación»⁴

Resulta claro, entonces, que las entidades públicas del orden nacional y territorial de la Rama Ejecutiva deben dirigirse específicamente a formalizar aquellos empleos que sean requeridos de acuerdo con las necesidades de las mismas entidades, por tanto, es necesario limitar al uso indiscriminado de las órdenes de prestación de servicios a través de los lineamientos establecidos sin que estos deban ser entendidos desde la restricción de aplicación a la Rama Ejecutiva, pues la Rama Legislativa, en cabeza del Senado y la Cámara de Representantes, junto a sus directores administrativos, están llamados a su aplicación, no como un aspecto obligatorio, sino como una meta que también está presente en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, cuando señaló.

«Se propenderá por los derechos de los servidores públicos, fortaleciendo la política de empleo público e incentivando la carrera administrativa con criterios meritocráticos. Se avanzará en la formalización del empleo público a través de la provisión de los cargos de planta y la creación de plantas temporales.»⁵

Si bien, la apuesta en las bases del Plan Nacional de Desarrollo se plantea desde la meritocracia en los empleos públicos, esta situación no puede ser ajena en

³ Departamento Administrativo de la Función Pública. *Abecé del plan de formalización laboral para la administración pública en equidad*. Febrero de 2023.

⁴ Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública. *Circular Conjunta No. 100-005*. 29 de diciembre de 2022.

⁵ Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND 2022-2026) Colombia, potencia mundial de la vida*. 2022. Mayo de 2023

proteger desde las otras vinculaciones laborales con el Estado que son legítimas, pero precarias, pues las actividades que de forma recurrente prestan las y los trabajadores de servicios generales, aseo y cafetería en las instalaciones que le pertenecen al Congreso de la República, también son objeto de protección.

El Departamento Administrativo de la Función Pública y la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente, aclararon en los lineamientos sobre la procedencia en la celebración de contratos por prestación de servicios lo siguiente.

«Solo pueden celebrarse contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión relacionados con la administración o funcionamiento institucionales, es decir, para realizar actividades que hagan parte del giro ordinario o quehacer cotidiano del ente estatal respectivo. Las Entidades Estatales deben procurar que los contratistas de prestación de servicios ejecuten los correspondientes objetos con la autonomía e independencia propias de este tipo contractual, evitando realizar actuaciones de las que pueda colegirse la existencia de subordinación, dependencia o el encubrimiento de una relación laboral. Lo anterior no excluye de la posibilidad de que la Entidad Estatal contratante de instrucciones u orientaciones respecto del cumplimiento del contrato.»⁶

Conforme con lo anterior, en el uso de los contratos de prestación de servicios debe primar esencialmente las actividades que se desarrollan con total autonomía e independencia por parte de quienes desarrollan los objetos contractuales que son requeridos por las entidades públicas, no obstante, en el caso de las y los trabajadores de servicios generales, los servicios de estos están precisamente intermediados por quienes envían el personal para atender los servicios que contribuyen al sostenimiento y cuidado de las obras públicas y de la atención y cuidado dirigido a los mismos Congresistas, por lo que son estas empresas de aseo y servicios generales quienes prestan un objeto contractual directo, lo ejecuta a través de trabajadores que pueden estar vinculados directamente a la planta del Congreso de la República, formalizando estos empleos que prestan una labor permanente, recurrente y directa, pero a través de estas empresas privadas que son contratadas.

En este caso, la citada circular de Función Pública y Colombia Compra Eficiente, reitera los aspectos que deben tenerse en cuenta en relación la procedencia de la celebración de los contratos de prestación servicios, señalando.

«Los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión podrán ser suscritos tanto con personas naturales como con personas jurídicas, siempre que la Entidad Estatal justifique en los estudios previos que las actividades que buscan encomendarse a aquellas no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. Esto puede suceder en varios eventos, como, por ejemplo: i) que, efectivamente, no exista el personal de planta para encargarse de dichas labores; ii) que exista el personal de planta, pero que está sobrecargado de trabajo, requiriéndose,

⁶ Departamento Administrativo de la Función Pública y Colombia Compra Eficiente. *Circular Conjunta No. 01.* 5 de enero de 2023.

por tanto, un apoyo externo; o iii) que haya personal de planta, pero no tenga la experticia o conocimiento especializado en la materia y que, por esta razón, sea necesario contratar los servicios de quien posea conocimiento y experiencia en el tema.»⁷

En este caso, los contratos que en este caso se han celebrado con el objeto del suministro de personal y de bienes destinados al mantenimiento, aseo, cafetería y servicios generales del Congreso de la República, el examen de estos conforme a las directrices establecidas por parte de la Función Pública y Colombia Compra Eficiente, deja ver que si bien no existe el personal, es posible que las y los trabajadores enviados en misión puedan pertenecer directamente al mismo Congreso de la República, por lo que esta labor requiere ser creada en la planta.

5.3. La formalización laboral puede ser adelantada por ley ordinaria que modifique la Ley 5° de 1992, al ser aspectos administrativos del Congreso de la República.

La Función Administrativa es un elemento que también es objeto de trámite y acción por parte de la Rama Legislativa, en tanto estos aspectos dentro de su autonomía deben ser resueltos al ser independiente frente a la Rama Ejecutiva, razón por la cual es responsable de la organización administrativa y del empleo.

En concepto del 12 de julio de 2004, emitido por parte de la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República, se establece lo siguiente sobre las facultades derivadas de la función administrativa del Congreso de la República y ejercidas, actualmente, a través de los directores administrativos de cada cámara.

«Es sabido que la Ley 5a de 1992 cuenta con el rango de orgánica de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución, sin embargo lo referente al régimen de administración de la corporación, que se encuentra incluido en la misma ley debe ser tramitado por ley ordinaria, por lo que se planteaba la incógnita de cómo debía tramitarse una reforma a la administración del Congreso; al respecto la Corte considero en la sentencia C-025 de 1997 lo siguiente:

“La regulación de una materia por el Congreso, mediante un tipo especial de ley – v.gr. ley estatutaria –, puede así mismo comprometer el ejercicio de sus facultades legislativas ordinarias y de su cláusula general de competencia. Los contenidos – en este caso orgánicos – de la ley especial, sólo podrán modificarse, adicionarse o derogarse, en virtud una ley del mismo tipo y surtiéndose el procedimiento especial. Por su parte, el contenido ordinario de la ley especial, esto es, producto de una competencia general y no ligado al núcleo esencial de la reserva de ley especial, puede, en el futuro, modificarse, adicionarse o derogarse, mediante el procedimiento legislativo ordinario”.

De tal forma la Corte deja claro que de requerir una modificación al régimen de administración del Congreso de la República colombiano, ésta debería tramitarse como ley ordinaria y no orgánica, sin importar que hoy, dicho régimen se encuentra contenido en una ley de categoría orgánica.

⁷ *Ibidem.*

De igual forma con respecto al cumplimiento de funciones administrativas por parte de particulares la Corte expresó lo siguiente en la Sentencia C-830 de 2001:

“Resulta oportuno señalar, que el tema de la asunción de funciones administrativas por parte de los particulares al que se viene haciendo alusión, no debe confundirse con el tema de privatización de ciertas entidades públicas. En efecto, la privatización es un fenómeno jurídico que consiste en que un patrimonio de naturaleza pública, es enajenado a particulares, de tal manera que se trueca en privado. La privatización comporta un cambio en la titularidad de ese patrimonio, que siendo estatal, pasa a manos de los particulares, y debe aquella responder a políticas que miran por la realización de los principios de eficiencia y eficacia de la función pública y enmarcarse dentro de los criterios del artículo 60 de la Carta.”

“La atribución de funciones administrativas a particulares hecha por las autoridades, no conlleva, en modo alguno, cambio en la titularidad del patrimonio estatal. Significa simplemente la posibilidad dada a aquellos de participar en la gestión de los asuntos administrativos, en las condiciones y bajo los parámetros señalados por la Constitución, la ley y los reglamentos.”

La Corte entiende que en este campo de las funciones propiamente administrativas es en donde cabe la posible atribución de ellas a particulares, y no en aquellas otras de contenido político o gubernamental, como tampoco en las de contenido materialmente legislativo o jurisdiccional que ocasionalmente ejercen las autoridades administrativas, pues a la atribución de las mismas a particulares no se refieren las normas constitucionales pertinentes. Así pues, el primer criterio que restringe la atribución de funciones administrativas a particulares está dado por la asignación constitucional que en forma exclusiva y excluyente se haga de la referida función a determinada autoridad.»⁸

Lo anterior, fue nuevamente revalidado por parte de la mencionada oficina técnica, cuando en concepto UATL-3.16.1-37-055 del 26 de noviembre de 2024, aclaró sobre el trámite de este tipo de iniciativas, sobre el trámite legislativo que tenga como objeto modificar el régimen administrativo del Congreso de la República, lo siguiente.

«Ahora bien, bajo esta perspectiva y teniendo en cuenta que el Presidente de la Cámara de Representantes, en ejercicio de las potestades constitucionales y reglamentarias, antes debía ejercer no solo funciones legislativas sino administrativas como ordenador del gasto y 3 representante legal de contratación estatal era preteritoria una reforma. El legislador a través de la Ley 1318 de 2009 “Por la cual se modifica la Ley 5ª de 1992” modificó el Reglamento del Congreso y otorgó estas funciones administrativas al Director Administrativo de la entidad y estableció la forma de elección del servidor público por el pleno de la Cámara de Representantes. Así mismo la Ley 868 de 2003 reestructuró parcialmente la planta de personal de la Cámara de Representantes para integrar la Sección de Contabilidad y fue tramitada con la tipología de ley ordinaria.

Conclusión obligada de lo anterior, una vez revisado el estudio de la UATL, otros trámites legislativos con identidad de materia y la jurisprudencia, es que una eventual modificación de la Ley 5ª de 1992 que tenga como objeto modificación al régimen administrativo de la

⁸ Oficina de Asistencia Técnica Legislativa. Régimen de administración de los Congresos. 12 de julio de 2004. Recuperado en: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-11/024%20Regimen%20de%20administracion%20de%20Congresos.pdf>

corporación legislativa, sin importar el modelo adoptado, tiene tipología de ley ordinaria.»⁹

Conforme a lo anterior, resulta claro que en la medida en que el objetivo de este proyecto de ley es regular un aspecto administrativo de la Ley 5º de 1992, en relación con la modificación de su planta de personal, se hace necesario que dicha reforma se pueda tramitar a través de la Comisión VII Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, pues no se busca modificar el reglamento del Congreso de la República y su actividad legislativa, sino que precisamente busca modificar aspectos esenciales de su función administrativa.

6. MARCO NORMATIVO

La Constitución Política en su artículo 53 señala dentro de los principios que componen el estatuto del trabajo, la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, en este caso, la exposición como tal se ha enfocado a los aspectos relacionados con la necesidad de vincular directamente a las y los trabajadores que son enviados en misión para las labores permanentes de aseo, cafetería, mantenimiento y servicios generales en las diferentes dependencias y edificaciones que componen el Congreso de la República, basado necesariamente en que la formalización no sólo implica un ingreso a la planta de personal, sino también regularizar una vinculación directa con el Congreso de la República.

La Corte Constitucional en sentencia C-614 de 2009 ha señalado aspectos esenciales sobre los contenidos esenciales de la relación laboral frente a la relación contractual derivada de los contratos de prestación de servicios, señalando.

«[...] La primera, los jueces ordinarios y constitucionales han sido enfáticos en sostener que la realidad prima sobre la forma, de ahí que no puede suscribirse un contrato de prestación de servicios para ejecutar una relación laboral. De hecho, el verdadero sentido del principio de primacía de la realidad sobre la forma impone el reconocimiento cierto y efectivo del real derecho que surge de la actividad laboral. Por consiguiente, en caso de que los jueces competentes encuentren que se desnaturalizó la relación contractual de trabajo procederán a declarar la existencia del verdadero contrato celebrado, sin que sea relevante el nombre acordado, y ordenarán ajustar los derechos económicos a lo que corresponda en justicia y derecho.

La segunda, la administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente de la administración, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal. De esa manera, ahora resulta relevante e indispensable establecer cómo debe entenderse el concepto de función permanente. Pasa la Sala a ocuparse de ese tema:

La jurisprudencia colombiana permite establecer algunos criterios que definen el concepto de función permanente como elemento, que sumado a la prestación de servicios personales, subordinación y salario, resulta determinante para delimitar el campo de la relación laboral y el de la prestación de servicios, a saber:

⁹ Oficina de Asistencia Técnica Legislativa. Concepto UATL-3.16.1-37-055. 26 de noviembre de 2024.

i) *Criterio funcional: la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública (artículo 121 de la Constitución) deben ejecutarse, por regla general, mediante el empleo público. En otras palabras, si la función contratada está referida a las que usualmente debe adelantar la entidad pública, en los términos señalados en el reglamento, la ley y la Constitución, será de aquellas que debe ejecutarse mediante vínculo laboral. En este sentido, la sentencia del 21 de agosto de 2003, de la Sección Segunda del Consejo de Estado, expresó:*

“no puede existir empleo sin funciones cabalmente definidas en la ley o el reglamento, por mandato constitucional, y que el desempeño de funciones públicas de carácter permanente en ningún caso es susceptible de celebración de contratos de prestación de servicios. Para el ejercicio de funciones públicas de carácter permanente deberán crearse los empleos correspondientes”

ii) *Criterio de igualdad: Si las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral, debe acudir a la relación legal y reglamentaria o al contrato laboral y no a la contratación pública (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia citada del 6 de septiembre de 2008).*

iii) *Criterio temporal o de la habitualidad: Si las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia ya citada del 3 de julio de 2003). Dicho en otros términos, si se suscriben órdenes de trabajo sucesivas, que muestra el indiscutible ánimo de la administración por emplear de modo permanente y continuo los servicios de una misma persona, y de esa manera, se encuentra que no se trata de una relación o vínculo de tipo ocasional o esporádico, es lógico concluir que nos referimos a una verdadera relación laboral (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 17 de abril de 2008).*

iv) *Criterio de la excepcionalidad: si la tarea acordada corresponde a “actividades nuevas” y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta, puede acudir a la contratación pública (Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 21 de febrero de 2002 a que se ha hecho referencia). Por el contrario, si la gestión contratada equivale al “giro normal de los negocios” de una empresa debe corresponder a una relación laboral y no puramente contractual. Al respecto, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia consideró ajustado al ordenamiento jurídico lo expresado por el ad quem en el asunto sometido a su consideración así:*

“existiendo objetivamente la relación de trabajo, esta se presume amparada por el contrato de trabajo, máxime cuando se trata de empresas comerciales o industriales con ánimo de lucro en las mismas condiciones de los particulares, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 4° del D.2127 de 1.945, como quiera que en la actualidad el Sistema de Seguridad Social Integral no está exclusivamente a cargo del estado ni del Instituto de Seguros Sociales, sino que también está siendo prestado por particulares o mejor por empresas privadas. En consecuencia la entidad pública que ejecuta actividades de gestión, cuando contrata personas para cumplir con actividades propias del giro u objeto social comercial, debe estar a lo dispuesto en las normas pertinentes

sobre la vinculación de los trabajadores, mediante contratos de trabajo, como quiera que la excepción para ejecutar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento, puede la administración pública vincular personas con conocimientos especializados, cuando la planta es insuficiente mediante la aplicación de las normas previstas en la ley 80 de 1.993, esto es con contratos de prestación de servicios, pues de acuerdo con el artículo 6º del Decreto 3130 las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, están sometidas a las reglas del derecho privado, lo que significa que no puede aplicarse en forma general como hizo el Ad-quem, la excepción establecida por el legislador para casos muy especiales y concretos”

v) Criterio de la continuidad: si la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, en otras palabras, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral. La Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 21 de agosto de 2003, indicó:

“no puede desconocer la Sala la forma irregular como ha procedido la entidad demandada, utilizando contratos de prestación de servicios para satisfacer necesidades administrativas permanentes. En estas condiciones la modalidad de contrataciones sucesivas para prestar servicios se convierte en una práctica contraria a las disposiciones atrás señaladas pues la función pública no concibe esta modalidad para cumplir los objetivos del Estado en tareas que son permanentes e inherentes a este”

En este orden de ideas, por ejemplo, el Consejo de Estado consideró que para desempeñar funciones de carácter permanente y habituales (no para responder a situaciones excepcionales) no pueden contratarse mediante prestación de servicios a docentes, a personas para desempeñar el cargo de Jefe de Presupuesto de una entidad pública, a mensajeros y a un técnico y operador de sistemas. Y, en el mismo sentido, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia manifestó que no era posible contratar por prestación de servicios la Jefatura del Departamento de Riesgos Profesionales de una empresa.

En síntesis, una de las condiciones que permite diferenciar un contrato laboral de un contrato de prestación de servicios es el ejercicio de la labor contratada, pues sólo si no hace parte de las funciones propias de la entidad, o haciendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieran conocimientos especializados, pueden celebrarse contratos de prestación de servicios. De lo contrario, la administración debe recurrir a la ampliación de la planta de personal para celebrar contratos laborales.» (Subrayado propio. Sentencia C- 614 de 2009, Corte Constitucional).

A nivel internacional, el tema también ha sido abordado a través de la Recomendación 198 de la Organización Internacional del Trabajo quien ha señalado sobre las relaciones laborales que están encubiertas a través de otras figuras.

«4. La política nacional debería incluir, por lo menos, medidas tendentes a: [...]

(b) luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas, en el contexto de, por ejemplo, otras relaciones que puedan incluir el recurso a otras formas de acuerdos contractuales que ocultan la verdadera situación jurídica, entendiéndose que existe una relación de trabajo encubierta cuando un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, de una manera que oculta su verdadera condición jurídica, y que pueden producirse situaciones en las cuales los acuerdos contractuales dan

lugar a que los trabajadores se vean privados de la protección a la que tienen derecho [...]»

Adicionalmente, la Corte Constitucional refirió nuevamente sobre la falta de eficacia en relación con la prevalencia y protección que deben tener las auténticas relaciones laborales con el Estado, por lo que existe la necesidad de adoptar las medidas efectivas para que precisamente, en aquellas relaciones que tengan una apariencia contractual privada se materialice el vínculo laboral que subyace en estas.

«Así, la Corte ha evidenciado la existencia de una gran brecha entre la regla de prohibición de contratación de servicios de funciones permanentes de las entidades públicas y la realidad fáctica relativa a este tema, constatando al efecto la falta de eficacia real de dicha prohibición derivada de los preceptos constitucionales mencionados; ineficacia que afecta temas estructurales de la Carta de 1991, como los principios rectores del derecho al trabajo y de la función pública. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha reiterado de manera enfática la abierta inconstitucionalidad de "... todos los procesos de deslaboralización de las relaciones de trabajo que, a pesar de que utilizan formas ... legalmente válidas, tienen como finalidad última modificar la naturaleza de la relación contractual y falsear la verdadera relación de trabajo".

Por tanto, la jurisprudencia de esta Corte ha afirmado categóricamente que la protección del derecho al trabajo y la relación laboral, la especial protección de la vinculación laboral con el Estado y los derechos de los servidores públicos, así como la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre la forma, obliga tanto a los particulares o empleadores del sector privado, como a todas las autoridades públicas o empleadores del sector público, a respetar las prohibiciones legales dirigidas a impedir que los contratos estatales de prestación de servicios sean utilizadas como formas de intermediación laboral, de deslaboralización, o de tercerización como regla general, de manera que deben ser obligados a responder jurídica y socialmente por la burla de la relación laboral. A este respecto, ha mencionado que corresponde tanto a los jueces, pero también a los empleadores, como a los órganos de control y a los entes del sector público como el Ministerio de la Protección Social y la Superintendencia de Economía Solidaria, velar por la efectividad de las normas que protegen los derechos laborales de los trabajadores, de manera que se garantice la protección de la relación laboral y se evite la burla de los derechos derivados de la misma.

En síntesis, la jurisprudencia constitucional ha sostenido la existencia de claros límites constitucionales a la contratación estatal derivados directamente de la Carta Política en sus artículos 25, 53, 123 y 125 Superiores, de manera que ésta debe respetar prevalentemente la regla general de acceso al trabajo permanente con el Estado, de respeto por la vinculación laboral con la administración, y por tanto la prohibición respecto de la celebración de contratos de prestación de servicios cuando se trata de desempeñar funciones de carácter permanente o propias de la entidad, cuando exista personal de planta que pueda desarrollarlo o cuando no se requieran conocimientos especializados. En consecuencia, esta Corporación ha advertido e insistido, especialmente a las autoridades administrativas o empleadores del sector público, pero también a los particulares o empleadores del sector privado, sobre el necesario respeto a la prohibición derivada de las normas constitucionales mencionadas, de contratar a través de contrato de prestación de servicios, funciones permanentes y propias del objeto de las entidades privadas o públicas, ya que esta práctica "desdibuja el concepto de contrato" y "porque constituye una burla para los derechos laborales de los trabajadores" "pues su incumplimiento genera graves consecuencias administrativas y penales"»

Finalmente, este aspecto de la utilización del contrato de prestación de servicios fue

abordado de forma reciente por parte del Consejo de Estado, cuando indicó sobre la constante utilización del contrato de prestación de servicios para el encubrimiento de relaciones laborales y, además, estableció a lo largo de dicha providencia los alcances específico que deben tener dichos contratos, para que cumplan con el objetivo para el cual fueron establecidos en la normativa nacional.

«[...] no existe gran diferencia entre el contrato de prestación de servicios (que oculta una relación laboral) y el empleo encubierto que define en este caso la OIT. Al igual que este, presenta «una apariencia distinta de la que en verdad tiene con el fin de anular, impedir o atenuar la protección que brinda la ley»; una práctica contractual que se ve favorecida por la ambigüedad de las obligaciones de las partes interesadas, o «cuando existen vacíos o insuficiencias en la legislación, inclusive con respecto a la interpretación o la aplicación de las disposiciones jurídicas».

70. De ahí que en el escenario nacional, y, particularmente, en el caso del contrato de prestación de servicios, la proliferación de demandas que alegaban el ocultamiento de relaciones laborales obligó a esta jurisdicción a desarrollar el concepto del «contrato realidad», con sustento en el artículo 53 de la Constitución Política, estableciendo la primacía de la situación fáctica objetiva sobre el nomen iuris que se le hubiera aplicado. Un criterio que ya venía consolidado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en innumerables fallos de tutela, que, hasta la fecha, no ha modificado, pues sigue evidenciando esta mala práctica en la Administración, hasta el punto de exhortarla a prescindir de ella y a encaminarse hacia un uso estricto del contrato. Infortunadamente, estas solicitudes, en la mayoría de las ocasiones, han resultado infructuosas.»¹⁰

7. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- A. *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

¹⁰ Consejo de Estado. Sentencia de Unificación Jurisprudencial. Sección Segunda. Radicado 05001233300020130114301 (1317-2016), 9 de septiembre de 2021.

B. *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

C. *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.(...)"*

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que se trata de una acción de carácter general.

Sin embargo, salvo mejor criterio se podría considerar que los Congresistas podrían incurrir en conflictos de interés si estos o sus familiares cuentan con empresas relacionadas con el trabajo doméstico, así como si recibieron financiación de este tipo de este sector.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

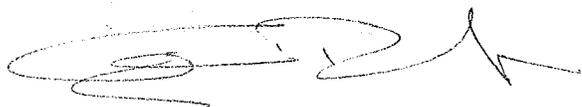
De las y los honorables congresistas,



MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico



SUSANA GÓMEZ CASTAÑO
Representante a la Cámara por Antioquia
Pacto Histórico



Germán Rozo Arango
P. Liberal - Antioquia

ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Pacto Histórico

GABRIEL BECERRA YAÑEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico - Unión Patriótica

LEIDER ALEXANDRA VASQUEZ OCHOA
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Pacto Histórico

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Coalición Pacto Histórico

ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO
Representante a la Cámara
Valle del Cauca
Pacto Histórico

ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ
Representante a la Cámara - Putumayo
Pacto Histórico

GILDARDO SILVA MOLINA
Representante a la Cámara por el Valle del
Cauca
Pacto Histórico - Unión Patriótica

GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico
Partido Comunes

PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
Representante a la Cámara
Pacto Histórico - Boyacá

Robert Daza Guevara
Senador de la República
Pacto Histórico-Polo Democrático

FERNEX SILVA IDROBO
Senador de la República
Pacto Histórico

SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Caldas

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara
Departamento Norte de Santander

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Pacto Histórico - Bogotá

JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca - Pacto Histórico

Dorina Hernandez

Alfredo Mondragón
Pacto Histórico.

Martha L. Alfonso

8. REFERENCIAS.

1. Departamento Administrativo de la Función Pública. *Abecé del plan de formalización laboral para la administración pública en equidad*. Febrero de 2023.
2. Congreso de la República. Proyecto de Ley 166 de 2023c, acumulado con el Proyecto de ley No 192 de 2023c, y Proyecto de ley 256 de 2023c “Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia”
3. Departamento Administrativo de la Función Pública. *Abecé del plan de formalización laboral para la administración pública en equidad*. Febrero de 2023
4. Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública. *Circular Conjunta No. 100-005*. 29 de diciembre de 2022.
5. Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND 2022-2026) Colombia, potencia mundial de la vida*. 2022. Mayo de 2023
6. Departamento Administrativo de la Función Pública y Colombia Compra Eficiente. *Circular Conjunta No. 01*. 5 de enero de 2023.
7. Oficina de Asistencia Técnica Legislativa. *Régimen de administración de los Congresos*. 12 de julio de 2004.
8. Oficina de Asistencia Técnica Legislativa. Concepto UATL-3.16.1-37-055. 26 de noviembre de 2024.
9. Consejo de Estado. Sentencia de Unificación Jurisprudencial. Sección Segunda. Radicado 05001233300020130114301 (1317-2016). 9 de septiembre de 2021.

El día 19 de Febrero de 2024

Ha sido presentado en este congreso el
proyecto de Ley Acto Legislativo

506 Con su correspondiente

Informe de Discusión, suscrito Por:
H. María Fernanda Carrascal Rojas

SECRETARÍA GENERAL