



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 499

Bogotá, D. C., viernes, 11 de abril de 2025

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 591 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 207, 172 y 177 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., 8 de abril de 2025.

Honorable Representante

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES

Presidente

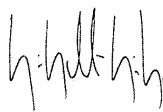
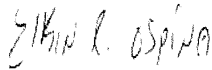
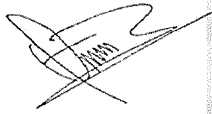
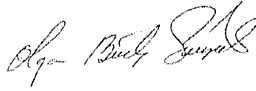
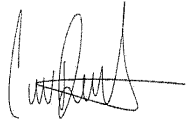
Cámara de Representantes

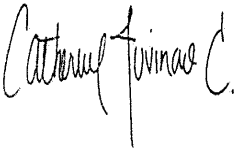
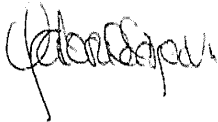
Asunto. Radicación del Proyecto de Acto Legislativo número 591 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 207, 172 y 177 de la Constitución Política de Colombia.

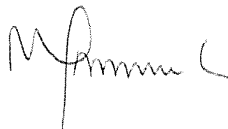
Honorable Presidente,

De manera respetuosa, y en consideración de los artículos 222 y 223 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo número 591 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 207, 172 y 177 de la Constitución Política de Colombia, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos contemplados en el artículo 145 de la presente ley.

Cordialmente,

 JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZALES Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo	 LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca
 ELKIN OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde	 GILMA DÍAZ ARIAS Representante a la Cámara Departamento del Caquetá Partido Liberal Colombiano
 OLGA BEATRIZ GONZÁLEZ CORREA Representante a la Cámara por Tolima Partido Liberal Colombiano	 MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA Representante a la Cámara Departamento de Amazonas Partido Liberal Colombiano
 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde

 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 OLGA LUCÍA VELASQUEZ NIETO Representante a la cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
---	--

 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara por Caldas Partido Gente en Movimiento	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara por Nariño Partido Conservador
---	--

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 591 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 207, 172 y 177 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 207 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

ARTÍCULO 207. Para ser ministro o director de departamento administrativo se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de treinta (30) años al momento de su designación, acreditar idoneidad técnica para el ejercicio del cargo, expresada en tener título universitario y título de posgrado en áreas afines al sector administrativo o en disciplinas relacionadas con la función pública a dirigir y experiencia profesional relacionada de mínimo diez (10) años, adquirida en el sector público o privado, o experiencia docente y/o de investigación académica por este mismo término en disciplinas relacionadas al cargo a ocupar.

En el proceso de designación del ministro o director de departamento administrativo se deberá acreditar que el postulado no ha sido excluido del ejercicio de una profesión o sancionado por faltas a la ética profesional o a los deberes de un cargo público.

No podrán ser designados como ministros o directores de departamento administrativo quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. De igual forma, tampoco podrán ser designados quienes sean sancionados fiscal o disciplinariamente por parte de las autoridades por el tiempo que dure la sanción.

Tampoco podrá ser designado como ministro o director de departamento administrativo quien un año antes de la posesión haya ejercido como Fiscal General de la Nación, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Registrador Nacional del Estado Civil, Auditor General de la República, magistrado de la Corte Constitucional o magistrado del Consejo Nacional Electoral o miembro del Congreso de la República en los eventos de renuncia contemplados en el artículo 181.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno nacional en un término máximo de seis (6) meses a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, deberá actualizar los decretos del sector público, reglamentando los requisitos adicionales para los ministros y directores de departamento administrativo.

La presente reglamentación deberá incorporar medidas para la valoración efectiva de la solvencia ética del postulado. La valoración de la solvencia

ética del postulado deberá incorporar los siguientes aspectos: (i) las exigencias de presentar declaración de bienes y rentas actualizada; (ii) el cumplimiento y adherencia a las normas de transparencia y rendición de cuentas; y (iii) la no participación o actuación en hechos y conductas constitutivas de violencias basadas en género.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 172 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

ARTÍCULO 172. Para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección.

Será requisito para la posesión del senador, la participación obligatoria en un proceso de inducción y capacitación que aborde de manera integral los principios y valores de la función congresual, las funciones propias del cargo y la actuación ética en el ejercicio de sus responsabilidades.

Parágrafo Transitorio. El Congreso de la República contará con un término de doce (12) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para reglamentar los requisitos y contenidos del proceso de inducción y capacitación obligatoria. Vencido este término, en caso de no ser reglamentado por el Congreso, lo hará el Presidente de la República en un término máximo de seis (6) meses.

La presente reglamentación deberá incorporar aspectos sobre la solvencia ética de los senadores, incluyendo la declaración de bienes y rentas, el cumplimiento de normas de transparencia y rendición de cuentas, y la capacitación en prevención de violencias basadas en género.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 177 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

ARTÍCULO 177. Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección.

Será requisito para la posesión del representante, la participación obligatoria en un proceso de inducción y capacitación que aborde de manera integral los principios y valores de la función congresual, las funciones propias del cargo y la actuación ética en el ejercicio de sus responsabilidades.

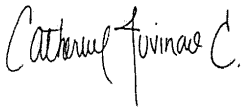
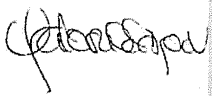
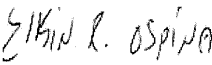
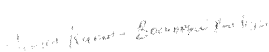
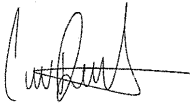
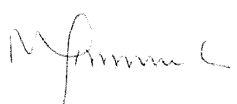
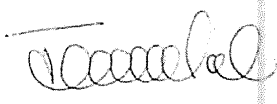
Parágrafo Transitorio. El Congreso de la República contará con un término de doce (12) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para reglamentar los requisitos y contenidos del proceso de inducción y capacitación obligatoria. Vencido este término, en caso de no ser reglamentado por el Congreso, lo hará el Presidente de la República en un término máximo de seis (6) meses.

La presente reglamentación deberá incorporar aspectos sobre la solvencia ética de

los representantes. incluyendo la declaración de bienes y rentas, el cumplimiento de normas de transparencia y rendición de cuentas, y la capacitación en prevención de violencias basadas en género.

Artículo 4°. Vigencia. El presente acto legislativo entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO Representante a la cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
 JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZALES Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo	 LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca
 ELKIN OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde	 GILMA DÍAZ ARIAS Representante a la Cámara Departamento del Caquetá Partido Liberal Colombiano
 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representante a la Cámara por Tolima Partido Liberal Colombiano	 MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA Representante a la Cámara Departamento de Amazonas Partido Liberal Colombiano
 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde
 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara por Caldas Partido Gente en Movimiento	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara por Nariño Partido Conservador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY.

La presente iniciativa tiene como finalidad tecnificar los altos cargos de las ramas ejecutiva y legislativa del país, generando requisitos de experiencia y formación profesional para los cargos de ministros y directores de departamento administrativo, así como requisitos de posesión para los congresistas consistentes en procesos de capacitación.

Lo anterior busca tecnificar la labor de la administración pública y la rama legislativa, con la finalidad de fortalecer la gestión de los asuntos públicos del país.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Según la exposición de motivos de ambos proyectos de Acto Legislativo, se estableció los siguientes antecedentes legislativos de la iniciativa, que se centraron en la tecnificación de los cargos de ministro y director de departamento administrativo, de la siguiente forma:

- Proyecto de Acto Legislativo número 426 de 2024 Cámara (Gaceta del Congreso número 507/24):** en este proyecto se ponen requisitos para ser ministro, director de departamento administrativo, Representante a la Cámara y Senador de la República. En el caso de los ministros y directores de departamento administrativo, se establecen como criterios tener idoneidad técnica, título universitario y posgradual relacionado con el trabajo del Ministerio o Departamento Administrativo, solvencia técnica, competencias blandas y acreditar experiencia laboral mínima de 6 años relacionada con el cargo.
- Proyecto de Acto Legislativo número 410 de 2024 Cámara (Gaceta del Congreso número 310/24):** establece que los ministros y directores de departamento administrativo tienen que tener título universitario y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo.
- Proyecto de Acto Legislativo número 14 de 2020 Senado (Gaceta del Congreso número 580/20):** en este proyecto se ponen como requisitos para ser ministro o director de departamento administrativo acreditar idoneidad técnica; título universitario para demostrar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo, y solvencia ética en el desempeño laboral, además de 8 años de experiencia profesional.
- Proyecto de Acto Legislativo número 069 de 2019 Cámara (Gaceta del Congreso número 687/19):** con las proposiciones que se presentaron, se estableció que los requisitos para ser ministro serian idoneidad técnica; título universitario para acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo y experiencia laboral de 4 años relacionada con el cargo y experiencia docente en el ejercicio de la cátedra universitaria. Además, no podría ser ministro quien fue Fiscal General de la Nación, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación o Congresista durante los dos (2) años anteriores al día de su nombramiento.
- Proyecto de Acto Legislativo número 358 de 2019 Cámara (Gaceta del Congreso número 201/19):** con las proposiciones presentadas, se estableció que los requisitos para ser ministro o director de departamento

administrativo es acreditar idoneidad técnica; título universitario para acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo, y solvencia ética en su desempeño laboral y profesional. Y también deberán acreditar experiencia laboral mínima de ocho años, relacionada con el cargo.

- **Proyecto de Acto Legislativo número 101 de 2018 Cámara** (*Gaceta del Congreso* número 674/18): se planteó que los requisitos para ser ministro o director de departamento administrativo se deberá acreditar aptitud, capacidad y competencia para el ejercicio del cargo, y solvencia ética en su desempeño laboral y profesional. Así mismo, se deberá acreditar experiencia laboral mínima de ocho años.

Adicionalmente, es relevante señalar que la presente iniciativa legislativa fue presentada previamente en el periodo 2023-II, bajo el número de **Proyecto de Acto Legislativo número /004 de 2024 Cámara, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 233 de 2024 Cámara.**

III. LISTADO DE CARGOS A LOS CUALES SE APLICA LA PRESENTE INICIATIVA.

Para efectos del presente proyecto de acto legislativo, se enlistan los cargos a los cuales les serían aplicables las modificaciones en torno a los requisitos para acceder al cargo:

Cargo	Categoría
Representantes a la Cámara	Congresistas de la República
Senadores de la República	
Ministro del Interior	Ministros
Ministro de Relaciones Exteriores	
Ministro de Hacienda y Crédito Público	
Ministro de Justicia y del Derecho	
Ministro de Defensa Nacional	
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural	
Ministro de Salud y Protección Social	
Ministro de Trabajo	
Ministro de Minas y Energía	
Ministro de Comercio, Industria y Turismo	
Ministro de Educación Nacional	
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible	
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio	
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	
Ministro de Transporte	
Ministro de Cultura	
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación	
Ministro del Deporte	
Ministro de Igualdad y Equidad	

Cargo	Categoría
Director del Departamento Administrativo de Presidencia de la República	Directores de Departamento Administrativo
Director del Departamento Nacional de Planeación	
Director del Departamento Administrativo de la Función Pública	
Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	
Director de la Dirección Nacional de Inteligencia	
Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística	

IV. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS INCORPORADAS.

La Constitución Política de 1991 habilita que sea reformada por el Congreso de la República, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo. Centrándonos en los actos legislativos por medio de los cuales el Congreso reforma la Constitución, la Constitución dispone en su artículo 379 que su control constitucional debe versar únicamente en vicios de forma o de procedimiento.

Al respecto, la Corte Constitucional reiteradamente ha decantado que el Congreso debe ceñirse a lo establecido en la Constitución para poderla reformar, por lo que el ámbito de control de la corte abarca la competencia que tiene el Congreso para reformar la Constitución, toda vez que la competencia dada por la Constitución no le permite sustituirla, derogarla, suprimirla o reemplazarla.¹

Según la Corte Constitucional, una forma en que la sustituye el contenido de la carta fundante es cuando se modifica uno de los principios axiales que determinan la identidad de la misma y que, en caso de reformarlos, cambiaría el sentido mismo de la Constitución. Por ende, la Corte realiza un juicio de sustitución, para determinar si el Congreso ha excedido su competencia y ha alterado uno de los elementos identitarios y definitorios de la Constitución.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se afirma que el cambio en los requisitos para ser ministro y director de departamento administrativo no es un elemento axial de la Constitución, pues de los diferentes debates y propuestas en los cuales se estructuró la Constitución de 1991, no se prevé que sea un elemento identificador del sentido mismo de la Constitución. que se vería alterado al realizarse esta reforma. Además, la misma Corte Constitucional ha avalado la existencia de requisitos para altos dignatarios y servidores de libre nombramiento y remoción.

Así, la Sentencia C-220 de 2017 de la Corte Constitucional estableció que no está prohibido y es legítimo que el legislador exija títulos de idoneidad

¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expedientes acumulados D.13.915 y D. 13.945, sentencia C-294 de 2021 (2 de septiembre de 2021). M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

para la acreditación de preparación académica y científica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad social², siempre que dichas limitaciones sean razonables y proporcionadas³. Además, en sentencia C-046 de 2018 se afirmó como *ratio decidendi* que las formas de selección diferentes del concurso de méritos no implican que estén privados de requisitos y que se pueda nombrar a cualquier persona sin que exista una correlación entre su perfil profesional, experticia y el cargo que deben ejercer.⁴

Ahora bien, respecto de la inclusión de inhabilidades para asumir el cargo de ministro y director de departamento administrativo es pertinente también señalar que, al ser un servidor público de libre nombramiento y remoción le son aplicables las mismas inhabilidades e incompatibilidades de todos los servidores públicos, contemplado en la Ley 1952 de 2019. Aun así, debido a que se están incluyendo inhabilidades específicas para el cargo de ministro y director de departamento administrativo, se señala que tampoco son inhabilidades desproporcionadas y que no van en contravía del modelo de Constitución o en contravía de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Según la Corte Constitucional, el legislador tiene amplia potestad de configuración normativa en materia de inhabilidades para el acceso a la función pública, siempre que no vayan en contravía de la Constitución, el bloque de constitucionalidad y sean razonables y proporcionados⁵. En este escenario, se afirma que las inhabilidades que se contemplan en el presente proyecto de acto legislativo están previstas específicamente para estos cargos y no afectan alguno de los derechos contemplados en la Constitución y la Convención Americana de Derechos Humanos. Además, estas inhabilidades no sustituyen la Constitución ni son desproporcionadas e irrazonables, toda vez que tienen como finalidad fortalecer la función pública, avanzar en la profesionalización de la administración pública y modernizar la rama ejecutiva y los sectores administrativos.

Finalmente, respecto de los requisitos de posesión para los congresistas, es dable señalar que el Constituyente Primario determinó una vía amplia de participación democrática en la Cámara de Representantes, que permitiera la inclusión en el desarrollo de la función legislativa del Estado colombiano de representantes de todas las esferas y

contextos sociales que integran el país. De este modo, incorporar un requisito de posesión es una solución que ha cumplido la función en otros escenarios del ejercicio de funciones públicas, como en la Rama Judicial. Allí, las personas que pretenden llegar a ser jueces de la República deben cumplir con el requisito de haber aprobado un curso que, en principio, está diseñado para formar a los futuros jueces en las habilidades técnico-administrativas necesarias para cumplir su función pública. La propuesta actual busca replicar ejemplos como el de la Rama Judicial para evitar afectar el núcleo del derecho a la participación política definido por el constituyente, pero propendiendo por fortalecer la función legislativa en el Estado.

Es por esto que, establecer requisitos adicionales razonables y proporcionados al cargo de ministro, director de departamento administrativo, o congresista es constitucionalmente admisible, en tanto su reforma no cambia el modelo constitucional, uno de los elementos de la sustitución⁶.

V. JUSTIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS.

Contexto internacional.

La Constitución de 1991 y las *Gacetas Constitucionales* no contemplaron una discusión profunda acerca de los requisitos para ser ministro y director de departamento administrativo y o las inhabilidades especiales para estos cargos, más allá de únicamente contemplar los mismos requisitos para ser representante a la Cámara.

Esta situación no es una constante a nivel regional e internacional, tal como se evidencia a continuación:

País	Requisitos para ser ministro y/o director de departamento administrativo
Perú	Artículo 124 y 126 Constitución: ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y haber cumplido 25 años. Además, no pueden ser ministros los gestores, de intereses, propios o de terceros, ni ejercer actividad lucrativa, ni intervenir en la dirección o gestión de empresas ni asociaciones privadas.
Colombia	Artículo 207 Constitución: ser requieren las mismas calidades de un representante a la Cámara.
Brasil	Artículo 87 Constitución: brasileño mayor de 21 años y en el ejercicio de sus derechos políticos.
México	Artículo 91 Constitución: para ser secretario de Estado, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de derechos y tener 30 años cumplidos.
Argentina	No establece ningún requisito, son libremente removidos y escogidos por el presidente. Artículo 105 Constitución: no pueden ser senadores ni diputados quienes sean ministros.

² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Expediente D. 11626, sentencia C-220 de 2017 (19 de abril de 2017). M. P. José Antonio Cepeda Amaris.

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D. 8790, sentencia C-296 de 2012 (18 de abril de 2012). M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Expedientes acumulados D. 11782 y D. 11797, Sentencia C-046 de 2018 (23 de mayo de 2018). M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D.12036, sentencia C-101 de 2018 (24 de octubre de 2018). M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D. 9499, sentencia C-579 de 2013 (28 de agosto de 2013). M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

País	Requisitos para ser ministro y/o director de departamento administrativo	País	Requisitos para ser ministro y/o director de departamento administrativo
Chile*	Artículo 34 Constitución: se requiere ser chileno, tener 21 y reunir los requisitos generales para el ingreso a la Administración Pública. Ley 18.834: para acceder a la administración pública se requiere ser ciudadano, cumplir la ley de reclutamiento y movilización si es necesario, tener salud compatible con el cargo, haber aprobado la educación básica y poseer el nivel educacional o título profesional o técnico que por la naturaleza del empleo exija la ley, no haber cesado en cargo público por calificación deficiente o medida disciplinaria y no estar inhabilitado. Artículo 37 bis: los Ministros están sujetos a la prohibición de celebrar o caucionar contratos con el Estado, actuar como abogados o mandatarios en cualquier clase de juicio o como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, ser director de bancos o de alguna sociedad anónima y ejercer cargos de similar importancia en estas actividades.	El Salvador	Artículo 160 Constitución: ser salvadoreño por nacimiento, mayor de 25 años, del estado seglar, de moralidad e instrucción notorias, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano desde 6 años antes del nombramiento.
		Ecuador	Artículo 151 y 152 Constitución: tener nacionalidad ecuatoriana, estar en goce de derechos políticos y no encontrarse en ningún caso de inhabilidad o incompatibilidad. Además, no pueden ser ministros los parientes hasta el cuarto grado de consanguineidad y segundo de afinidad del presidente o vicepresidente; las personas naturales, propietarias, miembros del directorio, representantes o apoderadas de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que mantengan contrato con el Estado para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o; explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra, modalidad contractual; y, los miembros de las fuerzas armadas y la policía en servicio activo.
	Paraguay	Nicaragua	Artículo 186 y 193 Constitución: ser ciudadano en ejercicio, natural de Nicaragua, mayor de 18 años y no haber sido condenado a pena grave. Además, no podrán ser ministros los contratistas del Estado, los que de resultados de esos contratos tengan reclamaciones de interés propio contra la Hacienda pública, los que han recaudado o administrado fondos públicos con cuentas sin finiquitar, los deudores de hacienda y los parientes del presidente dentro del segundo grado de consanguineidad o afinidad.
	Uruguay	Guatemala	Artículo 196 y 197 Constitución: ser guatemalteco, hallarse en goce de derechos de ciudadanos y ser mayor de 30 años. Además, no podrán ser ministros los parientes, del presidente, del vicepresidente y de otro ministro en el cuarto grado de consanguineidad y segundo de afinidad; quienes han sido condenados en juicio de; cuentas que no han solventado sus responsabilidades; los contratistas de obras o : empresas que se costeen con fondos del Estado; quienes representen o defiendan intereses de personas individuales o jurídicas que exploten servicios públicos; y, los ministros de cualquier religión o culto.
	Panamá	Honduras	Artículo 249 y 250 Constitución: para ser secretario de Estado se requieren los mismos requisitos para ser presidente (ser hondureño de nacimiento, mayor de 30 años, estar en el goce de derechos del ciudadano y ser del estado seglar). Además, no pueden ser secretarios del Estado los parientes del presidente dentro del cuarto grado de ‘ consanguineidad y segundo de afinidad; los que han administrado valores públicos; los deudores morosos de la hacienda pública; y, los concesionarios del Estado, sus apoderados o representantes para la explotación de riquezas naturales o contratistas de servicios y obras públicas que se costeen con fondos del Estado.
	Bolivia		
	Costa Rica		

País	Requisitos para ser ministro y/o director de departamento administrativo
República Dominicana	Artículo 135 Constitución: ser dominicano en pleno ejercicio de derechos y tener 25 años.
Venezuela	Artículo 244 Constitución: nacionalidad venezolana y tener 25 años.
Estados Unidos	Sin requisitos específicos. Además, no pueden ser miembros del Congreso.
España	Artículo 11 Ley de Gobierno: ser español, mayor de edad, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme.

Fuente: elaboración propia.

* A la fecha, la Convención Constitucional no ha aprobado la nueva Constitución de Chile.

Del recuento anterior, se puede establecer que, dentro de los países de la región, varios de ellos no contemplan requisitos específicos para el cargo de los ministros, más allá de un requisito de edad y de ciudadanía; no obstante, también se puede apreciar que varios de ellos sí incluyen requisitos adicionales a los ya señalados, como el hecho de cumplir las condiciones generales para el acceso a la administración pública o el requisito de moralidad e instrucción notorias. Así mismo, también se puede contemplar que gran parte de estos países si contempla inhabilidades para ser ministros que no son simplemente genéricas o relacionadas a otro cargo, sino que devienen específicamente para el cargo de ministro, como la inhabilidad para ser nombrado si es pariente del presidente o vicepresidente.

Añadiendo a lo anterior, si bien no existen requisitos adicionales para ser ministro o director de departamento administrativo en Colombia, el Decreto número 1083 de 2015 incluyó una reglamentación de los requisitos generales para el ejercicio de los empleos dentro de la función pública. Así, el artículo 2.2.2.4.10 estableció lo siguiente:

Artículo 2.2.2.4.10. Requisitos determinados en normas especiales. *Para ejercer el empleo de Ministro o Director de Departamento Administrativo se requiere acreditar los requisitos señalados en el artículo 207 de la Constitución Política.*

Para desempeñar los empleos clasificados en el nivel directivo, que en su identificación carecen de grado de remuneración, quien sea nombrado deberá acreditar como requisito título profesional en una disciplina académica o profesión, título de postgrado en cualquier modalidad y experiencia profesional relacionada.

Para desempeñar los empleos de Director de Unidad Administrativa Especial, Superintendente, Director, Gerente o Presidente de entidades descentralizadas, en cualquiera de sus grados salariales, acreditarán como requisito título profesional en una disciplina académica, título de postgrado en cualquier modalidad y experiencia profesional relacionada.

Para el ejercicio de los empleos antes señalados podrán aplicarse las equivalencias establecidas en el presente Título.

Y por otro lado, el Decreto número 1817 de 2015 en su artículo 2.2.34.1.2 implementó requisitos para altos cargos como los empleos de Superintendente de Industria y Comercio, Superintendente Financiero y Superintendente de Sociedades, de la siguiente forma:

ARTÍCULO 2.2.34.1.2. Calidades. *Para ocupar los empleos de Superintendente de Industria y Comercio, Superintendente Financiero y Superintendente de Sociedades, se deberán acreditar las siguientes calidades:*

- 1. Título profesional y título de postgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar.**
- 2. Diez (10) años de experiencia profesional relacionada con las funciones del cargo a desempeñar, adquirida en el sector público o privado, o experiencia docente en el ejercicio la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo.**

De este modo, se puede afirmar que sí se han incluido requisitos para cargos de nivel directivo sin que por ello se afecte el ordenamiento jurídico ni se sustituya la Constitución, pues es razonable profesionalizar la labor de la administración pública de cara a su modernización y gestión. Por ende, es procedente incluir una modificación a este artículo de la Constitución para imponer un límite razonable a los nombramientos de los ministros, que fortalezca la labor misma de los sectores administrativos y de la función pública del país.

Necesidad de fortalecer el cargo de ministros y directores de departamento administrativo.

El proceso de modernización y profesionalización de la administración pública no sólo puede depender de establecer requisitos para ciertos cargos o implementar políticas ligadas a la modernización del Estado y el diseño y rediseño institucional, sino que también parte por establecer en la cabeza de los sectores administrativos requisitos que denotan la idoneidad en su cargo y las aptitudes necesarias para dirigir el sector.

Es importante señalar que, en los manuales de funciones de cada uno de los ministerios, se puede apreciar claramente que, de todos los cargos que se requieren para el correcto funcionamiento del ministerio, el mismo Ministro es uno de los pocos que no requiere ningún tipo de requisito especial de experiencia o formación. Por ejemplo, la Resolución 1033 de 2022 por el cual se fija el Manual de Funciones del Ministerio de Salud y Protección Social contempla que todos los cargos tienen algún tipo de requisito mínimo de formación y, en algunos casos, de experiencia laboral o profesional; mientras que, el Ministro de Salud no tiene requisito

adicional a lo contemplado en el artículo 207 de la Constitución.

Y es que, si bien la Corte Constitucional ha señalado que la carrera administrativa es un instrumento importante para lograr una administración pública en la que se garantiza la eficiencia de la prestación del servicio público y la idoneidad y moralidad de los funcionarios⁷, el cargo de libre nombramiento y remoción por el cual se designan los ministros no puede dejar de buscar la eficiencia en la prestación del servicio público y la idoneidad y moralidad de estos funcionarios, por lo cual establecer requisitos como los aquí planteados no va en contravía de la discrecionalidad que tiene el Presidente. De hecho,

*(...) se puede establecer que para acceder a un cargo de libre nombramiento y remoción se requieran cinco años de experiencia y una maestría, como también se puede exigir una edad específica o diferentes títulos universitarios o inclusive experiencia profesional particular, como la previa dirección de entidades o instituciones. Esos requisitos fijan un aspecto objetivo. a pesar de que admite otros criterios que, sin lugar a dudas están relacionados con determinaciones subjetivas del nominador; que responden a la confianza, y a la coordinación y coincidencia ideológica en la gestión pública con la cual se debe ejercer el cargo, lo que repercute en la continuidad del servicio y su buena prestación.*⁸

Es más, la discrecionalidad absoluta en la designación de ministros y directores de departamento administrativo puede conllevar dificultades en la misma gestión pública, máxime por el rol esencial que cumplen estos servidores públicos en el manejo del respectivo sector administrativo, pues no es dable concebir que el director de un sector administrativo no tenga la cualificación necesaria para dirigir el respectivo sector. Es por ello que, la Carta Iberoamericana de la Función Pública indicó que una de las reglamentaciones específicas que se puede implementar para las funciones directivas está en generar exigencias de cualificación profesional.⁹

Estas exigencias se predicen y se establecen en la presente normatividad únicamente respecto del máximo nivel decisorio en los sectores administrativos del país, toda vez que sus funciones a su cargo requieren una idoneidad y cualificación tal, que se deben fortalecer los requisitos. sin que por ello se modifique su forma de selección por parte del Presidente de la República.

Lo anterior sólo aplica a los casos de los ministros o directores de departamento administrativo. En este sentido, NO se busca afectar la elección, postulación, designación y nombramiento de otros funcionarios a

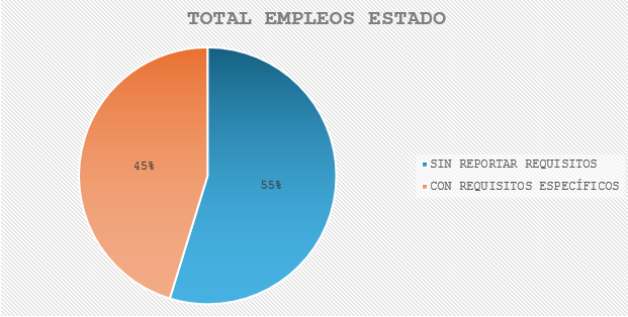
nivel nacional y a nivel territorial de la Rama Ejecutiva del poder público, toda vez que en los demás niveles se realiza la formación adecuada de los servidores públicos que, en el desarrollo de su carrera administrativa, puedan posteriormente ser postulados en el cargo de ministro o director de departamento administrativo.

Adicionalmente, es importante señalar que, a diferencia de los ministros, directores de departamento administrativo y cargos de elección popular, los diferentes cargos de la administración pública tienen un listado de requisitos específicos en su designación y posesión, los cuales están contemplados en los manuales específicos de funciones de las entidades y en el Decreto número 1083 de 2015, que describe los requisitos para los diferentes grados del nivel directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial (artículo 2.2.2.4.1 y siguientes). Y adicionalmente, el artículo 2.2.2.4.10 de este decreto contempla requisitos para cargos especiales, señalando que el único que no tiene requisitos adicionales de experiencia y formación son los ministros y directores de departamento administrativo, como fue precisado previamente.

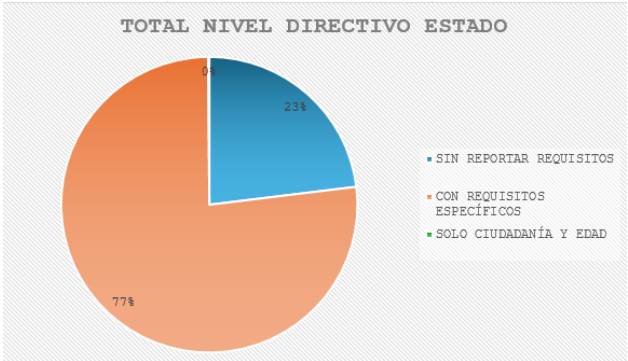
Finalmente, es relevante relacionar la información reportada por el Departamento Administrativo de Función Pública. Según respuesta del 21 de noviembre de 2024 a derecho de petición elevado a la entidad, se relacionan los siguientes datos sobre la clasificación de los empleos en Colombia:

Datos en todo el país:

- La planta de empleos del país en todas las entidades públicas del nivel nacional y territorial es de 466.313 empleos, de los cuales se reporta que 255.335 no reportan ningún tipo de requisito especial (54,75%), mientras que 210.978 empleos sí tienen algún tipo de requisito para su ingreso (45,25%).



- A nivel directivo se tienen un total de 22.429 empleos, de los cuales únicamente 5.178 (23,08%) no reportan algún tipo de requisito especial, 25 sólo requieren ser ciudadano y tener más de 25 años (0,11%), mientras que el 17.251 empleo sí requieren algún tipo de requisito especial (76,91%).

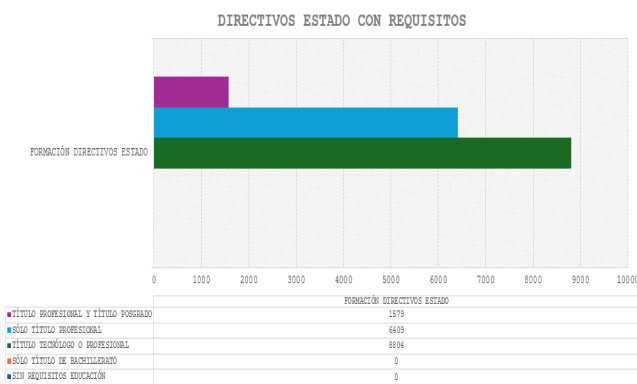


⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D-652, Sentencia C-040 de 1995 (09 de febrero de 1995). M. P. Carlos Gaviria Díaz.

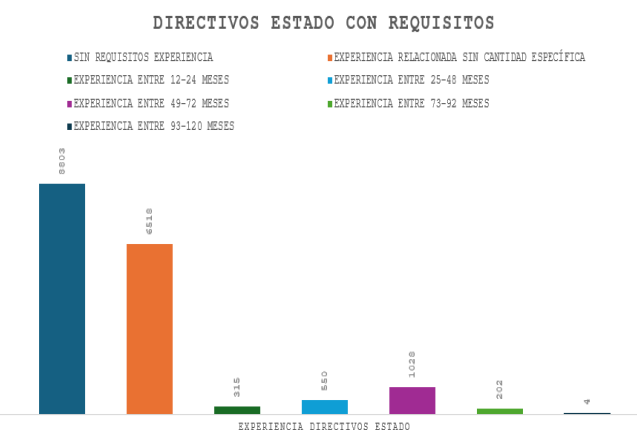
⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expedientes acumulados D-11782 y D-11797, Sentencia C-046 de 2018 (23 de mayo de 2018). M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹ CUEVA, Vignolo et al. (ed.). Carta iberoamericana de la función pública. U. Externado de Colombia, 2020.

- Realizando una desagregación por detalle de los 17.251 empleos de nivel directivo que establecen requisitos específicos, podemos encontrar con lo siguiente (requisitos mínimos):
- Educación: (i) sin requisitos de educación, no hay ninguno (0); (ii) con únicamente título de bachillerato, no hay ninguno (0); (iii) con requisito de título de tecnólogo o profesional, un total de 8.804 empleos (51,03%); (iv) con requisito de título profesional únicamente, un total de 6.490 empleos (37,62%); y (v) con requisito de título profesional y título de posgrado, un total de 1.579 empleos (9,15%).
- Experiencia profesional: (i) sin requisitos de experiencia profesional, un total de 8.803 (51,02%); (ii) con experiencia profesional, pero sin un número de meses



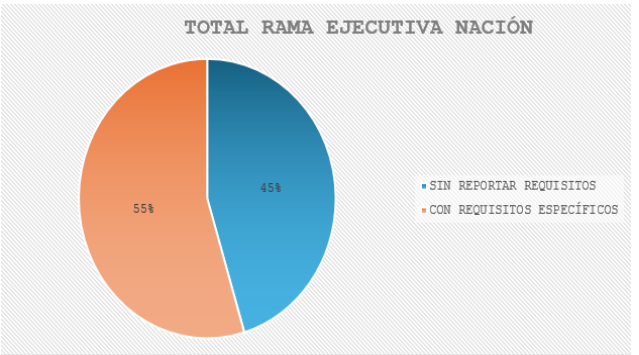
concreto, un total de 6.518 (37,78%); (iii) con experiencia profesional de entre 12 hasta 24 meses de experiencia, un total de 315 (1,82%); (iv) experiencia profesional entre 25 hasta 48 meses de experiencia, un total de 550 (3,18%); (v) experiencia profesional entre 49 hasta 72 meses de experiencia, un total de 1 028 (5,95%); (vi) experiencia profesional entre 73 hasta 92 meses de experiencia, un total de 202 (1,17%); y (vii) experiencia profesional entre 93 hasta 120 meses de experiencia, un total de 4 empleos (0,02%).



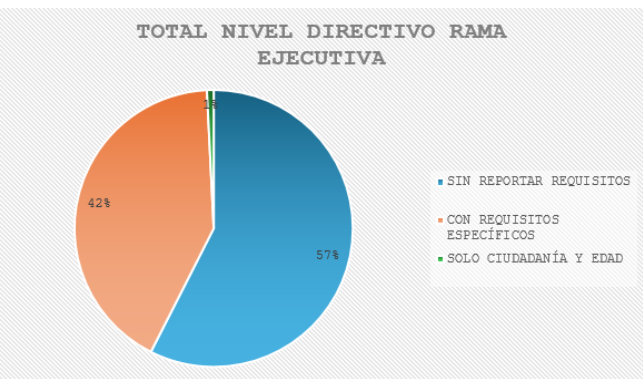
Rama Ejecutiva del Nivel Nacional:

- La planta de empleos en todas las entidades públicas del nivel nacional es de 135.128 empleos, de los cuales se reporta que 61.269 no reportan ningún tipo de requisito especial (45,34%), mientras que 73.859 empleos sí

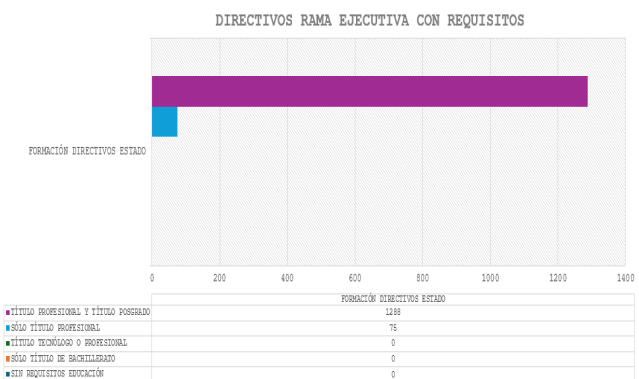
tienen algún tipo de requisito para su ingreso (54,66%).



- A nivel directivo se tienen un total de 3.224 cargos, de los cuales 1.844 no reportan algún tipo de requisito especial (57,19%), 25 sólo requieren ser ciudadano y tener más de 25 años (0,77%), y un total de 1.340 empleos sí reportan requisitos para este cargo (41,56%).

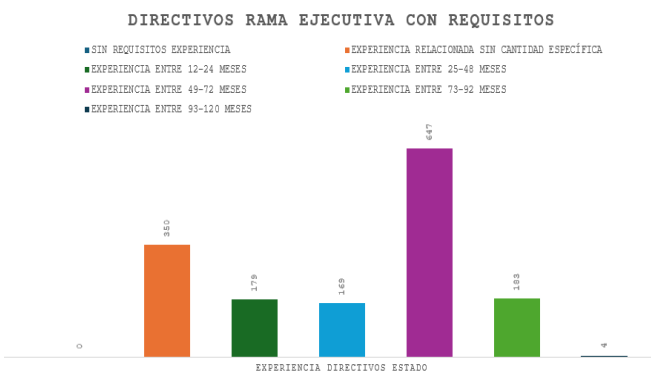


- Realizando una desagregación por detalle de los 1.340 empleos de nivel directivo que establecen requisitos específicos, podemos encontrar con lo siguiente (requisitos mínimos):
- Educación: (i) sin requisitos de educación, no hay ninguno (0); (ii) con únicamente título de bachillerato, no hay ninguno (0); (iii) con requisito de título de tecnólogo o profesional, no hay ninguno (0); (iv) con requisito de título profesional únicamente, un total de 75 (5,59%); y (v) con requisito de título profesional y título de posgrado, un total de 1,288 empleos (96,11%),



- Experiencia profesional: (i) sin requisitos de experiencia profesional, no hay ninguno (0); (ii) con experiencia profesional, pero sin un número de meses concreto, un total de 350

(26,11%); (iii) con experiencia profesional de entre 12 hasta 24 meses de experiencia, un total de 179 (13,35%); (iv) experiencia profesional entre 25 hasta 48 meses de experiencia, un total de 169 (12,61%); (v) experiencia profesional entre 49 hasta 72 meses de experiencia, un total de 647 (48,28%); (vi) experiencia profesional entre 73 hasta 92 meses de experiencia, un total de 183 (13,65%); y (vii) experiencia profesional entre 93 hasta 120 meses de experiencia, un total de 4 empleos (0,29%),



A partir de los anteriores datos, podemos apreciar que dentro del empleo público del país una parte importante de los cargos tienen diferentes tipos de requisitos, debido a la especialidad de la labor que cumplen. Esto es particularmente relevante al analizar aquellos empleos directivos que reportan tener requisitos, pues especialmente en la rama ejecutiva la mayor parte requiere título profesional y de posgrado, así como requerir experiencia por encima de los 4-6 años.

En este sentido, atendiendo a que los ministros y directores de departamento administrativo son la cabeza máxima de la rama ejecutiva y de la administración pública nacional, sólo por debajo del Presidente de la República. es menester que estos cargos tengan los máximos requisitos para su ocupación. Por ende, la profesionalización de estos cargos no sólo repercute en la buena gestión pública y la confianza institucional, sino que también es una medida constitucionalmente aceptable y razonable en comparación al estándar de exigencia de requisitos en la administración pública nacional.

Necesidad de fortalecer la labor legislativa a partir de capacitaciones a los congresistas como requisito de posesión.

La Constitución Política y la Ley 5ª de 1992 establecen funciones para el Congreso de la República. tales como la función constituyente y legislativa hasta la función de control político y público, así como la función de protocolo para recibir dignatarios extranjeros. Dada la importancia de estas funciones y su impacto en la población colombiana, es fundamental que los congresistas cuenten con una preparación adecuada.

Aunque la Constitución no exige un nivel de educación específico para ocupar un cargo en el Congreso, es crucial que los parlamentarios tengan un conocimiento profundo sobre política pública,

asuntos estatales, administrativos, constitucionales, presupuestales, y otros temas relevantes, para fortalecer el desarrollo del Estado y permitir el desarrollo de los derechos de los representados,

A pesar de lo anterior, es pertinente señalar que en las últimas elecciones del pasado 13 de marzo, el 61% son nuevos congresistas, de los cuales 125 han sido definidos como activistas o influencers. Así mismo, según una publicación del Observatorio de la Universidad Colombiana del 8 de septiembre de 2022, se analizaron las hojas de vida de 275 congresistas y se encontró que 44 no reportaron ningún estudio universitario, 108 registraron pregrado como nivel máximo de estudios, 44 registran especialización como nivel máximo y 73 con maestría, mientras que únicamente 6 alcanzaron el nivel de doctorado, como se aprecia a continuación.

Esto denota que una importante parte de los nuevos parlamentarios no tienen el conocimiento o experiencia en los asuntos públicos, pero tienen una enorme responsabilidad al desempeñar cada una de sus funciones. Por ende, este proyecto de acto legislativo busca establecer un nuevo requisito de posesión, para garantizar que efectivamente los congresistas cumplan efectivamente sus funciones.

Lo anterior no es una materia aislada, pues diversas iniciativas han buscado solventar esa situación, incluyendo la Ley 2366 de 2024 que establece en su artículo 6º lo siguiente:

ARTÍCULO 6º. CAPACITACIÓN A LOS CONGRESISTAS. El Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos (CAEL), en convenio con las direcciones administrativas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, diseñará y realizará jornadas de capacitación e inducción a los Congresistas reelegidos o elegidos por primera vez para ocupar una curul en el Congreso de la República, las cuales iniciarán desde el momento previo a su posesión hasta la culminación del periodo de cuatro (4) años para ejercer el cargo. Con estas jornadas, se busca fortalecer el rol del Congreso y legitimar la labor congresual, buscando brindar instrucción y enseñanza a los Congresistas en la labor legislativa, su normatividad. temas de actualidad, entre otros. Los planes de estudio y el horario en el que se impartirán las capacitaciones serán establecidos por el CAEL, sin que la intensidad global horaria sea menor a ciento veinte (120) horas en total.

Las jornadas de capacitación e inducción se podrán realizar de manera presencial, virtual o mixta, y serán de obligatoria asistencia, debiendo los Congresistas asistir y permanecer mínimo en un 80% de las convocatorias. Con el fin de llevar control ciudadano respecto de la asistencia de los Congresistas a las jornadas de capacitación e inducción se publicarán los reportes de asistencia en la **Gaceta del Congreso** y se divulgará esta información por los canales que tenga a su disposición el Congreso de la República.

Parágrafo 1º. *El Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos (CAEL) también brindará capacitaciones a los funcionarios y contratistas del Congreso, así como a los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo, a fin de robustecer la labor legislativa que ejercen.*

Parágrafo 2º. *La capacitación establecida en el presente artículo, deberá ser reglamentada en una ley ordinaria que será presentada en un término no menor a 3 meses una vez entre en vigencia la presente ley.*

No obstante, lo anterior, la presente previsión carece de un verdadero carácter vinculante si no cuenta, a su vez, con una exigencia fuerte para realizarse como ser un requisito de posesión. Por ende, el presente acto legislativo fortalece la medida ya incorporada en la Ley 2366 de 2024, estableciendo que estos procesos de inducción y capacitación deben ser realizados de forma obligatoria, so pena de no poderse posesionar el congresista.

Y es que, aunque la falta de experiencia o formación académica no debería ser un impedimento para ejercer como congresista, es esencial que se mejore el proceso de inducción y capacitación para que los parlamentarios comprendan mejor la estructura del Estado y el proceso legislativo. Esto se hace sin modificar los requisitos de experiencia o formación de los congresistas, pero asegurando que los representantes estén mejor preparados para cumplir con sus responsabilidades.

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 7º 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.

Con relación a los posibles costos, es preciso mencionar que no se estaría incurriendo en gastos adicionales toda vez que únicamente se contempla requisitos nuevos para ser Ministro o Director de Departamento Administrativo, así como en la posesión de los representantes y senadores. 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”.

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 7º 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.”

VII. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 286 de la Ley 5ª 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

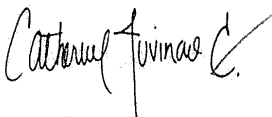
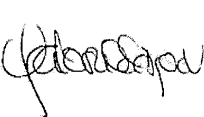
Estado ha precisado que tal conflicto de interés se configura cuando se observa: “a) la existencia de un interés particular –de cualquier orden, incluso moral– del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o 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”¹⁰.

En línea con lo anterior, el literal c) del artículo 1° 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 momento¹¹. De esta manera, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de ley, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que la aplicación de estas disposiciones no entraría a regir frente a los cargos actualmente vigentes, sino a partir de la sucesiva vacancia de cada uno de estos y desde los congresistas elegidos para el periodo constitucional 2026-2030.

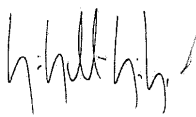
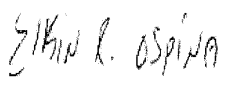
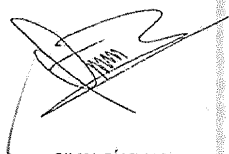
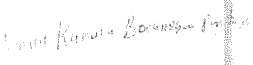
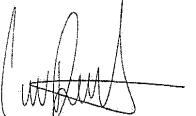
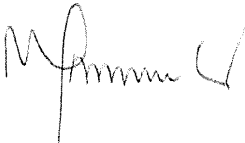
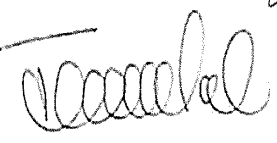
Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 286 *ibidem*: “Todos los congresistas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

Cordialmente,

 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO Representante a la cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
---	--

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 2 de diciembre de 2021. C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. 73001-21-33-000-2021-00220-01(PI).

¹¹ 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)

 JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZALES Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo	 LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca
 ELKIN OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde	 GILMA DÍAZ ARIAS Representante a la Cámara Departamento del Caquetá Partido Liberal Colombiano
 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representante a la Cámara por Tolima Partido Liberal Colombiano	 MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA Representante a la Cámara Departamento de Amazonas Partido Liberal Colombiano
 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde
 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara por Caldas Partido Gente en Movimiento	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara por Nariño Partido Conservador

SECRETARÍA GENERAL

El día 8 de Abril del año 2025

Ha sido generado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo

No. 591

Exposición de motivos suscrita Por: Catherine Juvinao

SECRETARIO GENERAL

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 598 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se dignifica el empleo público y la prestación del servicio para el contratista persona natural, a través del reconocimiento del derecho a un incremento anual y proporcional del valor del contrato de prestación del servicio conforme a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el DANE reajustado anualmente, cuando se haya hecho uso de la prórroga automática del contrato, que le permita acceder a una remuneración mínima vital, móvil, y proporcional a la cantidad y calidad de trabajo para efectos de garantizar una vida digna.

Bogotá, D. C., 9 abril de 2025.

Honorable Presidente de la Cámara de Representantes.

JAIME RAÚL SALAMANCA

Secretario General de la Cámara de Representantes.

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Ciudad.

Asunto: Radicación Proyecto de Ley.

Respetada Mesa Directiva,

por medio del presente, comedidamente presento proyecto de ley “*Por medio del cual se dignifica el empleo público y la prestación del servicio para el contratista persona natural, a través del reconocimiento del derecho a un incremento anual y proporcional del valor del contrato de prestación del servicio conforme a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el DANE reajustado anualmente, cuando se haya hecho uso de la prórroga automática del contrato, que le permita acceder a una remuneración mínima vital, móvil, y proporcional a la cantidad y calidad de trabajo para efectos de garantizar una vida digna.*”

En este sentido, se presenta a consideración el presente proyecto de ley, para que surta el trámite correspondiente de conformidad con lo normado en la Constitución y ley.

De los Honorables Congresistas,



CARLOS ARTURO VALLEJO BELTRÁN
Representante a la Cámara
Departamento del Meta
Partido Alianza Verde

CAMILO ESTEBAN AVILA MORALES
Representante a la Cámara
Departamento de Vaupés
Partido de la U
camilo.avila@camara.gov.co
Of. 324B-325B

OSCAR DARIO PEREZ PINEDA
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Centro Democrático
oscar.perez@camara.gov.co
Of. 601-602

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
CONTENIDO

- 1. Objetivo del proyecto
- 2. Trámite de la iniciativa
- 3. Justificación del proyecto
- 4. Impacto Fiscal
- 5. Conflicto de Intereses
- 6. Articulado del proyecto de ley
- 7. Referencias

1. Objetivo del proyecto

El proyecto de ley tiene como objetivo principal dignificar el empleo público y la prestación del servicio para el contratista persona natural, a través del reconocimiento del derecho a un incremento anual y proporcional del valor del contrato de prestación del servicio conforme a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el DANE reajustado anualmente, cuando se haya hecho uso de la prórroga automática del contrato. El ajuste en el valor del contrato tendrá en cuenta criterios de costo de vida, valores actuales y el contexto de una economía inflacionaria.

Se pretende a través del presente proyecto, materializar el respeto por la dignidad y la justicia en la relación contractual existente entre Estado y el contratista persona natural por medio de la consolidación de una política estatal que le permita al contratista acceder a una remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, que le asegure una vida digna para él y su familia. Dicho incremento va a tener el efecto de proporcionar un ahorro que va a garantizar, manutención, vivienda digna, educación, seguridad social, recreación, entre otros aspectos esenciales para materializar su proyecto de vida, para con ello avanzar hacia la protección laboral del contratista disminuyendo la brecha de diferenciación en la remuneración con el contrato laboral.

El presente proyecto tiene, como segundo objetivo, implementar la prohibición para la Entidad Contratante de modificar de las condiciones económicas del contrato de prestación de servicios que resulten desfavorables al contratista, así como reconocer la protección de la expectativa y la confianza legítima de que no van a ser desmejorados sus honorarios una vez dicho contrato ha sido prorrogado por el término inicialmente pactado. Se busca entonces que, una vez se haya materializado el respectivo ajuste económico del contrato, su valor se mantenga estático en el tiempo, sin que puedan en el futuro alterarse los reajustes ya reconocidos, pagados y causados.

Como tercer objetivo, el proyecto busca el crear la responsabilidad a cargo de la administración por permitir o propiciar que las labores de quien todavía no es contratista inicien a ejecutarse de

manera anticipada y en consecuencia la obligación de reconocer y pagar los honorarios de meses trabajados por el tiempo que en que no ha tomado posesión del cargo, es decir, cuando no se ha hecho uso de la prórroga automática, pero se han prestado los servicios en enero, febrero y marzo, generando la expectativa de renovarse el contrato de prestación de servicios. práctica que constriñe al contratista de manera ilegal a desarrollar la actividad sin remuneración, sin embargo, ha sido cotidiano por parte de la contratación pública, obligar al contratista a ejecutar el objeto del contrato durante tres meses sin ningún tipo de retribución o compensación económica.

2. Trámite de la Iniciativa

En reiteradas oportunidades se han presentado iniciativas que buscan dignificar y proporcionar garantías laborales para los contratistas, a saber:

1. Proyecto de Ley número 090 de 2017
2. Proyecto de Ley número 154 de 2020
3. Proyecto de Ley número 113 de 2022
4. Proyecto de Ley número 166 de 2022
5. Proyecto de Ley número 178 de 2022
6. Proyecto de Ley número 173 de 2023
7. Proyecto de Ley número 449 de 2024

Sin embargo, como se expuso en el punto número 1, con el presente proyecto se pretende dignificar la relación contractual entre el contratista y el Estado, pero particularmente a través del reconocimiento de un incremento proporcional del valor del contrato de prestación de servicios, en ese sentido, no se ha presentado, discutido ni votado un proyecto de ley con las mencionadas características y connotaciones.

3. Justificación

En relación con la protección del derecho al trabajo, el artículo 25 de la Constitución Política establece:

“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”

La jurisprudencia constitucional y la Constitución Política reconocen sin condiciones la protección del trabajo como actividad humana. es decir, independiente de la forma de vinculación de la persona, toda vez que, el citado artículo no se refiere a trabajo subordinado, dependiente, autónomo, sino. simplemente habla de trabajo.

El trabajo como valor social dignifica al ser humano y es lo que ha permitido que las sociedades evolucionen; por tales razones, es protegido en todas sus modalidades, sin considerar relevante la forma o tipología contractual con la que la persona se encuentre vinculada con el Estado.¹ *“El calificativo de dignas que se da a las condiciones de trabajo, debe*

entenderse como derivado de la dignidad propia del ser humano, y si este, en el plano jurídico, es igual a todos sus semejantes, no tiene sentido el que en abstracto las condiciones del trabajo, en particular su retribución, sean diferentes. Ello implicaría que la dignidad misma fuera mensurable, al punto de afirmar que unas personas tienen más dignidad que otras. Pretensión inaceptable a la luz de las leyes que nos rigen.”

Así se trate de contratistas, así sean autónomos, así tengan conocimientos especializados, así su vinculación sea con carácter temporal; esto no significa que las labores que realizan no sean trabajo y que, por tanto, no merezcan protección constitucional y legal, de manera que el trabajo desempeñado a través del contrato de prestación de servicios se encuentra protegido por el derecho laboral, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 y 53 de la Carta Magna.

El artículo 53 de la Constitución Política establece:

*“El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: **Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.** (Negrita y subrayado fuera del texto original).*

De modo que el Congreso de la República, por mandato Constitucional, debe desarrollar los artículos 25 y 53 de la Constitución Política y en consecuencia reconocer a los contratistas el derecho a una remuneración vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo y en consecuencia a un incremento del valor del contrato de prestación de servicios, comoquiera que los contratistas, a pesar de no estar vinculados por medio de un auténtico contrato de trabajo, merecen protección constitucional. Por tanto, resulta necesario modificar la normatividad vigente, a fin de que se proteja el trabajo en todas sus modalidades, como lo indica la Carta Política de 1991 y la abundante jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional.

¹ El contrato de prestación de servicio; en Colombia como forma de huir del derecho laboral. (2021) Erika Magnolia Bernal Moreno

Se requiere entonces una reglamentación que limite el uso inadecuado de los contratos de prestación de servicios por parte de entidades estatales, para que se den únicamente bajo los parámetros para los que fueron creados y no para disfrazar verdaderas relaciones laborales. Si se tiene en cuenta que, en buena medida, el abuso de este tipo de contratos proviene de su inadecuada reglamentación y aplicación en la Ley 80 de 1993 y en la Ley 1150 de 2007. En ese sentido resulta fundamental la creación o ampliación de vías legales para proteger a estas personas, en cuanto a sus derechos laborales con una solución efectiva y concreta consistente en una reglamentación especial, con el objetivo de proteger el trabajo como actividad humana, independiente de la forma de vinculación con el Estado.

Si bien, el contrato de prestación de servicio como un mecanismo para la provisión de cargos públicos no puede eliminarse del Estatuto de la Contratación, se puede reglamentar, y dotar de condiciones económicas que dignifiquen la prestación del servicio a través de esta tipología contractual, para que, en adelante, los contratistas puedan gozar de plenas garantías contractuales de las que históricamente han carecido.

Es por tal motivo, que se necesita un proyecto de ley tenga como eje transversal el reconocimiento de garantías constitucionales para los contratistas a quienes históricamente se les ha vulnerado el reconocimiento digno de su trabajo, de suerte que el Estado a través del poder legislativo pueda resarcir ese tratamiento lesivo de sus derechos laborales, superando esas brechas entre contrato laboral y de prestación de servicios. En consecuencia, debe reconocerse por vía de ley el derecho a una remuneración justa, de la cual han carecido, desde que fueron expedidas las Leyes 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

El presente proyecto de ley se torna necesario teniendo en cuenta la inminente urgencia del Estado de frenar abusos laborales a través de las relaciones contractuales administrativas permanentes para disfrazar relaciones de carácter laboral y de enfrentar la precarización de las condiciones laborales de aproximadamente 2,5 millones contratistas que actualmente arriendan sus servicios al Estado para ejecutar funciones públicas, de manera que, los contratos de prestación de servicios son una forma de trabajo encubierto por medio de la cual el Estado evade sus responsabilidades como empleado y le permite huir del derecho del trabajo.

La violación masiva, sistemática e histórica de garantías laborales de contratistas obedece a la globalización económica y las prácticas estatales propias de la presente coyuntura, que llevan a la flexibilización laboral, ya sea para optimizar resultados de la administración o para maximizar las ganancias de capital de la entidad pública, cuando se trata de aquellas que tienen un ánimo de lucro o que compiten con auténticas empresas privadas constituidas bajo la figura legal de sociedades comerciales.

Las entidades públicas utilizan de manera inadecuada el contrato legal de prestación de servicios para evadir las responsabilidades que conlleva una verdadera relación laboral, abusando de la temporalidad en este tipo de contratos, toda vez que dichos contratos se encuentran diseñados para tener una duración por el término estrictamente indispensable, sin embargo, no se cumple dicha característica, si se tiene en cuenta que existen casos en los que los contratistas han permanecido en la misma entidad y ejerciendo las mismas funciones durante cinco (5) diez (10) años o incluso más sin causarse o percibir aumento alguno sobre el valor del contrato de prestación de servicios.

La Honorable Corte Constitucional, como máximo intérprete de la Constitución Política, ha fijado en sentencia C-614/09 el sentido y el alcance del derecho al trabajo consagrado en el artículo 53 superior, estableciendo una triple naturaleza, como valor, principio constitucional y derecho fundamental, que debe ser garantizado íntegramente, lo que comporta el reconocimiento de mínimas condiciones materiales para ejecutar el objeto del contrato en condiciones dignas y obtener una contraprestación acorde con la cantidad y la calidad de trabajo:

² “En diversas oportunidades la Corte Constitucional ha manifestado que el trabajo goza de amplia protección en la Constitución, pues define su naturaleza jurídica a partir de una triple dimensión: como valor fundante del Estado Social de Derecho, como principio rector del ordenamiento jurídico que informa la estructura Social del Estado y que, al mismo tiempo, limita la libertad de configuración normativa del legislador; y como un derecho y un deber social que goza, de una parte, de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y, de otra, de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social. La protección constitucional del trabajo, que involucra el ejercicio de la actividad productiva tanto del empresario como la del trabajador o del servidor público, no está circunscrita exclusivamente al derecho a acceder a un empleo o de exigirle al Estado el mínimo de condiciones materiales que se requieren para proveer su subsistencia en condiciones dignas, sino que, por el contrario, es más amplia e incluye, entre otras, la facultad subjetiva para trabajar en condiciones dignas, para ejercer una labor conforme a los principios mínimos que rigen las relaciones laborales y a obtener la contraprestación acorde con la cantidad y calidad de la labor desempeñada. (Subrayado fuera del texto original).

La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en reiterar que el trabajo, como actividad humana productiva en cualquiera de sus modalidades, merece protección por parte del Estado.

² Sentencia C-614/09, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Corte Constitucional.

Respecto al derecho de percibir una remuneración proporcional y oportuna, la Honorable Corte Constitucional señaló:

³ *La Constitución exige en el artículo 53 la proporcionalidad de la remuneración, cuyo nivel no puede ser ajeno al tipo de labor ejecutada, ni al tiempo que a ella se dedica, ni tampoco al contenido y calidad provenientes del esfuerzo y la preparación del trabajador. De nada sirve la previsión teórica de una remuneración proporcional si esta no es recibida oportunamente por el trabajador; no sólo considerando sus necesidades personales y familiares —normalmente atendidas con base exclusiva en el salario—, sino a partir del carácter conmutativo del vínculo jurídico creado. No puede olvidarse que ya aportado por el trabajador el esfuerzo físico o mental que el trabajo implica, el de la retribución económica es un derecho adquirido por el sólo hecho de haberse cumplido la labor encomendada, lo que genera correlativamente la obligación del patrono, quien ya se ha beneficiado del servicio.*

La honorable Corte Constitucional en el año 1998 inició un trabajo hermenéutico para definir el sentido y alcance del artículo 53 de la Constitución Política, particularmente del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas en todas sus modalidades, así como el derecho a acceder a una remuneración proporcional al servicio prestado:

⁴ *“Según el artículo 25 de la Constitución, el trabajo en condiciones dignas y justas es un derecho fundamental cuyo ejercicio debe ser protegido “en todas sus modalidades”, lo cual significa que la garantía constitucional cubre a todas las profesiones y oficios y tanto a los empleados públicos y privados en sus distintos niveles como a los trabajadores independientes y, claro está, a quienes desempeñan actividades propias de las llamadas profesiones liberales. Los médicos no están excluidos del trato digno que merece todo trabajador y todo profesional en lo concerniente a sus emolumentos. Tienen derecho legítimo y constitucionalmente garantizado a recibir, según el caso, el salario o los honorarios proporcionales a los servicios que prestan. No se olvide que el artículo 53 de la Constitución desarrolla el concepto de la dignidad y justicia de las condiciones de trabajo. en el aspecto de la remuneración, destacando que esta debe ser proporcional a la cantidad y calidad de la actividad desplegada por el trabajador”.* (Subrayado fuera del texto original).

Respecto del derecho a percibir una remuneración proporcional de acuerdo a la calidad y cantidad del trabajo y el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, la Corte Constitucional indicó:

³ Sentencia T-081-97, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, Corte Constitucional.

⁴ Sentencia T-161/98, M. P. José Gregorio Hernández, Corte Constitucional.

⁵ *“El trabajo se preserva por la normativa constitucional “en condiciones dignas y justas”, es decir, sobre el supuesto de que quien aporta su esfuerzo a cambio de la remuneración es un ser humano, que constituye finalidad y propósito de la organización política, del orden jurídico y de las autoridades, y jamás un medio ni un instrumento para alcanzar otros fines, sean ellos particulares o públicos. Es propio de la dignidad en que debe desenvolverse la relación laboral que el trabajo se remunere proporcionalmente a su cantidad y calidad. Todo trabajo debe ser remunerado, desde el primer minuto en que se presta, pues del salario depende la subsistencia del trabajador y el sostenimiento de su familia.”* (Subrayado fuera del texto original).

La honorable Corte Constitucional ha sido enfática en reiterar que:

⁶ *En materia salarial, si dos o más trabajadores ejecutan la misma labor; tienen la misma categoría, igual preparación, los mismos horarios e idénticas responsabilidades, deben ser remunerados en la misma forma y cuantía, sin que la predilección o animadversión del patrono hacia uno o varios de ellos pueda interferir el ejercicio del derecho al equilibrio en el salario, garantizado por la Carta Política en relación con la cantidad y calidad de trabajo”.*

La Honorable Corte Constitucional reconoce que cualquier trabajador merece tener un nivel de vida aceptable acorde con la dignidad humana, en consecuencia, reconoce la obligación de proporcionar una remuneración acorde con las condiciones reales del objeto del contrato de prestación de servicios.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido una protección del trabajo o actividad que se desempeñe sin considerar relevante el tipo de vínculo jurídico o relación contractual, a efectos de permitirle a cualquier trabajador a una adecuada y oportuna remuneración, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo y en consecuencia una vida acorde con la dignidad humana:

⁷ *“El trabajo, según la Carta, merece protección en todas sus modalidades y es digno, como lo es la persona humana que lo presta, con absoluta independencia del tipo de labor que se adelante, desde la más humilde hasta la de mayor rango. Todo trabajo, por el hecho de prestarse, genera como consecuencia el derecho de quien lo ejecuta a una adecuada y oportuna remuneración vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, y no susceptible de ser negada o injustificadamente reducida ni indefinidamente aplazada, por causa exclusiva del nivel jerárquico del empleado o de la clase de tarea que se le encomienda, ya sea manual o intelectual, de dirección y confianza o puramente*

⁵ Sentencia T-026/01, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, Corte Constitucional.

⁶ Sentencia T-1075/00, M. P. Alejandro Martínez Caballero, Corte Constitucional.

⁷ Sentencia T-144/99, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, Corte Constitucional.

subalterna, de medios o de resultado, permanente o transitoria. Las condiciones dignas y justas de la relación laboral se aplican, por imperativo mandato constitucional, a todas las formas y expresiones del trabajo, y entre ellas, la oportunidad en la cancelación de los salarios y prestaciones desempeña el mismo papel. El artículo 13 de la Constitución no sólo proscribire toda forma de discriminación por causas tan accidentales e irrelevantes como el tipo de labor que se desempeñe, sino que ordena al Estado, en busca de la igualdad real y efectiva, adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados y proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica –entre otros motivos– se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, sancionando los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.” (Subrayado fuera del texto original).

Parte bien importante de la dignidad y justicia en medio de las cuales el Constituyente exige que se establezcan y permanezcan las relaciones contractuales consiste en la proporcionalidad entre la remuneración que reciba el contratista y la cantidad y calidad de su trabajo. De manera que, dicha remuneración no puede seguir siendo simplemente simbólica, arbitraria y discrecional, sino que, debe ser obligatoria para el Estado y corresponder a los valores certificados anualmente por el DANE, pero además tener la formación académica del contratista, experiencia, conocimientos y el tiempo que lleva vinculado contractualmente con la entidad pública.

No resulta entonces admisible congelar en el tiempo los valores de los contratos de prestación de servicios, absteniéndose de hacer aumentos periódicos acordes con la evolución de la inflación, menos todavía si al proceder en esa forma aumenta cada cierto tiempo los salarios de algunos empleos y no los de otros. De manera que se insiste en reconocer una remuneración móvil para el contratista, lo que, en términos de la honorable Corte Constitucional, implica una remuneración que no puede mantenerse estática en el tiempo, sino aquella que está llamada a evolucionar proporcionalmente, de acuerdo con el aumento del costo de vida en el contexto de una economía inflacionaria.

Sobre este particular, la honorable Corte Constitucional en sentencia de unificación jurisprudencial SU 519-97 señaló:

“En realidad, en una economía inflacionaria, la progresiva pérdida del poder adquisitivo de la moneda causa necesariamente la disminución real en los ingresos de los trabajadores en la medida en que, año por año, permanezcan inmodificados sus salarios. Cada período que transcurre sin aumento implica una disminución real de la remuneración y, por tanto, un enriquecimiento sin causa de parte del patrono, quien recibe a cambio la misma cantidad y calidad de trabajo, pagando cada vez menos.”

Si bien es cierto que la fijación del valor del contrato de prestación de servicios depende de la voluntad de la entidad contratante, esta no

puede continuar estando sujeta a consideraciones caprichosas que desconozcan la especial protección constitucional que merecen los contratistas.

“(…) ⁸ en materia salarial, si dos o más trabajadores ejecutan la misma labor, tienen la misma categoría, igual preparación, los mismos horarios e idénticas responsabilidades, deben ser remunerados en la misma forma y cuantía, sin que la predilección o animadversión del patrono hacia uno o varios de ellos pueda interferir el ejercicio del derecho al equilibrio en el salario, garantizado por la Carta Política en relación con la cantidad y calidad de trabajo”.

La Honorable Corte Constitucional, en el año 2009 por medio de sentencia C-414/09, estableció la regla según la cual, las entidades contratantes podrán acudir a la tipología del contrato de prestación de servicios para la provisión de cargos públicos, pero de manera excepcional para ejecutar funciones ocasionales que no hacen parte del giro ordinario de las labores de la entidad, estableciendo explícitamente la prohibición para la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones permanentes, toda vez que esta práctica resulta lesiva de derechos laborales y garantías constitucionales. Dicha prohibición ha sido creada por el máximo intérprete de la Carta Magna, como medida de protección a la relación laboral que impide el ocultamiento de verdaderas relaciones laborales y la desnaturalización de la contratación estatal, no obstante, dichas prácticas ilegales se traducen en políticas favorables al mercado que termina perjudicando al extremo más débil de las relaciones económicas contractuales que es el contratista quien finalmente es un trabajador.

Sin un ingreso adecuado proporcional y ajustado no es posible asumir los gastos más elementales, como los correspondientes a especialmente en lo relacionado con su alimentación, educación, vivienda, seguridad social, salud o vestuario, en forma tal que su ausencia atenta en forma grave y directa contra el derecho fundamental a la dignidad humana.

Desconocer el incremento o reajuste del valor del contrato de prestación de servicio en la administración pública atenta de manera flagrante en contra del derecho al mínimo vital, impidiendo que los contratistas accedan plenamente a una digna subsistencia y la de su familia. En esas circunstancias, el reconocimiento del incremento o reajuste del valor del contrato de prestación de servicios se convierte en un presupuesto esencial para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales o en una pre-condición imprescindible para el ejercicio efectivo de los derechos y libertades constitucionales. La ausencia de incremento de remuneración del contratista afecta directamente su condición humana la parte

⁸ Sentencia T-018-99, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, Corte Constitucional.

su dignidad, su igualdad, su estabilidad emocional y económica, así como la de sus familias. Teniendo en cuenta dichas circunstancias se requiere una remuneración que permita entre otras, proporcionar un buen nivel de vida a los trabajadores contratistas y a sus familias. Por ejemplo, si se remunera adecuadamente y proporcionalmente, se podrán asumir los gastos propios de un contratista, de suerte que pueda tener una remuneración final digna y con ella un ahorro adicional.

Teniendo en cuenta la precariedad de las condiciones para ejecutar el objeto de los contratos de prestación de servicios, se requiere garantizar a los contratistas óptimas condiciones para que puedan continuar ejecutando sus labores que están relacionadas con un servicio público que es de interés general, condiciones que se materializan por medio de aumentos fijos, proporcionales y constantes.

En la historia de la contratación pública de prestación de servicios se ha aplicado de manera abusiva de dicha figura constitucionalmente válidas y se ha venido considerando como normal una práctica ilegal de la norma constitucional, al respecto la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-614/09 señaló:

⁹ “A pesar de la prohibición de vincular mediante contratos de prestación de servicios a personas que desempeñan funciones permanentes en la administración pública, en la actualidad se ha implantado como práctica usual en las relaciones laborales con el Estado la reducción de las plantas de personal de las entidades públicas, el aumento de contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes de la administración y de lo que ahora es un concepto acuñado y públicamente reconocido: la suscripción de “nóminas paralelas” o designación de una gran cantidad de personas que trabajan durante largos periodos en las entidades públicas en forma directa o mediante las cooperativas de trabajadores, empresas de servicios temporales o los denominados *outsourcing*”.

Desde el año 1998, la Honorable Corte Constitucional expresó su preocupación respecto de la violación de garantías constitucionales a través del ocultamiento de auténticos contratos de trabajo con la contratación de prestación de servicios, reconociendo derechos de una relación laboral dentro de los contratos de prestación de servicios a través del principio de primacía de la realidad sobre las formas y con fundamento en el principio contenido en el artículo 53 de la Carta Política.

¹⁰ “Si bien, ambas formas contractuales presentan características, finalidades y objetos diversos y autónomos, cuando el contratista de una prestación de servicios al ejecutar el objeto contractual acordado lo hace en las condiciones

propias y esenciales de una relación laboral, se produce una desfiguración en la estructura de las mismas, con consecuencias jurídicas dentro del ordenamiento jurídico, con abuso en las formas jurídicas contractuales, amenazando los derechos y garantías laborales que puedan deducirse de esa relación, así como la vigencia de principios constitucionales. (Subrayado fuera del texto original).

En igual sentido, pero en sentencia C-154/97 la Corte Constitucional reconoció la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación que haya adoptado el vínculo que la encuadra desde el punto de vista formal, atendiendo al principio de primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por sujetos de relaciones laborales en los casos en los cuales el Contratista es convertido en trabajador por parte de la administración:

“El principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales tiene plena operancia en el asunto, en los casos en que se haya optado por los contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral”.

La Honorable Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad C-171/12 reconoció la protección del derecho al trabajo en todas sus modalidades:

¹¹ La jurisprudencia de esta Corte ha protegido en innumerables oportunidades el derecho al trabajo en sus distintas modalidades, reiterando la amplia garantía y el reconocimiento que le ofrece el marco de la Carta Política de 1991. En este sentido, ha reconocido que (i) este derecho implica no solo la defensa de los trabajadores dependientes sino de los independientes; (ii) que es un mecanismo no solo para asegurar el mínimo vital, la calidad de vida digna de los trabajadores, sino que constituye un requisito esencial para la concreción de la libertad, la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad; (iii) que se dirige a proteger tanto los derechos mínimos e irrenunciables de los trabajadores particulares –artículos 53 y 54 C. P.–, los trabajadores al servicio del Estado –artículos 122 a 125 C. P.–, como también a la empresa y al empresario –artículo 333–; (iv) que la Constitución protege todas las modalidades de empleo lícito; y (v) que la regulación de las distintas modalidades de trabajo y la forma de hacerlos efectivos le corresponde al Legislador, quien goza de un amplio margen para ello, dentro del marco y parámetros fijados por la Constitución Política, de manera que en todo caso debe respetar las garantías mínimas y los derechos irrenunciables de los trabajadores. Al proteger las distintas modalidades de trabajo la jurisprudencia constitucional le ha reconocido una mayor protección constitucional de carácter general al empleo derivado del vínculo laboral tanto con los

⁹ Sentencia C-614/09, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Corte Constitucional.

¹⁰ Sentencia T-523/98, M. P. Hernando Herrera Vergara, Corte Constitucional,

¹¹ Sentencia C-171/12, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, Corte Constitucional.

particulares como con el Estado, protección que se evidencia en numerosas disposiciones superiores. como los artículos 25, 26, 39, 40 num. 7, 48 y 49, 53 y 54, 55 y 56. 60, 64, los artículos 122 y 125, y los artículos 215, 334 y 336 de la Carta Política, protección que genera un menor margen de libertad configurativa para el Legislador; en cuanto debe respetar condiciones laborales mínimas, así como la garantía de unas condiciones mínimas del contrato de trabajo con el fin de evitar los posibles abusos de poder y garantizar la efectividad de la dignidad y de la justicia. Así, la jurisprudencia de esta Corte ha entendido que la regulación por parte del Legislador debe en todo caso respetar los derechos mínimos y básicos de los trabajadores, y por tanto “no tiene autonomía para confundir las relaciones de trabajo o para ocultar la realidad de los vínculos laborales. (Subrayado fuera del texto original).

La honorable Corte Constitucional ha reiterado su doctrina a tal punto de estabilizarla, construyendo una línea jurisprudencial pacífica acerca del derecho de los contratistas a recibir protección laboral y en consecuencia a percibir una remuneración digna proporcional de acuerdo a la cantidad y calidad del trabajo.

De conformidad con el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993:

“En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.”

El argumento constante para desconocer las garantías laborales de los contratistas por parte de la administración pública ha sido que: “*en el marco de las relaciones comerciales y civiles, los contratos de prestación de servicios no generan relación laboral,*” por lo cual no se puede darse el trato jurídico de un contrato laboral, siendo improcedente cualquier aumento o reajuste del valor del contrato de prestación de servicios y de los honorarios del contratista. De manera que la afirmación según la cual “*el contrato de prestación de servicios no genera relación laboral*” ha sido el comodín de las entidades públicas para vulnerar por décadas los derechos laborales del personal que se vincula por medio de contrato de prestación de servicios.

Se ha convertido en una práctica cotidiana que las entidades estatales, proyecten respuestas de acciones de tutelas, derechos de petición y demandas relacionadas con el pago de aumentos en sus honorarios, manifestando que no existiendo una auténtica relación laboral o contrato laboral regulada por el Código Sustantivo del Trabajo no es procedente reconocer y pagar ajuste alguno del contrato de prestación de servicios una vez se ha hecho uso de la prórroga automática.

El contrato de prestación de servicios para la provisión de cargos públicos en es legal, sin embargo, es mal utilizado por muchas entidades estatales que abusan del uso de este tipo de contratos, vulnerando de manera sistemática y reiterada multiplicidad de derechos laborales de contratistas. Portales razones,

se quiere avanzar en esta iniciativa que impida que el Estado de ahora en adelante pueda usar este argumento o pretexto para continuar evadiendo sus responsabilidades como empleador y consecuencia vulnerando derechos laborales de miles de contratistas.

Los incrementos que han percibido los contratistas durante años, por ejemplo, en el sector de la salud, han sido ínfimos, en vista de que dichas decisiones dependen de la voluntad política y en algunos casos son discrecionales y arbitrarios. El incremento del salario mínimo que perciben el personal vinculado por medio contrato de trabajo, si no es definido en la mesa de concertación de políticas laborales y salariales, lo fija el Gobierno por Decreto, pero finalmente se da un incremento que permite ajustarse al coste de vida. Sin embargo, los contratistas han quedado en un olvido profundo por parte del Estado y su poder legislativo. De modo que, el desconocimiento de un incremento anual y proporcional del valor de los contratos de prestación de servicios, se ha prolongado en el tiempo acarreando afectación grave al derecho a percibir una remuneración justa y acorde a la Constitución Política.

En consideración a lo expuesto, los argumentos, presupuestales, financieros o de sustentabilidad fiscal no serán suficientes para justificar el incumplimiento salarial o el reconocimiento de un ajuste e incremento del valor del contrato de prestación de servicios.

La lucha contra la abolición de esta forma de provisión de cargos para el Estado no ha tenido resultados, razón por la que se pretende superar las brechas para acceder a una prestación económica justa, razonable y proporcional a la calidad y cantidad del trabajo.

En el sector de la salud existen contratistas OPS que llevan más de seis (6) años ejecutando actividades que realmente les corresponden a los funcionarios de planta y vinculados bajo la misma figura de prestación de servicios sin percibir incremento alguno o en algunos casos, su retribución es desmejorada. Este caso se agrava teniendo en cuenta que algunos profesionales de la salud que deben cubrir su seguridad social, terminan percibiendo un valor insignificante como retribución final para sufragar sus gastos o para costear la manutención de su familia. Detrás de una retribución adecuada no solo existen los sueños de quienes dedican su vida con vocación a la prestación del servicio de salud, sino, todo el proyecto de vida de su familia.

El artículo 3° de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, señala que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales. para lo cual se requiere proporcionar condiciones económicas y dignas del contrato de prestación de servicios, para tal efecto se necesita reconocer y pagar un ajuste del valor de contrato de prestación de servicios para lograr la continua y eficiente prestación de los servicios

públicos, y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines, es decir, para obtener de la administración pública los mejores resultados posibles.

El Consejo de Estado de manera reiterada ha determinado a través de su jurisprudencia que una entidad pública no puede establecer el pago de prestaciones sociales en un contrato de prestación de servicios porque ello vulneraría flagrantemente el artículo 32 numeral 3 de la Ley 80 de 1993, que establece que en ningún caso los contratos de prestación de servicio generan relación laboral o prestaciones sociales. Ese ha sido el mismo pretexto para desconocer cualquier tipo de incremento que solicite, ya sea por vía administrativa o judicial, comoquiera que de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado se estaría incumpliendo una disposición legal e incurriendo en la comisión de una falta gravísima, ya que se presenta un detrimento del erario y, consecuentemente, se compromete el principio de economía consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política.

De manera que, el ajuste del valor del contrato además de proteger el interés individual del contratista lo que ampara fundamentalmente es el interés público que se persigue satisfacer con la ejecución del contrato que es la prestación del servicio público.

Se requiere entonces dotar el contrato de prestación de servicios garantías contractuales de índole económico de las cuales carece para que pueda terminar la lucha histórica por la reivindicación del contratista, en particular por el personal de salud, quienes dedican su vida con vocación a la prestación de dicho servicio.

Los trabajadores que se vinculan laboralmente por medio de contrato de trabajo y los contratistas que se vinculan con el Estado por medio de Contrato de Prestación de Servicios, son dos categorías jurídicas diferentes. Por tanto, el legislador ha dado un trato diferenciado a esta última categoría negando y desconociendo cualquier tipo de incremento so pretexto de que el contrato de prestación de servicios no comporta una relación laboral por lo que no se le puede dar el trato de un trabajador con contrato laboral a un contratista. El trato diferenciado del contrato de prestación de servicios y del contrato laboral con el que se niega el incremento del valor del contrato se encuentra prohibido por la Constitución Política, toda vez que, no es un argumento suficiente avalado por la Carta Magna para desconocer el derecho a una remuneración vital, móvil y proporcional a la calidad y cantidad del trabajo que se ejecuta en el sector público, es decir, que por encontrarse dichas relaciones jurídicas gobernadas por normas de naturaleza jurídica y por tanto regidos por normas diferentes. esto es, el Código Sustantivo del Trabajo y la Ley 80 de 1993, no es un argumento suficiente avalado por la Carta Magna para desconocer el derecho a un ajuste y aumento en el valor del contrato de prestación de servicios.

La remuneración equitativa, proporcional y satisfactoria es muy relativa para contratistas. Dicha situación expone la evidente necesidad de que muchas entidades modernicen sus plantas de personal, que haya un rediseño institucional de esas plantas; a fin de generar buenos resultados de la administración pública frente a la sociedad.

En conclusión, los trabajadores en Colombia vinculados por contratos administrativos de prestación de servicios, se encuentran desprovistos de cualquier protección jurídica en razón a la supuesta autonomía con la que cuentan para el desarrollo de sus objetos contractuales.

Teniendo en cuenta los fracasos de los intentos por proteger los derechos laborales de los contratistas, se torna necesaria la creación de la normatividad que defina los vacíos jurídicos y la ausencia de una normatividad en la cual se defina la realidad de este tipo de contratos.

La actual regulación del contrato de prestación de servicios tal como se encuentra concebida, precariza las condiciones económicas del contrato para ejecutar su objeto, de manera que la única vía para hacer valer las garantías laborales es presentar una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho cuya pretensión sea el reconocimiento de la figura jurídica de “contrato realidad” dado el inmenso vacío jurídico que existe al respecto, quedando el sinsabor del número de casos que no son demandados por el temor de no volver a ser contratados por entidades estatales. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional y los principios del Derecho Laboral se debe por medio de ley proteger exactamente a quienes lo necesitan, es decir, a los que trabajan en situación de debilidad económica y social.

En Colombia se requiere diseñar un auténtico marco normativo de protección de contratistas en materia laboral, teniendo en cuenta que no existe legislación sobre la materia, y solo se ha consagrado una protección especial para el trabajo subordinado (subordinación jurídica), dejando totalmente de lado la subordinación económica, lo cual está muy mal, porque, por esa razón están siendo desprotegidos miles de trabajadores que “en teoría” son autónomos pero tienen una dependencia económica de sus contratos de prestación de servicios, lo cual se traduce en que son económicamente subordinados.

En ese sentido, se justifica expedir el Estatuto del Trabajo como lo indica el artículo 53 de la Constitución Política, que proteja al trabajo en todas sus modalidades, es decir que comprenda protección integral para el contrato de prestación de servicios, que no es otra cosa que una forma de vinculación laboral. Pero además que prohíba y sancione el mal uso del contrato de prestación de servicios por parte de las entidades estatales, para que a través de sanciones contundentes de una vez por todas se pueda avanzar hacia la protección del contratista.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) denominó como “*formas atípicas de trabajo*”

al conjunto de actividades laborales que no se encuentran plenamente amparadas por las garantías y derechos propios de la relación laboral estándar, sea este prestado en el sector público o privado. Estos derechos laborales reconocidos en instrumentos internacionales son derechos humanos que han sido integrados normativamente en la Constitución Política por lo que hacen parte del bloque de constitucionalidad, adquieren rango constitucional y deben ser desarrollados por vía de ley.

Necesidad de desincentivar el número de demandas en contra de la Nación que pretendan el reconocimiento de “Contrato Realidad”.

Frente a la solicitud de información presentada con Radicado número 202510002931, la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, en adelante la Agencia, ha elaborado de manera rigurosa un cuadro de Excel en donde se relaciona, el número de procesos desfavorables con discriminación por cada entidad, procesos activos con discriminación por cada entidad, el valor pagado de acuerdo con cada condena ejecutoriada. Este análisis incluye las condenas indexadas, y la relación condena pretensión de estos procesos. De acuerdo con la respuesta emitida por la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado en Radicado número 202510002931 el 2025/03/27 respecto del número de condenas ejecutoriadas existentes en contra de la Nación en procesos contenciosos administrativos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho que pretendan el reconocimiento y declaración de la figura de “contrato realidad” discriminados por entidad. Como resultado la Agencia identificó dos mil doscientos setenta y cuatro (2.274) procesos finalizados con estas características, con un valor económico del proceso indexado que asciende a trescientos sesenta y cuatro mil setecientos veintinueve millones (\$364.729.000.000).

Respecto del número de procesos contencioso-administrativos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho activos en contra de la Nación cuya pretensión principal sea la declaratoria de contrato realidad discriminados por cada entidad, la Agencia identificó: tres mil setecientos sesenta y tres (3.763) procesos activos, con un valor de pretensión indexado que asciende a ochocientos treinta mil cuatrocientos noventa y tres millones de pesos cop (\$830.493.000). Esta información está organizada por entidad, lo que permite identificar en qué entidades existe un mayor volumen de litigios en curso como se puede apreciar en los documentos adjuntos que le sirven de soporte al proyecto.

En cuanto a la solicitud de información sobre el valor que ha pagado y que adeuda el Estado por concepto de condenas impuestas en procesos contenciosos administrativos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de reconocimiento de “contrato realidad”, la Agencia identificó que el valor de los pagos corresponde a quinientos cincuenta y un (591) procesos de los dos mil doscientos setenta y cuatro (2.274) reportados como terminados con fallos desfavorables por sentencias ejecutoriadas.

De acuerdo con la información aportada por la Agencia, se reportan mil veintiocho (1028) procesos de diferentes entidades Estatales, sobre los cuales se han efectuado pagos que ascienden a treinta y seis mil ochocientos trescientos cuatro millones seiscientos cuarenta y seis pesos(\$36.008.314.646).

La Agencia ha elaborado una tabla en la cual se discrimina el año del proceso desde 2008, número de procesos desfavorables con sentencia ejecutoriada, valor económico del contrato, número de procesos con valor de la condena, condenas indexadas, valores económicos indexados de procesos con condena, el porcentaje de la mediana relación de condena y pretensión y el porcentaje de la relación de condena y pretensiones.

Procesos terminados con sentencias ejecutoriadas (Contrato Realidad)							
JURISDICCION ADMINISTRATIVA (NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO) EIOGDI-10/02/2025							
Año	N° de procesos desfavorables sentencia ejecutoriada	Valor económico indexado	N° de procesos con valor de condena	Condena indexada	Valor económico indexado (Procesos con valor de condena)	Mediana relación condena/pretensión	Relación Condena/Pretensión
2023	255	\$48.404.083.235	97	\$8.500.215.746	\$21.388.489.015	80%	40%
2022	251	\$45.339.912.157	110	\$8.206.916.214	\$15.679.128.389	76%	52%
2018	251	\$31.291.416.339	54	\$4.215.215.741	\$7.514.094.757	58%	56%
2024	225	\$55.774.879.398	68	\$4.626.236.591	\$6.633.072.376	81%	54%
2021	167	\$28.081.725.271	65	\$4.311.253.805	\$6.197.425.343	87%	70%
2019	166	\$21.680.612.329	38	\$3.184.341.282	\$6.254.825.115	75%	51%
2017	157	\$22.789.616.120	40	\$2.056.541.872	\$4.350.815.751	81%	47%
2014	151	\$26.854.639.705	37	\$2.778.833.696	\$3.846.368.828	92%	72%
2016	140	\$24.458.437.021	22	\$1.516.674.594	\$4.402.658.839	47%	45%
2015	137	\$21.167.419.434	49	\$5.582.201.987	\$6.595.459.497	89%	65%
2020	137	\$24.763.743.564	50	\$3.649.152.392	\$4.447.781.517	69%	43%
2013	64	\$6.843.515.456	8	\$632.184.701	\$690.916.369	81%	91%
2012	60	\$7.077.893.231	4	\$422.568.373	\$487.512.971	85%	87%
2025	29	\$3.947.080.149	15	\$1.177.049.759	\$1.829.592.588	91%	62%
2011	16	\$1.311.510.618	1	\$238.443.308	\$118.366.437	200%	201%
2010	3	\$488.698.172	0	\$0	\$0		
2008	1	\$0	0	\$0	\$0		

Respecto de la solicitud de información presentada ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con Radicado entrada 1-2025-029647 número Expediente 15091/2025/OFI sobre los valores que ha pagado y que adeuda el Estado por concepto de condenas impuestas en procesos contenciosos administrativos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de reconocimiento de “contrato realidad”, el Ministerio informó:

“De conformidad con el artículo 45 del Decreto número 111 de 19961 y el Decreto número 4085 de 2011, cada sección presupuestal tiene la información específica sobre las condenas por este concepto. En lo que respecta a la sección presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con base en la información disponible, esta entidad no ha realizado pagos ni registra obligaciones pendientes derivadas de condenas por dicho concepto.”

“Sin perjuicio de lo anterior, desde el año 2021, este Ministerio ha implementado una Política de Prevención del Daño Antijurídico, cuyo objetivo es reducir los riesgos asociados a la configuración del contrato realidad en el marco de la contratación estatal. En desarrollo de esta política, ha emitido directrices a los supervisores de contratos y ha llevado a cabo capacitaciones para sensibilizar sobre las prácticas que se deben evitar con el fin de prevenir la configuración de dicha institución jurídica.”

En cuanto a la solicitud de información presentada ante la Agencia, sobre el impacto fiscal en términos de cifras para el Estado como consecuencia de las numerosas condenas en procesos contenciosos administrativos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de reconocimiento de “contrato realidad” se informó: que el valor de los pagos relacionados en el anexo corresponde a Seiscientos Cincuenta y Nueve (659) procesos de los 2.274 reportados, terminados con fallos desfavorables por sentencias ejecutoriadas.

Existe un número importante de condenas en procesos contenciosos administrativos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, activos y con sentencia ejecutoriada que pretenden el reconocimiento y declaración de la figura de “contrato realidad”, lo cual está generando detrimento patrimonial en entidades públicas y en consecuencia del Estado. Por este motivo, se requiere una ley que contribuya a reducir el número de estos procesos que son motivados por la precaria remuneración, por la ausencia de ajustes económicos del contrato y en general de prestaciones sociales. De modo que al percibir una remuneración justa y un incremento proporcional, se van a mejorar las condiciones para prestar el servicio, lo que va a conducir indefectiblemente en desincentivar las demandas ante la jurisdicción contenciosa por estas causas. Teniendo en cuenta las anteriores razones, se torna urgente avanzar en la presente iniciativa para frenar abusos por parte de la administración.

Prohibición de permitir la ejecución de labores de quien todavía no es servidor público.

La honorable Corte Constitucional, en sentencia T-026-01, manifestó que le asiste responsabilidad a la administración por permitir inicio de labores de quien todavía no es servidor público, reconociendo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, indicando que, el hecho de que el trabajador inicie labores dispara la obligación de pago de salarios.

“Existe una clara responsabilidad, en cabeza de la administración, por permitir o propiciar que las labores de quien todavía no es servidor público principien a ejecutarse de manera anticipada, más todavía si para el pago respectivo no hay partida presupuestal a la que pueda darse ese destino. Pero, claro está, ninguna de las circunstancias descritas puede llevar a la consecuencia de que el derecho del trabajador al pago de su salario y prestaciones, por el tiempo en que no había tomado posesión del cargo, quede burlado. El trabajador no es el responsable de que se hubiera aprovechado sus servicios antes de los trámites legales. ni puede ser quien asuma las consecuencias de la imprevisión, la falta de cuidado, la demora o la mala fe de la administración. La orden de trabajo, verbal o escrita, compromete a la entidad y genera derechos a favor del trabajador. El solo hecho de que este inicie sus labores obliga al pago, independientemente de la responsabilidad de quien lo haya vinculado irregularmente.” (Subrayado fuera del texto original).

Cuando se mantiene la perpetuidad en la contratación de servicios, como en estos casos, siempre se mantiene la expectativa de si se va a prorrogar o no el contrato, siempre con incertidumbre, trabajando muchos períodos sin retribución alguna. De alguna manera, estas personas corren con suerte y permanecen en sus actividades, en otros casos, personas duran períodos variables cuando hay cambios de gobierno a nivel nacional o territorial sin que sea prorrogado su contrato en razón a que las nuevas administraciones deben cumplir sus cuotas de cargos con contratos para quienes apoyaron su campaña.

Violación del derecho al mínimo vital por el no pago de Honorarios derivados del contrato de Prestación de Servicios.

El hecho de no remunerar la ejecución del objeto contrato de prestación de servicios, sin tener relación contractual vigente constituye una violación flagrante al derecho fundamental al mínimo vital del contratista y al de su familia de conformidad con la Constitución Política y la abundante jurisprudencia constitucional.

La honorable Corte Constitucional ha establecido que puede presumirse la afectación al mínimo vital, si el incumplimiento de honorarios es prolongado o indefinido:

“¹² Se entiende por incumplimiento prolongado o indefinido, aquel que se extiende por más de dos meses, con excepción de aquella remuneración equivalente a un salario mínimo. Los argumentos económicos, presupuestales o financieros no justifican el incumplimiento salarial. Aun cuando se comprueben las anteriores hipótesis, no se entiende afectado el mínimo vital, cuando se demuestra que la persona posee otros ingresos o recursos con los cuales puede atender sus necesidades primarias vitales y las de su familia.

Respecto del contenido y alcance del derecho al mínimo vital en el caso de la omisión de pago de honorarios derivados de un contrato de prestación de servicios, la honorable Corte Constitucional señaló:

¹³ “Compuesto por aquellos requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y de su familia, especialmente en lo relacionado con su alimentación, vestido, educación, vivienda y seguridad social” Presupuesto básico para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales “Se constituye en una precondition para el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de la persona”.

Conmutación de contratos civiles.

Respecto del contrato conmutativo, el artículo 1498 del Código Civil establece que:

¹² Sentencia T- 651/08. M. P. Clara Inés Vargas Fernández, Corte Constitucional

¹³ Sentencia T- 651/08, M. P. Clara Inés Vargas Fernández, Corte Constitucional

“El contrato oneroso es conmutativo, cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez”.

El contrato de prestación de servicios, a pesar de estar regulado en la Ley 80 de 1993, tiene origen en el Código Civil, norma que prevé que en todo contrato debe estar caracterizado por la Conmutación, que implica que dichas convenciones sean equilibradas y justas, o en este caso, encontrar las condiciones económicas adecuadas para ambas partes y llevar a cabo la prestación del servicio. Si bien es cierto, que los en el marco de las relaciones comerciales y civiles, los contratos de prestación de servicios no generan relación laboral, por lo que obedecen a una naturaleza jurídica diferente al encontrarse gobernadas por disciplinas jurídicas diferentes, no obstante, el Código Civil prevé que en todo contrato debe estar caracterizado por la Conmutación. Tales argumentos justifican que se dé aplicación a una fórmula proporcional para aumentar la retribución de contratistas; en ese sentido, se requiere superar las brechas existentes entre relación laboral y la vinculación comercial o civil por medio de contrato de prestación de servicios.

Los precios de los contratos estatales se pueden ajustar por causa de la inflación.

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Ley número 80 de 1993, cuando las Entidades Públicas contraten bienes y servicios por medio del Contrato Estatal, se puede dar un ajuste de los precios del Contrato Estatal, siempre que configure una ruptura del equilibrio económico del contrato, la Ley número 80 de 1993 prevé un reajuste de los precios y las tarifas que pueden variar en la vigencia y en la ejecución del contrato. Por tal motivo, se justifica implementar un marco normativo que prevea la necesidad de igual modo, de ajustar el valor económico del contrato de prestación de servicios en su integridad. Esta manera de enmendar la ruptura del equilibrio económico es una forma en la que el Estado puede garantizar la conmutación del contrato, así como puede hacerlo con el contrato de prestación de servicios.

4. Impacto Fiscal

Teniendo en cuenta el incremento en el contrato de prestación de servicios, para este fin se sugiere reducir la burocracia para amortizar el incremento anual en los valores del contrato de prestación de servicios.

De acuerdo con las interpretaciones de la Honorable Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este particular, la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-866-10, señaló:

“(…)el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al congreso, pero principalmente al ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el marco fiscal de mediano plazo, le corresponde al ministro de hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”.

La Corte Constitucional como máximo intérprete de la Constitución Política ha señalado que en cualquier momento del trámite legislativo, el Ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este Congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley, ya sea de manera oficiosa o a petición; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica; esto sin desconocer que el trámite del proyecto no se viciara si no se llegase a contar con tal pronunciamiento por parte del Ministerio de Hacienda.

5. Conflicto de Intereses

Teniendo en cuenta lo normado en el artículo 182 de la Constitución Política, artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 y artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 que regulan los conflictos de intereses del Congresista en el trámite legislativo, manifiesto que en la discusión y aprobación del proyecto no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de intereses, en razón a que el presente proyecto reconoce beneficios para todos los contratistas en Colombia, es decir, se trata de beneficios de carácter general. En ese sentido y con relación al presente proyecto de ley, en condición de Congresista manifiesto que no me encuentro inmerso en algún conflicto de interés, en razón a que el presente proyecto de ley es de carácter general.

6. Articulado

PROYECTO DE LEY CÁMARA

por medio del cual se ajusta el valor de los contratos de prestación de servicios, se modifica la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Objeto. Dignificar el empleo público y la remuneración del contratista persona natural a través de un incremento anual y proporcional del valor del contrato de prestación de servicios profesionales conforme a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el DANE reajustado anualmente, que le permita acceder a una remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, y en consecuencia garantice el derecho a una vida digna.

Artículo 2º. Incremento del valor del contrato de prestación de servicios de personas naturales. La respectiva entidad contratante a través de la oficina de contratación o planeación, deberá garantizar el reajuste periódico y proporcional del valor del contrato, una vez se haya hecho uso de la prórroga automática del mismo.

Parágrafo 1º. Los contratos se ajustarán en términos económicos, siempre que hayan sido prorrogados, conforme al artículo 3º de la presente ley, de suerte que el contratista logre percibir una remuneración ajustada al costo de vida, a los valores actuales certificados por el DANE cada año y al contexto de una economía inflacionaria.

Artículo 3º. Procedimiento para el reajuste anual y proporcional del valor de los contratos de prestación de servicios.

1. Una vez se han prestado los servicios de manera continua o discontinua por más de un año (1) por parte del contratista de prestación de servicios para la misma entidad y se ha prorrogado el contrato por el término inicialmente pactado, se causará el incremento de que tratan los artículos 1º y 2º de la presente ley.
2. Para tal efecto, la entidad contratante encargada del incremento, deberá adoptar la tabla de honorarios como un referente para determinar el valor del reajuste económico del contrato de prestación de servicios, que deberá ser actualizada cada vigencia de conformidad con el incremento porcentual del IPC total certificado por el DANE el año inmediatamente anterior, más dos puntos porcentuales.
3. Para calcular y determinar el monto del incremento del contrato de prestación de servicios, cada entidad pública deberá expedir una tabla en la cual se determinen los ingresos percibidos mensualmente por los servidores públicos de planta con respecto a los contratistas.
4. La entidad contratante encargada de efectuar el incremento, tendrá en cuenta los valores percibidos en el contrato anterior a la prórroga y la variación porcentual certificados por el DANE anualmente.
5. El Estado, a través de las entidades y corporaciones públicas que contraten los servicios para el apoyo a la gestión, garantizarán los recursos para hacer efectivo el incremento en los términos de los artículos 1º y 2º, para lo cual la oficina con funciones de planeación o contratación de la respectiva entidad deberán realizar la proyección económica del respectivo contrato, teniendo en cuenta las Vigencias Futuras que comprometen el presupuesto de la entidad.

Parágrafo 1º. Para definir el monto del valor del incremento del contrato de prestación de servicios

de que trata el numeral 3º del presente artículo, los contratistas de prestación de servicios se tendrán en cuenta los incrementos a que tienen derecho el personal de planta o que tiene derechos de carrera administrativa.

Parágrafo 2º. El Gobierno nacional a través de Colombia Compra Eficiente regulará el incremento anual del valor de los contratos de prestación de servicios con plena observancia de la tabla de honorarios de los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en el sector público de que trata el parágrafo anterior.

Artículo 4º. Prohibición de la Entidad Contratante de desmejorar las condiciones económicas del contrato de prestación de servicios. El contrato de prestación de servicios no podrá ser modificado en cuanto a su contenido económico, de manera que, en ningún caso, se podrá modificar su valor en desmedro de los derechos laborales del contratista.

Parágrafo 1º. Una vez se haya materializado el respectivo ajuste económico del contrato, su valor se mantendrá estático en el tiempo, sin que pueda en el futuro alterarse los reajustes ya reconocidos y causados.

Parágrafo 2º. El contratante de los servicios, en ningún caso podrá disminuir el valor de los honorarios o del contrato en su integridad que se ha pactado, cuando este se haya prorrogado por el término inicialmente pactado.

Parágrafo 3º. El mal uso del contrato de prestación de servicios por parte de las entidades estatales que constituya violación de derechos laborales de los contratistas constituye multa de 1 a 10 smlmv y falta disciplinaria grave para el funcionario encargado de la planeación y contratación de la entidad contratante, de conformidad con lo normado en los artículos 67 y 80 de la Ley 1952 de 2019.

Artículo 5º. Irrenunciabilidad al incremento del valor del contrato de prestación de servicios. En ningún caso el contratista podrá renunciar, transar, negociar o conciliar el derecho de percibir un reajuste del valor del contrato de prestación de servicios.

Parágrafo. El servidor público que realice la anterior conducta, incurrirá en falta disciplinaria grave y multa de 1 a 10 smlmv de conformidad con lo normado en los artículos 67 y 80 de la Ley 1952 de 2019.

Artículo 6º. Remuneración obligatoria para el contratista cuando no exista relación contractual vigente. Le asiste responsabilidad a la administración por permitir o propiciar que las labores de quien todavía no es contratista inicien a ejecutarse de manera anticipada.

Parágrafo 1º. La entidad contratante deberá reconocer y pagar los honorarios de meses trabajados por el tiempo que en que no ha tomado posesión del cargo, pero se han prestado los servicios sin

remuneración, generando la expectativa de renovarse el contrato.

Parágrafo 2º. Una vez se han ejecutado actividades propias del objeto del contrato de prestación de servicio en los meses de enero, febrero y marzo, sin que se haya hecho uso de la prórroga automática, se deberán remunerar dichos meses de conformidad con valores pagados anteriormente cuando la relación contractual se encontraba vigente.

Parágrafo 3º. El solo hecho de que una persona empiece a ejecutar labores, obliga al pago de honorarios, independientemente de la responsabilidad de quien lo haya vinculado irregularmente. La parte contratante en cumplimiento del presente artículo, reconocerá y pagará los respectivos honorarios de los meses en los cuales se ha prestado los servicios, sin haber sido contratado.

Artículo 7º. Prohibición de permitir la ejecución de labores de quien todavía no ostenta la calidad de contratista. El servidor público que incurra en la práctica de constreñir a una persona de manera ilegal a desarrollar la actividad sin remuneración, incurrirá en falta disciplinaria grave y multa de 1 a 10 SMMLV conforme lo dispuesto en los artículos 67 y 80 de la Ley número 1952 de 2019.

Artículo 8º. Duración del contrato de prestación de servicios y reajuste económico. La duración del contrato debe estar limitada por el tiempo estrictamente necesario para ejecutar su objeto y en ningún caso para el cumplimiento de actividades o funciones permanentes de las entidades públicas. Cuando se presente la permanencia a través de prórrogas indefinidas del contrato, se deberá garantizar el incremento de que trata el artículo 2º de la presente ley.

Artículo 9º. Transitoriedad. Las entidades públicas tendrán un término no superior a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para modificar su manual de contratación a efectos de adaptarlo a las disposiciones consagradas en la presente ley.

Parágrafo. Ninguna de las disposiciones contenidas en la presente ley modifica la naturaleza del contrato de prestación de servicios en el sector público ni darán el carácter de contrato laboral.

Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y todas las disposiciones que le sean contrarias.

7. Referencias

1. Respuesta derecho petición Agencia Nacional Defensa Jurídica del Estado. Radicado número 202520155430.
2. Corte Constitucional, Sentencia T-550/ 23, M. P. Cristina Pardo Schlesinger.
3. Corte Constitucional, Sentencia T-366-23, M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera.
4. Corte Constitucional, Sentencia C-307-23, M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

5. Corte Constitucional, Sentencia C-171-12, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.
6. Corte Constitucional, Sentencia C-614/09, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
7. Corte Constitucional, Sentencia T-651/08, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.
8. Corte Constitucional, Sentencia T-309/06, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.
9. Corte Constitucional, Sentencia T-889/03, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.
10. Corte Constitucional, Sentencia T-824/00, M. P. Alejandro Martínez Caballero.
11. Corte Constitucional, Sentencia T-1075/00, M. P. Alejandro Martínez Caballero.
12. Corte Constitucional, Sentencia T-259/99, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.
13. Corte Constitucional, Sentencia T-523/98, M. P. Hernando Herrera Vergara.
14. Corte Constitucional, Sentencia T-081/97, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.
15. Sentencia 17001-23-31-000-2005-01032-01(0179-10) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejo de Estado. C. P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.
16. Sentencia 47001-23-31-000-2000-00147-01(1106-08) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejo de Estado. C. P. Gerardo Arenas Monsalve.
17. Sentencia de Unificación 50001-23-33-000-2014-00141-01(4594-17) Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado.
18. Sentencia 50001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejo de Estado. C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.
19. Sentencia 85001-23-31-003-1998-00070-01(18836) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejo de Estado. C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
20. Sentencia 66001233300020120003203 (66479) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejo de Estado. C. P. María Adriana Marín
21. Sentencia 05001233300020170020701 (62422) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejo de Estado. C. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.
22. Sentencia 25000234200020150067401 (3827-2018) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda,

- Subsección A, Consejo de Estado. C. P. Gabriel Valbuena Hernández.
23. Sentencia 68001-23-33-000-2016-00304-01(4683-18) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejo de Estado. C. P. Carmelo Perdomo Cueter.
24. Juan Andrés Zapata Franco (2018) *El contrato de prestación de servicios en entidades del Estado como forma de precarización laboral y fuente de corrupción*. Recuperado de <https://ridum.umanizales.edu.co/handle/20.500.12746/7031>
25. Erika Magnolia Bernal Moreno (2021) *El abuso del contrato de prestación de servicios en Colombia como una forma de huir del derecho del trabajo*. Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/81117/52881661.2021.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
26. Forero Campos, Johana Andrea. (2014) *Impacto sobre la calidad de vida del contratista por la utilización del contrato civil de prestación de servicios como contrato laboral*. Recuperado de <https://repository.usergioarboleda.edu.co/handle/11232/987>
27. Lozano Villegas Germán. (2019) *El contrato estatal de prestación de servicios: de su generalizadamente espuria utilización a la constitucionalización de su régimen jurídico*. Recuperado de <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/9282d3bb-1293-41a6-86f6-181f8be3db17>
28. Laura Vélez Taborda. (2023) *Vulneración en contratos de prestación de servicios en las entidades estatales*. Recuperado de <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/server/api/core/bitstreams/231115db-8d3f-41e4-baa0-a146e724ec0f/content>
29. Erika Magnolia Bernal Moreno. (2021) *El abuso del contrato de prestación de servicios en Colombia como una forma de huir del derecho del trabajo*. Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/81117/52881661.2021.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
30. Orlando Cortes Briñez. (2022) *La relación laboral oculta en el contrato estatal de prestación de servicios*. Recuperado de <https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/9361a2f6-1e93-4870-8e29-4c54b97537fb/content>
31. Daniel Castrillón Arango (2022) Reflexiones acerca del contrato de prestación de servicios en la Administración Pública colombiana y de su indebida utilización: ¿un problema sin solución?? <https://appvlexcom.sibulgem.unilibre.edu.co/search/jurisdiction:CO/contrato+de+prestacion+de+servicios/vid/879198206>
32. Gaviláñez Criollo Ana Judith (2018) *El contrato de prestación de servicios ocasionales y el principio de estabilidad laboral en el sector público*. Recuperado de: <https://repositorio.uta.edu.ec/items/aa383504-f661-4a05-9139-a3aeb61b213c>
33. José Alejandro Sierra Caballero (2013) *El contrato de prestación de servicios como una forma de vulneración de la ley por parte de la administración*. Recuperado de <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/8cee7daf-fc59-4927-880d-828fba0127bf/content>
34. Nelson Fernando Cherrez Campo. (2021) *La vulneración de los derechos del trabajador mediante el uso indebido del contrato de prestación de servicios profesionales*. Recuperado de <http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/7843>
35. Santiago Andrés Salazar-Hernández. (2015) *Primacía de la realidad, en contratos de prestación de servicios y la corrección de sus perjuicios – aproximaciones paulatinas a la verdadera realidad en la jurisprudencia del consejo de estado* Recuperado de <https://revistas.santototunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/818>
36. Iván Gonzalo Ramírez Osorno (2017) *El contrato de prestación de servicios: maniobra estatal para desvirtuar una relación laboral*. Recuperado de https://bibliotecadigital.iue.edu.co/bitstream/20.500.12717/1540/1/iue_rep_pre_der_ram%C3%ADrez_2017_el_contrato.pdf
37. Ríos Bedoya Yineth Damelis (2022) *El derecho constitucional al trabajo y la estabilidad laboral reforzada en contratos de prestación de servicios*. Recuperado de <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/26195>
38. Carmona Fúquenes, Katherine Jhoana. (2019) *Análisis de las vulneraciones del contrato de prestación de servicios en la Gobernación de Caldas, alcaldía de Manizales y dirección territorial de salud de Caldas respecto de la vinculación legal o reglamentaria del año 2016 -2018*. Recuperado de <https://ridum.umanizales.edu.co/xmlui/handle/20.500.12746/4402>
39. Rúales Eraso, Afranio Reinaldo (2023) *Contrato de prestación de servicios como herramienta de vulneración laboral en la Dirección de Sanidad Militar del Ejército Nacional – Establecimiento de Sanidad Militar BAS 23 Pasto en el año 2021*. Recuperado de :<http://repositorio.unicesmag.edu.co:8080/xmlui/handle/123456789/938>
40. Mendoza Serrano, Kelly Johanna. (2015) *Los contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente de las entidades estatales -*

- análisis de casos en las IPS de la ese Imsalud del municipio de San José de Cúcuta.* Recuperado de <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/10064>
41. Aristizábal Rodríguez, Erick Fernando (2022) *Calidad de vida laboral en trabajadores de empresas públicas y privadas del departamento del Huila.* Recuperado de <https://repository.ucc.edu.co/items/6c78d86a-ebc8-48ac-b106-f9d00b96f477>
 42. Rosalvina Otálora Cortés (2022) (*Vulneración de derechos en los contratos de prestación de servicios.* Recuperado de <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901123804/vulneracion%20de%20los%20contratos%20de%20prestacion%20de%20servicios.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
 43. Daniel Apaza Niño (2014) *El Contrato Administrativo de Prestación de Servicios (CAPS) visto desde los escenarios jurisprudenciales de la Corte Constitucional.* Una interpretación Ficta de la Administración Pública. Recuperado de <https://revistas.usb.edu.co/index.php/criterios/article/view/1873>
 44. FacetaJurídica(2014). *Contrato de prestación de servicios y contrato laboral* Recuperado de <https://app-vlexcom.sibulgem.unilibre.edu.co/search/jurisdiction:CO/contrato+de+prestacion+de+servicios/vid/581796594>
 45. Vega de Herrera, Mariela (2006) *El debate jurídico en torno al contrato de prestación de servicios.* Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/876/87601706.pdf>
 46. Alejandro Gómez Velásquez (2019) *El contrato de prestación de servicios en el estatuto general de contratación de la administración pública: un tipo contractual de compleja celebración.* Recuperado de <https://app-vlexcom.sibulgem.unilibre.edu.co/search/jurisdiction:CO/contrato+de+prestacion+de+servicios/vid/844712954>
 47. José Luis Benavides (2010) *Contrato de Prestación de Servicios; Dificil Delimitación Frente al Contrato Realidad.* Recuperado de <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/revderest25&div=5&id=&page=>
 48. Rivera Guzmán. Marien Zoraida (2024) *Regulación del contrato de prestación de servicios.* Recuperado de <https://repository.universidadean.edu.co/items/c9d22267-aaa6-4448-9774-e9ede1825d51>
 49. Rivera Galvis, Juan Sebastian (2015) *Relaciones de trabajo típicas y contrato de prestación de servicios celebrado con personas naturales en el marco de la doctrina de trabajo decente de la OIT.* Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/54720>.
 50. Jorge Mario Cruz Morales (2024) *El contrato de prestación de servicios frente al contrato laboral definido y su violación normativa.* Recuperado de <https://eds.p.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=3&sid=e57a29c2-d031-4c9b-841cf1f391a0e449%40redis&bdata=Jmxhbm9ZXMmc2I0ZT1lZHMtG12ZQ%3d%3d#AN=ulb.36890&db=cat08642a>
 51. Posada Ríos, Manuela. (2023). *Desnaturalización del contrato de prestación de servicios en las entidades estatales: hacia el contrato realidad.* Recuperado de <https://repository.eafit.edu.co/items/1ef9961d-63a0-4032-8c61-6e8c68d7faf5>
 52. Germán Enrique Gómez González (2008). *El contrato de prestación de servicios en la legislación contractual administrativa colombiana.* Recuperado de <https://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/3684/132213.pdf>
 53. José Sanjuanelo Ortiz (2020). *Las consecuencias impositivas de la declaración judicial del vínculo realidad en el contrato de prestación de servicios.* Recuperado de <https://app-vlex.com.sibulgem.unilibre.edu.co/search/jurisdiction:Co/contrato+de+prestacion+de+servicios/vid/839612307>.
 54. Fierro Castro, José Agustín (2012). *¿El contrato de prestación de servicios genera relación laboral?* Recuperado de <https://intellectum.unisabana.edu.co/handle/10818/1675>
 55. Mariela Vega de Herrera (2007) *El contrato estatal de prestación de servicios: su incidencia en la función pública.* Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/876/87601902.pdf>
 56. Ceballos Granada, Jorge Andrés (2019) *Análisis del contrato prestación de servicios personales en el sector público en Colombia.* Recuperado de <https://repository.ucc.edu.co/entities/publication/6fbff33a-828a-4d3a-9d03-8a83065ab4b4>
 57. Gorbaneff (2009) *Equilibrio económico y la contratación pública en Colombia.* https://scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-86972009000100003&script=sci_arttext
 58. Jairo Rodríguez Valderrama. *Función pública, empleo público y contrato de prestación de servicios en el Estado.* Páginas: 667-679. Recuperado de: <https://app-vlexcom.sibulgem.unilibre.edu.co/search/jurisdiction:CO/contrato+de+prestacion+de+servicios/vid/905289745colombiano>

59. Bermúdez López, Xavier Eduardo (2023)
La indebida aplicación del contrato de prestación de servicios profesionales como forma de constituir la simulación laboral y su afección a los derechos de los trabajadores en la legislación ecuatoriana. Recuperado de <https://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/13890>
60. Resolución número 100-004454 de 2020 (Superintendencia de Sociedades)
61. Ley 80 de 1993
62. Ley 1150 de 2007
63. Ley 617 de 2000
64. Ley 1474 de 2011
65. Decreto número 26 de 1998
66. Decreto número 1068 de 2015
67. Decreto número 019 de 2012
68. Decreto número 1737 de 1998
69. Decreto número 2209 de 1998
70. Decreto número 1737 de 1998 modificado por el artículo 2º del Decreto número 2209 de 1998
71. Decreto número 2785 de 2011, por medio del cual se modifica Decreto número 1737 de 1998
72. Decreto número 1082

Cordialmente.



CARLOS ARTURO VALLEJO BELTRÁN
Representante a la Cámara Departamento del Meta
carlos.vallejo@camara.gov.co
Teléfono 316468330

COLOMBIA

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CÁMARA DE REPRESENTANTES

BOGOTÁ, D.C.

El día 9 de Abril del año 2025

Se presentó en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo No. 598. Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Carlos Vallejo

CONTENIDO

Gaceta número 499 - Viernes, 11 de abril de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto Legislativo número 591 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 207, 172 y 177 de la Constitución Política de Colombia.	1
--	---

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 598 de 2025 Cámara, por medio del cual se dignifica el empleo público y la prestación del servicio para el contratista persona natural, a través del reconocimiento del derecho a un incremento anual y proporcional del valor del contrato de prestación del servicio conforme a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el DANE reajustado anualmente, cuando se haya hecho uso de la prórroga automática del contrato, que le permita acceder a una remuneración mínima vital, móvil, y proporcional a la cantidad y calidad de trabajo para efectos de garantizar una vida digna.	13
---	----