



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° 1435

Bogotá, D. C., viernes, 15 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 23 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

PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2025
CÁMARA

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

Bogotá, D. C., 30 de julio de 2025.

Honorable Presidente de la Cámara de Representantes.

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Secretario General de la Cámara de Representantes.

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Ciudad.

Asunto: Radicación proyecto de ley.

Respetada Mesa Directiva,

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

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

De los honorables Congresistas,

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

WILMER YAIR CASTELLANOS
HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Boyacá
Partido Alianza Verde
wilmer.castellanos@camara.gov.co
Of. 325-326

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

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONTENIDO

- Objetivo del Proyecto
- Trámite de la Iniciativa
- Justificación del Proyecto
- Impacto Fiscal
- Conflicto de Intereses
- Articulado del Proyecto de Ley
- Referencias

1. Objetivo del Proyecto.

El proyecto de ley tiene como objetivo principal dignificar el empleo público y la prestación del servicio para el contratista persona natural, a través del reconocimiento del derecho a un incremento anual y proporcional del valor del contrato de prestación del servicio conforme a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el DANE reajustado anualmente,

cuando se haya hecho uso de la prórroga automática del contrato. El ajuste en el valor del contrato tendrá en cuenta criterios de costo de vida, valores actuales y el contexto de una economía inflacionaria.

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

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

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

2. Trámite de la Iniciativa.

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

1. Proyecto de Ley número 090 de 2017.
2. Proyecto de Ley número 154 de 2020.
3. Proyecto de Ley número 113 de 2022.
4. Proyecto de Ley número 166 de 2022.

5. Proyecto de Ley número 178 de 2022.
6. Proyecto de Ley número 173 de 2023.
7. Proyecto de Ley número 449 de 2024.

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

3. Justificación

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

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

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

El trabajo como valor social dignifica al ser humano y es lo que ha permitido que las sociedades evolucionen, por tales razones, es protegido por el ordenamiento jurídico en todas sus modalidades, sin reparar en denominación que haya adoptado la relación jurídica que la encuadre desde el punto de vista formal, es decir, sin considerar relevante la forma o tipología contractual con la que la persona se encuentre vinculada con el Estado.¹ *“El calificativo de dignas que se da a las condiciones de trabajo, debe entenderse como derivado de la dignidad propia del ser humano. y si éste, en el plano jurídico, es igual a todos sus semejantes, no tiene sentido el que en abstracto las condiciones del trabajo, en particular su retribución, sean diferentes. Ello implicaría que la dignidad misma fuera mensurable, al punto de afirmar que unas personas tienen más dignidad que otras. Pretensión inaceptable a la luz de las leyes que nos rigen”.*

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

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

prestación de servicios se encuentra protegida por los artículos 29 y 53 superiores, de modo que, el máximo intérprete de la Constitución Política ha realizado un ejercicio hermenéutico de dichas disposiciones para garantizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y para permitirle a los contratistas ejercer sus funciones conforme principios mínimos que rigen las relaciones laborales.

El artículo 53 de la Constitución Política establece:

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

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

Se requiere entonces una reglamentación que limite el uso inadecuado de los contratos de prestación de servicios por parte de entidades estatales, para que dichos contratos se den únicamente bajo los parámetros para los que fueron creados y no para disfrazar verdaderas relaciones laborales. Si se tiene en cuenta que, en buena medida, el abuso de este tipo de contratos, proviene de su inadecuada reglamentación y aplicación en la Ley 80 de 1993 y en la Ley 1150 de 2007.

En ese sentido resulta fundamental la creación o ampliación de vías legales para proteger a estas personas, en cuanto a sus derechos laborales con una solución efectiva y concreta consistente en una reglamentación especial, con el objetivo de proteger el trabajo como actividad humana, independiente de la forma de vinculación con el Estado.

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

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

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

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

Las entidades públicas utilizan de manera inadecuada el contrato legal de prestación de servicios para evadir las responsabilidades que conlleva una verdadera relación laboral, abusando de la temporalidad en este tipo de contratos, toda vez que, dichos contratos se encuentran diseñados para tener una duración por el término estrictamente indispensable, sin embargo, no se cumple dicha

característica, si se tiene en cuenta que existen casos en los que los contratistas han permanecido en la misma entidad y ejerciendo las mismas funciones durante cinco (5), diez (10) años o incluso más sin causarse o percibir aumento alguno sobre el valor del contrato de prestación de servicios.

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

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

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

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

³*La Constitución exige en el artículo 53 la proporcionalidad de la remuneración, cuyo nivel no puede ser ajeno al tipo de labor ejecutada, ni al tiempo que a ella se dedica, ni tampoco al contenido y calidad provenientes del esfuerzo y la preparación del trabajador. De nada sirve la previsión teórica de una remuneración proporcional si ésta no es recibida oportunamente por el trabajador, no sólo considerando*

sus necesidades personales y familiares - normalmente atendidas con base exclusiva en el salario-, sino a partir del carácter conmutativo del vínculo jurídico creado. No puede olvidarse que, ya aportado por el trabajador el esfuerzo físico o mental que el trabajo implica, el de la retribución económica es un derecho adquirido por el sólo hecho de haberse cumplido la labor encomendada, lo que genera correlativamente la obligación del patrono, quien ya se ha beneficiado del servicio.

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

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

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

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

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

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

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

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

La Honorable Corte Constitucional ha sido enfática en reiterar que:

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

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

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

⁷“El trabajo, según la Carta, merece protección en todas sus modalidades y es digno, como lo es la persona humana que lo presta, con absoluta independencia del tipo de labor que se adelante, desde la más humilde hasta la de mayor rango. Todo trabajo, por el hecho de prestarse, genera como consecuencia el derecho de quien lo ejecuta a una adecuada y oportuna remuneración, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, y no susceptible de ser negada o injustificadamente reducida ni indefinidamente aplazada, por causa exclusiva del nivel jerárquico del empleado o de la clase de tarea que se le encomienda, ya sea manual o intelectual, de dirección y confianza o puramente subalterna, de medios o de resultado, permanente o transitoria. Las condiciones dignas y justas de la relación laboral se aplican, por imperativo mandato constitucional, a todas las formas y expresiones del trabajo, y entre ellas, la oportunidad en la cancelación de los salarios y prestaciones desempeña el mismo papel. El artículo 13 de la Constitución, no sólo proscribire toda forma de discriminación por causas tan accidentales e irrelevantes como el tipo de labor que se desempeñe, sino que ordena al Estado, en busca de la igualdad real y efectiva, adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados y proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica -entre otros motivos-, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, sancionando los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”. (Subrayado fuera del texto original).

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

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

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

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

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

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

Si bien es cierto que la fijación del valor del contrato de prestación de servicios depende de la voluntad de la entidad contratante, esta no puede continuar estando sujeta a consideraciones caprichosas que desconozcan la especial protección constitucional que merecen los contratistas.

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

La Honorable Corte Constitucional en el año 2009 por medio de Sentencia C-414/09 estableció la regla según la cual, las entidades contratantes podrán acudir a la tipología del contrato de prestación de servicios

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

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

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

Desconocer el incremento o reajuste del valor del contrato de prestación de servicio en la administración pública atenta de manera flagrante en contra del derecho al mínimo vital, impidiendo que los contratistas accedan plenamente a una digna subsistencia y la de su familia. En esas circunstancias, el reconocimiento del incremento o reajuste del valor del contrato de prestación de servicios contrato de prestación de servicios se convierte en un presupuesto esencial para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales o en una precondition indispensable para el ejercicio efectivo de los derechos y libertades constitucionales. La ausencia de incremento de remuneración del contratista afecta directamente su condición humana la parte su dignidad, su igualdad, su estabilidad emocional y económica, así como la de sus familias. Teniendo en cuenta dichas circunstancias se requiere una remuneración que permita entre otras, proporcionar un buen nivel de vida a los trabajadores contratistas y a sus familias. Por ejemplo, si se remunera adecuadamente y proporcionalmente, se podrán asumir los gastos propios de un contratista, de suerte que pueda tener una remuneración final digna y con ella un ahorro adicional.

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

En la historia de la contratación pública de prestación de servicios se ha aplicado de manera

abusiva de dicha figura constitucionalmente válidas y se ha venido considerando como normal una práctica ilegal de la norma constitucional, al respecto la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-614/09 señaló:

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

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

“10 Si bien, ambas formas contractuales presentan características, finalidades y objetos diversos y autónomos, cuando el contratista de una prestación de servicios al ejecutar el objeto contractual acordado lo hace en las condiciones propias y esenciales de una relación laboral, se produce una desfiguración en la estructura de las mismas, con consecuencias jurídicas dentro del ordenamiento jurídico, con abuso en las formas jurídicas contractuales, amenazando los derechos y garantías laborales que puedan deducirse de esa relación, así como la vigencia de principios constitucionales.” (Subrayado fuera del texto original).

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

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

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

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

La honorable Corte Constitucional en Sentencia de Constitucionalidad C-171/12 reconoció la protección del derecho al trabajo en todas sus modalidades:

¹¹*La jurisprudencia de esta Corte ha protegido en innumerables oportunidades el derecho al trabajo en sus distintas modalidades, reiterando la amplia garantía y el reconocimiento que le ofrece el marco de la Carta Política de 1991. En este sentido, ha reconocido que (i) este derecho implica no solo la defensa de los trabajadores dependientes sino de los independientes; (ii) que es un mecanismo no solo para asegurar el mínimo vital, la calidad de vida digna de los trabajadores, sino que constituye un requisito esencial para la concreción de la libertad, la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad; (iii) que se dirige a proteger tanto los derechos mínimos e irrenunciables de los trabajadores particulares –arts. 53 y 54 C.P., los trabajadores al servicio del Estado –artículos 122 a 125 C.P., como también a la empresa y al empresario –artículos 333-; (iv) que la Constitución protege todas las modalidades de empleo lícito; y (v) que la regulación de las distintas modalidades de trabajo y la forma de hacerlos efectivos le corresponde al Legislador, quien goza de un amplio margen para ello, dentro del marco y parámetros fijados por la Constitución Política, de manera que en todo caso debe respetar las garantías mínimas y los derechos irrenunciables de los trabajadores. Al proteger las distintas modalidades de trabajo la jurisprudencia constitucional le ha reconocido una mayor protección constitucional de carácter general al empleo derivado del vínculo laboral tanto con los particulares como con el Estado, protección que se evidencia en numerosas disposiciones superiores, como los artículos 25, 26, 39, 40 números 7, 48 y 49, 53 y 54, 55 y 56, 60, 64, los artículos 122 y 125, y los artículos 215, 334 y 336 de la Carta Política, protección que genera un menor margen de libertad configurativa para el Legislador, en cuanto debe respetar condiciones laborales mínimas, así como la garantía de unas condiciones mínimas del contrato de trabajo con el fin de evitar los posibles abusos de poder y garantizar la efectividad de la dignidad y de la justicia. Así, la jurisprudencia de esta Corte ha entendido que la regulación por parte del Legislador debe en todo caso respetar los derechos mínimos y básicos de los trabajadores, y por tanto “no tiene autonomía para confundir las relaciones de trabajo o para ocultar la realidad de los vínculos laborales. (Subrayado fuera del texto original).*

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

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

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

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

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

El contrato de prestación de servicios para la provisión de cargos públicos en es legal, sin embargo, es mal utilizado por muchas entidades estatales que abusan del uso de este tipo de contratos, vulnerando de manera sistemática y reiterada multiplicidad de derechos laborales de contratistas. Por tales razones, se quiere avanzar en esta iniciativa que impida que el Estado de ahora en adelante pueda usar este argumento o pretexto para continuar evadiendo sus responsabilidades como empleador y consecuencia vulnerando derechos laborales de miles de contratistas.

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

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

En consideración a lo expuesto, los argumentos, presupuestales, financieros o de sustentabilidad fiscal no serán suficientes para justificar el incumplimiento salarial o el reconocimiento de un ajuste e incremento del valor del contrato de prestación de servicios. La lucha contra la abolición de esta forma de provisión de cargos para el Estado no ha tenido resultados, razón por la que se pretende superar las brechas para acceder a una prestación económica justa, razonable y proporcional a la calidad y cantidad del trabajo.

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

El artículo 3º de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, señala que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, para lo cual se requiere proporcionar condiciones económicas y dignas del contrato de prestación de servicios, para tal efecto se necesita reconocer y pagar un ajuste del valor de contrato de prestación de servicios para lograr la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines, es decir, para obtener de la administración pública los mejores resultados posibles.

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

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

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

Los trabajadores que se vinculan laboralmente por medio de contrato de trabajo y los contratistas que se vinculan con el Estado por medio de Contrato de Prestación de Servicios, son dos categorías jurídicas diferente, por tanto, el legislador ha dado un trato diferenciado a esta última categoría negando y desconociendo cualquier tipo de incremento so pretexto de que el contrato de prestación de servicios no comporta una relación laboral por lo que no se le puede dar el trato de un trabajador con contrato laboral a un contratista.

El trato diferenciado del contrato de prestación de servicios y del contrato laboral con el que se niega el incremento del valor del contrato se encuentra prohibido por la Constitución Política, toda vez que, no es un argumento suficiente avalado por la Carta Magna para desconocer el derecho a una remuneración vital, móvil y proporcional a la calidad y cantidad del trabajo que se ejecuta en el sector público, es decir, que por encontrarse dichas relaciones jurídicas gobernadas por normas de naturaleza jurídica y por tanto regidos por normas diferentes, esto es, el Código Sustantivo del Trabajo y la Ley 80 de 1993, no es un argumento suficiente avalado por la Carta Magna para desconocer el derecho a un ajuste y aumento en el valor del contrato de prestación de servicios.

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

En conclusión, los trabajadores en Colombia vinculados por contratos administrativos de prestación de servicios, se encuentran desprovistos de cualquier protección jurídica en razón a la supuesta autonomía con la que cuentan para el desarrollo de sus objetos contractuales. Teniendo en cuenta los fracasos de los intentos por proteger los derechos laborales de los contratistas, se torna necesaria la creación de la normatividad que defina los vacíos jurídicos y la ausencia de una normatividad en la cual se defina la realidad de este tipo de contratos. La actual regulación del contrato de prestación de servicios tal como se encuentra concebida, precariza las condiciones económicas del contrato para ejecutar su objeto, de manera que la única vía para hacer valer las garantías laborales es presentar una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho cuya pretensión sea el reconocimiento de la figura jurídica de “contrato realidad” dado el inmenso vacío jurídico que existe al respecto, quedando el sin sabor del número de casos que no son demandados por el temor de no volver a ser contratados por entidades estatales. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional y los

principios del Derecho Laboral se debe por medio de ley proteger exactamente a quienes lo necesitan, es decir, a los que trabajan en situación de debilidad económica y social.

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

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

La organización Internacional del Trabajo (OIT) denominó como “*formas atípicas de trabajo*” al conjunto de actividades laborales que no se encuentran plenamente amparadas por las garantías y derechos propios de la relación laboral estándar, sea este prestado en el sector público o privado. Estos derechos laborales reconocidos en instrumentos internacionales son derechos humanos que han sido integrados normativamente en la Constitución Política por lo que hacen parte del bloque de constitucionalidad, adquieren rango constitucional y deben ser desarrollados por vía de ley.

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

Frente a la solicitud de información presentada con Radicado número 202510002931, la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, en adelante la Agencia, ha elaborado de manera rigurosa un cuadro de Excel en donde se relaciona, el número de procesos desfavorables con discriminación por cada entidad, procesos activos con discriminación por cada entidad, el valor pagado de acuerdo con cada condena ejecutoriada. Este análisis incluye las condenas indexadas, y la relación condena pretensión de estos procesos. De acuerdo con

la respuesta emitida por la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado en Radicado número 202510002931 el 2025/03/27 respecto del número de condenas ejecutoriadas existentes en contra de la Nación en procesos contenciosos administrativos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho que pretendan el reconocimiento y declaración de la figura de “contrato realidad” discriminados por entidad. Como resultado la Agencia identificó dos mil doscientos setenta y cuatro (2.274) procesos finalizados con estas características, con un valor económico del proceso indexado que asciende a trescientos sesenta y cuatro mil setecientos veintinueve millones (\$364.729.000.000).

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

En cuanto a la solicitud de información sobre el valor que ha pagado y que adeuda el Estado por concepto de condenas impuestas en procesos contenciosos administrativos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de reconocimiento de “contrato realidad”, la Agencia identificó que el valor de los pagos corresponde a quinientos cincuenta y un (591) procesos de los dos mil doscientos setenta y cuatro (2.274) reportados como terminados con fallos desfavorables por sentencias ejecutoriadas. De acuerdo con la información aportada por la Agencia, se reportan MIL VEINTIOCHO (1028) procesos de diferentes entidades Estatales, sobre los cuales se han efectuado pagos que ascienden a treinta y seis mil ochocientos trescientos cuatro millones seiscientos cuarenta y seis pesos (\$ 36.008.314.646).

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

Procesos terminados con sentencias ejecutoriadas (Contrato Realidad)							
JURISDICCÓN ADMINISTRATIVA (NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO) EROGUI-28/02/2025							
Año	Nº de procesos desfavorables sentencia ejecutoriada	Valor económico indexado	Nº de procesos con valor de condena	Condena Indexada	Valor económico indexado (Procesos con valor de condena)	Mediana relación condena/pretensión	Relación Condena/Pretensión
2023	235	\$49.404.083.255	97	\$8.500.215.746	\$11.389.489.035	80%	40%
2022	231	\$45.269.912.157	110	\$8.206.918.234	\$15.879.128.389	76%	52%
2018	231	\$32.251.416.339	54	\$4.215.225.741	\$7.514.034.757	58%	56%
2024	225	\$35.724.876.368	98	\$4.636.218.501	\$8.633.072.276	81%	54%
2021	187	\$29.083.725.271	85	\$4.311.252.805	\$6.197.423.343	81%	70%
2019	166	\$21.680.612.329	39	\$3.184.341.283	\$6.254.825.115	75%	53%
2017	157	\$22.789.616.120	40	\$2.058.543.872	\$4.350.815.751	81%	47%
2014	151	\$26.954.649.705	37	\$2.778.833.686	\$3.846.368.828	92%	72%
2016	140	\$24.458.437.031	22	\$1.516.674.594	\$3.402.608.839	47%	45%
2025	137	\$23.167.418.434	99	\$3.582.206.387	\$6.250.929.727	80%	60%
2020	137	\$24.769.741.564	50	\$3.691.152.392	\$8.447.781.507	69%	43%
2013	94	\$6.843.515.456	8	\$632.184.701	\$690.916.369	81%	91%
2012	90	\$7.077.869.231	4	\$402.598.375	\$487.512.471	85%	87%
2025	39	\$3.943.688.149	15	\$1.127.046.755	\$1.829.592.588	81%	82%
2011	36	\$1.313.318.038	1	\$288.443.388	\$118.399.437	201%	201%
2010	3	\$448.688.572	0	\$0	\$0		
2008	1	\$0	0	\$0	\$0		

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹²Se entiende por incumplimiento prolongado o indefinido, aquel que se extiende por más de dos meses, con excepción de aquella remuneración

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

equivalente a un salario mínimo. Los argumentos económicos, presupuestales o financieros no justifican el incumplimiento salarial. Aun cuando se comprueben las anteriores hipótesis, no se entiende afectado el mínimo vital, cuando se demuestra que la persona posee otros ingresos o recursos con los cuales puede atender sus necesidades primarias vitales y las de su familia.

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

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

Conmutación de contratos civiles.

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

"El contrato oneroso es conmutativo, cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer a su vez".

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

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

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Ley 80 de 1993, cuando las Entidades públicas contraten bienes y servicios por medio del contrato Estatal, se puede dar un ajuste de los precios del contrato Estatal, siempre que configure una ruptura del equilibrio económico del contrato, la Ley 80 de 1993 prevé un reajuste de los precios y las tarifas que pueden variar en la vigencia y en la ejecución del contrato, por tal motivo se justifica implementar un marco normativo que prevea la necesidad de igual modo, de ajustar el valor económico del contrato de prestación de servicios

en su integridad. Esta manera de enmendar la ruptura del equilibrio económico es una forma en la que el Estado puede garantizar la conmutación del contrato, así como puede hacerlo con el contrato de prestación de servicios.

4. Impacto Fiscal

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

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

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

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

5. Conflicto de Intereses.

Teniendo en cuenta lo normado en el artículo 182 de la Constitución Política, artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 y artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 que regulan los conflictos de intereses del congresista en el trámite legislativo, manifiesto

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

que en la discusión y aprobación del proyecto no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de intereses, en razón a que el presente proyecto reconoce beneficios para todos los contratistas en Colombia, es decir, se trata de beneficios de carácter general. En ese sentido y con relación al presente proyecto de ley, en condición de congresista manifiesto que no me encuentro inmerso en algún conflicto de interés, en razón a que el presente proyecto de ley es de carácter general.

6. Articulado

Proyecto de ley Cámara

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

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

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

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

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

1. Una vez se han prestado los servicios de manera continua o discontinua por más de un año (1) por parte del contratista de prestación de servicios para la misma entidad y se ha prorrogado el contrato por el término inicialmente pactado, se causará el incremento de qué tratan los artículos 1° y 2° de la presente ley.

2. Para tal efecto, la entidad contratante encargada del incremento, deberá adoptar la tabla de honorarios como un referente para determinar el valor del reajuste económico del contrato de prestación de servicios, que deberá ser actualizada cada vigencia de conformidad con el incremento porcentual del IPC total certificado por el DANE el año inmediatamente anterior, más dos puntos porcentuales.

3. Para calcular y determinar el monto del incremento del contrato de prestación de servicios, cada entidad pública deberá expedir una tabla en la cual

se determinen los ingresos percibidos mensualmente por los servidores públicos de planta con respecto a los contratistas.

4. La entidad contratante encargada de efectuar el incremento, tendrá en cuenta los valores percibidos en el contrato anterior a la prórroga y la variación porcentual certificados por el DANE anualmente.

5. El Estado a través de las entidades y corporaciones públicas que contraten los servicios para el apoyo a la gestión, garantizarán los recursos para hacer efectivo el incremento en los términos de los artículos 1° y 2°, para lo cual, la oficina con funciones de planeación o contratación de la respectiva entidad deberán realizar la proyección económica del respectivo contrato, teniendo en cuenta las vigencias futuras que comprometen el presupuesto de la entidad.

Parágrafo 1°. Para definir el monto del valor del incremento del contrato de prestación de servicios de que trata el numeral 3 del presente artículo, los contratistas de prestación de servicios se tendrán en cuenta los incrementos a que tienen derecho el personal de planta o que tiene derechos de carrera administrativa.

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

Parágrafo 3°. Para determinar el monto del incremento, se tendrán en cuenta los ajustes a que tienen derecho los trabajadores vinculados por medio de contrato laboral y se tendrá como referencia el valor anual de dicha contratación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo. La respectiva entidad pública no podrá contratar los servicios de personas naturales por un término inferior a un año a efectos de no atentar contra la estabilidad económica del contratista.

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

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

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

7. Referencias

1. Respuesta derecho petición Agencia Nacional Defensa Jurídica del Estado. Radicado número 202520155430.
2. Corte Constitucional, Sentencia T-550/ 23, M. P. Cristina Pardo Schlesinger,
3. Corte Constitucional, Sentencia T-366-23, M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera.
4. Corte Constitucional, Sentencia C-307-23, M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.
5. Corte Constitucional, Sentencia C-171-12, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.
6. Corte Constitucional, Sentencia C-614/09, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chalbub.
7. Corte Constitucional, Sentencia T-651/08, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.
8. Corte Constitucional, Sentencia T-309/06, M.P Humberto Antonio Sierra Porto.
9. Corte Constitucional, Sentencia T-889/03, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.
10. Corte Constitucional, Sentencia T-824/00, M. P. Alejandro Martínez Caballero.
11. Corte Constitucional, Sentencia T-1075/00, M. P. Alejandro Martínez Caballero.
12. Corte Constitucional, Sentencia T-259/99, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.
13. Corte Constitucional, Sentencia T-523/98, M. P. Hernando Herrera Vergara.
14. Corte Constitucional, Sentencia T-081/97, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.
15. Sentencia 17001-23-31-000-2005-01032-01(0179-10) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejo de Estado. C.P Bertha Lucía Ramírez de Páez.
16. Sentencia 47001-23-31-000-2000-00147-01(1106-08) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejo de Estado. C.P Gerardo Arenas Monsalve. Santofimio Gamboa.
17. Sentencia de Unificación 50001-23-33-000-2014-00141-01(4594-17) Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado.
- 18.

19. Sentencia 50001-23-33-000-2013-01143-01(1317-2016) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejo de Estado. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.
20. Sentencia 85001-23-31-003-1998-00070-01(18836) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejo de Estado. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
21. S e n t e n c i a 66001233300020120003203(66479) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejo de Estado. C.P. María Adriana Marín.
22. S e n t e n c i a 05001233300020170020701(62422) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A, Consejo de Estado. C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.
23. S e n t e n c i a 25000234200020150067401(3827-2018) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejo de Estado. C.P. Gabriel Valbuena Hernández.
24. Sentencia 68001-23-33-000-2016-00304-01(4683-18) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejo de Estado. C.P. Carmelo Perdomo Cueter.
25. Juan Andrés Zapata Franco. (2018) *El contrato de prestación de servicios en entidades del estado como forma de precarización laboral y fuente de corrupción*. Recuperado de <https://ridum.umanizales.edu.co/handle/20.500.12746/7031>
26. Erika Magnolia Bernal Moreno, (2021) *El abuso del contrato de prestación de servicios en Colombia como una forma de huir del derecho del trabajo*. Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/81117/52881661.2021.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
27. Forero Campos, Johana Andrea. (2014) *Impacto sobre la calidad de vida del contratista por la utilización del contrato civil de prestación de servicios como contrato laboral*. Recuperado de <https://repositorio.usergioarboleda.edu.co/handle/11232/987>
28. Lozano Villegas. Germán. (2019) *El contrato estatal de prestación de servicios: de su generalizadamente espuria utilización a la constitucionalización de su régimen jurídico*. Recuperado de <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/9282d3bb-1293-41a6-86f6-181f8be3db17>
29. Laura Vélez Taborda. (2023) *Vulneración en contratos de prestación de servicios en las entidades estatales*. Recuperado de <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/server/api/core/bitstreams/231115db-8d3f-41e4-baa0-a146e724ec0f/content>
30. Erika Magnolia Bernal Moreno. (2021) *El abuso del contrato de prestación de servicios en Colombia como una forma de huir del derecho del trabajo*. Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/81117/52881661.2021.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
31. Orlando Cortés Briñez. (2022) *La relación laboral oculta en el contrato estatal de prestación de servicios*. Recuperado de <https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/9361a2f6-1e93-4870-8e29-4c54b97537fb/content>
32. Daniel Castrillón Arango (2022) Reflexiones acerca del contrato de prestación de servicios en la Administración pública colombiana y de su indebida utilización: ¿un problema sin solución? <https://appvlexcom.sibulgem.unilibre.edu.co/search/jurisdiction:CO/contrato+de+prestacion+de+servicios/vid/879198206>
33. Gavilánez Criollo. Ana Judith (2018) *El contrato de prestación de servicios ocasionales y el principio de estabilidad laboral en el sector público*. Recuperado de: <https://repositorio.uta.edu.ec/items/aa383504-f661-4a05-9139-a3aeb61b213c>
34. José Alejandro Sierra Caballero (2013) *El contrato de prestación de servicios como una forma de vulneración de la ley por parte de la administración*. Recuperado de <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/8cee7daf-fc59-4927-880d-828fba0127bf/content>
35. Nelson Fernando Cherrez Campo. (2021) *La vulneración de los derechos del trabajador mediante el uso indebido del contrato de prestación de servicios profesionales*. Recuperado de <http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/7843>
36. Santiago Andrés Salazar-Hernández. (2015) *Primacía de la realidad, en contratos de prestación de servicios y la corrección de sus perjuicios - aproximaciones paulatinas a la verdadera realidad en la jurisprudencia del Consejo de Estado*. Recuperado de <https://revistas.santototunia.edu.co/index.php/piuris/article/view/818>
37. Iván Gonzalo Ramírez Osorno (2017) *El contrato de prestación de servicios: maniobra estatal para desvirtuar una relación laboral*. Recuperado de https://bibliotecadigital.iue.edu.co/bitstream/20.500.12717/1540/1/iue_rep_pre_der_ram%C3%ADrez_2017_el_contrato.pdf
38. Ríos Bedoya Yineth Damelis (2022) *El derecho constitucional al trabajo y la estabilidad laboral reforzada en contratos de prestación de servicios*. Recuperado de <https://repositorio.unilibre.edu.co/handle/10901/26195>
39. Carmona Fúquenes. Katherine Jhoana. (2019) *Análisis de las vulneraciones del contrato de prestación de servicios en la gobernación de Caldas, alcaldía de Manizales y dirección territorial de salud de Caldas respecto de la vinculación legal o reglamentaria del año 2016-2018*. Recuperado de <https://ridum.umanizales.edu.co/xmlui/handle/20.500.12746/4402>

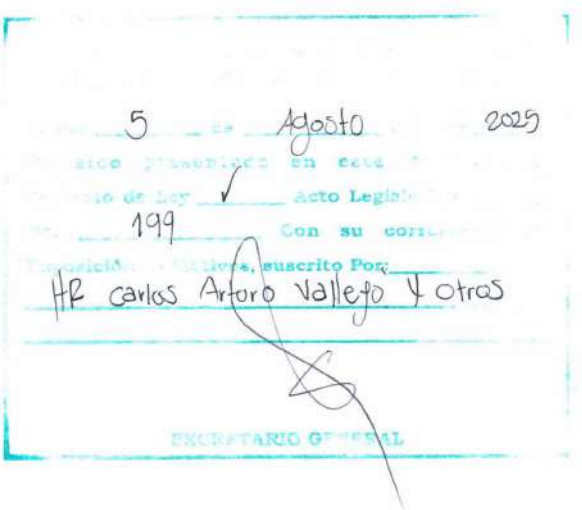
40. Rúales Eraso, Afranio Reinaldo (2023) *Contrato de prestación de servicios como herramienta de vulneración laboral en la Dirección de Sanidad Militar del Ejército Nacional -Establecimiento de Sanidad Militar BAS 23 Pasto en el año 2021*. Recuperado de: <http://repositorio.unicesmag.edu.co:8080/xmlui/handle/123456789/938>
41. Mendoza Serrano, Kelly Johanna. (2015) *Los contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente de las entidades estatales - análisis de 25 casos en las IPS de la ESE Imsalud del municipio de San Jase de Cúcuta*. Recuperado de <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/10064>
43. Aristizábal Rodríguez, Erick Fernando (2022) *Calidad de vida laboral en trabajadores de empresas públicas y privadas del departamento del Huila*. Recuperado de <https://repository.ucc.edu.co/items/6c78d86a-ebc8-48ac-b106-f9d00b96f477>
44. Rosalvina Otálora Cortés (2022) (*Vulneración de derechos en los contratos de prestación de servicios*. Recuperado de <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/23804/Vulneracion%20de%20los%20contratos%20de%20prestacion%20de%20servicios.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
45. Daniel Apaza Niño (2014) *El Contrato Administrativo de Prestación de Servicios (CAPS) visto desde los escenarios jurisprudenciales de la Corte Constitucional. Una interpretación Ficta de la Administración Pública*. Recuperado de <https://revistas.usb.edu.co/index.php/criterios/article/view/1873>
46. Faceta Jurídica (2014) *Contrato de prestación de servicios y contrato laboral*. Recuperado de <https://app-vlex-com.sibulgem.unilibre.edu.co/search/jurisdiction:CO/contrato+de+prestacion+de+servicios/vid/581796594>
47. Vega de Herrera, Mariela (2006) *El debate jurídico en torno al contrato de prestación de servicios*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/876/87601706.pdf>
48. Alejandro Gómez Velásquez (2019) *El contrato de prestación de servicios en el estatuto general de contratación de la administración pública: un tipo contractual de compleja celebración*. Recuperado de <https://app-vlexcom.sibulgem.unilibre.edu.co/search/jurisdiction:CO/contrato+de+prestacion+de+servicios/vid/844712954>
49. José Luis Benavides (2010) *Contrato de Prestación de Servicios; Dificil Delimitación Frente al Contrato Realidad*. Recuperado de <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/revderest25&div=5&id=&page=>
50. Rivera Guzmán, Marien Zoraida (2024) *Regulación del contrato de prestación de servicios*. Recuperado de <https://repository.universidadean.edu.co/items/c9d22267-aaaB-4448-9774-e9ede1825d51>
51. Rivera Galvis, Juan Sebastián (2015) *Relaciones de trabajo típicas y contrato de prestación de servicios celebrado con personas naturales en el marco de la doctrina de trabajo decente de la OIT*. Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.colhandle/unal/54720>
52. Jorge Mario Cruz Morales (2024) *El contrato de prestación de servicios frente al contrato laboral definido y su violación normativa*. Recuperado de <https://eds.p.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=3&sid=e57a29c2-d031-4c9b-841cf1f391a0e449%40redis&bdata=Jmxhbm9ZXMmc2I0ZT1IZHMTbGI2ZQ%3d%3d#AN=uIb.36890&db=cat08642a>
53. Posada Ríos, Manuela. (2023) *Desnaturalización del contrato de prestación de servicios en las entidades estatales: hacia el contrato realidad*. Recuperado de <https://repository.eafit.edu.co/items/1ef9961d-63a0-4032-8c61-6e8c68d7faf5>
54. Germán Enrique Gómez González (2008) *El contrato de prestación de servicios en la legislación contractual administrativa colombiana*. Recuperado de <https://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/3684/132213.pdf>
55. José Sanjuanelo Ortiz (2020) *Las consecuencias impositivas de la declaración judicial del vínculo realidad en el contrato de prestación de servicios*. Recuperado de <https://app-vlexcom.sibulgem.unilibre.edu.co/search/jurisdiction:CO/contrato+de+prestacion+de+servicios/vid/839612307>
56. Fierro Castro, José Agustín (2012) *¿El contrato de prestación de servicios genera relación laboral?* Recuperado de <https://intellectum.unisabana.edu.co/handle/10818/1675>
57. Mariela Vega de Herrera (2007) *El contrato estatal de prestación de servicios: su incidencia en la función pública*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/876/87601902.pdf>
58. Ceballos Granada, Jorge Andrés (2019) *Análisis del contrato prestación de servicios personales en el sector público en Colombia*. Recuperado de <https://repository.ucc.edu.co/entities/publication/6fbff33a-828a-4d3a-9d03-8a83065ab4b4>
59. Gorbaneff (2009) *Equilibrio económico y la contratación pública en Colombia*. <https://scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-86972009000100003&script=sciarttext>
60. Jairo Rodríguez Valderrama. *Función pública, empleo público y contrato de prestación de servicios en el Estado* Páginas: 667-679. Recuperado de: <https://app-vlexcom.sibulgem.unilibre.edu.co/search/jurisdiction:CO/contrato+de+prestacion+de+servicios/vid/905289745colombiano>
61. Bermúdez López, Xavier Eduardo. (2023) *La indebida aplicación del contrato de prestación de servicios profesionales como forma de constituir la simulación laboral y su afección a los derechos de los trabajadores en la legislación ecuatoriana*.

Recuperado de <https://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/13890>

62. Resolución número 100-004054 de 2020 (Superintendencia de Sociedades)
63. Ley 80 de 1993.
64. Ley 1150 de 2007.
65. Decreto número 1082 de 2015.
66. Ley 617 de 2000.
67. Ley 1474 de 2011.
68. Ley 1952 de 2019.
69. Decreto número 1068 de 2015
70. Decreto número 019 de 2012.
71. Decreto número 2209 de 1998.
72. Decreto número 1737 de 1998 modificado por el artículo 2° del Decreto número 2209 de 1998.
73. Decreto número 2785 de 2011, *por medio del cual se modifica Decreto número 1737 de 1998.*
74. Decreto número 26 de 1998.

Cordialmente,

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



PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se modifica la edad del consentimiento sexual para menores de edad, se protege la libertad sexual de niños, niñas y adolescentes en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la edad mínima en la que un menor de edad puede consentir relaciones sexuales, como estrategia de protección de niños niñas y adolescentes.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 208. Acceso carnal abusivo con menor de dieciséis años. El que acceda carnalmente a persona menor de dieciséis (16) años, incurrirá en prisión de doce (12) a veinte (20) años.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 209 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 209. Actos sexuales con menor de dieciséis años. El que realizare actos sexuales diversos del acceso carnal con persona menor de dieciséis (16) años o en su presencia, o la induzca a prácticas sexuales, incurrirá en prisión de nueve (9) a trece (13) años.

Artículo 4º. Modifíquese el numeral primero del artículo 216 de la Ley 599 de 2000, así:

Artículo 216. Circunstancias de agravación punitiva. Las penas para los delitos descritos en los artículos anteriores, se aumentarán de una tercera parte a la mitad, cuando la conducta:

1. Para los artículos 213 y 214, se realizare en persona menor de dieciocho (18) años, y para el artículo 213-A, se realizare con persona menor de dieciséis (16) años.

Artículo 6º. Jurisdicción indígena. Lo estipulado en el presente proyecto respetará los derechos, costumbres y tratamientos especiales que la legislación colombiana le otorga a las poblaciones indígenas.

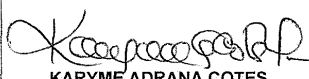
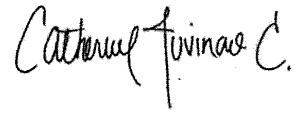
Artículo 7º. Promoción, prevención y sensibilización. Dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, el Gobierno nacional, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, o quien haga sus veces, diseñará una campaña de promoción, prevención y sensibilización sobre la iniciación temprana de la actividad sexual.

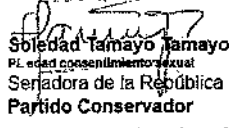
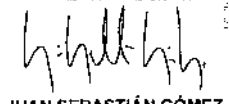
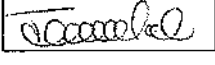
Parágrafo. La estrategia de la que habla el presente artículo se podrá articular con las que para fines similares posea o esté creando el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 8º. Tratamiento penal diferencial. Lo dispuesto en los artículos 208 y 209 no será aplicable cuando la diferencia de edad entre las partes no supere los dos (2) años, y exista igualdad de condiciones de madurez física y cognitiva entre adolescentes. Esta excepción no aplicará en casos de violencia, intimidación, engaño o autoridad.

Artículo 9º. Vigencia y derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables congresistas,

 KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ Representante a la Cámara	 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
--	---

 ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO Representante a la Cámara Departamento de Santander	 JUAN MANUEL CORTÉS DUEÑAS Representante a la Cámara Departamento de Santander
 Soledad Tamayo Tamayo PL. edad consentimiento sexual Senadora de la República Partido Conservador	 LORENA RÍOS CUÉLLAR Senadora de la república
 JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLES Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo	 JUAN DANIEL PEÑUELA Representante a la Cámara Departamento de Nariño
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INICIATIVAS LEGISLATIVAS.

El artículo 150 de la Constitución Política establece:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes (...)”.

Así mismo, el mismo texto constitucional consagra en su artículo 154 lo que sigue:

“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución (...)”. (Subrayado fuera de texto).

En el desarrollo legal, la Ley 5ª de 1992 estableció en su artículo 140, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, lo que a continuación se indica:

Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.
 2. El Gobierno nacional, a través de los Ministros del Despacho.
 3. La Corte Constitucional.
 4. El Consejo Superior de la Judicatura.
 5. La Corte Suprema de Justicia.
 6. El Consejo de Estado.
 7. El Consejo Nacional Electoral.
 8. El Procurador General de la Nación.
 9. El Contralor General de la República.
 10. El Fiscal General de la Nación.
 11. El Defensor del Pueblo.
- (Subrayado fuera de texto).

2. OBJETO DE LA INICIATIVA

En relación a los niños y niñas, es la misma Constitución Política en su artículo 44 la que establece y exige una defensa y una serie de acciones en busca de una especial protección. El constituyente, si bien habló de protección especial de los menores de edad, no dejó por fuera del amparo a los adolescentes, ello se confirma al leer lo consagrado en el artículo 45 *ibidem* en donde se observa que “*el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral*”.

El abuso sexual infantil y los actos sexuales con niños, niñas y adolescentes no siempre ha sido una conducta penalizada, por el contrario, según Sáenz Martínez, solo a mediados del siglo XX los Estados comenzaron a preocuparse por los abusos sexuales a esta población y, con la entrada en vigor de la Carta de los Derechos del Niño en 1989, los gobiernos comienzan a cambiar la legislación y crear medios e instituciones para proteger a los menores¹. En tiempos pasados era común, aceptado y poco rechazado el hecho de observar adultos relacionados sexualmente con menores de edad. Sin embargo, esa idea, con el paso de los tiempos, se ha modificado debido a los avances en el tema de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y a los cambios en las concepciones relacionadas con la necesidad de protegerlos y brindarles espacios que les permitan crecer y formarse de manera integral.

Se ha demostrado que la actividad sexual temprana en la adolescencia representa un problema de salud pública² por cuanto es causa de otros flagelos como embarazo adolescente, enfermedades de transmisión sexual, problemas familiares, económicos y hasta sociales, en la medida en que un embarazo adolescente representa inevitablemente un retraso en la formación educativa de los niños, niñas y adolescentes y un aumento en las dificultades y complejidades en la toma de decisiones para la escogencia de su formación socio ocupacional. El hecho que un niño, niña o adolescente inicie su vida sexual de la que puedan surgir consecuencias de embarazos, enfermedades de transmisión sexual o el mismo cuidado de un hijo, puede llevar a un escenario del que dependerá su futuro, las oportunidades económicas de un futuro adulto, las posibilidades laborales o educativas, por mencionar solo algunas.

Si bien la escala de Tanner ³muestra que, por lo general, antes de los catorce (14) años, los adolescentes alcanzan su desarrollo sexual, ello no es razón suficiente para afirmar que es esa misma edad la que se debe tener como aquella en la cual los niños, niñas y adolescentes tienen la capacidad y libertad para tener relaciones sexuales, más cuando el desarrollo biológico no es igual para todos sino que, por el contrario, puede variar debido a condiciones externas, genéticas o médica que llevan a que el mismo se pueda retrasar o desarrollarse de manera precoz.

¹ Sáenz Martínez, 2015.
² Mendoza Tascón. 2016.
³ Escala de madurez sexual ideada por el pediatra británico James Tanner.

La edad de catorce (14) años establecida por las normas actuales y vigentes como la edad para otorgar el consentimiento sexual ha demostrado ser incapaz de controlar el problema de la sexualidad en la niñez, de los embarazos adolescentes, con todas las consecuencias que ello trae, y así lo demuestran las cifras de estadísticas vitales compartidas por el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE).

Esta situación no se presenta solo en Colombia, son muchos los países, incluyendo a los que conforman la Unión Europea, los que han decidido aumentar la edad para que un menor manifieste su consentimiento para tener relaciones sexuales como estrategia de protección de los mismos.

La presente iniciativa pretende aumentar de catorce (14) a dieciséis (16) años la edad del consentimiento sexual de menores de edad, para lo cual se modifican algunos artículos del código penal.

3. ANTECEDENTES

3.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

El artículo 5° de la Constitución Política indica que el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de las personas. Uno de esos derechos inalienables está consagrado en el artículo 12 *ibidem*, según el cual nadie será sometido a tratos degradantes. Precisamente por lo anterior, sabemos que los actos sexuales y el acceso carnal no tienen tal consideración cuando una persona mayor, enteramente dueña de su comportamiento, los lleve a cabo en forma voluntaria y libre; pero sí lo son, y en alto grado, cuando se obtienen de una persona cuya madurez psicológica y desarrollo físico todavía están en formación, como en el caso de los menores; su libertad no es plena, pues carecen de una cabal conciencia acerca de sus actos y las consecuencias que aparejan⁴.

El artículo 44 y 45 se concentran en la protección especial de los niños, niñas y adolescentes, quienes, tal como lo ha establecido la Corte Constitucional en varias de sus sentencias, “... no gozan de una suficiente capacidad de comprensión respecto del acto carnal y, por tanto, aunque presten su consentimiento para realizarlo o para llevar a cabo prácticas sexuales diversas de él, no lo hacen en las mismas condiciones de dominio y auto-control propios de la persona mayor”.

La Gaceta Constitucional número 85, P.7, en relación al derecho de los jóvenes, muestra en uno de sus apartes que “la adolescencia es una fase de transición entre la niñez y la vida adulta independiente. Ella es el centro donde confluyen las alegrías y traumas de la infancia y el despertar de conciencia e inicio del camino hacia la vida adulta (...). Por tanto, el adolescente requiere un tratamiento especial y un lugar en la Constitución como máximo ordenamiento jurídico del país para que de ahí se desprendan políticas de desarrollo que lleven paulatinamente a la madurez. (...) Por esta razón,

dentro del articulado se propone que el Estado y la sociedad le garanticen al joven un desarrollo integral que contemple los aspectos relativos a la formación física, social, intelectual y sexual”.

3.2. FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES

La Corte Constitucional ha estudiado en muchas de sus sentencias el tema de la especial protección de los niños y niñas, de los adolescentes, el consentimiento para contraer matrimonio, la edad plena para la libertad del consentimiento sexual, entre otras temáticas relacionadas con el tema de la libertad sexual y protección de los menores de edad en Colombia.

En cuanto a la protección de los niños, niñas y adolescentes, y la necesidad de la misma, en la Sentencia C-507 de 2004 la Corte nos indica:

La Constitución de 1991 significó un cambio sustancial en la concepción que tenía el sistema jurídico sobre los niños. De ser sujetos incapaces con derechos restringidos y hondas limitaciones para poder ejercerlos pasaron a ser concebidos como personas libres y autónomas con plenitud de derechos, que de acuerdo a su edad y a su madurez pueden decidir sobre su propia vida y asumir responsabilidades. La condición de debilidad o vulnerabilidad en la que los menores se encuentran, la cual van abandonando a medida que crecen, ya no se entiende como razón para restringir sus derechos y su capacidad para ejercerlos. Ahora es la razón por la cual se les considera “sujetos de protección especial” constitucional. Es decir, la condición en la que se encuentra un menor no es razón para limitar sus derechos sino para protegerlo. Pero esta protección tiene una finalidad liberadora del menor y promotora de su dignidad.

En esa misma sentencia, la Corte desarrolla en uno de sus apartes lo que ella misma denomina los “derechos de protección”, los cuales, a juicio del alto tribunal, “a diferencia de los derechos de libertad, garantizan a las personas que el Estado adopte medidas de carácter fáctico y medidas de carácter normativo para protegerlos. Dentro de las primeras se encuentran aquellas acciones de la administración que suponen movilización de recursos materiales y humanos para impedir, por ejemplo, que la frágil vida e integridad de un niño recién nacido sea maltratada. Dentro de las medidas de carácter normativo se encuentran, entre otras, las reglas de capacidad o las edades a partir de las cuales se pueden realizar ciertas actividades como trabajar y las condiciones en que ello puede suceder”. (Subrayado fuera de texto).

En Sentencia C-146 de 1994, con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández, se resolvió declarar ajustados a la Constitución los delitos de acceso carnal abusivo con menor de catorce (14) años y corrupción que traía el Código Penal de 1980, entre otras razones, por considerar que los tipos penales acusados, en términos generales, no desconocían la libertad y autonomía de personas menores de 14 años, por cuanto se trata de conductas que “(...) atentan de modo directo y manifiesto contra la integridad moral y el desarrollo mental y social de los menores”.

⁴ Corte Suprema de Justicia. Casación número 29117. Mag. Ponente Ciro Mora Rivera.

Para la Corte, los tipos penales no desconocían los derechos de los niños, por el contrario, los aseguraban y garantizaban, a la vez que permitían al país cumplir las normas internacionales de protección a los niños, en especial la Convención sobre los derechos de los niños.

La anterior decisión fue reiterada por la Corte en Sentencia C-1095 de 2003, Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra, pero esta vez en relación a los delitos que traen los artículos 208 y 209 de la Ley 599 del año 2000 (Acto sexual abusivo con menor de catorce años y acto sexual con menor de catorce años).

La Sentencia C-876 de 2011, en la cual se volvió a estudiar la edad en los delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes, la Corte afirmó que *“El carácter abusivo de estos actos deriva de la circunstancia de ser realizados con persona que físicamente aún no ha llegado a la plenitud de su desarrollo corporal y, especialmente, por tratarse de seres humanos que no han desplegado su madurez volitiva y sexual, prestándose para el aprovechamiento de personas que los aventajan en lo corporal e intelectual y precipitándolos precozmente a unas experiencias para los que no están adecuadamente preparados, con consecuencias indeseadas como el embarazo prematuro y la asunción de responsabilidades que exceden sus capacidades de desempeño social”*.

3.2.1. PROXIMIDAD DE EDAD O CONSENTIMIENTO ENTRE PARES

Ahora, frente a las relaciones sexuales consentidas entre adolescentes (no un adolescente o una adolescente con una persona mayor de edad), por debajo de la edad límite vigente o la que se propone en este proyecto de ley, la Corte Constitucional ha determinado que en cada caso, el juez debe hacer un test de proporcionalidad, siempre observando que para ellos no aplica la responsabilidad penal plena como para una persona mayor de edad, y por lo tanto, las penas privativas de la libertad contenidas en los artículos 208 y 209 no les aplicaría, sino otro tipo de sanciones contenidas en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

En palabras del Alto Tribunal:

Teniendo en cuenta que la prohibición expresa de la aplicación del principio de oportunidad en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes relativa a cuando se agrede la libertad, integridad y formación sexual de niños, niñas y adolescentes restringe de manera intensa el principio de prevalencia de los derechos de los mismos cuando el agresor es un menor de edad y puede conducirlo a resultar incluso privado de la libertad, esta Sala desarrollará para el caso sub judice un test estricto de proporcionalidad de la medida respecto de las particularidades del caso expuestas por el accionante. Lo anterior, para determinar si la aplicación del precitado principio es constitucionalmente admisible o, por el contrario, constituye una restricción inconstitucional de los derechos del menor agresor.

(Subrayado fuera de texto).

(...)

El accionante consideró que la aplicación del principio de oportunidad en el caso bajo revisión, constituía una afectación al derecho fundamental al debido proceso y a la protección del principio de la prevalencia de los derechos de la menor de edad. Por su parte, el apoderado judicial del joven M.A.L.P. aduce que la aplicación del principio de oportunidad no desconoce la prevalencia de los derechos de los menores, así como tampoco vulnera el debido proceso, habida cuenta de que su aplicación es acorde con la finalidad del Código de Infancia y Adolescencia, que la relación sexual fue consentida, que no existe afectación a la integridad de la joven y que tanto ella, como su familia, no tienen interés en la persecución penal del asunto.

(Subrayado fuera de texto).

(...)

A juicio de la Sala, la finalidad común, tanto de la prohibición de aplicación del principio de oportunidad, como su aplicación al caso concreto, pretenden garantizar el pleno desarrollo y crecimiento de los menores establecida en el Código de Infancia y Adolescencia, lo que tiene fundamento en disposiciones constitucionales y persigue una finalidad constitucional imperiosa e inaplazable, ya que la Constitución determina que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de proteger al niño. En tal sentido, la prohibición de aplicación del principio de oportunidad es plenamente válida y constitucionalmente imperiosa, a la luz de las normas constitucionales, pero lo mismo también resulta predicable de la decisión de abandonar la persecución penal de un menor de edad, con el fin de evitar restricciones considerables de sus derechos y, en ese sentido, garantizar la finalidad pedagógica del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, en consideración de su particular situación en este caso concreto.

Idoneidad

118. Para la Sala, la prohibición de aplicación del principio de oportunidad es una medida inidónea para alcanzar la finalidad de protección y prevalencia de los derechos de los niños, cuando el rigor en su aplicación trae como consecuencia, como en el caso concreto, la afectación de los derechos del menor de edad que está siendo acusado de la conducta punible. En efecto, en el caso bajo estudio, a pesar de que jurídicamente se presume que la menor de 14 años no dispone de capacidad jurídica para consentir la realización de actos sexuales, la consecuencia atribuible por parte del sistema penal no necesariamente debe ser la aplicación con rigor de la sanción penal. Lo anterior, teniendo en cuenta que la búsqueda sistemática de la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes puede generar, con estricto análisis de las circunstancias del caso, la inaplicación de la prohibición de recurso al principio de oportunidad para permitir el funcionamiento de mecanismos de alternatividad penal.

119. De acuerdo con los hechos del caso bajo revisión y de conformidad con los conceptos recaudados por la Corte Constitucional, esta Sala pudo verificar que, en este caso, se cumplió la finalidad pedagógica del proceso adelantado en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes a través de otras medidas, se restablecieron plenamente los derechos de la víctima del delito y existió una adecuada participación de la víctima en todo el proceso penal, incluyendo en la decisión de solicitar la aplicación del principio de oportunidad.

(...)

En el caso sub examine la Sala concluye que según los principios orientadores del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes la imposición de una medida de detención no resulta necesaria para el joven acusado de la conducta punible. Lo anterior, teniendo en cuenta que, como se ha dicho, este proceso tiene una finalidad “protectora, educativa y restaurativa” en el cual se busca, mediante la adopción de medidas diferenciadas respecto del proceso ordinario para adultos, la mínima intervención en la libertad de los menores.

(Subrayado fuera de texto).

3.3. NORMAS INTERNACIONALES SOBRE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

En las legislaciones modernas y en la organización de los Estados habita la idea de que los mismos carecen de una soberanía exclusiva que les permite justificar la forma en la que se trata a sus ciudadanos, sin tener en cuenta derechos inherentes a las personas. Precisamente fue la globalización y la apertura de los Estados lo que llevó al surgimiento de ideas como la internacionalización del derecho o el pensar que las Constituciones ya no son unos textos cerrados, sino que existen normatividades que entran a hacer parte de lo que se conoce como bloque de constitucionalidad.

El artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas indica que los Estados se obligan a “garantizar el respeto de los derechos humanos”, razón por la que los tratados y convenios ratificados o suscritos por Colombia obtienen una relevancia importante a la hora de entrar a revisar las garantías de los derechos de los asociados.

Una de esas normatividades es la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y aprobada por el Congreso de la República mediante la Ley 12 de 1991. Fue precisamente mediante los anteriores hechos con los que se armoniza el principio del interés superior del menor establecido en el mismo texto constitucional.

La Convención sobre los derechos del niño de la Asamblea General de las Naciones Unidas consagra en su artículo primero que se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho (18) años de edad,

“salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

Así mismo, el artículo 24 del Pacto de los derechos civiles y políticos de 1966 incluye una declaración expresa para los niños, indicando en su numeral primero que “*Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado*”.

4. CONSECUENCIAS DE LA ACTIVIDAD SEXUAL TEMPRANA

Los diferentes estudios, publicaciones e investigaciones sobre el tema coinciden en que la actividad sexual temprana representa un problema de salud pública por las mismas consecuencias que conlleva (embarazo adolescente, aumento de enfermedades de transmisión sexual, problemas familiares, retrasos en los procesos de formación y educación, y otros problemas sociales y económicos que se pueden generar).

La revista chilena de obstetricia y ginecología (versión on-line ISSN0717-7526 del 2016) publicó un artículo relacionado con la actividad sexual temprana y el embarazo en la adolescencia, concluyendo, entre otras cosas, que *la educación sexual en el hogar, escuelas, colegios y servicios de salud, unido a la estimulación de habilidades para la vida, el retraso del inicio de la actividad sexual entre adolescente, la promoción de la abstinencia sexual y las prevención del embarazo y las infecciones de transmisión sexual, son una las estrategias más eficaces para enfrentar estas problemáticas*.

Claramente aspectos biológicos como la inmadurez ginecológica o la inmadurez anatómica de la pelvis aumentan el riesgo en el embarazo en adolescentes. Cifras muestran que el 15% de los abortos en el mundo ocurren en mujeres entre los 15 y los 19 años.

Las adolescentes se encuentran más desfavorecidas en el mantenimiento de un embarazo saludable, debido a un nivel de educación para la salud más pobre, falta de acceso a la atención prenatal, del parto u otro servicio de salud. A ello hay que sumarle los problemas económicos del embarazo y el parto. Un embarazo en una adolescente, puede contribuir a la dificultad para terminar la educación, aislamiento social, falta de apoyo familiar, oportunidades de empleo más pobres, perpetuación, feminización de la pobreza y transmisión intergeneracional de la pobreza consecuente. Esta confluencia de factores de riesgos intrínsecos y extrínsecos que las adolescentes embarazadas experimentan, pueden aumentar el riesgo de mortalidad y morbilidad grave durante el embarazo, el parto y el puerperio.

Cifras publicadas por el Ministerio de Salud muestran que entre el 20 y el 45% de adolescentes que dejan de asistir a la escuela, lo hacen en razón a su paternidad o maternidad, con lo que se favorecen

los círculos de la pobreza, dado que los embarazos tempranos no deseados en ausencia de redes sociales de apoyo, dificultan las oportunidades de desarrollo personal y el fortalecimiento de capacidades, limitan el acceso a oportunidades económicas y sociales e inciden en forma negativa sobre la conformación de hogares entre parejas sin suficiente autonomía e independencia económica para asumir la responsabilidad derivada y el fortalecimiento individual y familiar.

Preocupa aún más cuando el Ministerio de Salud afirma que el 55% de adolescentes que han sido madres no tiene ningún nivel de educación; el 46% apenas tiene primaria, frente a menores porcentajes cuando el nivel educativo es mayor como en secundaria 18 % y educación superior 11 %.

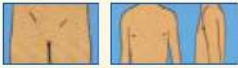
Es claro que el inicio de la vida sexual en edades tempranas y el embarazo adolescente es una pontencializador de la pobreza, de la falta de oportunidades ante la disminución de las posibilidades de educación, de la deserción escolar, del número de abortos, de problemas familiares y sociales, entre un número importantes de problemas que repercuten directamente en la vida propia de la menor que se embaraza, de su hijo, de su familia y el de la sociedad.

5. MADUREZ SEXUAL

Al estudiar el tema de la madurez sexual encontramos que en él confluyen una serie de conceptos que no podemos mezclar pero que inevitablemente dependen el uno de otro para entender la realidad del desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.

Si hablamos del proceso hormonal, estudios coinciden en afirmar que el mismo inicia en la pubertad e inciden en la maduración en los jóvenes de los caracteres sexuales primarios (genitales) y secundarios (voz, vellos, ovulación, eyaculación, cambios óseos y musculares etc.). Para conocer el ciclo de crecimiento y maduración sexual existe una tabla mayormente aceptada denominada “escalas de Tanner” para niños y niñas, mostrando dicho ciclo en 5 etapas o estadios, así⁵:

Desarrollo en niñas



Estadio 1. Pecho infantil, no vello púbico.



Estadio 2. Botón mamario, vello púbico no rizado escaso, en labios mayores.



Estadio 3. Aumento y elevación de pecho y areola. Vello rizado, basto y oscuro sobre pubis.



Estadio 4. Areola y pezón sobrelevado sobre mama. Vello púbico tipo adulto no sobre muslos.



Estadio 5. Pecho adulto, areola no sobrelevada. Vello adulto zona medial muslo.

Tomado de Tanner 1962.

Desarrollo en niños



Estadio 1. Sin vello púbico. Testículos y pene infantiles.



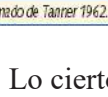
Estadio 2. Aumento del escroto y testículos, piel del escroto enrojecida y arrugada, pene infantil. Vello púbico escaso en la base del pene.



Estadio 3. Alargamiento y engrosamiento del pene. Aumento de testículos y escroto. Vello sobre pubis rizado, grueso y oscuro.



Estadio 4. Ensanchamiento del pene y del glande, aumento de testículos, aumento y oscurecimiento del escroto. Vello púbico adulto que no cubre los muslos.



Estadio 5. Genitales adultos. Vello adulto que se extiende a zona medial de muslos.

Tomado de Tanner 1962.

Lo cierto es que el proceso de desarrollo, a pesar de que se puedan presentar variaciones, casos de precocidad o retardos y depender de varios factores externos y genéticos, se mueve entre los 9 y los 18 años con transiciones diferentes entre hombres y mujeres.

Ahora bien, la universidad de Navarra concluyó en un artículo denominado *¿Cuándo se alcanza la madurez sexual?*, que no hay que confundir la madurez biológica (desarrollo de órganos sexuales y producción de gametos) con la madurez para tener relaciones sexuales, que depende también de la madurez afectiva y psicológica. Esta afirmación se basa en que *las personas que tienen relaciones sexuales deberían poder asumir también las posibles consecuencias negativas de dichas relaciones (embarazos, infecciones de transmisión sexual, el consumo de anticonceptivos con efectos secundarios y fallos, la paternidad y maternidad precoz, los desengaños o las decepciones amorosas, las dependencias afectivas, etc.)*. Continúa la Universidad afirmando que *Sería una ingenuidad afirmar que la madurez sexual se consigue una vez que son biológicamente posibles las relaciones sexuales*⁶.

6. LEGISLACIÓN COMPARADA

El tema de elevar la edad para el consentimiento sexual no es un tema novedoso. En el año 1885 en el Reino Unido se vivieron campañas lideradas por organizaciones de mujeres en las cuales solicitaban elevar la edad para dicho consentimiento a los 16 años, como quedó establecida.

En el siglo XIX la edad del consentimiento sexual se establecía entre los 12 y los 13 años. Sin embargo, con el paso de los tiempos, la llegada de la modernidad y la separación de la etapa de la infancia con la vida adulta, se observaron avances en cuanto a la protección de los derechos de la infancia, sin que se dejaran de ver las diferencias entre países que establecían, en la década del 90, en 12 la edad para el consentimiento sexual, frente a 18 años que establecía, por ejemplo, Turquía⁷.

⁵ Revista de Atención Primaria, Madrid 2009.

⁶ ¿Cuándo se alcanza la madurez sexual, Univ. de Navarra, 2013.
⁷ Guiomar Merodio, 2019.

Un estudio comparativo (2019) realizado por la Universidad de Tilburg, Países Bajos, demostró que en la actualidad ningún país europeo tiene por debajo de los 14 años la edad para el consentimiento sexual.

En el caso de países de Europa, hace algunos años España elevó de 13 a 16 años la edad para el consentimiento sexual. Francia lo elevó a 15 años, al igual que Polonia Dinamarca y Suecia. Irlanda y Chipre la han establecido en 17 y países como Malta en 18 años. Alemania, Italia o Portugal, establecen la edad para el mencionado consentimiento en 14 años.

A finales del año 2022, Japón evaluaba la posibilidad de elevar la edad para el consentimiento sexual a los 16 años, modificando la norma actual que lo establece en 13 años. Lo anterior se debió a una de las recomendaciones del Consejo Legislativo, órgano asesor del Ministerio de Justicia nipón. La recomendación incluye una excepción cuando se trate de otro menor con la misma edad o en un rango cercano.

En el mes de septiembre del año 2021, Filipinas decidió aumentar la edad para el estudiado consentimiento de 12 a 16 años.

Revisando la norma de los Estados de este lado del mundo, observamos que 14 años es la edad más común para el consentimiento sexual. No obstante, países como Haití establece el consentimiento sexual en 18 años, Cuba, Puerto Rico, Venezuela y Nicaragua en 16, El Salvador y Honduras en 15 años. Para el caso de México, al ser federado, se observan estados con diferentes edades para el consentimiento sexual, las cuales van desde los 12 hasta los 15 años.

Finalmente, en relación con la proximidad de edad, países como Ecuador (Sentencia Corte Constitucional número 13-18-CN/21⁸), España (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal número 626 de 2022⁹) y Perú (Sentencia de la Sala Penal Permanente de Casación número 335-2015 Del Santa¹⁰) han dado interpretación al consentimiento sexual en edades próximas, en el sentido de que en estos casos, por tratarse de personas con una similar madurez, no hay lugar a la aplicación de responsabilidad penal plena, tal como lo ha hecho nuestra Corte Constitucional en Sentencia T-142 de 2019.

7. NECESIDAD DEL PROYECTO

La realidad del país muestra que el tener la edad de 14 años para el consentimiento sexual abre las puertas para que niñas y adolescentes queden desprotegidos y pasen a engrosar la larga lista de niñas que, sin tener la formación física e intelectual y aun estando en edad de formación quedan en estado de embarazo, con todas las repercusiones negativas que esto trae.

Países de la Unión Europea como España o Francia, y desde otros alejados puntos de la geografía como Filipinas o Japón y otros tantos, han sido consientes de la necesidad de establecer una mayor protección a los menores, decidiendo aumentar la edad para que los mismos den su consentimiento para iniciar su vida sexual.

Colombia, un país con cifras bastante preocupantes, deben ser capaz de tomar este tipo de decisiones firmes y valientes en procura de brindar mayor protección a los menores y a los jóvenes como herramienta que mejore las cifras de deserción escolar, de embarazos adolescentes, de enfermedades de transmisión sexual y asegure en un gran porcentaje el desarrollo de los menores, endureciendo los tipos penales con los cuales se castiga a los ciudadanos que, aprovechándose de su posición, acceden a las menores, aclarando que la propuesta trae consigo un tratamiento diferenciado para aquellos casos en los cuales los sujetos estén en un mismo estadio y desarrollo físico y cognitivo.

Con todo lo mostrado hasta aquí y a manera de conclusión, a la pregunta de a qué edad se debe establecer el consentimiento sexual se puede responder desde diferentes ópticas: basada en fundamentos de las ciencias de la salud; en la edad en la que en la mayoría de los casos se alcanza una maduración sexual biológica; desde la costumbre; o desde el derecho. Por lo anterior, no existe un criterio claro ni uniforme en las legislaciones para determinar una edad aceptada por todos. Sin embargo, llama la atención que la edad de 18 años (que no es lo que trae el proyecto original puesto a consideración) es la que se fija en la mayoría de las legislaciones para limitar otras conductas que también pueden poner en riesgo la salud de los menores, como es el caso de los cigarrillos, consumir bebidas alcohólicas, conducir toda clase de vehículos o entrar a ciertos establecimientos, solo por mencionar algunas.

8. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso- modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

De igual manera, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “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”.

⁸ e2NhnBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCBldWlkOidhOGUxN-jkzYi05NmIxLTQ0ZmItYjRkOS05MjZlNlYUwOGUuc-GRmJ30=

⁹ Consejo General del Poder Judicial: Buscador de contenidos

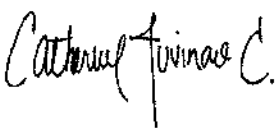
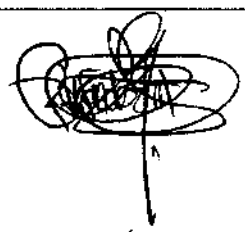
¹⁰ [Cas.-335-2015-Del-Santa.pdf](#)

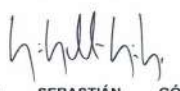
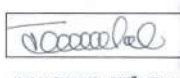
Con base en lo anterior y, de acuerdo al carácter abstracto e impersonal de la norma, tenemos que en esta iniciativa legislativa no se evidencia que los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que tampoco puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto. Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 286 *ibidem*: “*Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones*”.

9. IMPACTO FISCAL

En el articulado del proyecto no se observa disposición alguna que represente un impacto fiscal que obligue, dentro del trámite del mismo, a solicitar a la cartera de hacienda nacional un estudio sobre el particular.

Cordialmente,

 KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ Representante a la Cámara	 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
 ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO Representante a la Cámara Departamento de Santander	 JUAN MANUEL CORTÉS DUEÑAS Representante a la Cámara Departamento de Santander

 Soledad Tamayo Tamayo PL edad consentimiento sexual Senadora de la República Partido Conservador	 LORENA RÍOS CUÉLLAR Senadora de la república
 JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLES Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo	 JUAN DANIEL PEÑUELA Representante a la Cámara Departamento de Nariño
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara	

SECRETARÍA GENERAL

En la ciudad de Bogotá, D.C., a los 6 de Agosto del año 2025.

Se ha presentado en este despacho el Proyecto de Ley 200 Con su correspondiente Acto Legislativo.

El presente Proyecto de Ley, suscrito Por: HR Karyme Cotes Martínez y otros

Cra 7ª N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
PBX: 6013904030 Ext. 3371- 3372
Bogotá D.C.

karyme.cotes@camara.gov.co @karymecotes Karyme Cotes

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1435 - Viernes, 15 de agosto de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 199 de 2025 Cámara, por medio del cual se ajusta el valor de los contratos de prestación de servicios, se modifica la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de Ley número 200 de 2025 Cámara, por medio de la cual se modifica la edad del consentimiento sexual para menores de edad, se protege la libertad sexual de niños, niñas y adolescentes en Colombia y se dictan otras disposiciones..... 16