

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

PROYECTO DE LEY NO. _____ 2026 CÁMARA

“POR MEDIO DE LA CUAL SE PROTEGEN Y REGLAMENTAN LAS RELACIONES BAJO CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA EVITAR EL ENCUBRIMIENTO DE RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR PÚBLICO, LA MODERNIZACIÓN ESTATAL DE LAS PLANTAS DE PERSONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”.

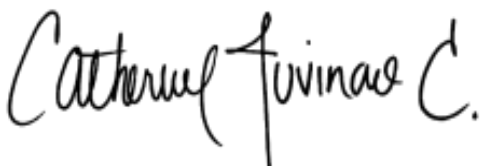
Bogotá D.C., agosto de 2026

SEÑOR
NICOLAS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS
PRESIDENTE
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley _____ de 2026 Cámara ***“POR MEDIO DE LA CUAL SE PROTEGEN Y REGLAMENTAN LAS RELACIONES BAJO CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA EVITAR EL ENCUBRIMIENTO DE RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR PÚBLICO, LA MODERNIZACIÓN ESTATAL DE LAS PLANTAS DE PERSONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”.***

De manera respetuosa, y en consideración de los artículos 139 y subsiguientes de la Ley 5ta de 1992, presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley No. _____ de 2026 Cámara ***“POR MEDIO DE LA CUAL SE PROTEGEN Y REGLAMENTAN LAS RELACIONES BAJO CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA EVITAR EL ENCUBRIMIENTO DE RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR PÚBLICO, LA MODERNIZACIÓN ESTATAL DE LAS PLANTAS DE PERSONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”.*** iniciativa legislativa que cumple con los requisitos contemplados en el artículo 140 de la presente Ley.

Cordialmente,



CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara por Bogotá

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

PROYECTO DE LEY ____ DE 2026 CÁMARA

POR MEDIO DE LA CUAL SE PROTEGEN Y REGLAMENTAN LAS RELACIONES BAJO CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA EVITAR EL ENCUBRIMIENTO DE RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR PÚBLICO, LA MODERNIZACIÓN ESTATAL DE LAS PLANTAS DE PERSONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto proteger de abusos a las personas que trabajan bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, la adopción de medidas para la actualización de las plantas de personal y la prevención del encubrimiento de relaciones laborales en el sector público.

ARTÍCULO 2. DEFINICIÓN. El contrato de prestación de servicios regulado por la presente Ley es una modalidad contractual en el sector público en la que una persona natural se obliga a prestar servicios personales sin subordinación en razón de especiales cualidades o conocimientos técnicos, científicos, profesionales o de apoyo a la gestión a una entidad contratante.

Su duración debe estar limitada por el tiempo estrictamente necesario para ejecutar el objeto del contrato y en ningún caso para el cumplimiento de actividades o funciones misionales y permanentes.

PARÁGRAFO. El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en un plazo no mayor a seis (6) meses desde la entrada en vigencia de la Ley, desarrollará una circular que incorpore guías interpretativas que permitan identificar claramente la diferencia entre actividades o funciones permanentes y el tiempo estrictamente necesario para ejecutar el objeto del contrato, con el fin de orientar a las entidades en la prevención del encubrimiento de relaciones laborales.

ARTÍCULO 3. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las disposiciones contenidas en la presente Ley serán aplicables a todos los contratos de prestación de servicios definidos en el artículo anterior, en donde una de las partes de la relación contractual sea una entidad pública.

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

También se aplicará en los eventos en que entidad estatal contrate a un tercero y este, a su vez, contrate a personas naturales para el cumplimiento del objeto contractual mediante un contrato de prestación de servicios.

PARÁGRAFO 1. Las entidades contratantes deberán acreditar, en virtud del principio de planeación, la necesidad de celebrar el contrato de prestación de servicios y no podrán, en caso de requerir una prórroga, someter al contratista a una espera prolongada para suscribirla ni hacer uso de sus servicios de manera gratuita, so pena de causal de mala conducta.

PARÁGRAFO 2. Ninguna de las disposiciones contenidas en la presente Ley modifica la naturaleza y esencia del contrato de prestación de servicios en el sector público, ni le dará carácter de contrato laboral.

ARTÍCULO 4. RESPONSABILIDAD SOLIDARIA ENTRE CONTRATANTES Y TERCEROS. En los eventos en que una entidad estatal acuda a un tercero para el cumplimiento del objeto contractual y este, a su vez, a personas naturales mediante un contrato de prestación de servicios, ambos serán solidariamente responsables por el incumplimiento de las obligaciones contractuales que se deriven a favor de la persona natural contratista.

También responderán solidariamente todas aquellas personas naturales o jurídicas que hagan parte de la cadena de contratación.

CAPÍTULO II

MECANISMOS DE GARANTÍA EN LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

ARTÍCULO 5. CÁLCULO DEL MONTO DE LOS HONORARIOS PARA EL SECTOR PÚBLICO. Para el cálculo del monto de honorarios de los contratos de prestación de servicios de personas naturales, las entidades estatales deberán tener en consideración las funciones del contrato, los requisitos de acceso al mismo en materia de formación y experiencia, la especialidad de la función a desempeñar y la relación salarial de los servidores públicos de planta de la entidad.

Cada entidad estatal deberá establecer una tabla de equiparación entre rangos de los servidores públicos de planta y los contratistas de prestación de servicios, con la finalidad de mejorar la planeación y eficiencia del gasto.

La tabla de honorarios será uno de los criterios para la fijación del monto total del contrato, siendo posible pactar una cifra diferente y debidamente soportada.

PARÁGRAFO. Las tablas de honorarios deberán ser revisadas y actualizadas por las entidades públicas como mínimo cada dos (2) años y, en todo caso, cuando se produzcan incrementos salariales generalizados para el personal de planta.

Estas tablas, junto con la metodología detallada de su cálculo, deberán ser publicadas de manera visible en la página web de cada entidad.

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

ARTÍCULO 6. GARANTÍA DE NO TERMINACIÓN ANTICIPADA. Las entidades contratantes no podrán dar por terminados de forma anticipada los contratos de prestación de servicios de contratistas que se encuentren en situación debidamente informada de debilidad manifiesta por su estado de salud o por el agravamiento de una discapacidad, ni los de contratistas en estado de embarazo o en el periodo equivalente a la licencia de maternidad y/o paternidad.

PARÁGRAFO. El contratante no podrá impedir que el contratista haga efectivas las contingencias de los riesgos a la salud, entre ellas el pago de incapacidades y licencias de maternidad o paternidad. El contratista deberá efectuar el cobro de la prestación económica ante la Entidad Promotora de Salud (EPS) o Entidad Obligada a Compensar (EOC), de conformidad con la normatividad vigente.

ARTÍCULO 7. DISFRUTE DEL DESCANSO NECESARIO. Los contratos de prestación de servicios deberán incorporar un periodo de descanso necesario para el contratista, que será de dieciséis (16) días calendarios consecutivos por año o proporcional al término pactado.

El periodo de descanso será parte integral del contrato dentro del término de vigencia del contrato, sin acarrear costos adicionales para la parte contratante. Las fechas de disfrute serán pactadas en el contrato y podrán ser modificadas por acuerdo entre las partes.

La definición del periodo de descanso necesario no podrá perjudicar el servicio prestado al contratante ni la efectividad del descanso del contratista. En todo caso, las fechas de entrega de productos y las metas u obligaciones asignadas deberán ser razonables, permitiendo el descanso, el tiempo libre y la vida familiar del contratista.

PARÁGRAFO 1. Está prohibido compensar en dinero el tiempo de disfrute del descanso necesario contemplado en el presente artículo.

PARÁGRAFO 2. En los contratos cuya duración sea de noventa (90) días o más, los días de descanso deben disfrutarse como mínimo en periodos de cuatro (4) días consecutivos.

ARTÍCULO 8. SIMPLIFICACIÓN DEL PROCESO DE COBRO Y PAGO DE HONORARIOS.

Para el pago de honorarios de los contratos de prestación de servicios, las entidades deberán ajustar sus procesos internos incorporando los siguientes parámetros:

1. Las entidades contratantes no podrán exigir a los contratistas la radicación de documentos de cualquier índole que deban ser emitidos por la misma entidad contratante.
2. Las entidades deberán adoptar formatos estandarizados de cuentas de cobro e informes de labores, así como para el procedimiento de aprobación o devolución en su respectivo nivel territorial, sin perjuicio de que las reglas especiales del manual de contratación.
3. El pago de las cuentas de cobro de personas naturales vinculadas por contratos de prestación de servicios deberá darse dentro de un plazo justo no superior a:
 - a. Quince (15) días calendario posteriores a la presentación del informe de labores, para las entidades del orden nacional, departamental, distrital, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y los municipios de categoría especial y primera categoría.

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

- b. Treinta (30) días para los municipios de segunda a sexta categoría.
4. El plazo para devolver cuentas de cobro por cualquier razón será de siete (7) días calendario. El plazo al que se refiere el inciso anterior volverá a contarse desde la subsanación de la cuenta de cobro o de sus soportes.

PARÁGRAFO. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, todo contrato de prestación de servicios de las entidades estatales debe incorporar una cláusula moratoria a favor de la persona natural contratista, equivalente a un día de honorario por cada día de retraso en el pago con posterior a la fecha máxima contemplada en el presente artículo, sin que sea superior al monto total del contrato.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno Nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública, en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, reglamentará los lineamientos y formatos a los que se refiere el numeral segundo. La ausencia de lineamientos no podrá ser alegada bajo ninguna circunstancia para justificar demoras o el impago de honorarios.

ARTÍCULO 9. UNIFICACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE LA FORMA DE COTIZACIÓN DE LOS APORTES A SEGURIDAD SOCIAL Y PARAFISCALES. El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo realizarán la unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos laborales y cajas de compensación familiar que deban realizar quienes estén vinculados mediante contrato de prestación de servicios.

Este proceso de unificación se aplicará en los casos en que los contratistas:

1. Perciban ingresos de forma simultánea por la concurrencia de varios contratos de prestación de servicios.
2. Perciban ingresos derivados del contrato de prestación de servicios junto con actividades laborales dependientes.
3. Perciban ingresos del contrato de prestación de servicios y se encuentre pensionado.

La cotización se realizará mes vencido y no podrá generar perjuicios a los contratistas en materia tributaria ni trámites adicionales.

ARTÍCULO 10. APORTES A SEGURIDAD SOCIAL DE LOS CONTRATISTAS. Corresponde a las entidades contratantes, respecto de las cotizaciones del sistema de seguridad social integral:

1. Realizar el pago del aporte de los contratistas de prestación de servicios a su servicio en el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, o el que haga sus veces, y en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Para tal efecto, descontará de los honorarios de cada persona, al momento de su pago, el monto de las cotizaciones obligatorias, y realizará el descuento de las cotizaciones voluntarias que expresamente haya autorizado por escrito el contratista.
2. Efectuar el pago de las cotizaciones a través de los mecanismos de recaudo establecidos, dentro de los plazos que determine el Gobierno Nacional.

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

3. Reportar a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) las novedades de inicio, suspensión y terminación del contrato.
4. Reportar y mantener actualizada toda la información que se requiera para la correcta y adecuada liquidación y pago de las contribuciones parafiscales del Sistema de Seguridad Social Integral.
5. Responder por la totalidad del aporte aún en el evento en que no hubiere efectuado el descuento al contratista.
6. Facilitar el acceso a información oportuna relacionada con la elección del fondo de pensiones de ahorro individual de preferencia de los afiliados, respetar su decisión y abstenerse de realizar afiliaciones o modificaciones sin su consentimiento.
7. Informar las novedades de sus contratistas de prestación de servicios a la entidad a la cual están afiliados, en materias tales como el ingreso base de cotización y sus cambios, las vinculaciones y retiros; así mismo, informar a los contratistas sobre las garantías y obligaciones que les asisten en el Sistema General de Seguridad Social.

PARÁGRAFO 1. La omisión, evasión o elusión de las cotizaciones al sistema de seguridad social integral estarán a cargo del contratante, salvo que se compruebe el incumplimiento del deber de información o de afiliación por parte del contratista.

PARÁGRAFO 2. Cuando por inicio o terminación del contrato de prestación de servicios resulte un periodo inferior a un mes, el pago de la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral se realizará de forma proporcional a los días que correspondan. El ingreso base de cotización (IBC) no podrá ser inferior a la proporción del salario mínimo mensual legal vigente, salvo las excepciones de Ley.

En los contratos de duración y/o valor total indeterminado no habrá lugar a la mensualización del contrato. En este caso, los aportes se calcularán con base en los valores que se causen durante cada periodo de cotización.

PARÁGRAFO 3. El contratista con concurrencia de más de un contrato de prestación de servicios podrá cotizar sobre un ingreso base de cotización (IBC) equivalente al 40% de los ingresos por contratos de prestación de servicios cuando la suma de las cotizaciones mensuales sea igual o superior a la cotización correspondiente a un IBC de un salario mínimo legal mensual vigente. Para tales efectos, podrá dar instrucciones por escrito a las entidades contratantes para que se abstengan de realizar las retenciones respectivas.

PARÁGRAFO 4. En caso de embarazo de la contratista de prestación de servicios, o cuando el contratista sea el padre del que está por nacer, y se estuviere efectuando la cotización con un IBC inferior al 100% del valor del contrato, el contratista podrá solicitar hasta la semana 20 de gestación a la entidad contratante que la cotización se efectúe con un IBC equivalente al 100% del contrato. En dicho evento, la cotización será realizada por la entidad contratante, la cual asumirá el 50% del valor de la cotización y retendrá el 50% restante por cuenta del contratista.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo liderarán el alistamiento para la transición operativa y reglamentaria de este artículo. Este proceso se desarrollará en un plazo de un (1) año, tras el cual entrará en vigor lo dispuesto en el presente artículo.

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

ARTÍCULO 11. PAGO DE ESTAMPILLAS. Corresponde a las entidades contratantes, respecto al pago de las estampillas, retener y realizar el pago de las mismas.

Para tal efecto, descontará de los honorarios cuando expresamente lo haya autorizado por escrito el contratista de prestación de servicios.

ARTÍCULO 12. ASUNCIÓN DEL COSTO DE EXÁMENES OCUPACIONALES POR PARTE DEL CONTRATANTE. Toda persona natural que preste servicios personales, profesionales o de apoyo bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios de los que trata la presente Ley, tendrá derecho a que el examen médico ocupacional requerido para la celebración o ejecución del contrato sea asumido por la entidad contratante.

Este costo no podrá trasladarse al contratista por medio de descuentos, condiciones contractuales, reducción de honorarios o exigencias previas a la firma del contrato.

ARTÍCULO 13. CERTIFICADOS DE OBLIGACIONES. La entidad pública estará en la obligación de entregar un certificado de obligaciones al contratista, a petición de este y en cualquier momento de la ejecución del objeto del contrato, en el cual se detallará como mínimo el objeto del contrato, la duración del contrato, las obligaciones del contratista y el valor del contrato.

Al finalizar el contrato, y previa verificación de su cumplimiento, la entidad deberá entregar un certificado de obligaciones a más tardar dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a su terminación.

ARTÍCULO 14. BENEFICIOS Y EVENTOS DE BIENESTAR. Los contratistas podrán participar voluntariamente de los beneficios y eventos organizados por las entidades dentro de sus políticas de recursos humanos, así como recibir beneficios de transporte y alimentación otorgados a los servidores públicos, sin que esto constituya un indicio de existencia de relación laboral.

ARTÍCULO 15. ELIMINACIÓN DE LA EXIGENCIA DE GARANTÍAS (PÓLIZAS) PARA CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PERSONALES. Modifíquese el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

ARTÍCULO 7o. DE LAS GARANTÍAS EN LA CONTRATACIÓN. *Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.*

Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral. El Gobierno Nacional señalará las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales.

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

El Gobierno Nacional señalará los criterios que seguirán las entidades para la exigencia de garantías, las clases y niveles de amparo de los riesgos de los contratos, así como los casos en que por las características y complejidad del contrato a celebrar, la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato.

El acaecimiento del siniestro que amparan las garantías será comunicado por la entidad pública al respectivo asegurador mediante la notificación del acto administrativo que así lo declare.

Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, en los interadministrativos, en los de seguro y en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere esta ley. Tampoco será exigible, en los contratos de prestación de servicios personales, profesionales o de apoyo a la gestión donde el contratista sea una persona natural y que no impliquen manejo de recursos públicos, anticipos, o ejecución de obras o bienes materiales, y cuyo objeto consista exclusivamente en la realización de actividades intelectuales o asesorías. En estos casos corresponderá a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, así como en los demás que señale el reglamento.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. *Durante el período que transcurra entre la entrada en vigencia de la reforma contenida en la presente ley y la expedición del decreto reglamentario a que se refiere este artículo, las entidades estatales continuarán aplicando las normas legales y reglamentarias vigentes.*

CAPÍTULO III DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 16. PLANES DE ACTUALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE PLANTAS DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO. El Gobierno Nacional y las administraciones de las entidades territoriales, en el término de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, adoptarán un Plan Integral de Formalización del Empleo Público y de Modernización de Personal.

Estos planes deberán incorporar un proceso gradual a corto, mediano y largo plazo, que incluya acuerdos de formalización laboral y la creación de plantas temporales de empleo, ajustados a la disponibilidad presupuestal y la organización de la planta global de personal. Igualmente, deberá incorporar mecanismos para la vinculación de personal cuando los planes, programas o proyectos se vuelva de implementación permanente o de duración indefinida por parte de la entidad.

El Plan Nacional de Formalización del Empleo Público y de Modernización de Personal deberá ser socializado previamente en la Mesa por el Empleo Público, para la actualización y ampliación de plantas de empleo, de que tratan los decretos 1800 de 2019 y 1499 de 2022.

PARÁGRAFO 1. Los acuerdos de formalización laboral y la creación de plantas temporales corresponden a medidas transitorias a las cuales se les dará solución definitiva una vez se emitan

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

los informes institucionales sobre la situación de los vinculados por contrato de prestación de servicios del sector público. Se podrán crear plantas temporales de personal para las entidades que no cuenten con el talento humano suficiente para atender el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 2.2.1.1.1 del Decreto 1083 de 2015, previo estudio técnico y acorde con lo dispuesto en los artículos 2.2.12.1 y 2.2.12.2 del Decreto 1083 de 2015.

PARÁGRAFO 2. Excepcionalmente, en el marco de las situaciones descritas en este artículo, las plantas de personal en el nivel nacional y territorial podrán ser ampliadas con el traslado de los recursos destinados a los contratos administrativos de prestación de servicios, previo concepto vinculante del Departamento Nacional de Planeación o su equivalente a nivel territorial.

PARÁGRAFO 3. El Gobierno nacional y las administraciones territoriales que cuenten con Planes de Formalización Laboral del Empleo Público podrán actualizarlos en concordancia con lo previsto en la presente Ley.

ARTÍCULO 17. INCENTIVO A LA CULTURA DEL AHORRO Y BONIFICACIÓN ANUAL DE AHORRO. Las entidades contratantes podrán, en el marco de su autonomía y de conformidad con la disponibilidad presupuestal, establecer bonificaciones periódicas de ahorro a los contratistas de prestación de servicio, según el valor total del contrato y los lineamientos definidos por el Gobierno Nacional.

El Fondo Nacional del Ahorro desarrollará líneas especiales de crédito y ahorro programado para las personas vinculadas por prestación de servicios.

CAPÍTULO IV

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 18. SEGUIMIENTO Y CONTROL. El Departamento Administrativo de la Función Pública debe presentar un informe anual al Congreso de la República sobre la implementación de las medidas contempladas en la presente Ley, incluyendo las personas contratadas bajo esta modalidad y las actividades desarrolladas.

Así mismo, articulará con la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, la inclusión de categorías comunes en las bases de información de contratistas y funcionarios del Estado, para hacer seguimiento a la población contratada por prestación de servicios en el Estado.

PARÁGRAFO. El Departamento Administrativo de la Función Pública coordinará mesas de trabajo con la participación de los entes de control, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, la academia y la sociedad civil, de forma trimestral durante el primer año de implementación de la presente Ley y, posteriormente, de manera anual, para generar espacios de seguimiento, control social y gobernanza, con el objetivo de apoyar el proceso de construcción de condiciones dignas para los contratistas de prestación de servicios.

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

ARTÍCULO 19. ACTUALIZACIÓN DEL MANUAL DE CONTRATACIÓN. Las entidades públicas tendrán un término no superior a seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente Ley, para modificar su manual de contratación a fin de adaptarlo a las disposiciones consagradas en la presente Ley.

ARTÍCULO 20. VIGENCIA. La presente Ley entrará a regir a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. OBJETO

El objeto del presente proyecto de ley es proteger de abusos a las personas que trabajan bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios; estructurar la actualización de las plantas de personal de las entidades del Estado junto con la modernización de las mismas; y prevenir el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público.

II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley recoge el texto propuesto para primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dentro del trámite del Proyecto de Ley No. 141 de 2024 Senado / 531 de 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”.

Esta iniciativa ha sido radicada en el Congreso de la República en múltiples oportunidades desde el año 2017, sin que hasta la fecha haya logrado culminar su trámite legislativo. La siguiente tabla resume los antecedentes legislativos directamente relacionados con la protección de los contratistas de prestación de servicios en el sector público:

Fecha de radicado	Número de proyecto	Título	Autores	Comisión
14-ago-2017	PL 090/2017 Cámara	Por medio del cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de contratación administrativa y modernización estatal.	Angélica Lozano y varios (Partido Verde, Cambio Radical, Centro Democrático, Liberal, Conservador)	Comisión Séptima
10-ago-2020	PL 154/2020 Cámara	Por medio de la cual se expide el régimen transitorio de protección de los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales 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.	Angélica Lozano, Mauricio Toro	Comisión Séptima
07-feb-2022	PL 423/2022 Cámara	Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales 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.	Angélica Lozano, Mauricio Toro	Comisión Séptima

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

Fecha de radicado	Número de proyecto	Título	Autores	Comisión
26-jul-2022	PL 67/2022 Senado	Por medio de la cual se dictan disposiciones para el mejoramiento de las condiciones de ejecución de la modalidad de contratación de prestación de servicios por parte de personas naturales en el sector público y privado en Colombia.	Bancada del Partido de la U	Comisión Séptima
02-ago-2022	PL 113/2022 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.	Bancada Verde	Comisión Séptima
18-ago-2022	PL 366/2022 Cámara	Por medio de la cual se toman medidas para proteger los derechos de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas y se dictan otras disposiciones.	Víctor Manuel Ortiz Joya, Carlos Julio Bonilla Soto, Alejandro Vega Pérez (Partido Liberal)	Comisión Séptima
29-ago-2023	PL 173/2023 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.	Angélica Lozano	Comisión Séptima
05-ago-2024	PL 081/2024 Senado	Por la cual se establece el acceso de independientes y/o contratistas a la cuota monetaria del subsidio familiar y se dictan otras disposiciones.	Ana Paola Agudelo García, Manuel Antonio Virgüez Piraquive, Carlos Eduardo Guevara	Comisión Séptima
20-ago-2024	PL 141/2024 Senado	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.	Angélica Lozano	Comisión Séptima
ago-2024	PL 258/2024 Senado	Por medio de la cual se establecen medidas en favor de los contratistas del Estado, se fortalece la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, se prohíbe la fragmentación de contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, y se dictan otras disposiciones.	Nadia Blel	Comisión Séptima
28-nov-2024	PL 449/2024 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.	Bancada Pacto Histórico	Comisión Séptima

Es de anotar que el proyecto de ley que llega a la plenaria de la Cámara combina los contenidos de los proyectos de ley 141 de 2024 y 258 de 2024 Senado, de manera que reúne un total de siete (7) radicaciones, todas asignadas a la Comisión Séptima Constitucional de la respectiva corporación.

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

En la misma legislatura, en el mes de agosto, la Plenaria del Senado aprobó en segundo debate el Proyecto de Ley 081 de 2024, avalando de esta manera su reparto a la Comisión Séptima Constitucional, sin que ningún integrante de la corporación advirtiera vicio alguno en el trámite.

Durante el debate en la Plenaria del Senado, algunos congresistas plantearon dudas sobre si la iniciativa debía considerarse de naturaleza estatutaria, en razón del registro de contratistas de prestación de servicios previsto originalmente en el artículo 3, el cual se conviene eliminar en el pliego de modificaciones propuesto por la Comisión Séptima de la Cámara, por considerarse innecesario. Al respecto, se precisa que dicho registro no comporta una regulación integral sobre el tratamiento de datos personales de los contratistas ni modifica la información considerada pública conforme a la legislación estatutaria aplicable (en particular, la Ley 1712 de 2014), por lo que, al tratarse de un proyecto de naturaleza ordinaria, no resulta predicable la competencia exclusiva de la Comisión Primera Constitucional.

En materia de control de constitucionalidad sobre la asignación de proyectos de ley a las comisiones constitucionales, la Corte Constitucional ha sostenido de forma reiterada y pacífica que la intervención del juez constitucional solo procede cuando dicha asignación resulta claramente irrazonable, criterio reiterado, entre otras, en la Sentencia C-208 de 2026.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La justificación del proyecto se desarrolla bajo los siguientes títulos: 1. Contexto; 2. De los aportes al Sistema de Seguridad Social; 3. Régimen de protección de los contratistas de prestación de servicios; 4. Características de los contratos estatales de prestación de servicios; 5. Prevención del daño antijurídico contra el Estado; 6. Plantas de personal y contratistas en el Estado; y 7. Responsabilidad disciplinaria por encubrimiento de relaciones laborales.

A. Contexto

El proyecto de ley orientado a la dignificación de los contratistas de prestación de servicios ha sido presentado en varias legislaturas sin que se haya surtido el debate necesario, pese a la persistencia de un problema evidente: el abuso frente a esta modalidad de contratación y el incremento considerable de la precarización de las condiciones laborales de quienes prestan sus servicios bajo esta figura, en particular en el sector público.

En Colombia, la modalidad de contratación por prestación de servicios se ha utilizado con frecuencia como mecanismo para encubrir relaciones laborales, tanto en el sector público como en el privado, con el propósito de eludir las garantías laborales de los trabajadores. Ello obedece, en buena medida, a la ausencia de una regulación específica del contrato de prestación de servicios que permita prevenir estos encubrimientos, más allá de los criterios desarrollados por la jurisprudencia de las altas cortes.

En este sentido resultan relevantes las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que hacen énfasis en las dificultades que supone determinar la existencia de una relación de trabajo cuando no resultan claros los derechos y obligaciones de las partes, cuando se ha intentado encubrir la relación laboral, o cuando existen vacíos en la legislación, en su interpretación o en su aplicación (Recomendación 198 de 2006).

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

La jurisprudencia ha identificado la subordinación como el elemento diferenciador entre el contrato de trabajo y el contrato de prestación de servicios, de manera que resulta necesario precisar las condiciones de autonomía propias de este último, con el objetivo de prevenir que se disfraze una relación laboral bajo la apariencia de un contrato de prestación de servicios. El presente proyecto no pretende equiparar, mutar o eliminar esta modalidad contractual frente al contrato laboral, pero sí busca crear un marco normativo que impida abusos por parte de los contratantes y delimite las condiciones dentro de las cuales se desarrolla la autonomía del contratista.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado ha identificado, a partir de la jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional, los elementos que configuran el contrato de prestación de servicios: (i) excepcionalidad, pues solo puede celebrarse para atender actividades que no puedan desarrollarse con personal de planta o que requieran conocimientos especializados; (ii) temporalidad, en tanto su duración depende del tiempo estrictamente necesario para la ejecución de la actividad contratada; (iii) autonomía, pues el contratista ejerce de forma discrecional las obligaciones adquiridas; y (iv) remuneración a través de honorarios. De ello se sigue que quien requiere el servicio sin estar dispuesto a asumir el costo de las prestaciones sociales debe garantizar la autonomía real del contratista, so pena de que se configure un contrato realidad.

B. De los aportes al Sistema de Seguridad Social

La Corte Constitucional, en las Sentencias C-219 de 2019 y C-068 de 2020, exhortó en dos ocasiones al Congreso de la República para que legislara integralmente sobre los aportes a seguridad social de los contratistas de prestación de servicios, precisando que este asunto no puede resolverse por vía de artículos aislados incluidos en los planes nacionales de desarrollo, por tratarse de una materia que exige un debate propio y autónomo.

En la Sentencia C-219 de 2019, la Corte declaró inexecutable el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 por infracción al principio de unidad de materia y difirió los efectos de dicha inexecutable hasta el vencimiento de las dos legislaturas ordinarias siguientes. Vencido este plazo el 20 de junio de 2022 sin que el Congreso hubiera expedido la ley correspondiente, las normas que regulaban los aportes al sistema de seguridad social de los contratistas de prestación de servicios perdieron vigencia, generando un vacío normativo en dos aspectos centrales: el porcentaje de cotización aplicable y la posibilidad de efectuar el pago de aportes mes vencido para todos los contratistas.

El artículo 18 de la Ley 1122 de 2007 fue la primera norma con rango legal que reguló la mensualización del ingreso base de cotización sobre el 40% del ingreso bruto para los contratistas de prestación de servicios; sin embargo, fue derogado por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015. Los intentos posteriores de resolver el vacío mediante los artículos 155 de la Ley 1753 de 2015 y 244 de la Ley 1955 de 2019 fueron igualmente declarados inexecutables por vulnerar el principio de unidad de materia, de manera que la Corte ha sido enfática en que este asunto debe tramitarse en una ley independiente.

En este contexto, se han presentado múltiples proyectos de ley orientados a regular el ingreso base de cotización de los contratistas, sin que a la fecha se haya logrado su aprobación. El debate del presente proyecto resulta clave para superar esta incertidumbre normativa y articular

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

a las entidades competentes en la materia, entre ellas los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, y del Trabajo, la UGPP y la DIAN.

C. Régimen de protección de los contratistas de prestación de servicios

La lógica contractual prohíbe el abuso de la posición dominante, y en el contrato de prestación de servicios resulta evidente la posición ventajosa que ostenta el contratante frente al contratista. El establecimiento de un régimen de protección para los contratistas constituye una garantía del cumplimiento de mínimos asociados a la dignidad de la labor prestada y previene el menoscabo del principio de primacía de la realidad.

El artículo 53 de la Constitución Política consagra el estatuto del trabajo, que contiene principios mínimos aplicables a todas las personas que desarrollen o presten servicios, con independencia de la modalidad contractual, sin perjuicio de que dichos principios se hagan más rigurosos cuando exista subordinación. En consecuencia, el proyecto desarrolla, entre otras, las siguientes medidas de protección: la obligatoriedad de una cláusula penal en favor del contratista; el cálculo del monto de los honorarios con base en tablas equiparadas al personal de planta; la garantía de no terminación anticipada para contratistas en situación de debilidad manifiesta; el disfrute de días de descanso necesario; el acceso a cajas de compensación familiar; la unificación y simplificación de la cotización a seguridad social con pago mes vencido; la incorporación de criterios de simplificación de trámites; y el pago a plazos justos.

En relación con el descanso necesario, esta figura busca que quien presta sus servicios recupere sus energías y preserve su capacidad para el desarrollo de sus actividades, sin perjuicio de la modalidad contractual bajo la cual se vincule. No se pretende equiparar esta figura a la remuneración de las vacaciones propia del derecho laboral, sino consagrar como derecho, desde el inicio del contrato, unos días para el disfrute del descanso, sin que ello genere cargas prestacionales ni dependa de la capacidad de negociación del contratista frente al contratante.

En cuanto a la estabilidad ocupacional reforzada, la Corte Constitucional, en Sentencia SU-049 de 2017, precisó que este derecho es aplicable a las relaciones originadas en contratos de prestación de servicios aun cuando estas no envuelvan una relación laboral subordinada en la realidad, y que su vulneración da lugar a una indemnización de 180 días conforme al artículo 26 de la Ley 361 de 1997, interpretado conforme a la Constitución.

Por su parte, la Sentencia de unificación del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, del 9 de septiembre de 2021, reitera el uso indiscriminado de la contratación por prestación de servicios como mecanismo de encubrimiento de relaciones laborales en el sector público, pese a las reiteradas advertencias y recomendaciones formuladas por la Corte Constitucional y por la OIT (Recomendación 198 de 2006).

D. Características de los contratos estatales de prestación de servicios

De acuerdo con la Sentencia de unificación del Consejo de Estado del 9 de septiembre de 2021, el contrato estatal de prestación de servicios: (i) solo puede celebrarse por un término estrictamente indispensable y para desarrollar actividades relacionadas con la administración o el funcionamiento de la entidad, sin que pueda emplearse para cubrir de forma indefinida

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

necesidades permanentes o recurrentes; (ii) permite la vinculación de personas naturales o jurídicas, debiendo la entidad justificar en los estudios previos por qué las actividades no pueden realizarse con personal de planta o requieren conocimientos especializados; y (iii) supone un alto grado de autonomía del contratista en la ejecución de la labor encomendada, de manera que, conforme al artículo 32, numeral 3, de la Ley 80 de 1993, en ningún caso genera relación laboral ni prestaciones sociales.

En la misma sentencia, el Consejo de Estado acogió el término de treinta (30) días hábiles como marco de referencia para determinar la solución de continuidad entre contratos de prestación de servicios sucesivos, sin que ello constituya una regla absoluta, en tanto corresponde al juez de la controversia valorar, en cada caso concreto, los elementos de juicio que obren en el proceso.

En materia de seguridad social, el Ministerio de Salud y Protección Social ha señalado que el contratista de prestación de servicios cotiza como trabajador independiente, mes vencido, sobre un ingreso base de cotización de al menos el 40% del valor mensualizado del contrato. El Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, regula en sus artículos 2.1.13.1 a 2.1.13.4 el reconocimiento y pago de las licencias de maternidad y paternidad, así como de las incapacidades por enfermedad general, para los trabajadores independientes, incluidos los contratistas de prestación de servicios.

E. Prevención del daño antijurídico contra el Estado

Según información de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, entidad encargada de administrar el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOPI), con corte al 30 de septiembre de 2021 existían 435.613 contratistas de prestación de servicios con contrato activo con el Estado. Los estudios sobre calidad del empleo en el sector público colombiano muestran, además, que ser contratista disminuye en promedio un 37% el salario bruto mensual devengado frente a tener un contrato de planta, brecha que se acentúa al considerar las prestaciones sociales que el contratista debe asumir por su cuenta.

La consulta realizada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado (eKOGUI), con corte al 31 de agosto de 2021, identificó un total de 17.049 procesos judiciales relacionados con la declaratoria de contrato realidad derivados de la vinculación de personas mediante contratos de prestación de servicios que encubrían verdaderas relaciones laborales. De estos procesos, 7.736 se encontraban activos (45%) y 9.313 terminados (55%); entre los procesos terminados, 5.986 concluyeron por ejecutoria de la sentencia, de los cuales 2.263 resultaron desfavorables para el Estado, con pretensiones que ascendieron a \$378.304 millones. Entidades como el SENA, el ICBF, el Patrimonio Autónomo de Remanentes del ISS en Liquidación, el PAR Caprecom Liquidado y la Dirección General de la Policía Nacional se encuentran entre las de mayor número de procesos activos por esta causa.

Estas cifras evidencian la magnitud del riesgo patrimonial y litigioso que representa para el Estado el uso indiscriminado de la contratación por prestación de servicios como mecanismo de encubrimiento de relaciones laborales, y sustentan la necesidad de las medidas de prevención del daño antijurídico contenidas en el proyecto.

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

F. Plantas de personal y contratistas en el Estado

El 24 de mayo de 2019 se suscribió el Acuerdo Nacional Estatal entre el Gobierno y las organizaciones sindicales de empleados públicos, que dispuso reglamentar el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 909 de 2004 para fijar criterios orientadores sobre la actualización de las plantas de personal, y ordenó la creación de una mesa de trabajo con dicho propósito, reglamentada mediante la adición del Capítulo 4 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015.

Posteriormente, el Decreto 1800 de 2019 creó la Mesa Técnica Bipartida “por el empleo público, la actualización/ampliación de las plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizando el trabajo digno y decente”, integrada por los Ministerios del Trabajo y de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Nacional de Planeación y representantes de las centrales sindicales firmantes del Acuerdo Marco Estatal, con el fin de identificar las entidades con mayor número de contratistas de prestación de servicios y avanzar en su normalización.

De acuerdo con la información reportada por el Departamento Administrativo de la Función Pública y por el Ministerio del Trabajo, entre las entidades priorizadas por la mesa del Decreto 1800 de 2019 y las demás entidades del orden nacional se han creado y formalizado 7.452 empleos, cifra que, si bien constituye un avance, evidencia la necesidad de fortalecer las herramientas normativas que permitan a las entidades públicas continuar con los procesos de actualización y modernización de sus plantas de personal.

G. Responsabilidad disciplinaria por encubrimiento de relaciones laborales

El encubrimiento de relaciones laborales con el Estado a través de contratos de prestación de servicios por parte de servidores públicos constituye una falta gravísima, tipificada tanto en el numeral 29 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) como en el artículo 52 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario).

Conforme a la Sentencia C-094 de 2003 de la Corte Constitucional, la tipificación de esta conducta como falta disciplinaria gravísima encuentra fundamento en que el encubrimiento de relaciones laborales desconoce el régimen de contratación estatal, que no admite la subordinación del contratista; vulnera disposiciones constitucionales sobre función pública, entre ellas los artículos 122, 123, 124 y 125 de la Constitución Política; afecta el régimen presupuestal, al generar cargos no previstos en la respectiva planta de personal; y ocasiona un grave detrimento patrimonial al Estado, en la medida en que las relaciones laborales así configuradas dan lugar a demandas y condenas por el pago de prestaciones e indemnizaciones laborales.

En consecuencia, resulta necesario que las entidades públicas condenadas por encubrimiento de relaciones laborales puedan ejercer la acción de repetición contra los servidores públicos que, previo un proceso disciplinario con todas las garantías legales y constitucionales, resulten responsables de la generación de la relación laboral encubierta, como mecanismo adicional para desincentivar el uso indebido de esta figura contractual.

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

IV. COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

De conformidad con el artículo 114 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la Administración. El artículo 150 Superior faculta al Congreso para expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones, así como para interpretar, reformar y derogar las leyes.

El artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 reconoce la iniciativa legislativa de los senadores y representantes a la Cámara, individualmente y a través de las bancadas.

La Comisión Séptima Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 3ª de 1992, en tanto la iniciativa versa sobre el estatuto del servidor público y trabajador particular, el régimen salarial y prestacional del servidor público y la seguridad social.

V. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

El artículo 25 de la Constitución Política establece que el trabajo es un derecho y una obligación social que goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado, y que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

El proyecto se enmarca, además, en la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública), en particular sus artículos 4, 24, 25, 26, 28, 32, 50 y 52; la Ley 909 de 2004, que regula el empleo público y la carrera administrativa, en especial su artículo 18; la Ley 1438 de 2011, artículo 130; y el Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo.

En el ámbito jurisprudencial, resultan relevantes, entre otras, las Sentencias C-1185 de 2000, T-1143 de 2003, C-614 de 2009, SU-049 de 2017 y C-094 de 2003 de la Corte Constitucional; las sentencias del Consejo de Estado, Sección Segunda, del 19 de julio de 2007, del 3 de junio de 2010 y del 1 de marzo de 2012 sobre configuración del contrato realidad; la Sentencia de unificación de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 9 de septiembre de 2021; y la sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 17 de julio de 2019, radicado 73707.

VI. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, en su artículo 7 que *“el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”*. De conformidad con lo previsto en dicha disposición, en lo que sigue esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación de la iniciativa.

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

Además, es importante tener en cuenta que, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha precisado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que;

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

Con relación a los posibles costos, es preciso mencionar que varias de las medidas, como descanso necesario y derechos mínimos, no generaría erogación adicional al ser parte del giro ordinario de las funciones de contratación y administración de personal. No obstante, atendiendo a las potencialidades de generación de nuevas erogaciones relacionadas con los presupuestos anuales de las entidades, con la radicación de la presente iniciativa se solicitó adicionalmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el concepto de viabilidad fiscal respectivo.

Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.”

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

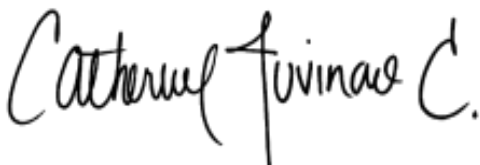
El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 define el conflicto de interés como una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que tal conflicto de interés se configura cuando se observa: “a) la existencia de un interés particular –de cualquier orden, incluso moral- del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés sea actual, y e) que el beneficio recibido no sea general sino particular”¹.

En línea con lo anterior, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no hay conflicto de interés: “Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente”.

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista, por lo que, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento². De esta manera, si se analiza esta situación a la luz de este Proyecto de Ley, esta iniciativa no generaría un conflicto de interés particular, en tanto adopta medidas de carácter general a toda la población que se vincule en adelante bajo la modalidad de prestación de servicios profesionales, siendo únicamente una situación hipotética que no es dable generar un beneficio actual y directo como establece la normatividad.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 ibídem: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

Cordialmente,



CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 2 de diciembre de 2021. CP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. 73001-23-33-000-2021-00220-01(PI).

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021, C.P. Guillermo Sánchez Luque. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI).