



# 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° 1321

Bogotá, D. C., miércoles, 6 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

#### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 083 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se fortalecen los Consejos de Juventud, se modifica la Ley Estatutaria número 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Radicación del proyecto de ley estatutaria, por medio de la cual se fortalecen los Consejos de Juventud, se modifica la Ley Estatutaria número 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones.

Reciba un cordial saludo, doctor Lacouture,

En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, respetuosamente nos permitimos radicar el siguiente proyecto de ley:

• Proyecto de Ley Estatutaria número 083 de 2025 Cámara, por medio de la cual se fortalecen los consejos de juventud, se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones.

Cumpliendo con el pleno de los requisitos contenidos en la Ley 5ª de 1992, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,

ANA PAOLA A. AQUELO GARCÍA  
Senadora de la República  
Partido Político MIRA

IRMA LUZ HERRERA RODRIGUEZ  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Político MIRA

MANUEL VIRGUEZ PIRAQUIVE  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

#### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 083 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se fortalecen los Consejos de Juventud, se modifica la Ley Estatutaria número 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto fortalecer el ejercicio de los consejeros de juventud, mejorar los espacios de participación y control social, así como garantizar el acceso a beneficios necesarios para el cumplimiento de las funciones consagradas en la Ley 1622 de 2013 y Ley 1885 de 2018.

**Artículo 2º.** Adiciónese el numeral 19 al artículo 34 de la Ley 1622 de 2013, modificada por el artículo 3º de la Ley 1885 de 2018, el cual quedará así:

**Artículo 34. Funciones de los Consejos de Juventud.** El Consejo Nacional de Juventud, los Consejos Departamentales de Juventud, y los

Consejos Distritales, Municipales y Locales de Juventud, cumplirán, en su respectivo ámbito, las siguientes funciones:

(...)

19. Los consejeros podrán solicitar informes en temas de juventud a los funcionarios autorizados para expedirlos, en el ejercicio de sus funciones que les corresponde adelantar ante la administración y las entidades públicas del orden territorial correspondiente del Consejo de Juventud. Estos informes deberán ser respondidos en un término de 10 días calendario.

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 50 de la Ley 1622 de 2013, modificado por el artículo 19 de la Ley 1885 de 2018, el cual quedará así:

**Artículo 50. *Interlocución con las autoridades territoriales y nacionales.*** Los Consejos Nacional, Departamentales, Distritales, Municipales y Locales de Juventud tendrán como mínimo cuatro (4) sesiones anuales con el presidente, gobernador o alcalde respectivo y su gabinete en sesión de consejo de gobierno, y mínimo cuatro (4) sesiones plenarias anuales con el Congreso de la República, la Asamblea Departamental, el Concejo Municipal, Distrital o la Junta Administradora Local, en las que se presentarán propuestas relacionadas con las agendas concertadas dentro del Subsistema de Participación y la Comisión de Concertación y Decisión. Así mismo, se deberá destinar al menos dos (2) sesiones de trabajo de los Consejos de Política Social al año para definir acuerdos de políticas transversales que promuevan la participación y ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de las y los jóvenes y sus procesos y prácticas organizativas. Será de obligatoria asistencia de los funcionarios y entidades citadas a las sesiones que aquí se establecen.

La Consejería Presidencial para la Juventud o quien haga sus veces deberá disponer de canales que faciliten la comunicación entre los consejeros de juventud y las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal.

Igualmente, para la participación efectiva de los Consejos de Juventudes, los Concejos Distritales y Municipales, las Asambleas Departamentales, las Alcaldías Distritales, Municipales y Locales, las Gobernaciones, deberán en el término de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley, adecuar un recinto o un espacio físico para el correcto funcionamiento de los Consejos de Juventud.

**Parágrafo.** Con el fin de facilitar el cumplimiento de las funciones de los Consejos de Juventudes, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deberá garantizar que los consejeros de juventud tengan acceso efectivo a Internet en los recintos o espacios físicos donde sesionen.

**Artículo 4°.** Adiciónese 3 párrafos nuevos al artículo 59 de la Ley 1622 de 2013, los cuales quedarán así:

(...)

**Parágrafo 2°.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional deberá reconocer un auxilio de transporte a los consejeros y consejeras de juventud en los municipios y territorios en los que exista cofinanciación del transporte público, en aquellos territorios en los que no exista, deberá reglamentarse y garantizarse dicho auxilio.

**Parágrafo 3°.** Con el propósito de facilitar la labor de los consejeros de juventud, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional deberá reconocer un auxilio de conectividad, con el propósito que estos puedan sesionar de manera virtual.

**Parágrafo 4°.** Los consejeros y consejeras de juventud electos tendrán prioridad en el acceso a los programas sociales, económicos y educativos, estrategias, proyectos, acciones, becas y apoyos económicos que sean ofertados por el Gobierno nacional y sus entidades, así como los dispuestos por las entidades territoriales. De igual forma, tendrán prioridad para el acceso a programas de emprendimiento, vinculación laboral con el sector público, formación cultural, artística, recreativa y deportiva.

**Artículo 5°. *Atención integral de salud mental para los consejeros de juventud.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, el Consejo Nacional de Salud Mental o la entidad que haga sus veces, y el Ministerio del Interior, determinarán y desarrollarán las acciones pertinentes para asegurar una atención integral de salud mental a los consejeros de juventud en todo el país.

Además de las acciones que propongan las autoridades, deberán desarrollar por lo menos dos (2) jornadas al año de salud mental dirigida a los consejeros de juventud elegidos.

**Artículo 6°.** Modifíquese el artículo 55 de la Ley 1622 de 2013, el cual quedará así:

**Artículo 55. *Inhabilidades.*** No podrán ser elegidos como consejeros de juventud:

1. Quienes sean miembros de corporaciones públicas de elección popular.

2. Quienes dentro de la entidad, municipal o localidad respectiva, se hallen vinculados a la administración pública cuatro (4) meses antes de la elección.

**Parágrafo 1°.** Los consejeros y consejeras de juventud podrán ser contratados por las administraciones públicas, siempre y cuando las funciones sean ejecutadas en circunscripción diferente para la cual fueron electos.

**Parágrafo 2°.** Los consejeros y consejeras de juventud que se encuentren vinculados con las administraciones públicas, no podrán acceder al subsidio de transporte del que hace mención la presente ley, durante el periodo de su vinculación.

**Artículo 7°.** *Reconocimiento de la participación en Consejos de Juventud como práctica académica, judicatura, empresarial o pasantía.* El ejercicio de las funciones desempeñadas por los integrantes de los Consejos de Juventud, será reconocido como práctica académica, judicatura, empresarial o pasantía, según corresponda, sin perjuicio de la autonomía universitaria ni de las disposiciones propias de cada institución educativa.

Este reconocimiento aplicará, en particular, a los programas de formación en áreas del conocimiento afines a las ciencias jurídicas, ciencias sociales, administración pública, gobierno, ciencia política, trabajo social, educación, comunicación social, gestión pública y demás áreas afines que establezca el Ministerio de Educación Nacional.

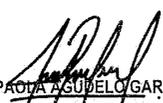
**Parágrafo.** El reconocimiento de la participación en los Consejos de Juventud como práctica académica, judicatura, empresarial o pasantía estará sujeto a las condiciones, requisitos y criterios definidos por cada institución educativa, de conformidad con su reglamento interno y autonomía académica.

Para estos efectos, la participación deberá tener una duración no inferior a cuatro (4) meses ni superior a un (1) año, contados a partir de la posesión formal del cargo. Cada institución podrá establecer, dentro de ese rango, el tiempo mínimo requerido según el perfil del programa académico.

La certificación de cumplimiento deberá ser expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil o por la autoridad competente, e incluir la información necesaria para efectos de homologación: fechas, funciones ejercidas y constancia de participación activa.

**Artículo 8°.** *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

  
**ANA PAOLA AGUADO GARCÍA**  
 Senadora de la República  
 Partido Político MIRA

  
**IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ**  
 Representante a la Cámara por Bogotá  
 Partido Político MIRA

  
**MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE**  
 Senador de la República  
 Partido Político MIRA

  
**CARLOS EDUARDO QUEVARA VILLABÓN**  
 Senador de la República  
 Partido Político MIRA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 083 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se fortalecen los Consejos de Juventud, se modifica la Ley Estatutaria número 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Objeto**

El objetivo del presente proyecto de ley es fortalecer el ejercicio de los consejeros de juventud, mejorar los espacios de participación y control social, así como garantizar el acceso a beneficios necesarios para el cumplimiento de las funciones consagradas en la Ley 1622 de 2013 y Ley 1885 de 2018.

**2. Antecedentes legislativos**

**2.1. Proyectos de ley**

Proyecto de ley	Comisión	Autores	Resumen	Estado
<b>PAL 04/2022 S</b> “Por el cual se fortalece la participación política de la juventud y se dictan otras disposiciones”	Primera	Honorable Senadora Norma Hurtado Sánchez, honorable Senador José David Name Cardozo, honorable Senador Alfredo Rafael Deluque Zuleta, honorable Representante Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, honorable Representante Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, honorable Representante Astrid Sánchez Montes de Oca, honorable Representante Hernando Guida Ponce, honorable Representante Víctor Manuel Salcedo Guerrero, honorable Representante Alexander Guarín Silva, honorable Representante Teresa Enríquez Rosero, honorable Representante Jorge Eliécer Salazar López.	Tiene como objetivo fortalecer la participación política de la juventud en Colombia, ajustando la Constitución Política para reducir la edad mínima requerida para ocupar cargos de elección popular. Esto se realiza para alinear la normatividad interna con los estándares interamericanos y promover una mayor inclusión de los jóvenes en el ámbito político.	Archivado
<b>PL 264/2021 S</b> “Por medio del cual se autoriza el reconocimiento de honorarios a los miembros de los Consejos Municipales de Juventud y se dictan otras disposiciones”.	Primera	Honorable Senador Carlos Abraham Jiménez, honorable Representante Erwin Arias Betancur, honorable Representante Julio César Triana, honorable Representante Carlos Cuenca Chau.	Tiene por objeto reconocer la actividad constitucional y legal que desarrollan los miembros de los Consejos Municipales de Juventud, autorizando a los alcaldes el pago de honorarios y regulándoles su funcionamiento.	Archivado
<b>PL 287/2021 S</b> “Por la cual se establece la política de Estado para el desarrollo de la juventud y la continuidad del curso de vida de los jóvenes ‘Sacúdete’ y se dictan otras disposiciones”.	Primera	Ministro del Interior, Daniel Palacios Martínez.	Tiene el propósito de establecer la Política de Estado ‘Sacúdete’, la cual establece los criterios para fomentar y gestionar una atención integral que fortalezca el desarrollo y el curso de vida de la juventud en Colombia.	Ley

Proyecto de ley	Comisión	Autores	Resumen	Estado
<b>PL 208/2020 C</b> “Por medio de la cual se reglamenta el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, se toman medidas para fortalecer las medidas que promueven el empleo juvenil y se dictan otras disposiciones”.	Tercera	Honorable Representante Víctor Manuel Ortiz Joya.	Tiene por objeto el fortalecimiento de las medidas del sector público para combatir el desempleo juvenil, se reglamenta el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 y buscar aumentar el número de jóvenes dentro del sector público de Colombia.	Ley
<b>PL 090/2021 C</b> “Por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se promueven incentivos para la vinculación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones”	Séptima	Honorable Representante Buenaventura León León, honorable Representante Alfredo Ape Cuello Baute, honorable Representante Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, honorable Representante Adriana Magali Matiz Vargas, honorable Representante Juan Carlos Wills Ospina, honorable Representante Armando Antonio Zabaraín D’Arce, honorable Representante Juan Carlos Rivera Peña, honorable Representante José Gustavo Padilla Orozco, honorable Representante Wadith Alberto Manzur Imbett, honorable Representante Nidia Marcela Osorio Salgado, honorable Representante Félix Alejandro Chica Correa, honorable Representante Emeterio José Montes de Castro, honorable Representante José Elver Hernández Casas, honorable Representante Germán Alcides Blanco Álvarez, honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, honorable Representante Liliana Benavides Solarte, honorable Representante Jaime Felipe Lozada Polanco, honorable Representante María Cristina Soto de Gómez, Honorable Representante Yamil Hernando Arana Padauí, honorable Representante Felipe Andrés Muñoz Delgado.	Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, honorable Representante Liliana Benavides Solarte, honorable Representante Jaime Felipe Lozada Polanco, honorable Representante María Cristina Soto de Gómez, honorable Representante Yamil Hernando Arana Padauí, honorable Representante Felipe Andrés Muñoz Delgado.	Archi-vado

Proyecto de ley	Comisión	Autores	Resumen	Estado
			Tiene por objeto ampliar y reforzar los incentivos de las pequeñas empresas jóvenes y estimular la vinculación laboral de jóvenes, entre 18 y 28 años de edad, al sector productivo, fomentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y oportunidades junto con la promoción de mecanismos y talentos que impacten positivamente en la vinculación laboral de este grupo poblacional en Colombia.	
<b>PL 071/2015 C</b> “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal por la Juventud Colombiana del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones”.	Primera	Honorable Representante Miguel Ángel Pinto Hernández	Tiene como objetivo modificar y adicionar la Ley 5ª de 1992 para crear la Comisión Legal por la Juventud Colombiana en el Congreso de la República. Esta comisión busca promover la participación de los jóvenes en el proceso legislativo y en la toma de decisiones políticas.	Archi-vado

**2.2. Leyes**

**Ley 375 de 1997.** “Por la cual se crea la Ley de la Juventud y se dictan otras disposiciones”.

**Ley 1622 de 2013.** “Por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones”.

**Ley 1885 de 2018.** “Por la cual se modifica la Ley Estatutaria número 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones”.

**3. Justificación del proyecto**

**3.1. La necesidad del Estado colombiano de promover la participación política juvenil y de auspiciar mejores escenarios de discusión pública en torno a las problemáticas de la juventud colombiana.**

Con el acto constituyente de 1991, la participación ciudadana, el respeto por los derechos fundamentales de la juventud y la promoción de escenarios democráticos se convirtieron en algunas de las innumerables finalidades perseguidas de los órganos de poder.

En ese sentido, con el objeto de establecer espacios de discusión nacional de carácter político, social o económico, el principio constitucional de

la democracia participativa permeó el ejercicio del poder público y facultó a los y las jóvenes del país para incidir en las decisiones públicas de nuestra sociedad.

Por ejemplo, la noción de participación se extiende en todo el articulado constitucional y refleja un sentimiento de las sociedades contemporáneas, las cuales ostentan un deseo genuino y una aspiración colectiva de ser incidentes y protagonistas de los escenarios políticos, y no meros espectadores de las decisiones que les afectan y les conciernen.

La Carta Constitucional de 1991, no siendo ajena a este clamor ciudadano, estableció un considerable número de figuras jurídicas dentro del contenido constitucional, que abren el camino para que este propósito nacional pueda materializarse en condiciones de eficacia.

Algunos de estos mecanismos están descritos, por caso, en el artículo 2 constitucional el cual consagra que el Estado facilitará la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan; en el artículo 9° que identifica al sistema jurídico colombiano como un sistema participativo y democrático; en el artículo 40 que consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; en el artículo 45 donde se explicita que el Estado y la sociedad deben garantizar la participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a su cargo la protección, educación y progreso de la juventud<sup>1</sup>; en los artículos 103 y 112 que destacan derechos de conformación y participación en cuerpos colegiados y de participación política y ciudadana; y en el artículo 375 en el cual se habla de los procesos de reforma a la constitución atendiendo a la participación popular como promotora de ellos.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha explicado que el Estado social de derecho es junto a la democracia participativa, uno de los ejes axiales e identitarios de la Constitución Política. Al respecto ha dicho que:

“La Asamblea Nacional Constituyente, al promulgar la Constitución Política, estableció un marco jurídico democrático y participativo. El acto constituyente de 1991 definió al Estado como social de derecho reconstituyéndolo bajo la forma de república democrática, participativa y pluralista. Su carácter democrático tiene varios efectos. Entre otras cosas, implica (i) que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos y (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el

ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente<sup>2</sup>”.

En reiterada jurisprudencia la misma corporación ha explicado que el principio democrático lo revisten por lo menos dos dimensiones, que se relacionan estrechamente con la participación política de la juventud en espacios de concertación y de diálogo. En este respecto:

“El principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es expansivo, pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente<sup>3</sup>”.

En atención a lo anterior, se hace necesario y prioritario que el Estado colombiano a través de sus instituciones democráticas implemente acciones y políticas que promuevan, fortalezcan, mejoren y beneficien no solo a los actores que participan de los espacios de participación ciudadana, sino que incentive la participación de nuevos actores y acelere el diálogo democrático que emerge naturalmente de las instancias de organización política y comunitaria, como lo son los Consejos Municipales de Juventud.

### 3.2. Cifras sobre la población juvenil<sup>4</sup>.

La juventud colombiana, comprendida entre los 14 y 28 años, representa el 26.1 % de la población total del país (11.519.020 personas), de los cuales el 49 % son mujeres y el 51 % son hombres. En relación con la juventud rural, del total de jóvenes, el 25 % habita en estas zonas y representa el 24 % de su población, lo que equivale a 2,9 millones de personas; de estos el 15 % (441.932 personas) es juventud indígena y el 13 % (367.115 personas) juventud Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera (NARP), de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019). Así mismo, el Registro Nacional de Reincorporación indica que, de los 12.768 exintegrantes de las FARC-EP el 19,4 % tienen entre 18 y 28 años.

<sup>2</sup> Sentencia C-150 de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo.

<sup>3</sup> Sentencia C-089 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>4</sup> Conpes Juventud (2021). Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV). Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2019.

<sup>1</sup> Mandato constitucional especialmente relevante para la justificación de este proyecto de ley.

**3.3. Baja incidencia de los jóvenes en los asuntos públicos a través de las instancias de participación ciudadana.**

Si bien es cierto que la Constitución de 1991 dispuso de algunos mecanismos para la participación ciudadana, en el plano de la práctica estos mecanismos, por lo menos, en lo que tiene que ver con la juventud no están siendo efectivos. En el documento Conpes<sup>5</sup> “Pacto Colombia con las Juventudes: Estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud”, se estableció que, aunque el país ha avanzado en la creación de espacios de participación formal para los jóvenes, esos espacios son poco conocidos y con baja participación. Lo anterior, apunta a la conclusión de que aunque el Estado colombiano ha creado una serie de espacios o instancias para garantizar la participación e interlocución formal de la sociedad civil y en específico la participación de esta población a través de representantes gubernamentales, las instancias de participación presentan dificultades para vincular a la sociedad y a la juventud en la toma de decisiones.

A continuación, puede verse una tabla la cual relaciona las instancias de participación de nivel nacional además de los Consejos de Juventud, en las cuales existe una alusión explícita en la normatividad para determinar la representación de los jóvenes.

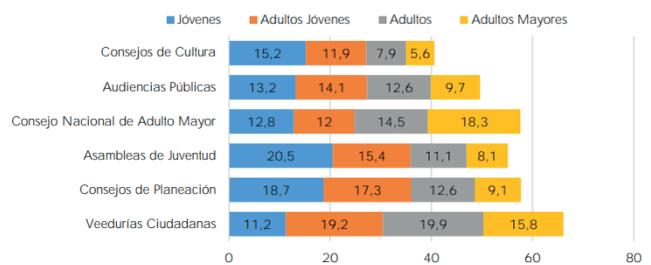
Instancia	Alcance
Consejo Nacional de Juventud	Consulta, iniciativa, concertación y fiscalización
Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia	Consulta, Iniciativa decisión gestión y fiscalización
Consejo Nacional de Políticas Públicas de la Juventud	Concertación, gestión y fiscalización
Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas	Información, consulta, iniciativa, concertación, decisión, fiscalización, y gestión
Plataforma Nacional de Juventudes	Consulta, iniciativa, concertación y fiscalización
Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana	Consulta, iniciativa, concertación, fiscalización
Comisión Nacional de Concertación y Decisión del Sistema Nacional de las Juventudes	Consulta, iniciativa, concertación, y decisión
Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual	Consulta e iniciativa
Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador	Consulta e iniciativa
Comité Nacional de Convivencia Escolar, Comités Municipales, Distritales y Departamentales de Convivencia Escolar	Consulta, decisión, gestión, fiscalización
Consejo Nacional de Participación Ciudadana	Consulta, decisión, gestión y fiscalización
Consejo Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad	Información, consulta iniciativa, concertación, fiscalización y gestión
Mesas de participación de NNA	Consulta e iniciativas

Fuente: elaboración propia, adaptado de Conpes Juventud, 2021.

<sup>5</sup> Conpes Juventud (2021). Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación.

En ese contexto, el diagnóstico que el documento Conpes realizó pudo determinar que, pese a la existencia y variedad de las instancias de participación descritas, la ciudadanía y las juventudes no conocen de su existencia ni las identifican como espacios para el ejercicio de su participación.

En el mismo documento se destacó que “según lo demuestra la encuesta realizada por Fabio Velásquez (2018) para la Fundación Foro Nacional por Colombia y que indaga por el conocimiento que tienen los ciudadanos sobre estas instancias. Los resultados arrojaron que ninguna instancia es conocida por más del 20% de los encuestados, sin embargo, es mayor el porcentaje de conocimiento en el segmento poblacional joven comparado con los adultos y los adultos mayores”, como lo indica la siguiente gráfica:



Fuente: Fabio Velásquez (elaboración propia).

Con la expedición de la Ley 1885 de 2018 se planteó subsanar las deficiencias del Estatuto de Ciudadanía Juvenil en materia electoral y visibilizar con más eficiencia las problemáticas de la juventud articulando sus intereses mediante un espacio de interlocución inclusivo y determinante en la Agenda Nacional de las Juventudes.

Para ello, se fijó como plazo máximo el 1º de marzo de 2020 para la realización de las elecciones, sin embargo, estas fueron suspendidas considerando que la situación provocada por la pandemia de la Covid-19 en el país podría afectar el desarrollo del proceso electoral.

Sin embargo, a día de hoy el país ya cuenta con el espacio de los Consejos Locales, Municipales y Distritales de juventud, siendo un mecanismo de participación, concertación, vigilancia y control de la gestión pública e interlocución de los jóvenes ante la institucionalidad<sup>6</sup>.

No obstante, se observa con preocupación que normativamente el espacio aún es exiguo en materia de fortalecer el ejercicio de los consejeros de juventud, en mejorar los espacios de participación y control social, en reconocer algunos beneficios en contraprestación de la labor social y comunitaria que desarrollan los y las jóvenes.

**3.4. Incidencia de los Consejos de Juventud en la Participación Juvenil**

El 5 de diciembre del 2021, los y las jóvenes de todo el país se manifestaron en democracia y

<sup>6</sup> <https://colombiajoven.gov.co/Elecciones/consejosdejuventud>

eligieron a sus representantes, los consejeros de juventud, para que actuarán como interlocutores ante la administración pública en temas juveniles, y realizarán veeduría y control social.

Según publicó Colombia Joven (2021), la cifra de 1.279.961 de jóvenes, entre los 14 y 28 años, votaron en todo el país y al menos 12.874 consejeros de juventud fueron elegidos por los jóvenes para representarlos. Esto refleja un hecho histórico en materia de espacios democráticos y de incidencia en los escenarios políticos y de representación de las juventudes en toda la región, siendo Colombia líder en garantizar este tipo de espacios.

En ese sentido, la creación de los Consejos de Juventud promueve, por un lado, los escenarios de deliberación juvenil, y por el otro, incentiva la creación de espacios que canalicen las problemáticas de la juventud, en los siguientes términos:

a) Son órganos de interlocución y articulación de acciones, programas y proyectos que contribuyen a mejorar la calidad de vida de los jóvenes.

b) El espacio contribuye a la elaboración de herramientas que facilitan la identificación y formulación de políticas públicas en favor de los jóvenes.

c) Permite que los jóvenes se involucren con el funcionamiento del Estado en los niveles locales, municipales y departamentales, así como en materia de veeduría y control social en el presupuesto destinado a la juventud.

### **3.5. El fortalecimiento de los Consejos de Juventud y apoyo a la gestión de los consejeros y consejeras es coherente con las políticas que se establecieron en el Conpes de Juventud 2021.**

En el documento Conpes (2021) se estableció como meta que “el Departamento Administrativo de la Presidencia, a través de la Consejería Presidencial para la Juventud, a partir del primer semestre de 2021 y hasta 2030, diseñará e implementará una estrategia que incentive la participación y representación de los jóvenes en las instancias de participación ciudadana. La estrategia se implementará a partir de 2023 y podrá incluir apoyos para la formación y cualificación, reconocimientos o premios que exaltan el liderazgo juvenil, la innovación y buenas prácticas organizativas juveniles, e incentivos financieros que aporten al fortalecimiento de las iniciativas juveniles. La estrategia incluirá en su diseño, el enfoque territorial beneficiando los liderazgos juveniles urbanos y rurales, así como perspectivas étnicas, de género entre otras”.

En clave con esta estrategia, la presente iniciativa tiene por objeto fortalecer el ejercicio de los consejeros de juventud, mejorar los espacios de participación y control social, así como garantizar el acceso a beneficios de los consejeros. Lo anterior, de acuerdo a las siguientes razones:

a) Los consejeros de juventud podrán solicitar informes a los funcionarios públicos autorizados

para expedirlos, en el ejercicio del control y la veeduría que ejercen. Esto facilitará la gestión que realizan los liderazgos juveniles en todo el país, y permitirá que en el desarrollo de sus funciones, los consejeros puedan realizar evaluaciones, diagnósticos, desempeño, y control de las temáticas relacionadas con la juventud.

b) Los consejeros tendrán un contacto permanente con las instancias del Gobierno nacional, el Presidente de la República, y las Entidades Territoriales, garantizando la asistencia de manera obligatoria de los funcionarios públicos y las entidades que sean citadas por el Consejo de Juventud.

c) Entre otros beneficios, los consejeros y consejeras de juventud que sean elegidos a nivel nacional, se les brindarán beneficios de carácter educativo, formativo y laboral. Por ejemplo, tendrán prioridad en el acceso a los programas, estrategias, proyectos, acciones, becas y apoyos económicos que sean ofertados por el Gobierno nacional y las entidades territoriales para acceder a la educación superior, oportunidades de emprendimiento, vinculación laboral con el sector privado o público, formación artística, recreativa y deportiva. Lo anterior, está estrechamente vinculado con la estrategia propuesta en el Documento Conpes 2021.

De esta forma, la iniciativa es consecuente con las necesidades de la juventud, sobre todo, en materia de fortalecer los espacios de participación política, social y comunitaria que representan los jóvenes del país.

Aunado a lo anterior, la iniciativa presenta importantes beneficios para los consejeros y consejeras elegidos popularmente, en el entendido de priorizar oportunidades educativas, formativas y de emprendimiento, recreativas y deportivas, como un estímulo a la participación y al esfuerzo de su labor.

Esta iniciativa es de vital importancia para la promoción de espacios democráticos y participativos de la juventud. Es de suma relevancia legislar en favor de la juventud no solo por ser la generación de jóvenes más numerosa de la historia, sino por su creciente interés en contribuir y generar soluciones a las problemáticas que enfrentan sus comunidades<sup>7</sup>.

### **3.6. La necesidad de fortalecer los Consejos de Juventud**

Los Consejos de Juventud son órganos de carácter democrático que ayudan a acercar a la juventud a la institucionalidad. Es un mecanismo que genera relaciones dialécticas entre los representantes juveniles y los órganos de la administración. De ahí, el gran alcance de estos espacios de concertación pública.

De ese modo, la creación de estos espacios es un incentivo a la participación juvenil, pero no es la

<sup>7</sup> Conpes Juventud, 2021. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, p. 14.

solución definitiva a las problemáticas que aglutina esta población, ni a las deficiencias que conservan los espacios de participación ciudadana.

Las elecciones democráticas a los Consejos de Juventud, sin duda, representan un gran avance en materia de fortalecer la participación de los jóvenes. En ese contexto, el Gobierno nacional a través del Ministro del Interior Daniel Palacios destacó que “Celebramos (...) la participación de los jóvenes. Más de un millón 200 mil jóvenes le jugaron a la democracia. Hoy quedan electos más de 11 mil Consejos de Juventud en todos los municipios del territorio nacional. Gana la democracia cuando participa la juventud<sup>8</sup>”.

A su vez, el expresidente Iván Duque Márquez enfatizó que fueron electos 10.824 consejeros municipales y locales de juventud en el territorio nacional, lo cual demuestra el valor de la juventud por la democracia, y el interés por tramitar la defensa de sus causas por medio de los mecanismos institucionales.

También, el 8 de julio del 2022 se instaló el Consejo Nacional de Juventud compuesto por 49 jóvenes entre 14 y 28 años, de todas las regiones del país y con representación de comunidades especiales. Es de recibo, establecer que el Consejo Nacional de Juventudes contará con sede propia en las instalaciones de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en Bogotá, para que sus miembros sesionen e impulsen los proyectos en beneficio de sus comunidades<sup>9</sup>.

De todos modos, si bien la creación institucional de los Consejos de Juventud es insoslayable para la promoción del diálogo entre las instituciones y la juventud, es evidente que la conformación, por sí misma, no fortalece integralmente los Consejos de Juventud.

Por este motivo, la presente iniciativa busca robustecer los espacios de participación juvenil desde el fortalecimiento de las facultades legales del consejero(a) de juventud, y generando incentivos a nivel académico, laboral, de emprendimiento, recreativos y en salud mental.

Esta iniciativa guarda sintonía con las acciones que el Gobierno nacional viene adelantando en apoyo de los consejeros de juventud, por ejemplo, la inauguración de la sede de trabajo del Consejo Nacional de Juventud (CNJ), un espacio adecuado con todas las condiciones, herramientas y garantías para sesionar y articular apuestas y agendas en función de objetivos, programas y políticas públicas concertadas.

También, el Ministerio del Interior y el Icetex crearán un fondo de 4 mil millones de pesos para

estudios de educación superior de los consejeros electos. Medidas como las anteriores, están en la dirección de esta iniciativa.

Así, es menester recalcar que la pertinencia de la presente iniciativa guarda relación con el sentimiento colectivo de la población joven.

Cabe señalar que la participación de los jóvenes en el proceso de elaboración del documento Conpes Pacto Colombia con las Juventudes, fue determinante no solo en su diagnóstico, sino en la definición de las políticas que el Estado debía ejecutar en favor de la población referida.

En ese marco, durante la construcción del documento Conpes, y con el fin de recoger las ideas de los jóvenes, los jóvenes tenían la posibilidad de priorizar acciones del Conpes y proponer nuevas acciones. En ese sentido, en total se obtuvieron 738 priorizaciones de acciones dentro de las cuales el 31% correspondió a los temas de inclusión productiva, 26% a institucionalidad y participación juvenil y el 21% al conjunto de temas de desarrollo rural, ambiente sostenible y construcción de paz.

Por su parte, se recibieron 474 ideas de propuestas nuevas para el documento dentro de las cuales el 20% correspondió a inclusión productiva, 18% a participación juvenil y 16% a desarrollo rural, ambiente sostenible y construcción de paz.

De esta manera, se evidencia que este es el conjunto de temas que tiene mayor relevancia para los jóvenes y sobre los solicitaron mayor énfasis en la estrategia. En efecto, la temática de la participación juvenil es un tema relevante y que la población joven requiere una mayor revisión y acciones por parte de la institucionalidad.

Esta iniciativa, en últimas, está encaminada a modernizar y perfeccionar los mecanismos de participación ya existentes con el fin de garantizar la efectividad de los mismos, y a promover el acceso a oportunidades para mejorar la calidad de vida de los jóvenes que han decidido trabajar de manera desinteresada por sus comunidades y territorios.

#### **4. Marco normativo y jurisprudencial**

##### **4.1. Tratados internacionales ratificados por la República de Colombia**

###### **Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, firmada en Badajoz, España, en octubre de 2005.**

Representa un hito en la protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la juventud. Destacando el compromiso de los Estados firmantes con el respeto y la garantía de los mismos. Con el objetivo de actualizar y especificar los derechos juveniles, en 2016 el Organismo Internacional de Juventud (OIJ) propone un protocolo adicional que fortaleció la Convención y fue fundamental para la creación del Pacto Iberoamericano de Juventud en la XXV Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno.

<sup>8</sup> Expresó por su cuenta de Twitter el Ministro del Interior, el doctor Daniel Palacios.

<sup>9</sup> <https://colombiajoven.gov.co/elecciones/gobierno-de-colombia-instalara-el-primer-consejo-nacional-de-juventud>

## 4.2. Constitución Política de Colombia

**Artículo 45.** “El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.

## 4.3. Leyes

**Ley 375 de 1997.** “Por la cual se crea la Ley de la Juventud y se dictan otras disposiciones”.

**Ley 1622 de 2013.** “Por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones”.

**Ley 1885 de 2018.** “Por la cual se modifica la Ley Estatutaria número 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones”.

## 4.4. Otras normatividades

**Decreto número 2365 de 2019.** El Presidente de la República, Iván Duque Márquez, fijó los lineamientos para que las entidades públicas vinculen a sus plantas a jóvenes entre 18 y 28 años que no acrediten experiencia, de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’, en su artículo 195.

**Decreto número 688 de 2021.** Por el cual se adiciona la Sección 10 al Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo y se crea el apoyo para la generación de empleo para jóvenes dentro de la Estrategia Sacúdete.

**Documento Conpes 2021. Pacto Colombia con las juventudes: Estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud.** Documento elaborado por el Gobierno nacional en colaboración armónica con las juventudes atendiendo a su problemáticas y necesidades en el marco del diseño de políticas y acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida y el ejercicio de los derechos de las juventudes en Colombia.

**Resolución número 9261 del 31 de agosto de 2021.** Por la cual se establece nueva fecha para las elecciones de los Consejos Municipales y Locales de Juventud y se fija el calendario electoral.

## 5. Impacto fiscal

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente. Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que, no obstante lo anterior, tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las

corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

## 6. Circunstancias o eventos que podrían generar conflictos de interés

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1° antes mencionado, se encuentran:

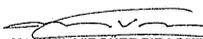
a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas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

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión; y

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

De los Honorables Congresistas,

  
ANA PAOLA ASUDE C. GARCÍA  
Senadora de la República  
Partido Político MIRA

  
MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

  
IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Político MIRA

  
CARLOS EDUARDO BUEVARA VILLABÓN  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
CONGRESO GENERAL

El día 29 de julio del año 2025  
Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley  Ato Legislativo  
N.º 023 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito por:  
#5 Ana Paola Asude

SECRETARÍA GENERAL

# PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

## PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 088 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, se crea la unidad de servicios generales de ambas cámaras legislativas y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., julio de 2025

Señor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

**Referencia: Radicación proyecto de ley**

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

Atentamente,



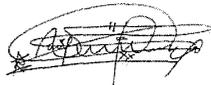
MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Pacto Histórico



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



ROBERT DAZA GUEVARA  
Senador de la República  
Pacto Histórico



JAIME RAUL SALAMANCA TORRES  
Representante a la Cámara por Boyacá  
Partido Verde



FERNEY SILVA IDROBO  
Senado del Pacto Histórico

### PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 088 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, se crea la unidad de servicios generales de ambas cámaras legislativas y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

#### CAPÍTULO I

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 368 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 368. Estructura y organización básica.** La estructura y organización básica estará conformada:

1. Mesa Directiva:

1.1 Presidencia

1.1.1 Oficina de información y prensa

1.1.2 Oficina de protocolo

1.2 Primera vicepresidencia

1.3 Segunda vicepresidencia

2. Secretaría General:

2.1 Subsecretaría general

2.2 Sección de leyes

2.3 Sección de relatoría

2.4 Sección de grabación

2.5 Unidad de Gaceta del Congreso

2.6 Comisiones constitucionales, legales y especiales

3. Dirección General Administrativa:

3.1 División jurídica

3.2 División de planeación y sistemas

3.3 División de recursos humanos

3.3.1 Sección de registro y control

3.3.2 Sección de selección y capacitación

3.3.3 Sección de bienestar y urgencia médica

3.4 División financiera y presupuesto

3.4.1 Sección de contabilidad

3.4.2 Sección de pagaduría

3.4.3 Sección de presupuesto

3.5 División de bienes y servicios

3.5.1 Unidad de correspondencia

3.5.2 Unidad de archivo administrativo

3.5.3 Unidad de fotocopiado

3.5.4 Sección de suministros

3.5.5 Unidad de almacén.

3.5.6. **Unidad de servicios generales.**

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 369. Planta de personal.** La planta de personal será la siguiente: (...)

(...)

3.5.6. **Unidad de servicios generales.**

N.º de cargos	Denominación del cargo
Grado	
1	<b>Jefe de unidad 07</b>
1	<b>Auxiliar administrativo 04</b>
3	<b>Operador de equipo 03</b>

1 Jefe de unidad 07

1 Auxiliar administrativo 04

3 Operador de equipo 03 **Artículo 3º.**

Modifíquese el artículo 390 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

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

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

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

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

**Artículo 4º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

**Artículo 5º. Derogatorias.** La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias.

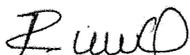
Atentamente,



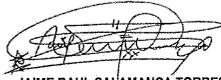
MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Pacto Histórico



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



ROBERT DAZA GUEVARA  
Senador de la República  
Pacto Histórico



JAIME RAUL SALAMANCA TORRES  
Representante a la Cámara por Boyacá  
Partido Verde



FERNEY SILVA IDROBO  
Senado del Pacto Histórico

## PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 088 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, se crea la unidad de servicios generales de ambas cámaras legislativas y se dictan otras disposiciones.*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

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

7. Conflicto de intereses.

8. Referencias.

### 1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

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

### 2. PROBLEMA A RESOLVER

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

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

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

### 3. CÓMO SE RESUELVE EL PROBLEMA

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

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

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

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

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

**4. ANTECEDENTES**

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

Debe tenerse en cuenta que, conforme a las cifras presentadas por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, Colombia actualmente cuenta con un total de 1.324.866 servidoras y servidores públicos en todas las entidades públicas, de las cuales 378.338 son personal uniformado de la Policía y las Fuerzas Armadas, 333.633 son parte del magisterio, que equivalen al 54% de las servidoras y servidores públicos de Colombia. La Rama Ejecutiva, tomando solamente a las entidades del orden nacional, cuentan con 172.724 servidoras y servidores públicos y las del orden territorial con 285.267. Por su parte, la Rama Judicial cuenta con 60.696 y la Rama Legislativa con 3.277<sup>1</sup>.



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

Por otro lado, como se señaló antes, entre los años 2018 y 2024 se han suscrito 8 órdenes de compra con diferentes empresas para prestar los servicios de

aseo de todos los espacios físicos tanto del Capitolio Nacional como del edificio nuevo del Congreso de la República, a prestar los servicios de cafetería y atención durante las sesiones de las comisiones constitucionales permanentes, las sesiones plenarias y conjuntas de ambas cámaras.

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

Perfil del operario	Número de personas requeridas	Personas requeridas en Senado de la República	Personas requeridas en Cámara de Representantes
Operario de aseo y cafetería	158	83	75
Coordinador de tiempo completo	4	2	2
Operario de mantenimiento capacitado para trabajo en alturas	4	2	2
Operario de mantenimiento	5	4	1
<b>TOTAL</b>	<b>171</b>	<b>91</b>	<b>80</b>

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

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

**5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

**5.1 Los procesos de formalización laboral.**

Para el Ministerio de Trabajo la Formalización Laboral es el establecimiento de un marco para el desarrollo y ejecución derivadas de las relaciones subordinadas y de prestación de servicios, las cuales son acordes con el ordenamiento jurídico vigente y que se determinan a través del número de personas que se encuentran vinculadas al Sistema de Seguridad Social Integral, entendido como la afiliación a salud, pensión y riesgos laborales.

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

*“[...] si se considera la participación de las mujeres sobre el total de cada sector, existe una marcada participación de las mujeres en sectores como Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios (68%), Alojamiento y servicios de comida (67%), Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana (64%), Actividades financieras y de seguros (59%) y Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos (54%), sectores en los*

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

que hay gran cantidad de ocupaciones con mayores niveles de cualificación e incluso de formalización en comparación con algunos de los sectores en los que predominan los hombres, tales como Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, Transporte y almacenamiento, Construcción y Comercio y reparación de vehículos, lo que, junto a la salida de gran número de mujeres del mercado laboral informal hacia las labores de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados durante la crisis por la Covid- 19, explicaría el comportamiento del indicador de informalidad por sexo que evidencia mayores porcentajes para hombres.

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

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

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

“Artículo 2°. Condiciones y requisitos de los acuerdos de formalización laboral. Las condiciones y requisitos para la realización de los acuerdos de formalización laboral son: [...]

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

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

Los acuerdos de formalización están bajo la vigilancia el Ministerio del Trabajo para que, de conforme a la voluntad de las partes o por el impulso del mismo de los directores territoriales del ministerio, estos tengan una vocación de

permanencia y materialidad, a la cual se debe llegar a través de acciones que puedan ser medibles, en razón a los compromisos que se adopten y se ejecuten para lograr la formalización de cargos informales que estén desempeñando labores misionales o de apoyo permanentes en las empresas.

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

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

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

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

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

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

Parágrafo. En el caso de las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), enunciadas en el artículo 3° de la Ley 1258 de 2008, actividad permanente será cualquiera que esta desarrolle”. (Subrayado propio).

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

En el sector público, a través del Decreto número 1376 de 2014, se dictaron los primeros lineamientos dirigidos a entidades públicas, en este caso Empresas Sociales del Estado, para la formalización laboral en dichas entidades e instituciones de salud de carácter público, con la finalidad de que se pudieran crear plantas temporales para regularizar la situación de las y los trabajadores vinculados a través de formas legales, pero precarias, como los contratos

<sup>2</sup> Congreso de la República. Proyecto de Ley número 166 de 2023 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 192 de 2023 Cámara, y Proyecto de Ley número 256 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el Trabajo Decente y Digno en Colombia.

de prestación de servicios, cuando las actividades que desarrollan son misionales o con vocación de permanencia y se hace evidente la necesidad de ampliar la planta de personal, acudiendo a las diferentes formas de vinculación que ofrece en dicho caso la Ley 909 de 2004.

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

## 5.2. La formalización laboral como meta en todas las ramas del Poder Público

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

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

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

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

*También es importante destacar que este proceso es de doble vía, pues beneficia tanto al talento humano como a las entidades. Por una parte, les permite a las entidades realizar sus labores*

*misionales y permanentes a través de sus servidoras y servidores públicos, sin depender de contratos, lo que se ve reflejado en una mejor prestación del servicio para los colombianos y colombianas. Por otra parte, al ser formalizadas las funciones que anteriormente se contrataban por prestación de servicios, el talento humano cuenta con todas las prestaciones de Ley establecidas para un contrato laboral como salud, pensión, vacaciones, etc...”<sup>3</sup>.*

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

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

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

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

*“Se propenderá por los derechos de los servidores públicos, fortaleciendo la política de empleo público e incentivando la carrera administrativa con criterios meritocráticos. Se avanzará en la formalización del empleo público a través de la*

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

<sup>4</sup> Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública. *Circular Conjunta número 100-005*. 29 de diciembre de 2022.

*provisión de los cargos de planta y la creación de plantas temporales*"<sup>5</sup>.

Si bien, la apuesta en las bases del Plan Nacional de Desarrollo se plantea desde la meritocracia en los empleos públicos, esta situación no puede ser ajena en proteger desde las otras vinculaciones laborales con el Estado que son legítimas, pero precarias, pues las actividades que de forma recurrente prestan las y los trabajadores de servicios generales, aseo y cafetería en las instalaciones que le pertenecen al Congreso de la República, también son objeto de protección.

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

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

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

En este caso, la citada circular de Función Pública y Colombia Compra Eficiente, reitera los

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

<sup>6</sup> Departamento Administrativo de la Función Pública y Colombia Compra Eficiente. *Circular Conjunta número 01*. 5 de enero de 2023.

aspectos que deben tenerse en cuenta en relación la procedencia de la celebración de los contratos de prestación servicios, señalando.

*“Los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión podrán ser suscritos tanto con personas naturales como con personas jurídicas, siempre que la Entidad Estatal justifique en los estudios previos que las actividades que buscan encomendarse a aquellas no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. Esto puede suceder en varios eventos, como, por ejemplo: i) que, efectivamente, no exista el personal de planta para encargarse de dichas labores; ii) que exista el personal de planta, pero que está sobrecargado de trabajo, requiriéndose, por tanto, un apoyo externo; o iii) que haya personal de planta, pero no tenga la experticia o conocimiento especializado en la materia y que, por esta razón, sea necesario contratar los servicios de quien posea conocimiento y experiencia en el tema”*<sup>7</sup>.

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

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

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

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

*“Es sabido que la Ley 5ª de 1992 cuenta con el rango de orgánica de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución, sin embargo lo referente al régimen de administración de la corporación, que se encuentra incluido en la misma ley debe ser tramitado por ley ordinaria, por lo que se planteaba la incógnita de cómo debía tramitarse una reforma a la administración del Congreso; al*

<sup>7</sup> *Ibidem*.

respecto la Corte considero en la sentencia C-025 de 1997 lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

asignación constitucional que en forma exclusiva y excluyente se haga de la referida función a determinada autoridad”<sup>8</sup>

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

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

Conclusión obligada de lo anterior, una vez revisado el estudio de la UATL, otros trámites legislativos con identidad de materia y la jurisprudencia, es que una eventual modificación de la Ley 5ª de 1992 que tenga como objeto modificación al régimen administrativo de la corporación legislativa, sin importar el modelo adoptado, tiene tipología de ley ordinaria”<sup>9</sup>.

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

## 6. MARCO NORMATIVO

La Constitución Política en su artículo 53 señala dentro de los principios que componen el estatuto del trabajo, la primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, en este caso, la exposición

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

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

como tal se ha enfocado a los aspectos relacionados con la necesidad de vincular directamente a las y los trabajadores que son enviados en misión para las labores permanentes de aseo, cafetería, mantenimiento y servicios generales en las diferentes dependencias y edificaciones que componen el Congreso de la República, basado necesariamente en que la formalización no solo implica un ingreso a la planta de personal, sino también regularizar una vinculación directa con el Congreso de la República.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*“existiendo objetivamente la relación de trabajo, esta se presume amparada por el contrato de trabajo, máxime cuando se trata de empresas comerciales o industriales con ánimo de lucro en las mismas condiciones de los particulares, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 4° del D. 2127 de 1945, como quiera que en la actualidad el Sistema de Seguridad Social Integral no está exclusivamente a cargo del estado ni del Instituto de Seguros Sociales, sino que también está siendo prestado por particulares o mejor por empresas privadas. En consecuencia la entidad pública que ejecuta actividades de*

*gestión, cuando contrata personas para cumplir con actividades propias del giro u objeto social comercial, debe estar a lo dispuesto en las normas pertinentes sobre la vinculación de los trabajadores, mediante contratos de trabajo, como quiera que la excepción para ejecutar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento, puede la administración pública vincular personas con conocimientos especializados, cuando la planta es insuficiente mediante la aplicación de las normas previstas en la Ley 80 de 1993, esto es con contratos de prestación de servicios, pues de acuerdo con el artículo 6° del Decreto número 3130 las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, están sometidas a las reglas del derecho privado, lo que significa que no puede aplicarse en forma general como hizo el ad-quem, la excepción establecida por el legislador para casos muy especiales y concretos”.*

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

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

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

*En síntesis, una de las condiciones que permite diferenciar un contrato laboral de un contrato de prestación de servicios es el ejercicio de la labor contratada, pues sólo si no hace parte de las funciones propias de la entidad, o haciendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieran conocimientos especializados, pueden celebrarse contratos de prestación de servicios. De lo contrario, la administración debe recurrir a la ampliación de la planta de personal para celebrar*

*contratos laborales”.* (Subrayado propio. Sentencia C- 614 de 2009, Corte Constitucional).

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

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

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

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

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

Por tanto, la jurisprudencia de esta Corte ha afirmado categóricamente que la protección del derecho al trabajo y la relación laboral, la especial protección de la vinculación laboral con el Estado y los derechos de los servidores públicos, así como la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre la forma, obliga tanto a los particulares o empleadores del sector privado, como a todas las autoridades públicas o empleadores del sector público, a respetar las prohibiciones legales dirigidas a impedir que los contratos estatales de prestación de servicios sean utilizadas como formas de intermediación laboral, de deslaborización, o de tercerización como regla general, de manera

que deben ser obligados a responder jurídica y socialmente por la burla de la relación laboral. A este respecto, ha mencionado que corresponde tanto a los jueces, pero también a los empleadores, como a los órganos de control y a los entes del sector público como el Ministerio de la Protección Social y la Superintendencia de Economía Solidaria, velar por la efectividad de las normas que protegen los derechos laborales de los trabajadores, de manera que se garantice la protección de la relación laboral y se evite la burla de los derechos derivados de la misma.

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

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

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

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

## 7. CONFLICTOS DE INTERÉS

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

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

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

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

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

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

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en

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

su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

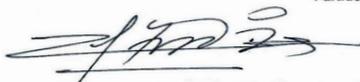
Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que se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

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

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

  
ROBERT DAZA GUEVARA  
Senador de la República  
Pacto Histórico

  
JAIME RAUL SALAMANCA TORRES  
Representante a la Cámara por Boyacá  
Partido Verde

  
FERNEY SILVA IDROBO  
Senado del Pacto Histórico

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

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

SECRETARIO GENERAL stamp with handwritten date 29 de Julio del año 2025, project number 088, and signature of María Fernanda Carrascal y otros.

8. REFERENCIAS

- 1. Departamento Administrativo de la Función Pública. Abecé del plan de formalización laboral para la administración pública en equidad. Febrero de 2023.
2. Congreso de la República. Proyecto de Ley número 166 de 2023 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 192 de 2023 Cámara, y Proyecto de Ley número 256 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el Trabajo Decente y Digno en Colombia.
3. Departamento Administrativo de la Función Pública. Abecé del plan de formalización laboral para la administración pública en equidad. Febrero de 2023.
4. Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública. Circular Conjunta número 100-005. 29 de diciembre de 2022.
5. Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND 2022-2026) Colombia, Potencia Mundial de la Vida. 2022. Mayo de 2023.
6. Departamento Administrativo de la Función Pública y Colombia Compra Eficiente. Circular Conjunta número 01. 5 de enero de 2023.
7. Oficina de Asistencia Técnica Legislativa. Régimen de administración de los Congresos. 12 de julio de 2004.
8. Oficina de Asistencia Técnica Legislativa. Concepto UATL-3.16.1-37-055. 26 de noviembre de 2024.
9. Consejo de Estado. Sentencia de Unificación Jurisprudencial. Sección Segunda. Radicado 05001233300020130114301 (1317-2016). 9 de septiembre de 2021.

CONTENIDO

Gaceta número 1321 - miércoles, 6 de agosto de 2025
CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA
Proyecto de Ley Estatutaria número 083 de 2025 Cámara, por medio de la cual se fortalecen los Consejos de Juventud, se modifica la Ley Estatutaria número 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones..... 1
PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA
Proyecto de ley orgánica número 088 de 2025 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 5ª de 1992, se crea la unidad de servicios generales de ambas cámaras legislativas y se dictan otras disposiciones..... 10