REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1421 Bogotá, D. C., martes, 29 de septiembre de 2026 EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas de transparencia en la contratación de empresas de servicios temporales y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No. DE 2026 SENADO

«Por medio de la cual se adoptan medidas de transparencia en la contratación de empresas de servicios temporales y se dictan otras disposiciones»

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Publicidad. Las entidades públicas, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, con participación del Estado superior al 50%, que celebren contratos para que las empresas inscritas ante el [illegible] suministren trabajadores en misión deberán publicar en el [illegible] la información que sigue, con relación a cada contrato: [illegible] cantidad, cargo y el desempeñado, fechas de inicio y terminación y la causa legal que motivó la vinculación.

La información mencionada deberá ser publicada previo [illegible] pago de cualquier suma y su ejecución.

Parágrafo. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente deberá incluir en el registro los contratos de suministro de trabajadores temporales de las publicaciones a [illegible] exigida en [illegible].

Artículo 2. Principio de austeridad. Para [illegible] de las entidades públicas, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con participación del Estado superior al 50%, los contratos para suministrar trabajadores en misión, adicionales, deberán cumplir con el principio de austeridad presupuestal.

Artículo 3. Límite a la vinculación de trabajadores en misión. Dentro del periodo señalado en el artículo 33 de la Ley 50 de 1990, las entidades públicas que hayan suscrito contratos con empresas de servicios temporales no podrán solicitar el suministro de trabajadores en misión.

Parágrafo. Durante dicho periodo estas empresas, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, no podrán ejercer [illegible] personal, contratar [illegible].

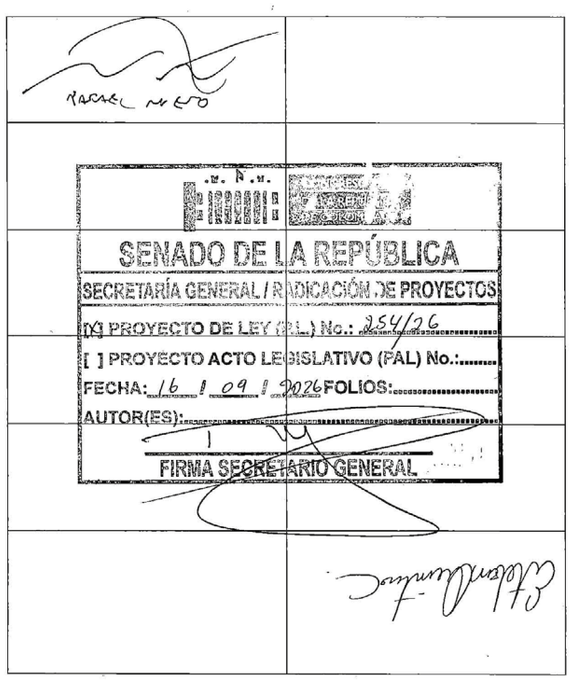
Parágrafo. Se exceptúan de esta restricción los empleos [illegible] de libre nombramiento y remoción de [illegible] Ley 909 de 2004.

Artículo 4. El desconocimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley acarreará sanciones graves para el funcionario público que ejerza [illegible] supervisión del contrato que las empresas de servicios temporales.

Artículo 5. Vigencias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

María Cristina Pardo
Senadora de la República

JUAN ESPINAL
Senador de la República



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

El Estado colombiano contrata bienes y servicios en un régimen de publicidad reforzada. Cada contrato estatal, con independencia del régimen jurídico aplicable a la entidad, debe estar publicado en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP). La ciudadanía puede conocer quién contrató, con quién, por cuánto, para qué y por cuánto tiempo. Ese principio, sin embargo, encuentra un límite práctico cuando el objeto contratado no es una obra ni un bien, sino personas: cuando lo que la entidad adquiere es el suministro de trabajadores en misión a través de una empresa de servicios temporales.

En ese supuesto, la publicidad alcanza el negocio jurídico celebrado entre la entidad pública y la empresa de servicios temporales, pero no cubre la información sobre las personas que efectivamente prestan sus servicios dentro de la entidad. El contrato, su valor y duración es público, pero los trabajadores que ejecutan su objeto, la distribución individual de los recursos y la duración de su vinculación no lo son.

Con esto, se produce una situación bastante particular. El Estado paga con recursos públicos por un servicio cuyo contenido material es el trabajo humano prestado dentro de sus propias dependencias, y la ciudadanía no puede saber quiénes son esas personas, qué hacen, dónde y cuánto reciben.

II. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

1. Naturaleza jurídica de las empresas de servicios temporales

El artículo 71 de la Ley 50 de 1990 define la empresa de servicios temporales como aquella que contrata la prestación de servicios con terceros beneficiarios para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades, mediante labor desarrollada por personas naturales contratadas directamente por la empresa de servicios temporales, la cual tiene respecto de estas el carácter de empleador. El artículo 72 exige su constitución como personas jurídicas y su autorización de funcionamiento por el Ministerio del Trabajo. El artículo 73 denomina usuario a toda persona natural o jurídica que contrate sus servicios. El artículo 74 distingue dos clases de trabajadores: los de planta, que desarrollan su labor en las dependencias propias de la empresa, y los trabajadores en misión, que son enviados a las dependencias de los usuarios para cumplir la tarea o el servicio contratado.

El régimen fue reglamentado por el Decreto 4369 de 2006, hoy compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015 (artículos 2.2.6.5.1 y siguientes). El artículo 6.° de aquel decreto, compilado en el artículo 2.2.6.5.6, establece de manera taxativa los tres casos en los cuales las empresas usuarias pueden contratar con empresas de servicios temporales: labores ocasionales, accidentales o transitorias a que se refiere el artículo 6.° del Código Sustantivo del Trabajo; reemplazo de personal en vacaciones, licencia o incapacidad por enfermedad o maternidad; y atención de incrementos en la producción, el transporte, las ventas, los periodos estacionales de cosechas y la prestación de servicios, por un término de seis meses prorrogable hasta por seis meses más. El parágrafo de la misma disposición precisa que, si vencido ese plazo la causa originaria subsiste, la empresa usuaria no podrá prorrogar el contrato ni celebrar uno nuevo con la misma o con diferente empresa de servicios temporales para la prestación de dicho servicio.

La estructura que resulta de este diseño es triangular y asimétrica. Existen tres sujetos y dos vínculos jurídicos de naturaleza distinta:

- La entidad usuaria, que celebra un contrato de prestación de servicios con la empresa de servicios temporales. Cuando la usuaria es una entidad estatal, ese contrato es un contrato estatal, sometido a las reglas de selección, publicidad y control propias de la contratación pública.
- La empresa de servicios temporales, persona jurídica de derecho privado autorizada por el Ministerio del Trabajo, que es la empleadora de los trabajadores en misión.
- El trabajador en misión, vinculado mediante contrato de trabajo con la empresa de servicios temporales y sometido al Código Sustantivo del Trabajo, quien presta materialmente sus servicios dentro de la entidad usuaria.

La consecuencia jurídica central de esta arquitectura es que entre la entidad usuaria y el trabajador en misión no existe relación laboral ni relación contractual directa. El trabajador no es servidor público, no ingresa a la planta de personal, no toma posesión, no está sujeto al régimen de carrera administrativa ni al régimen disciplinario de los servidores públicos, y no aparece en la nómina de la entidad. El Departamento Administrativo de la Función Pública lo ha reiterado en distintos conceptos: el personal en misión de las empresas de servicios temporales se rige por las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo y demás normas del derecho privado y, por lo tanto, no adquiere la calidad de servidor público.

2. Utilización de la figura por entidades públicas

Las entidades estatales pueden contratar con empresas de servicios temporales, pero solamente en los casos taxativos del artículo 2.2.6.5.6 del Decreto 1072 de 2015. El Departamento Administrativo de la Función Pública, al responder si gobernaciones, alcaldías y empresas sociales del Estado pueden vincular personal por esta vía, precisó que la contratación de empresas de servicios temporales procede cuando se requiera desarrollar alguna de las actividades allí referidas, y advirtió que la provisión de plantas temporales debe seguir un orden legalmente definido —listas de elegibles vigentes de la Comisión Nacional del Servicio Civil, encargo de empleados de carrera y, en último término, vinculación previo proceso de evaluación de capacidades— de modo que para esos efectos no procede la contratación de empresas de servicios temporales.

La misma entidad ha señalado que las empresas de servicios temporales, cuando contratan con el Estado, deben atender las disposiciones y procedimientos de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, con el fin de cumplir los principios de publicidad, transparencia y responsabilidad propios del estatuto de contratación. Esta afirmación es exacta respecto del contrato entre la entidad y la empresa. Es precisamente en el eslabón siguiente de la cadena —la vinculación individual de cada trabajador en misión— donde esos principios dejan de proyectarse, por las razones que se exponen en el capítulo III.

3. El contexto normativo reciente: reforma laboral de 2025 y reglamentación de 2026

El marco sustantivo de la figura ha sido objeto de dos intervenciones recientes de la mayor relevancia para este proyecto.

En primer lugar, la Ley 2466 de 25 de junio de 2025, que introdujo un Capítulo V denominado «Medidas para el uso adecuado de la tercerización y la intermediación laboral». Su artículo 44 modificó el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo para incluir expresamente a contratistas y subcontratistas como sujetos de responsabilidad solidaria frente a las obligaciones laborales derivadas de la ejecución de obras o la prestación de servicios, precisando que dicha solidaridad no opera cuando se trate de labores extrañas a las actividades normales del negocio del beneficiario. Su artículo 45 se ocupa específicamente de las empresas de servicios temporales, y su artículo 48 consagra una prohibición al empleador sobre maniobras de elusión.

En segundo lugar, el Decreto 0581 de 5 de junio de 2026, expedido por el Ministerio del Trabajo, que adicionó el Capítulo 4 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015. Este decreto incorpora por primera vez una definición reglamentaria de tercerización e intermediación laboral ilegal, fija criterios e indicios para su identificación —ausencia de estructura propia del contratista y subordinación del trabajador frente a la empresa beneficiaria—, establece una presunción de existencia de contrato de trabajo con la empresa beneficiaria cuando se desarrollen actividades permanentes a través de terceros, reitera que el servicio temporal solo procede para las hipótesis del artículo 77 de la Ley 50 de 1990 por un máximo de seis meses prorrogables por otros seis, y prohíbe expresamente la rotación sucesiva de distintas empresas de servicios temporales para cubrir un mismo servicio. Dispone además que, en caso de uso indebido, la empresa usuaria podrá ser considerada verdadera empleadora y responder solidariamente, y refuerza el régimen sancionatorio con multas de hasta cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, revocatoria de la autorización de funcionamiento y suspensión temporal de actividades.

La conclusión que debe extraerse de este contexto es determinante para justificar la presente iniciativa. El ordenamiento colombiano cuenta hoy con un régimen sustantivo robusto y recientemente reforzado contra el uso indebido de la intermediación laboral. Lo que no ha sido objeto de intervención legislativa es la dimensión informativa del problema en el sector público: quién produce, quién publica y quién puede consultar el dato individual que permite verificar si esas prohibiciones se están cumpliendo dentro de las entidades del Estado.

4. Dimensión del sector

La Procuraduría General de la Nación, al pronunciarse sobre el proyecto de decreto que antecedió a la reglamentación de la tercerización, señaló que, de acuerdo con estudios recientes, las empresas de servicios temporales generaron más de cincuenta mil empleos formales y que existen 474.188 trabajadores en misión, cifra que representa el 4,8 % del empleo formal dependiente en Colombia. Estas cifras corresponden al conjunto de la economía y no discriminan entre usuarios públicos y privados.

III. EL PROBLEMA DE LA TRANSPARENCIA Y LA TRAZABILIDAD

1. Qué se publica hoy: el contrato estatal

El contrato celebrado entre una entidad pública y una empresa de servicios temporales está sometido al régimen ordinario de publicidad de la contratación estatal. El artículo 3.º de la Ley 1150 de 2007 estableció la contratación pública electrónica y el Sistema Electrónico para la Contratación Pública como instrumento de publicidad de la actividad contractual. El artículo 10 de la Ley 1712 de 2014 dispone que, tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública, a través del cual podrá accederse directamente a la información del respectivo proceso contractual, sin excepción.

Esta obligación no se limita a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. El artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 adicionó los incisos segundo y tercero al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, imponiendo a las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional el deber de publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el SECOP II o en la plataforma transaccional que haga sus veces. La Circular 02 de 2022 del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República precisó el alcance de esa obligación e instruyó a las entidades obligadas a utilizar los módulos de Contratación de Régimen Especial dispuestos en la plataforma. El alcance subjetivo comprende, entre otras, a las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y los entes con régimen exceptuado.

En consecuencia, respecto del contrato de suministro de personal en misión celebrado por una entidad o empresa pública o mixta, hoy es información pública y consultable: la entidad contratante, la empresa de servicios temporales contratista, el objeto del contrato, su valor total, su plazo, la modalidad de selección empleada, los documentos del proceso y, según el caso, los actos de adición, prórroga y liquidación. Nada de lo que propone el artículo 1.º del proyecto altera este régimen; lo que hace es extenderlo un eslabón más allá.

2. Qué no se publica hoy: el trabajador en misión

La Ley 1712 de 2014 impone en su artículo 9.º la publicación proactiva de información mínima obligatoria sobre la estructura del sujeto obligado. Dos de sus literales son pertinentes para este análisis, y ninguno cubre al trabajador en misión.

El literal c) exige publicar un directorio que incluya el cargo, las direcciones de correo electrónico y el teléfono del despacho de los empleados y funcionarios, y las escalas salariales correspondientes a las categorías de todos los servidores que trabajan en el sujeto obligado, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas. La categoría normativa es la de servidor público, y el trabajador en misión, como se expuso, no lo es. El parágrafo 2.º del mismo artículo confirma esta lectura al ordenar al Departamento Administrativo de la Función Pública establecer un formato de información de los servidores públicos y de personas naturales con contratos de prestación de servicios.

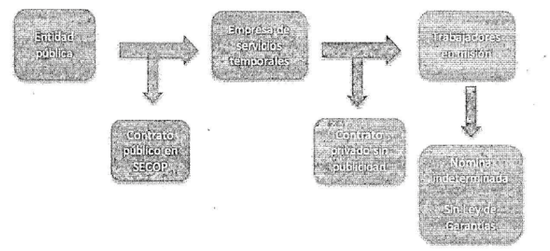
El literal e) exige publicar el plan anual de compras y las contrataciones adjudicadas, y precisa que, en el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, el monto de los honorarios y las direcciones de correo electrónico. La categoría normativa es aquí la de persona natural contratista del Estado, y el trabajador en misión tampoco lo es: su contraparte contractual es la empresa de servicios temporales, no la entidad.

El resultado es que la persona que presta materialmente sus servicios dentro de una entidad pública mediante esta modalidad no aparece en ninguno de los dos registros que la Ley de Transparencia hace obligatorios. No es servidor público a efectos del literal c) ni contratista de prestación de servicios a efectos del literal e). El diseño normativo no la excluyó por una decisión de política pública sobre su intimidad: simplemente no la contempló, porque la ley se construyó sobre una

taxonomía binaria —servidores y contratistas— que no anticipó la vinculación indirecta de personas a través de un tercero empleador.

Cuadro 1. Régimen actual de publicidad según el eslabón de la cadena

Información	¿Publicación proactiva obligatoria hoy?	Fundamento normativo
Contrato entidad–empresa de servicios temporales (partes, objeto, valor, plazo)	Sí	Ley 1150 de 2007, art. 3.°; Ley 1712 de 2014, arts. 9.° lit. e) y 10; Ley 2195 de 2022, art. 53
Identidad de los trabajadores en misión	No	Ninguno. No es servidor público (art. 9.° lit. c) ni contratista persona natural (art. 9.° lit. e)
Remuneración individual del trabajador en misión	No	Ninguno. Las escalas salariales del art. 9.° lit. c) se refieren a servidores
Cargo, funciones y dependencia de asignación	No	Ninguno
Fecha de inicio y terminación de cada vinculación	No	Ninguno. El plazo publicado es el del contrato estatal, no el de cada vínculo laboral
Número total de personas efectivamente suministradas	No, salvo que el contrato lo exprese	Depende de la redacción del objeto contractual y de los estudios previos
Servidores públicos de planta (cargo, escala salarial)	Sí	Ley 1712 de 2014, art. 9.° lit. c)
Contratistas persona natural de prestación de servicios (objeto, honorarios)	Sí	Ley 1712 de 2014, art. 9.° lit. e)



3. La norma que sí cubriría el caso y por qué no opera

El análisis anterior no significa que las empresas de servicios temporales que contratan con el Estado se encuentren enteramente fuera del ámbito de la Ley de Transparencia. El inciso final del artículo 5.° de la Ley 1712 de 2014, en la redacción corregida por el artículo 1.° del Decreto 1494 de 2015, dispone que las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales, y que no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser consideradas sujetos obligados, solo deberán cumplir con la ley respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien.

Una empresa de servicios temporales que ejecuta un contrato estatal recibe fondos públicos, y la información sobre quiénes son las personas que remunera con cargo a esos fondos, en qué cuantía y por cuánto tiempo, es información producida en relación con fondos públicos. La conclusión jurídica es que dicha empresa ya es, en ese ámbito preciso, sujeto obligado de la Ley 1712 de 2014. El proyecto de ley, por tanto, no crea una obligación nueva desde cero: precisa, operativiza y hace exigible una obligación que el ordenamiento ya contiene en estado latente.

La pregunta relevante es por qué esa obligación no produce hoy resultados prácticos. La respuesta es que la disposición carece de los cuatro elementos que hacen exigible un deber de publicidad:

- No define un contenido mínimo. La expresión «información que se produzca en relación con fondos públicos» es un criterio de delimitación del ámbito, no un catálogo de datos publicables.
- No define un canal. La empresa de servicios temporales no es usuaria del SECOP en calidad de entidad publicadora, y la ley no le indica dónde debe divulgar esa información.
- No define una periodicidad. El parágrafo del artículo 10 de la Ley 1712 impone actualización mensual de la información del artículo 9.°, pero ese artículo se dirige a los sujetos obligados que tienen deberes de publicación proactiva estructural, no al particular que intermedia fondos.
- No define una consecuencia. El régimen sancionatorio de la Ley 1712 se articula sobre la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos, mecanismo que no alcanza al particular.

A ello se añade que el deber opera esencialmente por demanda: el ciudadano debe conocer previamente que existe el contrato, identificar a la empresa, dirigirle una solicitud de acceso, y afrontar la eventual negativa fundada en el literal a) del artículo 18 de la misma ley, que exceptúa la información cuyo acceso pudiere causar daño al derecho de toda persona a la intimidad. Aunque el sujeto obligado soporta la carga de la prueba conforme al artículo 28, el resultado es un derecho de ejercicio costoso, individualizado, litigioso y sin efecto agregado. Esa es la explicación técnica del déficit: no hay ausencia de principio, hay ausencia de regla.

4. La calificación de la información y los límites constitucionales

La jurisprudencia constitucional ha clasificado los datos personales en cuatro categorías: públicos, semiprivados, privados y sensibles, distinción decantada desde la sentencia T-729 de 2002 y consolidada en la sentencia C-748 de 2011, que ejerció el control previo de constitucionalidad sobre la Ley Estatutaria 1581 de 2012. Son públicos, entre otros, los datos contenidos en documentos públicos y los relativos al estado civil de las personas, a su profesión u oficio y a su calidad de comerciante o de servidor público. Son semiprivados aquellos que no tienen naturaleza íntima, reservada ni pública, y cuyo conocimiento o divulgación puede interesar no solo a su titular sino a cierto sector o grupo de personas o a la sociedad en general. Son sensibles, conforme al artículo 5.° de la Ley 1581 de 2012, los que afectan la intimidad del titular o cuyo uso indebido puede generar discriminación.

Aplicada esta taxonomía a los datos que el proyecto pretende hacer públicos, el resultado es el siguiente. El nombre de la persona, considerado aisladamente, y el cargo o rol desempeñado, se aproximan a la categoría de dato público, pues la profesión u oficio está expresamente calificada como tal por el artículo 3.° del Decreto 1377 de 2013. La remuneración es un dato semiprivado cuando se paga con recursos privados. La dependencia de asignación y las fechas de inicio y terminación de la vinculación son datos de identificación laboral de intensidad equivalente. Ninguno de los datos comprendidos en el proyecto es un dato sensible en los términos del artículo 5.° de la Ley 1581 de 2012: no se refiere al origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas, la pertenencia a sindicatos, los datos de salud, la vida sexual ni los datos biométricos.

El punto decisivo es que la calificación de un dato no depende únicamente de su contenido, sino también del régimen jurídico de la fuente que lo financia. El parágrafo del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 dispone que las excepciones por daño a derechos de personas naturales o jurídicas no deberán aplicarse cuando es claro que la información fue entregada como parte de aquella información que debe estar bajo el régimen de publicidad aplicable. La remuneración pagada con cargo a un contrato estatal es, por definición, ejecución de recursos públicos, y por tanto se inscribe en el régimen de publicidad que rige el gasto público. Es la misma razón por la cual la escala salarial de un servidor público es información pública sin que ello se considere una intromisión en su intimidad, y por la cual el monto de los honorarios de un contratista persona natural debe publicarse conforme al literal e) del artículo 9.º de la Ley 1712.

Finalmente, en cuanto al tratamiento de datos, el artículo 10 de la Ley 1581 de 2012 establece que la autorización del titular no será necesaria cuando se trate de información requerida por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial, ni cuando se trate de datos de naturaleza pública. Una ley de la República que imponga a la entidad estatal el deber de exigir y publicar determinada información sobre la ejecución de un contrato público encuadra en el primero de esos supuestos, sin perjuicio de que las empresas de servicios temporales deban informar a sus trabajadores, en la etapa de vinculación, que la prestación de servicios en una entidad pública comporta este régimen de publicidad.

IV. LAS EMPRESAS DE SERVICIOS TEMPORALES Y EL RIESGO DE NÓMINAS PARALELAS

1. Qué es una nómina paralela

La expresión «nómina paralela» no tiene definición legal. El Departamento Administrativo de la Función Pública, al responder una consulta expresa sobre su significado, indicó que, revisadas las normas de personal del sector público, en particular el Decreto Ley 2400 de 1968 y el Decreto 1083 de 2015, no se evidencia una norma que defina las denominadas nóminas paralelas. La noción proviene de la jurisprudencia constitucional y de la práctica de los organismos de control.

La formulación de referencia es la de la Corte Constitucional en la sentencia C-614 de 2 de septiembre de 2009, magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Al examinar la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente, la Corte constató que, pese a esa prohibición, 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 la suscripción de nóminas paralelas, entendidas como la designación de una gran cantidad de personas que trabajan durante largos periodos en las entidades públicas en forma directa o mediante las cooperativas de trabajadores, empresas de servicios temporales o los denominados outsourcing, situación que la Corte calificó como irregular y abiertamente contraria a la Constitución.

Dos precisiones son necesarias sobre esta cita, y ambas son relevantes para la seriedad del presente proyecto. La primera es que la Corte incluyó expresamente a las empresas de servicios temporales entre los vehículos a través de los cuales el fenómeno puede materializarse; no se trata, por tanto, de una asociación construida por los autores de esta iniciativa. La segunda es que la Corte no afirmó que toda utilización de esas figuras constituya una nómina paralela: lo que censuró fue su empleo para el desempeño de funciones permanentes de la administración, es decir, la desviación de finalidad. Esta exposición de motivos adopta rigurosamente esa distinción.

En el mismo pronunciamiento, la Corte sostuvo que la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución porque constituye una medida de protección de la relación laboral, en cuanto no solo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales sino que se desnaturalice la contratación estatal, y exhortó a los organismos de control a realizar estudios integrales sobre la aplicación abusiva de la figura. El fundamento constitucional de esa doctrina se encuentra en los artículos 122 y 125 de la Constitución: no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, con las excepciones allí previstas, y su provisión se hace por concurso público.

2. Las cuatro modalidades de vinculación y su régimen de publicidad

La comprensión del problema exige distinguir con precisión las categorías jurídicas en juego, porque el déficit de transparencia se concentra exactamente en una de ellas.

Cuadro 2. Modalidades de prestación de servicios en entidades públicas

Modalidad	Vínculo jurídico	¿Servidor público?	Publicidad individual hoy
Empleado público	Relación legal y reglamentaria con la entidad	Sí	Sí: directorio y escalas salariales (Ley 1712, art. 9.º lit. c)
Trabajador oficial	Contrato de trabajo con la entidad	Sí	Sí: mismo fundamento
Contratista de prestación de servicios (persona natural)	Contrato estatal con la entidad	No, pero es parte de un contrato estatal	Sí: objeto y honorarios (Ley 1712, art. 9.º lit. e)
Trabajador en misión	Contrato de trabajo con la empresa de servicios temporales	No	No existe obligación de publicación individualizada

El cuadro anterior muestra que el ordenamiento ha sido progresivamente exigente con las tres primeras modalidades y ha dejado sin cubrir la cuarta. Un ciudadano puede hoy conocer el nombre y los honorarios de cada contratista de prestación de servicios de un ministerio, pero no el nombre ni la remuneración de las personas que, mediante una empresa de servicios temporales, trabajan en ese mismo ministerio, aun cuando ambas situaciones se financian con idénticos recursos públicos y ambas personas prestan sus servicios en las mismas instalaciones.

3. Las prohibiciones sustanciales existen; lo que falta es la información para verificarlas

El ordenamiento colombiano no carece de reglas que impidan la desnaturalización de la figura. Por el contrario, dispone de un conjunto normativo denso:

- El artículo 2.2.6.5.6 del Decreto 1072 de 2015 limita taxativamente los casos y los plazos en que puede acudirse al suministro de trabajadores en misión, y su parágrafo prohíbe prorrogar o celebrar un nuevo contrato con la misma o con distinta empresa de servicios temporales cuando la causa subsiste.
- El artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 dispone que el personal requerido en toda institución o empresa pública o privada para el desarrollo de las actividades misionales permanentes no podrá estar vinculado a través de cooperativas de trabajo asociado que hagan intermediación laboral ni bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes, y prevé que el servidor público que contrate en contravención incurre en falta grave. El artículo 1.º del Decreto 2025 de 2011 precisó que, para efectos de esa norma, la intermediación laboral se entiende como el envío de trabajadores en misión, actividad propia de las empresas de servicios temporales conforme al artículo 71 de la Ley 50 de 1990 y al Decreto 4369 de 2006. El Consejo de Estado, Sección Segunda, en sentencia de 19 de febrero de

2018, expediente 11001-03-25-000-2011-00390-00 (1482-11), avaló la legalidad de esa definición reglamentaria y precisó el alcance de la prohibición.

- La Ley 2466 de 2025 y el Decreto 0581 de 2026, reseñados en el capítulo II, refuerzan la responsabilidad solidaria, establecen una presunción de laboralidad frente a la empresa beneficiaria cuando se desarrollan actividades permanentes mediante terceros y prohíben la rotación sucesiva de empresas de servicios temporales.
- La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado han sostenido que, cuando el usuario obtiene los servicios del trabajador de manera permanente o se desconocen los plazos máximos, la empresa de servicios temporales puede ser calificada como empleador aparente y verdadero intermediario, con las consecuencias del artículo 35 del Código Sustantivo del Trabajo.

La tesis central de este capítulo es que la eficacia de todo ese aparato normativo depende de un insumo que hoy no se produce de manera sistemática: el dato individual, longitudinal y comparable sobre quién presta servicios, en qué dependencia, desde cuándo y por cuánto. Sin ese insumo:

- No es posible verificar el cumplimiento del límite de seis meses prorrogables por seis más, porque el plazo relevante es el de la vinculación de cada trabajador al servicio específico, no el del contrato estatal, que puede ser más extenso o sucederse con contratos distintos.
- No es posible detectar la rotación sucesiva de empresas de servicios temporales para cubrir el mismo servicio, prohibida expresamente por el Decreto 0581 de 2026, porque esa detección exige comparar la identidad de las personas y de los cargos entre contratos celebrados con contratistas diferentes.
- No es posible contrastar el número de personas efectivamente suministradas con el número de cargos de la planta ni con el objeto declarado en los estudios previos, es decir, no es posible medir la proporción entre planta formal y personal indirecto.
- No es posible identificar concentraciones anómalas: personas que rotan entre varias entidades, remuneraciones que se apartan sustancialmente de las escalas salariales de la entidad usuaria para funciones equivalentes, o incrementos abruptos del personal suministrado sin variación del objeto contractual.
- No es posible ejercer control ciudadano ni control político con base en datos, sino únicamente a partir de denuncias individuales.

Debe subrayarse el punto que sigue con la mayor claridad, para evitar cualquier lectura acusatoria de esta iniciativa. No se afirma que la contratación de empresas de servicios temporales por entidades públicas constituya una nómina paralela, ni que ese sea su uso ordinario. El problema no es la existencia de las empresas de servicios temporales ni su utilización legítima. El problema es que la ausencia de trazabilidad individual sobre los trabajadores vinculados a través de ellas impide distinguir, desde fuera de la entidad, el uso legítimo del uso indebido. La opacidad perjudica por igual a la ciudadanía, a los organismos de control y a las empresas del sector que operan correctamente, pues las priva de un mecanismo objetivo para acreditar su regularidad.

La inspección del trabajo, que es hoy el principal mecanismo de verificación, opera esencialmente por queja o por programación de visitas, sobre muestras y con posterioridad a los hechos. El control fiscal y el disciplinario requieren la identificación previa de un indicio. La transparencia proactiva, en cambio, opera de manera permanente, general y preventiva, y tiene la virtud de reducir el costo de detección para todos los controles, incluido el autocontrol de la propia entidad.

V. EMPRESAS DE SERVICIOS TEMPORALES Y LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES

1. Las dos restricciones vigentes y su ámbito preciso

La Ley Estatutaria 996 de 24 de noviembre de 2005 estableció dos restricciones de naturaleza distinta, que conviene no confundir.

La primera es la del artículo 32, sobre vinculación a la nómina estatal: se suspenderá cualquier forma de vinculación que afecte la nómina estatal, en la Rama Ejecutiva del Poder Público, durante los cuatro meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso, con las excepciones del inciso segundo del artículo siguiente. La Corte Constitucional declaró exequible esta disposición en la sentencia C-1153 de 11 de noviembre de 2005, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra, en el entendido de que, para el Presidente o el Vicepresidente de la República, la restricción se aplica desde que manifiestan el interés previsto en el artículo 9.°. En esa providencia, la Corte razonó que la suspensión de las vinculaciones que afectan la nómina estatal durante el periodo de campaña es garantía de una mayor equidad entre el candidato Presidente y los demás aspirantes, en cuanto a través de esas vinculaciones se pueden buscar favores políticos, y que el límite temporal de cuatro meses es razonable porque en esa época se presenta el mayor riesgo de aprovechamiento del cargo público para fines políticos.

La segunda es la del artículo 33, sobre restricciones a la contratación pública: durante los cuatro meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado, con las excepciones previstas en su inciso segundo. A ella se suma la restricción del parágrafo del artículo 38 para la celebración de convenios interadministrativos con ejecución de recursos públicos por parte de autoridades territoriales.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente precisó el alcance de estas restricciones para el ciclo electoral 2026 mediante la Circular Externa 006 de 2025. Conforme a ese documento, la restricción para la celebración de convenios interadministrativos con ejecución de recursos públicos por autoridades territoriales inició el 8 de noviembre de 2025; la prohibición de contratación directa para todas las entidades públicas, sin excepción, incluidas las sometidas al Estatuto General de Contratación, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, los entes universitarios autónomos y los fondos mixtos y demás entes exceptuados, comenzó el 31 de enero de 2026; y la aplicación de la Ley 996 de 2005 finalizó el 31 de mayo de 2026, o el 21 de junio de 2026 en caso de segunda vuelta presidencial.

El mismo documento precisa, y este es el dato jurídicamente decisivo para el presente capítulo, que durante la vigencia de las restricciones las entidades pueden adelantar procesos de selección y ejecución contractual mediante licitaciones públicas, concursos de méritos, selección abreviada, mínima y menor cuantía, así como prórrogas, adiciones y cesiones de contratos vigentes y convenios interadministrativos que no contemplen ejecución de recursos.

2. La asimetría que resulta de aplicar esas reglas al suministro de personal en misión

Del marco anterior se desprende, mediante una operación estrictamente literal, el siguiente resultado:

1. La vinculación de un trabajador en misión no afecta la nómina estatal. El trabajador es empleado de la empresa de servicios temporales, no de la entidad; no ocupa un empleo público, no se incorpora a la planta y no genera una relación legal y reglamentaria ni un contrato de trabajo con la entidad. La prohibición del artículo 32 de la Ley 996 de 2005, por su tenor literal, no lo cubre.
2. La contratación de una empresa de servicios temporales no se realiza, por regla general, mediante contratación directa. Al tratarse de la adquisición de un servicio con pluralidad de oferentes en el mercado, la modalidad ordinaria es la licitación pública, la selección abreviada o la mínima o menor cuantía, según la cuantía del proceso. La prohibición del artículo 33 de la Ley 996 de 2005, referida exclusivamente a la contratación directa, no la alcanza.

3. Un contrato de suministro de personal en misión celebrado antes del inicio del periodo de restricciones puede ser prorrogado o adicionado durante el mismo, conforme a la doctrina administrativa reseñada.
4. La empresa de servicios temporales es una persona jurídica de derecho privado y no es destinataria de las prohibiciones de la Ley 996 de 2005, que se dirigen a las entidades del Estado y a sus servidores. Nada en esa ley le impide vincular trabajadores durante el periodo de restricciones.

La consecuencia agregada es una asimetría regulatoria: durante el mismo periodo en el cual una entidad de la Rama Ejecutiva tiene suspendida cualquier forma de vinculación que afecte su nómina, esa misma entidad puede solicitar a una empresa de servicios temporales el suministro de personal adicional, y esa empresa puede vincular a las personas correspondientes, quienes prestarán sus servicios en las dependencias de la entidad durante el periodo electoral.

3. Calificación jurídica del hallazgo: vacío regulatorio, no elusión comprobada

Es indispensable calificar con precisión lo que se acaba de describir, y esta exposición se aparta deliberadamente de cualquier formulación que exceda lo demostrable.

En primer lugar, lo descrito no constituye una infracción de la Ley 996 de 2005. Una entidad que celebre un contrato con una empresa de servicios temporales por licitación pública durante el periodo restringido, o que adicione un contrato preexistente, actúa conforme a derecho según la doctrina administrativa vigente. Afirmar lo contrario sería jurídicamente incorrecto.

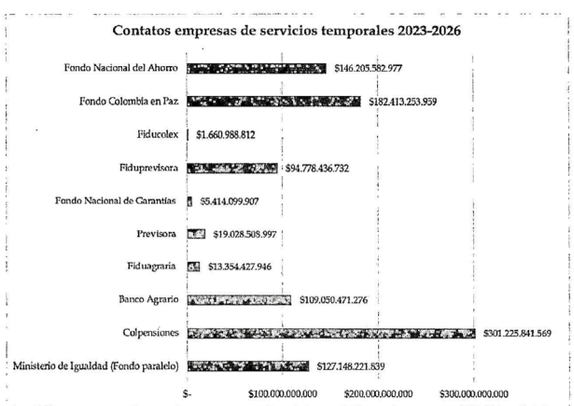
En segundo lugar, no se identificó jurisprudencia de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado, ni concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, del Departamento Administrativo de la Función Pública, de Colombia Compra Eficiente o de la Procuraduría General de la Nación, que haya abordado específicamente la hipótesis del suministro de trabajadores en misión durante el periodo de restricciones electorales. Las fuentes consultadas se ocupan de la provisión de empleos públicos, de los trabajadores oficiales, de las excepciones sanitarias y hospitalarias, de los convenios interadministrativos y de las modalidades de selección, pero no de esta modalidad indirecta de incorporación de personal. Este hallazgo negativo se declara expresamente como tal: no equivale a la certeza de que tal pronunciamiento no exista, sino a la constancia de que no fue hallado en las relatorías y gestores normativos consultados a la fecha de cierre de este documento.

Lo que sí puede afirmarse con rigor es lo siguiente: existe una zona de riesgo normativo. La Ley 996 de 2005 protege un bien jurídico —la igualdad electoral y la neutralidad de la administración durante la campaña— mediante dos instrumentos que operan sobre categorías formales: la nómina estatal y la contratación directa. El suministro de personal en misión produce un efecto material equivalente al que la ley quiso evitar —el ingreso de personas a prestar servicios en la entidad durante el periodo sensible, con la posibilidad de que esa incorporación se emplee para buscar favores políticos, en los términos de la sentencia C-1153 de 2005— sin activar ninguna de las dos categorías formales. Una restricción que se define por la forma del vínculo y no por el efecto material admite, por construcción, vías que producen el efecto sin adoptar la forma. Cerrar esa vía es una decisión de política legislativa razonable y proporcionada, que se limita a extender la regla existente a un supuesto materialmente equivalente.

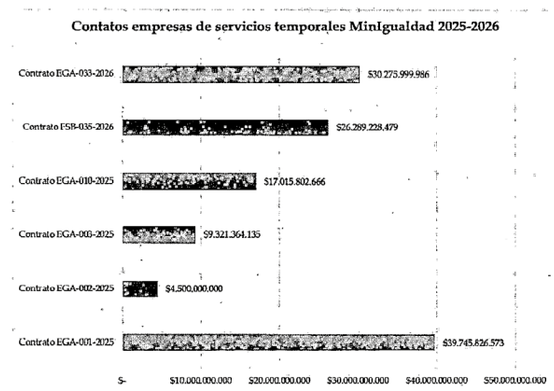
VI. NÓMINAS PARALELAS A TRAVÉS DE EMPRESAS DE SERVICIOS TEMPORALES EN EL GOBIERNO PETRO

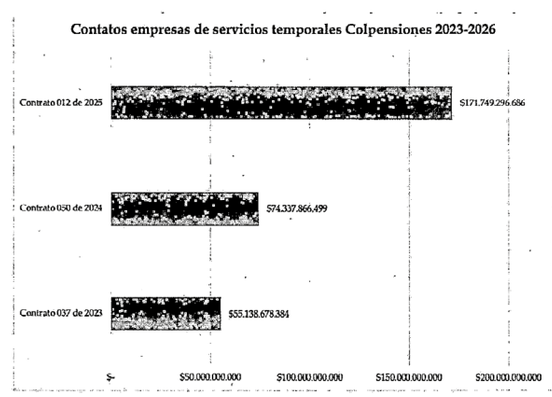
Durante el Gobierno Petro, entre 2023 y 2026, las entidades del Gobierno Nacional contrataron $1.000.279.834.014 en suministro de trabajadores en misión mediante empresas de servicios temporales.

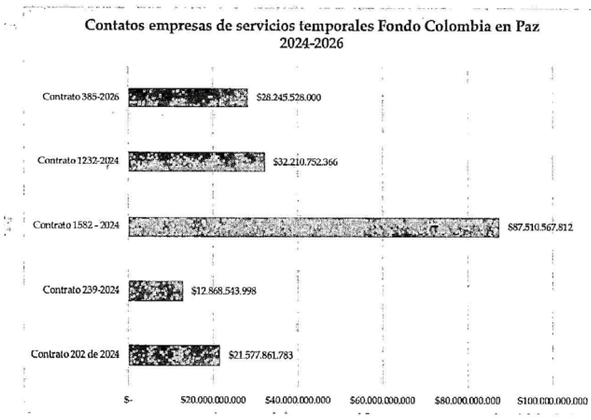
Además de representar un gasto excesivamente alto, lo más grave es que, debido al vacío legal que se ha descrito a lo largo de esta exposición de motivos, no es posible conocer qué personas se contrataron, qué funciones cumplieron, qué recursos se le pagaron y cuánto duró cada contrato.



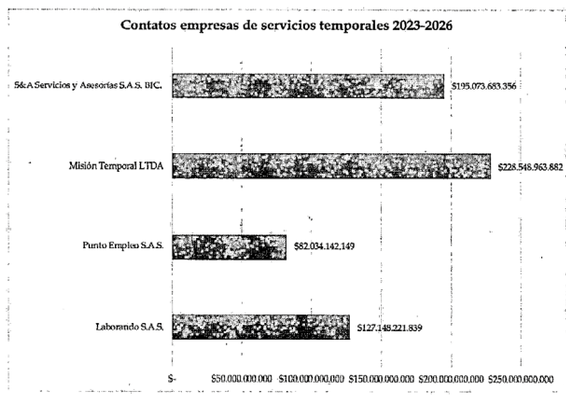
Adicional a esto, cabe resaltar que la mayoría de estos contratos fueron objeto de adiciones que permitieron no solo aumentar el valor inicialmente pactado, sino extender la duración más allá de la vigencia fiscal donde se suscribió, lo que configuraría una presunta violación sistemática al principio de anualidad del gasto.







De igual forma, durante este periodo el 63% de la contratación de trabajadores en misión se concentró en 4 empresas de servicios temporales, las cuales fungieron, casi exclusivamente, como proveedores del Ministerio de Igualdad (fondo paralelo), Colpensiones, Fondo Colombia en Paz y Fondo Nacional del Ahorro.



Entidad	Número de contrato	Contratista	Monto (incluyendo adiciones)	Duración
Ministerio de Igualdad (Fondo paralelo)	Contrato EGA-001-2025	Laborando S.A.S.	$39.745.826.573.	Después de dos otrosí: 5/09/25 - 30/06/26. 9.8 meses
Ministerio de Igualdad (Fondo paralelo)	EGA-002-2025	Laborando S.A.S.	$4.500.000.000.	9/10/25 - 9/04/26 6 meses
Ministerio de Igualdad	Contrato EGA-003-2025	Laborando S.A.S.	$9.321.364.135	Después de un otrosí
(Fondo paralelo)				9/10/25 - 15/10/26 12 meses
Ministerio de Igualdad (Fondo paralelo)	Contrato EGA-010-2025	Laborando S.A.S.	$17.015.802.666.	Después de un otrosí 31/10/25 - 4/11/26 12 meses
Ministerio de Igualdad (Fondo paralelo)	Contrato FSB-035-2026	Laborando S.A.S.	$26.289.228.479.	8/01/26 - 31/12/26 12 meses
Ministerio de Igualdad (Fondo paralelo)	Contrato EGA-033-2026	Laborando S.A.S.	$30.275.999.986	1/07/26 - 31/10/26 4 meses
Colpensiones	Contrato 050 de 2024	Unión Temporal UT Coltemp-	$74.337.866.499	Después de tres otrosí: 12/04/24 - 28/02/25 10 meses
Colpensiones	Contrato 037 de 2023	Misión Temporal LTDA	$55.138.678.384	Después de dos otrosí: 4/07/23 - 15/04/24 9 meses
Colpensiones	Contrato 012 de 2025	Misión Temporal LTDA	$171.749.296.686	Después de tres otrosí: 1/03/25 - 31/10/26
				19 meses
Banco Agrario	Contrato 12500419 de 2025	Aliado Temporal S.A.S.	$59.050.471.276	31/10/25 - 24 meses
Banco Agrario	Contrato 12300539 de 2023	Servicios Temporales de Colombia Tempocolba S.A.S.	$50.000.000.000	29/08/23 - 24 meses
Fiduagraria	Contrato 024 de 2025	Laborando S.A.S.	$13.354.427.946	Después de 2 otrosí: 1/07/25 - 24 meses
Previsora	Contrato 126-2024	Tempotrabajo S.A.S.	$19.028.508.997	Después de un otrosí 31/05/24 - 31/05/26
Fondo Nacional de Garantías	Contrato 2024400045	Personal eficiente competente y CIA S.A.S. PEC y CIA S.A.S.	$5.414.099.907	Después de 3 otrosí 10/05/24 - 19/10/25
Fiduprevisora	Contrato 19000-070-2024	S&A Servicios y asesorías S.A.S.	$48.868.100.379	1/05/24 - 12 meses
Fiduprevisora	Invitación abierta 002 de 2023	Gente Oportuna	$45.910.336.353	28/02/23 - 12 meses
Fiducoldex	Contrato 028-2024	Misión Temporal LTDA	$1.660.988.812	Después de un otrosí: 30/08/24 - 40

				meses
Fondo Colombia en Paz.	Contrato 202 de 2024	Punto Empleo S.A.S.	$21.577.861.783	Después de 2 otrosí: 16/02/24 - 1/06/25
Fondo Colombia en Paz.	Contrato 239-2024	HQ5 S.A.S.	$12.868.543.998	Después de un otrosí: 28/02/24 - 30/03/25 13 meses
Fondo Colombia en Paz.	Contrato 1582 - 2024	Acción del Cauca S.A.S.	$87.510.567.812	Después de 3 otrosí: 13/09/24 - 31/12/26
Fondo Colombia en Paz.	Contrato 1232-2024	Punto Empleo S.A.S.	$32.210.752.366	Después de 5 otrosí: 17/06/24 - 31/01/26
Fondo Colombia en Paz.	Contrato 385-2026	Punto Empleo S.A.S.	$28.245.528.000	23/01/26 - 12 meses
Fondo Nacional del Ahorro	Contrato FNA-055-2024	S&A Servicios y Asesorías S.A.S. BIC.	$41.288.335.251	Después de 3 otrosí: 8/05/24 - 15/04/25 11 meses
Fondo Nacional del Ahorro	Contrato FNA-069-2023	S&A Servicios y Asesorías S.A.S. BIC.	$33.000.000.000	Después de 2 otrosí: 26/06/23 - 15/05/24
				10 meses
Fondo Nacional del Ahorro	Contrato FNA-026-2026	S&A Servicios y Asesorías S.A.S. BIC.	$26.164.295.174	26/03/26 - 6 meses
Fondo Nacional del Ahorro	Contrato FNA-046-2025	S&A Servicios y Asesorías S.A.S. BIC.	$45.752.952.552	Después de un otrosí: 16/04/25 - 23/03/26 11 meses
Total: $1.000.279.834.014				

VII. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

1. Fundamento constitucional

El proyecto se apoya en un conjunto convergente de disposiciones constitucionales que, leídas sistemáticamente, no solo autorizan sino que orientan la intervención legislativa que se propone.

El artículo 1.º define a Colombia como un Estado social de derecho fundado en la prevalencia del interés general. El artículo 2.º establece como fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. El artículo 3.º consagra la soberanía popular como fuente del poder público, de la cual se deriva el derecho de los ciudadanos a conocer cómo se ejerce ese poder.

El artículo 209 dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. La publicidad no es un principio accesorio: es la condición de posibilidad de los demás, pues sin conocimiento de la actuación administrativa no hay control de su moralidad ni de su eficacia. El mismo artículo ordena a las autoridades administrativas coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, y somete la administración pública al control interno.

El artículo 74 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El artículo 20 protege la libertad de informar y recibir información veraz e imparcial. El artículo 23 consagra el derecho de petición. El artículo 40, numeral 6, reconoce el derecho de todo ciudadano a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley, y el numeral 2 a participar en el control del poder político. El artículo 270 ordena a la ley organizar las formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

En materia de control, el artículo 267 asigna a la Contraloría General de la República la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, fórmula que comprende de manera inequívoca a la empresa de servicios temporales que ejecuta un contrato estatal. El artículo 268 le atribuye la facultad de exigir informes sobre su gestión fiscal a esos mismos particulares. El artículo 277 encomienda al Procurador General de la Nación la vigilancia del cumplimiento de la Constitución y la ley y la protección de los derechos humanos, y el artículo 118 le asigna la defensa del interés público.

En materia de función pública, el artículo 122 establece que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y el artículo 125 consagra la carrera administrativa como regla general de vinculación al servicio del Estado y el mérito como criterio de ingreso y ascenso. El artículo 127 regula la participación en política de los servidores públicos. Estos preceptos delimitan el bien jurídico que el capítulo IV identifica como amenazado por la opacidad.

En materia de derechos del titular de los datos, el artículo 15 reconoce el derecho a la intimidad personal y familiar y el derecho de habeas data, precisando que en la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. El capítulo X desarrolla la ponderación entre este derecho y los principios antes reseñados.

Finalmente, en materia electoral, el literal f) del artículo 152, adicionado por el artículo 4.º del Acto Legislativo 02 de 2004, somete a reserva de ley estatutaria la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República. Esta disposición es el fundamento de la advertencia formulada en el capítulo IX respecto del artículo 3.º del proyecto.

2. Marco legal aplicable

- Ley 50 de 1990, artículos 71 a 95: régimen de las empresas de servicios temporales, trabajadores de planta y en misión, casos de utilización y régimen de vigilancia.
- Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007: Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; en particular el artículo 3.º de la Ley 1150 sobre contratación pública electrónica y el artículo 13, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.
- Ley 909 de 2004: régimen del empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública.
- Ley Estatutaria 996 de 2005, artículos 32, 33 y 38: restricciones a la vinculación a la nómina estatal y a la contratación pública en periodo electoral.
- Ley 1429 de 2010, artículo 63, y Decreto 2025 de 2011, artículo 1.º: prohibición de vinculación de personal para actividades misionales permanentes mediante intermediación laboral en instituciones públicas y privadas.
- Ley 1474 de 2011, artículos 73 y 74: plan anticorrupción y publicación del plan de acción.

- Ley Estatutaria 1581 de 2012 y Decreto 1377 de 2013: régimen general de protección de datos personales.
- Ley Estatutaria 1712 de 2014, corregida por los decretos 1494 de 2015, 1862 de 2015 y 2199 de 2015: transparencia y acceso a la información pública.
- Decreto 1072 de 2015: Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, que compila el Decreto 4369 de 2006 y, tras el Decreto 0581 de 2026, incorpora el régimen de tercerización e intermediación laboral ilegal.
- Decreto 1082 de 2015: Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, en materia de contratación pública.
- Ley 2195 de 2022: medidas de transparencia y prevención de la corrupción.
- Ley 2466 de 2025: reforma laboral, Capítulo V sobre uso adecuado de la tercerización y la intermediación laboral.
- Decreto Ley 111 de 1996, artículos 12, 14 y 96: principios del sistema presupuestal, anualidad y régimen aplicable a las empresas industriales y comerciales del Estado.
- Ley 819 de 2003, artículo 7.°: análisis de impacto fiscal de los proyectos de ley.

VIII. NECESIDAD Y CONVENIENCIA DE LA INTERVENCIÓN LEGISLATIVA

Podría objetarse que las herramientas jurídicas existentes son suficientes y que basta con aplicarlas. Esta exposición sostiene lo contrario, y examina una por una las alternativas disponibles.

1. El derecho de petición y la solicitud de acceso a la información

Un ciudadano puede solicitar la información a la entidad usuaria o a la empresa de servicios temporales. Esta vía es insuficiente por cuatro razones. Requiere conocimiento previo de la existencia del contrato, lo que supone una capacidad de rastreo en SECOP que no es común. Opera caso por caso, de modo que no genera series comparables ni permite análisis agregados. Admite la oposición del literal a) del artículo 18 de la Ley 1712 de 2014, con la consiguiente controversia y eventual acción judicial. Y traslada al ciudadano el costo de producir la transparencia, invirtiendo el principio de divulgación proactiva consagrado en el artículo 3.° de la misma ley, conforme al cual el derecho de acceso no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de publicar y divulgar documentos de forma rutinaria, proactiva y actualizada.

2. La supervisión del contrato

La entidad usuaria conoce, por razón de la ejecución, la identidad de las personas que ingresan a sus instalaciones. Esa información existe internamente, en las actas de supervisión, en los controles de acceso y en los soportes de pago. Pero permanece dentro de la entidad, no está estandarizada, no se publica y no es consultable. La supervisión es un mecanismo de control interno, no un mecanismo de transparencia. El proyecto no crea información nueva: ordena publicar información que la entidad y la empresa ya poseen.

3. La inspección del trabajo

El Ministerio del Trabajo dispone de facultades reforzadas tras el Decreto 0581 de 2026. Sin embargo, su intervención es reactiva, sectorial y ex post: se activa por queja o por programa de vigilancia, se ejerce sobre muestras y se orienta a la protección de los derechos laborales, no a la transparencia del gasto público. Además, su objeto de protección es el trabajador, no el ciudadano interesado en el uso de los recursos públicos. Son controles complementarios, no sustitutivos.

4. El control fiscal y el control disciplinario

La Contraloría y la Procuraduría pueden requerir la información en ejercicio de sus competencias. Pero el control fiscal y el disciplinario operan sobre indicios previos, y el indicio se construye a partir de información disponible. Un régimen de publicidad proactiva reduce el costo de detección de esos organismos y, sobre todo, permite el control ciudadano previo que activa a los organismos formales. La experiencia colombiana en materia de contratación pública muestra que la publicidad de los datos ha sido un multiplicador de la capacidad de control, no un sustituto de ella.

5. La norma latente del artículo 5.° de la Ley 1712 de 2014

Como se expuso en el capítulo III, esta disposición ya somete a las empresas de servicios temporales al régimen de transparencia respecto de la información producida en relación con los fondos públicos que reciben. La intervención legislativa es necesaria precisamente porque esa norma carece de contenido mínimo, canal, periodicidad y consecuencia. El proyecto de ley no innova en el principio; innova en la regla que lo hace exigible. Esta es, técnicamente, la justificación más sólida de la iniciativa: se trata de una ley de desarrollo operativo de un mandato de transparencia preexistente.

6. Beneficios adicionales de la medida

- Para la entidad usuaria: la publicación periódica como requisito de pago obliga a mantener actualizado el inventario de personas que prestan servicios en sus dependencias, lo cual mejora la gestión del riesgo de contrato realidad y la planeación de la planta.
- Para el trabajador en misión: la visibilidad de su vinculación, de su cargo y de su remuneración facilita la acreditación de su experiencia y reduce la asimetría informativa frente a su empleador, además de dejar rastro documental de la duración efectiva de su vinculación, dato determinante para la aplicación de los límites del artículo 2.2.6.5.6 del Decreto 1072 de 2015.
- Para las empresas de servicios temporales que operan correctamente: la publicación estandarizada les permite acreditar objetivamente su regularidad y compite en su favor frente a operadores informales o irregulares.
- Para el sistema de contratación pública: la información individualizada permite calcular el costo real por persona de las distintas modalidades de vinculación y comparar la eficiencia entre el empleo público, la contratación de prestación de servicios y el suministro de personal en misión, análisis que hoy no es posible.

XI. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.° de la Ley 819 de 2003 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que establecen un deber conjunto entre el Congreso de la República y el Ministerio de Hacienda de debatir sobre el impacto fiscal de los proyectos de ley, es necesario advertir que la presente iniciativa no exige la apropiación de partidas presupuestales adicionales.

En efecto, la obligación de publicidad que se establece de manera transversal en el articulado no requiere recursos adicionales, vinculación de personal, disposición de nuevos activos, transferencias o fuentes de financiación extraordinarias, toda vez que su cumplimiento solamente exige cargar en el Secop información que reposa en las entidades, lo cual pueden adelantar las dependencias de contratación actuales de las entidades públicas.

REFERENCIAS

1. Constitución y legislación

- Constitución Política de Colombia, artículos 1, 2, 3, 15, 20, 23, 40, 74, 118, 122, 125, 127, 152 literal f), 153, 158, 209, 267, 268, 270, 277 y 333.
- Acto Legislativo 02 de 2004, artículo 4.°, que adicionó el literal f) y un parágrafo transitorio al artículo 152 de la Constitución.

- Ley 50 de 1990, artículos 71 a 95. Disponible en https://www.cancilleria.gov.co/normograma/compilacion/docs/ley_0050_1990.htm
- Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007, artículos 3.° y 13 (este último adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022).
- Decreto Ley 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, artículos 12, 14 y 96. Disponible en https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/decreto-111-de-1996/
- Ley 819 de 2003, artículo 7.°.
- Ley 909 de 2004.
- Ley Estatutaria 996 de 2005, artículos 32, 33 y 38. Disponible en https://cancilleria.gov.co/normograma/compilacion/docs/ley_0996_2005.htm
- Decreto 4369 de 2006, compilado en el Decreto 1072 de 2015, artículos 2.2.6.5.1 y siguientes. Disponible en https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1545501
- Ley 1266 de 2008, artículo 3.°.
- Ley 1429 de 2010, artículo 63.
- Decreto 2025 de 2011, artículo 1.°.
- Ley 1474 de 2011, artículos 73 y 74.
- Ley Estatutaria 1581 de 2012, artículos 5.°, 6.°, 9.° y 10. Disponible en https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1684507
- Decreto 1377 de 2013, artículo 3.°.
- Ley Estatutaria 1712 de 2014, artículos 2.° a 6.°, 9.°, 10, 11, 18, 19, 21 y 28, con las correcciones de los decretos 1494 de 2015, 1862 de 2015 y 2199 de 2015. Disponible en https://normograma.supersalud.gov.co/compilacion/docs/ley_1712_2014.htm
- Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.
- Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.
- Ley 2195 de 2022, artículo 53.
- Ley 2466 de 2025, Capítulo V, artículos 44, 45 y 48. Texto disponible en https://scare.org.co/wp-content/uploads/2025/06/L-2466-2025.pdf
- Decreto 0581 de 5 de junio de 2026, que adiciona el Capítulo 4 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015.

2. Jurisprudencia

- Corte Constitucional, Sentencia C-1153 de 11 de noviembre de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Revisión previa de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que dio lugar a la Ley 996 de 2005. Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=18212
- Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 2007. Alcance del artículo 7.° de la Ley 819 de 2003. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-502-07.htm
- Corte Constitucional, Sentencia C-614 de 2 de septiembre de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Contratos de prestación de servicios y nóminas paralelas. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-614-09.htm
- Corte Constitucional, Sentencias C-286 de 2009, C-767 de 2010 y C-866 de 2010. Reiteración sobre impacto fiscal.
- Corte Constitucional, Sentencia C-748 de 6 de octubre de 2011. Control previo de la Ley Estatutaria 1581 de 2012. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-748-11.htm
- Corte Constitucional, Sentencias C-690 de 2011 y C-732 de 2011, sobre el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.
- Corte Constitucional, Sentencia C-274 de 9 de mayo de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa. Control previo de la Ley Estatutaria 1712 de 2014.
- Corte Constitucional, Sentencia T-729 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Clasificación de los datos personales. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-729-02.htm
- Corte Constitucional, Sentencias T-020 de 2014 y T-706 de 2014. Categorías de datos personales.
- Corte Constitucional, Sentencia T-614 de 2017. Régimen de las empresas de servicios temporales. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-614-17.htm
- Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 19 de febrero de 2018, expediente 11001-03-25-000-2011-00390-00 (1482-11), sobre el Decreto 2025 de 2011 y el alcance del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.
- Consejo de Estado, Sección Segunda, expediente 11001-03-25-000-2007-00055-00 (1096-07), sobre las limitaciones de las empresas usuarias para contratar con empresas de servicios temporales. Disponible en https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/140/S2/11001-03-25-000-2007-00055-00(1096-07).pdf

3. Conceptos y doctrina administrativa

- Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto 195101 de 2019. Régimen aplicable al personal en misión; los trabajadores en misión no adquieren la calidad de servidores públicos. Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=100666
- Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto 357441 de 2021. Contratación de empresas de servicios temporales por entidades territoriales y empresas sociales del Estado. Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=174086
- Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto 156791 de 2021. Inexistencia de definición normativa de nómina paralela. Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=166527
- Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto 049151 de 2022. Reiteración sobre el régimen del personal en misión. Disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=183266
- Departamento Administrativo de la Función Pública, Conceptos 021251 de 2022, 069801 de 2022, 087181 de 2022, 174061 de 2023 y 209601 de 2023, sobre el alcance de los artículos 32 y 33 de la Ley 996 de 2005.
- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, Circular Externa 006 de 2025 y documento «ABC de la Ley de Garantías Electorales». Disponible en https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/10/Circular-006-ABC-de-Ley-de-Garantias-Dig.pdf
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Circular 02 de 2022, sobre la aplicación del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. Disponible en

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=187447

- Superintendencia de Industria y Comercio, doctrina sobre el artículo 10 de la Ley 1581 de 2012 y los casos en que no es necesaria la autorización del titular.

4. Fuentes oficiales

- Procuraduría General de la Nación, comunicado sobre las restricciones en materia de empleo público durante el periodo de Ley de Garantías para el ciclo electoral 2026. Disponible en https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-recuerda-restricciones-empleo-publico-durante-ley-garantias.aspx
- Procuraduría General de la Nación, comunicado sobre las observaciones al proyecto de decreto relativo a las empresas de servicios temporales, que reporta la existencia de 474.188 trabajadores en misión, equivalentes al 4,8 % del empleo formal dependiente. Disponible en https://www.procuraduria.gov.co/Pages/ministerio-trabajo-acoge-observaciones-procuraduria-sobre-empresas-servicios-temporales-colombia.aspx. Se advierte que la fecha de publicación consignada en la fuente presenta una inconsistencia aparente respecto del periodo al que se refieren las cifras, por lo que su verificación directa ante la entidad se recomienda antes de su uso en ponencia.
- Ministerio del Trabajo, registro de empresas de servicios temporales con autorización de funcionamiento vigente.

5. SECOP II y datos abiertos

- Agencia Nacional de Contratación Pública, conjunto de datos «SECOP II – Contratos Electrónicos», portal de Datos Abiertos de Colombia. Disponible en https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/SECOP-II-Contratos-Electr-nicos/jbjy-vk9h
- Agencia Nacional de Contratación Pública, conjunto de datos «SECOP II – Procesos de Contratación». Disponible en https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/SECOP-II-Procesos-de-Contrataci-n/p6dx-8zbt
- Se deja constancia de que estos conjuntos de datos no fueron explotados directamente para la elaboración de esta exposición, por las razones y con el alcance declarados en el capítulo VI. No se incorpora en este documento ningún número de proceso, entidad, contratista, valor o fecha proveniente de SECOP.

6. Fuentes internacionales

- Unión Europea, Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, en particular sus artículos 5.º, sobre el principio de igualdad de trato, y 8.º, sobre información de los representantes de los trabajadores. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=celex:32008L0104
- OCDE, Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública (2015), en particular el principio de transparencia, que recomienda garantizar la transparencia del flujo de fondos públicos desde el inicio del procedimiento presupuestario y a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública. Disponible en https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_12/spl_1/pdfs/27.pdf

María Clara Posada
Senadora de la República

JUAN ESPINAL Senador de la República	
SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL (RADICACIÓN DE PROYECTOS) [ ] PROYECTO DE LEY (PAL) No.: 259/26 [ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.: FECHA: 16 / 09 / 2026 FOLIOS: AUTOR(ES): FIRMA SECRETARIO GENERAL	

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 18 de Septiembre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No 254/26 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS TEMPORALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores MARÍA CLARA POSADA CAICEDO, JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, RAFAEL NIETO LOAIZA, HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 16 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

PROYECTO DE LEY NÚMERO 265 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se aprueba el "Tercer Protocolo modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico", firmado en la ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, el 24 de noviembre de 2022.

PROYECTO DE LEY No.

"POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL "TERCER PROTOCOLO MODIFICATORIO DEL PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO MARCO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO" FIRMADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EL 24 DE NOVIEMBRE DE 2022"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Visto el texto del "POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL "TERCER PROTOCOLO MODIFICATORIO DEL PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO MARCO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO" FIRMADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EL 24 DE NOVIEMBRE DE 2022"

Se adjunta copia auténtica y completa del texto del Proyecto certificada por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, designada mediante Resolución No. [illegible] del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El presente Proyecto de Ley consta de [illegible] folios.

TERCER PROTOCOLO MODIFICATORIO DEL PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO MARCO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

La República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú, en lo sucesivo "las Partes" o "Parte",

[illegible] EL DESEO de [illegible] la Alianza del Pacífico;

[illegible] [illegible] [illegible] [

LA SUSCRITA COORDINADORA DEL GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE TRATADOS DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

C E R T I F I C A:

Que el texto presentado es copia fiel y completa del texto original en español del "*Tercer Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*", firmado en la Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, el 24 de noviembre de 2022, documento que reposa en el Archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de este Ministerio y que consta en dos (2) folios.

Dada en Bogotá, D.C., a los quince (15) días del mes de septiembre de dos mil veintiséis (2026).

Rosario Gutiérrez Bernal

ROSARIO GUTIÉRREZ BERNAL
Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL "TERCER PROTOCOLO MODIFICATORIO DEL PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO MARCO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO" FIRMADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EL 24 DE NOVIEMBRE DE 2022

Honorables Senadores y Representantes:

En nombre del Gobierno Nacional y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 150 numeral 16, 189 numeral 2, y 224 de la Constitución Política de Colombia, presentamos a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley *"por medio de la cual se aprueba "Tercer Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico", firmado en la Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, el 24 de noviembre de 2022"*

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La Alianza del Pacífico (en adelante "AP") se estructura sobre cuatro pilares fundamentales: la libre movilidad de bienes, servicios, capitales y personas, así como un eje transversal de cooperación. Entre sus principales objetivos se encuentra consolidarse como una plataforma de integración económica y comercial y de proyección hacia el mundo, con especial énfasis en la región Asia-Pacífico.

En este contexto, los Estados Parte del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (en adelante, el "Acuerdo Marco") crearon la figura de los Estados Asociados, con el propósito de establecer una red de integración entre América Latina y otras regiones del mundo, mediante disciplinas de altos estándares que contribuyan a dinamizar el comercio y la inversión y a aprovechar las economías de escala.

Esta figura fue adoptada mediante la Decisión No. 1 del Consejo de Ministros de la Alianza del Pacífico, de 2 de junio de 2017, por medio de la cual se aprobaron los "Lineamientos Aplicables a los Estados Asociados a la Alianza del Pacífico", en ejercicio de las competencias previstas en los literales a) y f) del artículo 4.2 del Acuerdo Marco y de conformidad con el artículo 9.1 del mismo instrumento, relativo a las relaciones con terceros Estados.

De acuerdo con los referidos Lineamientos, se entiende por Estado Asociado aquel Estado con el cual todas las Partes del Acuerdo Marco hayan celebrado un acuerdo comercial regional mediante el cual se establezca una zona de libre comercio, de conformidad con el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT 1994).

Bajo este marco, en septiembre de 2017 se inició el proceso de negociación de acuerdos comerciales con Australia, Canadá, Nueva Zelandia y Singapur, considerados candidatos a Estados Asociados. De estos procesos, hasta el momento únicamente se ha concretado la suscripción de un acuerdo comercial con Singapur.

El Acuerdo Comercial con Singapur establece una zona de libre comercio de conformidad con el artículo XXIV del GATT 1994 y constituye, por tanto, el primer paso para la incorporación de un Estado Asociado a la Alianza del Pacífico. Este hecho representa un avance significativo en el relacionamiento de la Alianza del Pacífico con terceros Estados y evidencia su compromiso con una mayor vinculación con los mercados asiáticos.

Singapur constituye un socio estratégico para la Alianza del Pacífico en el marco de la figura de Estado Asociado, en la medida en que contribuye a consolidar su posición como referente global de integración. Asimismo, el acuerdo comercial genera oportunidades de inversión y de acceso a los mercados de bienes y servicios tanto para las empresas de los Estados de la Alianza del Pacífico como para las de Singapur.

II. IMPORTANCIA ECONÓMICA DE SINGAPUR

Singapur representa un mercado de especial interés para Colombia en materia de comercio e inversión. Para 2026 se proyecta una población de 6,1 millones de habitantes y, según estimaciones del Fondo Monetario Internacional, el país se proyectaba como la sexta economía con mayor PIB per cápita corriente en 2025, con USD 94.481.

La economía de Singapur se caracteriza por un crecimiento sólido, inflación moderada, amplias reservas fiscales y monetarias, estabilidad financiera y un elevado grado de apertura al comercio y a la inversión internacional.

Asimismo, Singapur constituye un importante centro comercial de la región asiática. Su puerto se encuentra entre los más importantes del mundo y ocupó en 2024 el segundo lugar en tráfico de contenedores, con 41,1 millones de TEU, después de Shanghái.

El desarrollo de su mercado financiero y su elevado grado de apertura al comercio internacional constituyen algunas de las principales fortalezas de su economía. A ello se suma su posición estratégica en las rutas de comercio marítimo que conectan importantes economías asiáticas, como China e India.

En 2024, el grado de apertura de la economía de Singapur, medido como la suma de exportaciones e importaciones, alcanzó el 122 % del PIB. Durante ese año, el país ocupó el decimosexto lugar mundial como exportador e importador de mercancías y el sexto lugar entre los exportadores e importadores de servicios comerciales. Sus exportaciones de bienes alcanzaron USD 505 mil millones, mientras que las ventas de servicios ascendieron a USD 396 mil millones.

Las exportaciones de bienes de Singapur se concentran principalmente en circuitos electrónicos integrados, petróleo refinado, maquinaria para la fabricación de semiconductores, turborreactores y turbinas de gas, y computadores. Por su parte, las importaciones se concentran en circuitos electrónicos integrados, petróleo refinado, petróleo crudo, turborreactores y computadores.

En materia de servicios, las principales exportaciones corresponden a servicios de transporte, otros servicios empresariales, servicios financieros y servicios de tecnología y comunicaciones. Las importaciones se concentran principalmente en servicios de transporte, otros servicios empresariales y servicios de telecomunicaciones, computación e información.
Singapur también constituye un importante receptor de inversión extranjera directa. En 2024, esta se estimó en USD 143 mil millones, mientras que las inversiones realizadas por Singapur en el exterior alcanzaron aproximadamente USD 55 mil millones.

En este sentido, Singapur constituye un socio estratégico para promover inversiones orientadas a mejorar la productividad, la competitividad, el conocimiento tecnológico y la inserción en cadenas de valor. Asimismo, ofrece oportunidades de cooperación en sectores estratégicos vinculados con el desarrollo sostenible, la transición energética, el cambio climático, la infraestructura y las energías renovables.

III. CONSIDERACIONES SOBRE EL TERCER PROTOCOLO MODIFICATORIO

La figura de los Estados Asociados busca permitir que los Estados Parte de la Alianza del Pacífico amplíen los mecanismos de integración económica y comercial con terceros Estados. En este contexto, resulta relevante que la acumulación de origen pueda extenderse más allá de los Estados Parte de la Alianza del Pacífico e involucrar también a los Estados Asociados.

Actualmente, los Estados Parte de la Alianza del Pacífico pueden acumular el origen de las mercancías entre sí, de conformidad con el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (en adelante, el "Protocolo Adicional"), instrumento que establece la zona de libre comercio de la Alianza del Pacífico y regula las relaciones comerciales entre sus Estados Parte.

La acumulación de origen prevista en el Protocolo Adicional permite que los bienes intermedios e insumos provenientes de cualquiera de los países de la Alianza del Pacífico que sean incorporados en un bien final sean considerados materiales originarios de los territorios de los Estados Parte para efectos del comercio entre ellos.

En este contexto, el Tercer Protocolo Modificatorio de la Alianza del Pacífico tiene como objetivo permitir la acumulación de origen entre los Estados Parte y los Estados Asociados, adecuando el marco jurídico de la Alianza a las nuevas dinámicas del comercio internacional y a los desafíos contemporáneos de las economías de sus miembros.

IV. CONTENIDO DEL PROTOCOLO

El Protocolo se conforma a partir de un preámbulo, y cuatro artículos, que disponen lo siguiente:

- El preámbulo señala que el Protocolo Modificatorio se adopta en el marco de los compromisos de las Partes en la Alianza del Pacífico y con el propósito de fortalecer su vinculación con otras regiones y promover la integración económica. Parte de que el Capítulo 4 del Protocolo Adicional permite actualmente la acumulación de origen únicamente entre las Partes de la Alianza del Pacífico, por lo que considera necesario extender esta posibilidad a los materiales originarios de los Estados Asociados, así como establecer mecanismos para su verificación. Finalmente, reconoce a la Comisión de Libre Comercio como el órgano encargado de velar por el cumplimiento y correcta aplicación del Protocolo Adicional.
- El artículo 1 modifica el artículo 4.1 del Protocolo Adicional para incorporar la definición de "Estado Asociado", e incluye la definición como Estado Asociado aquel Estado con el cual todas las Partes celebren un acuerdo comercial regional que establezca una zona de libre comercio conforme al artículo XXIV del GATT de 1994, siempre que dicho acuerdo se encuentre en vigor.
- Por su parte, el artículo 2 modifica el artículo 4.8 sobre acumulación de origen, incorporando tres nuevos párrafos, permitiendo la acumulación de materiales originarios entre las Partes de la Alianza del Pacífico y un Estado Asociado, tanto desde las Partes hacia el Estado Asociado como desde el Estado Asociado hacia las Partes, siempre que se cumplan determinadas condiciones.
- Asimismo, el artículo 3 modifica el artículo 4.26 sobre consultas y procedimientos para la verificación de origen, permitiendo que, cuando se aplique la acumulación con un Estado Asociado, la autoridad competente de la Parte importadora pueda verificar también el origen de los materiales acumulados, conforme a las disposiciones acordadas entre las Partes y el Estado Asociado.
- Finalmente, el artículo 4 regula la entrada en vigor del Protocolo Modificatorio, indicando que entrará en vigor de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 19.4 (Enmiendas) del Protocolo Adicional, el cual refiere al artículo 19.3 del mismo Protocolo, y dispone que el instrumento entrará en vigor, cuando las Partes cumplan los procedimientos legales internos de cada tal fin, el primer (1) día del tercer (3) mes siguiente a la fecha en que el Depositario reciba la última notificación por la cual las Partes le informen que los procedimientos.

V. CONSIDERACIONES LEGALES Y CONSTITUCIONALES

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en desarrollo del artículo 2° (Funciones Generales) del Decreto número 210 de 2003, es el responsable de *"Promover las relaciones comerciales del país en el exterior y presidir las delegaciones de Colombia en las negociaciones internacionales de comercio que adelante el país"* (subrayado fuera de texto). Con miras a instrumentalizar esta función, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió el Decreto número 4712 de 2007, por el cual se reglamentan algunos aspectos procedimentales de las negociaciones comerciales internacionales.

En el Capítulo 1 de esta norma se establece el marco normativo del Equipo Negociador, es decir, su conformación (artículo 1°), sus actuaciones (artículo 2°), la coordinación del equipo y el nombramiento de un jefe negociador (artículo 3°), así como las diferentes mesas o comités temáticos que lo componen (artículo 4°). En cumplimiento de este decreto, el Ministerio de Comercio, Industria y

Turismo coordina la conformación del equipo negociador el cual se encuentra integrado exclusivamente por servidores públicos o particulares en ejercicio de funciones públicas designados por las diferentes entidades de la rama ejecutiva del orden nacional. Todos los integrantes del equipo participan activamente en la formación de la posición negociadora del país, y adicionalmente deben defender durante todo el proceso de negociación los objetivos, intereses y estrategias que componen esta posición. De igual manera, el mencionado decreto regula detalladamente la manera como se forma la posición negociadora de Colombia con la concurrencia de las diferentes agencias del gobierno colombiano y la participación de las autoridades departamentales, municipales y distritales y de la sociedad civil en el proceso de negociación.

El Tercer Protocolo Modificatorio de la Alianza del Pacífico cumple con las exigencias de la Constitución, al estar orientados a la internacionalización de las relaciones comerciales del país y a promover la integración latinoamericana de nuestro país.

Como parte del análisis de los principios consagrados en la Constitución que se materializan con la suscripción del Acuerdo en comento, es pertinente hacer referencia a los artículos 150 numeral 16, 226 y 227 de la Constitución Política, que consagran los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional como orientadores de las negociaciones de acuerdos internacionales, incluidos los de contenido comercial. Estos principios constituyen la base sobre la cual se fundamentan los acuerdos comerciales que el país ha negociado y suscrito, como se evidencia a continuación:

- ***Equidad***

La Corte Constitucional ha enfatizado que los acuerdos internacionales de contenido comercial deben reconocer las diferencias en los niveles de desarrollo de las economías de los Estados parte, aplicando plazos de desgravación diferenciados y tratamiento asimétrico para atenuar efectos económicos negativos.[1] Además, ha establecido que dichos acuerdos deben permitir beneficios mutuos y equitativos para todos los Estados miembros, evitando cualquier concesión unilateral. En el contexto del Tercer Protocolo Modificatorio de la Alianza del Pacífico, se destaca la relación entre equidad y reciprocidad, asegurando un trato justo y equilibrado. La Corte también define la equidad como la búsqueda de un trato equilibrado, justo y no arbitrario en la asignación de beneficios y cargas[2]. El Acuerdo cumple con estos principios, promoviendo el desarrollo y bienestar social de Colombia mediante mecanismos que reconocen y superan las asimetrías.

- ***Reciprocidad***

La reciprocidad y el principio de equidad son fundamentales en los acuerdos comerciales internacionales, asegurando beneficios mutuos entre los Estados miembros. La Corte Constitucional ha enfatizado que los acuerdos deben evitar concesiones unilaterales y que la reciprocidad debe analizarse integralmente, no por cláusulas aisladas.[3] En varias sentencias, la Corte ha definido la reciprocidad en dos sentidos: uno estricto, que implica intercambio directo de ventajas, y otro amplio, que extiende las preferencias a todos los participantes, creando un beneficio mutuo.[4] El Tercer Protocolo Modificatorio de la Alianza del Pacífico siguen este principio, garantizando condiciones justas y equitativas para todas las partes.

[1] Corte Constitucional, Sentencia C-564 de 1992; Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.
[2] Corte Constitucional, sentencias: C-864 de 2006, M. P. Doctor Rodrigo Escobar Gil; C-750 de 2008.
[3] Corte Constitucional, Sentencia C-564 de 1992; Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.
[4] Corte Constitucional, Sentencias: Sentencia C-564 de 1992; Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia C-049 de 2015; Sentencia C-254 de 2019.

- ***Conveniencia Nacional***

El principio de conveniencia nacional, consagrado en la Constitución (arts. 150.16, 226 y 227), establece que el Gobierno debe promover la internacionalización de las relaciones del país en beneficio de la Nación. Los Acuerdos de Libre Comercio son esenciales para el crecimiento económico, la reducción del desempleo y la pobreza. Desde el Plan de Desarrollo 2002-2006, Colombia ha buscado construir relaciones comerciales basadas en acuerdos que garanticen reglas claras y acceso al mercado internacional. La Corte Constitucional ha reafirmado que estos acuerdos deben cumplir con los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, asegurando beneficios mutuos y promoviendo la integración económica.[5] El Tercer Protocolo Modificatorio de la Alianza del Pacífico cumple con estos principios, estableciendo un marco legal predecible y beneficioso para el comercio entre las partes.

El Tercer Protocolo Modificatorio de la Alianza del Pacífico es compatible con los mandatos constitucionales que imponen al Estado el deber de promover la internacionalización de las relaciones económicas y comerciales mediante la celebración de Acuerdos de integración económica. La Corte Constitucional se ha referido al tema en la Sentencia C-155 de 2007, de la siguiente manera:

> *La Constitución Política de 1991 no fue ajena a la integración del Estado colombiano al orden internacional. Así, el Preámbulo y los artículos 9° y 227 señalan que se promoverá la integración económica, social y política con los demás Estados. En el mismo sentido el artículo 226 ibidem establece que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, pero advierte que ello se hará sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Así mismo cuando la Constitución se refiere a las relaciones exteriores del país, indica que su dirección estará basada en (i) la soberanía nacional; (ii) el respeto a la autodeterminación de los pueblos; y (iii) el reconocimiento de los principios de derecho internacional[6]. (Artículo 9° C. P).*

Como se deduce del texto anterior, la Constitución Política y la Corte hacen especial énfasis en la importancia que tiene para el Estado dirigir sus relaciones internacionales buscando consolidar la integración económica y comercial del país. Es claro que esto se materializa principalmente a través de la celebración e implementación efectiva de acuerdos internacionales, los cuales son el instrumento jurídico a través del cual se promueven los procesos de integración. De acuerdo con lo antes expresado, El Tercer Protocolo Modificatorio de la Alianza del Pacífico son un reflejo de este anhelo de la Constitución de 1991 de insertar a Colombia en una economía globalizada, mediante acuerdos que expandan los mercados y propendan por el desarrollo económico del país.

El Tercer Protocolo Modificatorio de la Alianza del Pacífico es un instrumento internacional idóneo para hacer efectivos los fines esenciales del Estado Social de Derecho, puesto que contribuye a promover la prosperidad general (artículo 2° C. P.) y al mejoramiento de la calidad de vida de la población (artículo 366 C. P.). Desde esta perspectiva, la prosperidad general como fin esencial del Estado Social de Derecho, corresponde a la obligación que tiene el Estado de fomentar el bienestar de toda la población. Este fin esencial del Estado se encuentra íntimamente ligado al objetivo que debe orientar la celebración de acuerdos internacionales de libre comercio e integración económica por Colombia de procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los colombianos. En ese sentido, la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente:

[5] Corte Constitucional, Sentencias: C-309 de 2007; C-750 de 2008; C-163 del 2015.
[6] Corte Constitucional, Sentencia C-155 de 2007; M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

> *Nuestra Carta Política interpreta cabalmente la obligación de hacer del mejoramiento de la calidad de vida de los asociados, un propósito central del Estado colombiano. Así, el Preámbulo y los artículos 1° y 2° superiores, prevén la vigencia de un orden justo en el cual los derechos de las personas se encuentren protegidos por las autoridades y respetados por los demás ciudadanos. De igual forma, la Constitución hace un especial énfasis en el papel interventor del Estado en la economía, a través de la ley, con el fin de que, por intermedio de diferentes acciones, se procure una mejor calidad de vida*[7].

De acuerdo con lo expresado, es evidente que el Tercer Protocolo Modificatorio de la Alianza del Pacífico promueve el fin esencial del Estado de impulsar la prosperidad general al ser un instrumento de integración económica que responde a la dinámica mundial de celebrar esta clase de acuerdos para fortalecer los canales productivos y comerciales del país con miras a mejorar su oferta exportable y promover la libre competencia económica en el territorio de los Estados parte, lo cual favorece el mencionado fin esencial del Estado.

VI. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, indica la necesidad de que cualquier proyecto de ley que ordene algún gasto u otorgue beneficios tributarios, sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá rendir su concepto favorable respecto de la compatibilidad del Proyecto de Ley con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República. Por lo tanto, el análisis de impacto fiscal resulta imperioso a todos los proyectos de ley cuyo objeto sea aprobar tratados internacionales que prevean beneficios tributarios u ordenen un pago.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante el Oficio 2-2026-064209 de fecha 9 de septiembre de 2026, emitió un análisis de impacto fiscal favorable indicando que el Protocolo habilita la acumulación de origen entre los Estados Parte y los Estados Asociados, con el fin de extender a estos últimos los beneficios y reglas aplicables en materia de verificación de origen, lo cual permitiría a las autoridades competentes comprobar el origen de los materiales acumulados tanto entre los Estados Parte y los Estados Asociados como en sentido inverso.

Finalmente, el Ministerio precisó que los gastos que eventualmente se deriven de la ratificación del Acuerdo deberán sujetarse al principio de legalidad y priorización del gasto, así como a las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las proyecciones de gasto de mediano plazo del sector correspondiente. En estos términos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rindió concepto favorable respecto del anteproyecto de ley.

VII. CONVENIENCIA DE LA APROBACIÓN DEL INSTRUMENTO

La facilitación del reconocimiento y acceso de productos colombianos al mercado singapurense, aunada a la posibilidad de acumular origen, constituye un estímulo para la generación de valor agregado y el fortalecimiento de los encadenamientos productivos a nivel regional.

El principal aporte del Protocolo Modificatorio consiste en permitir la acumulación de origen con los Estados Asociados de la Alianza del Pacífico. En este sentido, los insumos originarios provenientes de nuevos socios, como Singapur, podrán ser considerados como materiales originarios en los términos y bajo las condiciones previstas en el respectivo acuerdo comercial. Esto permitirá que las exportaciones colombianas incorporen insumos provenientes de estos socios sin perder el acceso a las preferencias arancelarias aplicables, siempre que se cumplan los requisitos de origen correspondientes.

[7] Corte Constitucional, Sentencia C-519 de 1994; Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

La ampliación de las posibilidades de acumulación de origen contribuye, asimismo, a una mayor integración de las empresas en cadenas regionales y globales de valor, al flexibilizar las condiciones para determinar el origen de las mercancías. Esta mayor flexibilidad puede facilitar que las empresas seleccionen proveedores de distintos mercados de acuerdo con sus ventajas competitivas, lo que puede contribuir a optimizar los costos de producción y fortalecer su competitividad.

A su vez, la integración en cadenas de valor más amplias permite una mayor especialización en las distintas etapas de los procesos productivos, de acuerdo con las ventajas competitivas de cada economía, tales como la disponibilidad de recursos naturales, la mano de obra calificada o las capacidades de infraestructura y tecnología. Lo anterior puede favorecer una mayor diversificación de la estructura productiva y contribuir a fortalecer su resiliencia.

Adicionalmente, la profundización de los vínculos comerciales y productivos con los Estados Asociados puede contribuir a generar condiciones favorables para la atracción de inversión extranjera, particularmente en sectores estratégicos como la minería, la agricultura, la manufactura y los servicios. Este proceso puede, a su vez, favorecer el desarrollo de infraestructura y la generación de oportunidades de empleo.

En este contexto, el Protocolo Modificatorio contribuye a fortalecer la vinculación de Colombia con economías externas a la Alianza del Pacífico, particularmente de la región Asia-Pacífico, y a consolidar al mecanismo de integración como una plataforma de inserción y proyección internacional.

En consecuencia, la ratificación e implementación del Protocolo Modificatorio reviste importancia estratégica para Colombia, tanto en el marco de sus compromisos internacionales como en el fortalecimiento de una política de integración económica y comercial orientada a una mayor inserción en los mercados internacionales y a la consolidación de vínculos con las economías de la región Asia-Pacífico.

Por las anteriores consideraciones, el Gobierno Nacional, a través del señor Ministro de Relaciones Exteriores y el señor Ministro de Comercio, Industria y Turismo, solicitan al Honorable Congreso de la República aprobar el Proyecto de Ley *"por medio de la cual se aprueba "Tercer Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico", firmado en la Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, el 24 de noviembre de 2022"*.

De los Honorables Congresistas,

OMAR BULA ESCOBAR
Ministro de Relaciones Exteriores

MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Ministro de Comercio, Industria Y Turismo

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
BOGOTÁ, D.C., 18 SEP 2026
AUTORIZADO. SOMÉTASE A LA CONSIDERACIÓN DEL HONORABLE CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA LOS EFECTOS CONSTITUCIONALES
(FDO.) ABELARDO DE LA ESPRIELLA
MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES
(FDO.) OMAR BULA ESCOBAR

D E C R E T A:

ARTÍCULO PRIMERO: Apruébese el *aprueba "Tercer Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico"*, firmado en la Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, el 24 de noviembre de 2022.

ARTÍCULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el *"Tercer Protocolo Modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico"*, firmado en la Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, el 24 de noviembre de 2022, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTÍCULO TERCERO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D.C., a los 18 SEP 2026

Presentado al Honorable Congreso de la República por el Ministro de Relaciones Exteriores y el señor Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

OMAR BULA ESCOBAR
Ministro de Relaciones Exteriores

MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Ministro de Comercio, Industria Y Turismo

LEY 424 DE 1998
(enero 13)
por la cual se ordena el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia

El Congreso de Colombia
DECRETA:
Artículo 1º. El Gobierno Nacional a través de la Cancillería presentará anualmente a las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara, y dentro de los primeros treinta días calendario posteriores al período legislativo que se inicia cada 20 de julio, un informe pormenorizado acerca de cómo se están cumpliendo y desarrollando los Convenios Internacionales vigentes suscritos por Colombia con otros Estados.
Artículo 2º. Queda dependencia del Gobierno nacional encargado de ejecutar los Tratados Internacionales de su competencia y requerir la recíprocidad de los mismos, trasladará la información pertinente al Ministerio de Relaciones Exteriores y este, a las Comisiones Segundas.
Artículo 3º. El texto completo de la presente ley se incorporará como anexo a todos y cada uno de los Convenios Internacionales que el Ministerio de Relaciones Exteriores presente a consideración del Congreso.
Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su promulgación.
El Presidente del honorable Senado de la República,
Camilo Acosta Martínez
El Secretario General del honorable Senado de la República,
Pedro Pumarejo Vega
El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
Carlos Ardila Balliestero
El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
Diego Vivas Tafur
REPÚBLICA DE COLOMBIA-GOBIERNO NACIONAL
Publíquese y ejecútese.
Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 13 de enero de 1998
ERNESTO SAMPER PIZANO
La Ministra de Relaciones Exteriores,
María Emma Mejía Vélez

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS
[ ] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 265/26
[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:
FECHA: 24 / 09 / 2026 FOLIOS:
AUTOR(ES):
FIRMA SECRETARIO(A)

Hacienda

3. Despacho Viceministro Técnico

Bogotá D.C.

Radicado: 2-2026-064209
Bogotá D.C., 9 de septiembre de 2026 15:22

Señor Ministro
MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Carrera 13 No. 28 – 01 Bogotá D.C.
Bogotá D.C. Cundinamarca
Correo Electrónico: notificacionesjudiciales@mincit.gov.co

Asunto: Concepto de impacto fiscal respecto de los anteproyectos de ley (i) *"Por medio de la cual se aprueba el «Acuerdo de Libre Comercio de la Alianza del Pacífico integrado por la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú con la República de Singapur» firmado en Bahía Malaga, República de Colombia, el 26 de enero de 2022"* y (ii) *"Por medio de la cual se aprueba el "Tercer Protocolo Modificatorio Del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico" firmado en la ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, el 24 de noviembre de 2022""*

Respetado Ministro:

Por medio de la presente, este Ministerio en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003[1], presenta concepto de impacto fiscal sobre los anteproyectos del asunto, en los siguientes términos:

El primer anteproyecto busca tiene por objeto aprobar el "Acuerdo de libre comercio de la alianza del pacífico integrado por la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú con la república de Singapur», firmado en Bahía Málaga, República de Colombia, el 26 de enero de 2022. El segundo, aprobar el protocolo adicional al acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, para incorporar la definición de un "Estado Asociado" y considerar a Singapur como tal.

[1] República de Colombia (2003) Ley 819 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

"Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. (...)

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.(...)"

En término generales, se comparte que tanto el tratado de libre comercio como el protocolo modificatorio que se someten a aprobación buscan disminuir las barreras comerciales entre los países que suscriben el acto a través de la eliminación o reducción de aranceles sobre el comercio de bienes, evitar la doble imposición, crear mecanismos para facilitar el comercio de bienes y servicios y la inversión.

En este sentido, el Acuerdo de libre Comercio permite una mayor integración comercial de Colombia con Singapur, además de favorecer, su relación con los demás países que hacen parte de la Alianza del Pacífico y fortalecer las cadenas globales de valor. Por su parte, el protocolo, habilita la acumulación de origen entre los Estados Parte y los Estados Asociados, con el fin de extender a estos últimos los beneficios y reglas aplicables en materia de verificación de origen, lo cual permitiría a las autoridades competentes comprobar el origen de los materiales acumulados tanto entre los Estados Parte y los Estados Asociados como en sentido inverso.

Sobre este punto, este Ministerio considera que los acuerdos comerciales benefician las economías, en la medida que: i) reducen las barreras comerciales, por lo que fomentan las exportaciones del país al permitir que las empresas locales accedan a nuevos mercados con menos limitaciones arancelarias o regulatorias, ii) incentivan la competitividad y productividad, dado que exponen a las empresas locales a la competencia internacional, llevándolas a mejorar procesos, innovar y ser más eficientes, iii) garantizan el acceso de los consumidores locales a productos de mayor calidad y a un precio más favorable, iv) promueven la inversión extranjera, al aumentar los incentivos para establecer relaciones entre los participantes, y, en ese sentido, fomentan el crecimiento económico y la generación de empleo, y v) garantizan la integración y las relaciones diplomáticas estables entre países.

1. Contexto sobre la relación comercial de Colombia y Singapur

La relación comercial actual, entre Colombia y Singapur, es reducida y se caracteriza por un balance comercial deficitario para Colombia. En 2025, el déficit de la balanza comercial con Singapur se situó en USD 43,2 millones. En este periodo, Colombia exportó bienes a Singapur por un total de USD 70,9 millones, equivalentes al 0,14% de las exportaciones totales de 2025 (USD 50.200 millones). Estas exportaciones se concentraron principalmente en minerales de oro, café sin tostar, extractos de café, partes de máquinas de sondeo y perforación, y langostas (Gráfico 1, panel A).

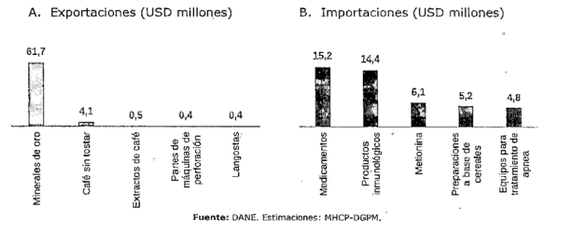
Por otro lado, las importaciones provenientes de Singapur representaron el 0,16% del total importado en 2025, alcanzando los USD 114,1 millones. Para este periodo, las compras externas se concentraron principalmente en medicamentos, productos inmunológicos, metionina[2], preparaciones a base de cereales y equipos para el tratamiento de la apnea (Gráfico 1, panel B). En este contexto, el Acuerdo representa una oportunidad para fortalecer

[2] La metionina es un aminoácido esencial utilizado, entre otros usos, como insumo en la producción de alimentos y suplementos, y ampliamente empleado en la alimentación animal.

Continuación oficio

la integración comercial entre Colombia y Singapur, particularmente mediante la facilitación del comercio y la reducción de barreras no arancelarias, los cuales se explican a continuación:

Gráfico 1. Exportaciones e importaciones a Singapur



Fuente: DANE. Estimaciones: MHCP-DGPM.

a) Efectos potenciales sobre las exportaciones colombianas

Los principales beneficios del Acuerdo para las exportaciones colombianas provendrían de la reducción de barreras no arancelarias y de una mayor facilitación del acceso al mercado de Singapur. En particular, el Acuerdo contempla mecanismos para promover una mayor alineación regulatoria, facilitar el reconocimiento de reglamentos técnicos equivalentes y favorecer la aceptación de los resultados de evaluaciones de conformidad realizadas en las demás partes. Asimismo, incorpora disposiciones en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, orientadas a facilitar el comercio de productos agroalimenticios.

En adición, el Acuerdo incorpora un mecanismo de acumulación de origen, que permite que los insumos provenientes de otros países de la Alianza del Pacífico o de Singapur sean reconocidos como originarios para efectos del Acuerdo. Esto facilita que las empresas colombianas puedan combinar insumos provenientes de los países participantes y que el producto final pueda cumplir con las reglas de origen[3] necesarias para acceder a las preferencias comerciales. En este sentido, el mecanismo podría favorecer las exportaciones colombianas, al reducir las restricciones asociadas al origen de los insumos, ampliando las alternativas de abastecimiento y favoreciendo la inclusión de los productos colombianos en las cadenas regionales y globales de valor.

Conforme con lo anterior, este Ministerio a través de la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) estima que **el Acuerdo podría generar efectos favorables sobre**

[3] Las reglas de origen son los criterios que determinan que un producto sea considerado originario para efectos de un acuerdo comercial.

las exportaciones colombianas. Los resultados de un modelo gravitacional[4] muestran una asociación positiva y estadísticamente significativa entre la existencia de acuerdos comerciales y las exportaciones: controlando por el PIB del socio comercial, la distancia bilateral y efectos fijos de año, las exportaciones hacia países con acuerdos son, en promedio, 140,6% superiores frente a un escenario en ausencia de dichos acuerdos. Dada la temporalidad de la entrada en vigor de estos tratados, el impacto se podría materializar gradualmente[5]. En particular, **se estima un incremento potencial acumulado de las exportaciones cercano a USD 99,6 millones en un horizonte de 10 años, equivalente a alrededor de 0,02% del PIB de Colombia.** Este resultado debe interpretarse como un escenario indicativo, cuya materialización dependerá, entre otros factores, del aprovechamiento efectivo de las disposiciones del Acuerdo orientadas a facilitar el comercio y reducir las barreras no arancelarias.

b) Efectos potenciales sobre la Inversión Extranjera Directa (IED) desde Singapur

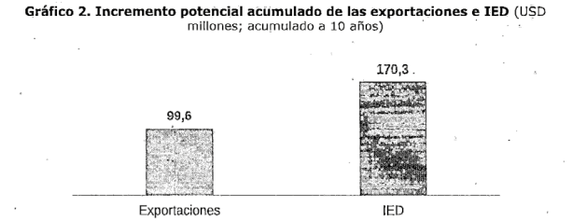
El Acuerdo también busca promover una mayor inversión entre las partes, mediante el establecimiento de reglas más claras y transparentes que brinden mayor certidumbre a los inversionistas. Para Colombia, esto podría favorecer la llegada de inversión proveniente de Singapur y fortalecer los vínculos económicos entre ambos países. Particularmente, se evidencia a través de un modelo gravitacional[6], con la misma especificación del modelo previamente presentado, una asociación positiva y significativa estadísticamente entre la implementación de acuerdos comerciales y el acervo de IED en Colombia. En particular, con base en los resultados del modelo, **se estima un incremento potencial acumulado de la IED proveniente de Singapur cercano a USD 170,3 millones en un horizonte de 10 años, equivalente a alrededor de 0,03% del PIB de Colombia**. Al igual que en el caso de las exportaciones, este resultado debe interpretarse como un escenario indicativo, cuya materialización dependerá de las decisiones de inversión y del aprovechamiento efectivo de las disposiciones del Acuerdo.

[4] El modelo gravitacional se estima mediante un modelo Poisson Pseudo-Maximum Likelihood (PPML), utilizando información bilateral de las exportaciones de Colombia para 181 socios comerciales durante el periodo 2007–2025, con un total de 3.457 observaciones país-año. La especificación relaciona las exportaciones colombianas a cada país con el PIB del socio comercial, la distancia geográfica, y la existencia de un TLC u otro acuerdo comercial preferencial vigente, e incorpora efectos fijos de año para controlar por choques comunes a los socios comerciales en cada periodo. Las variables explicativas incluidas resultan significativas y la dirección de los efectos se encuentra en línea con la intuición económica.

[5] Esto es consistente con la literatura relacionada, que encuentra que los efectos de los acuerdos comerciales sobre el comercio se materializan gradualmente después de su entrada en vigor, alcanzando su efecto acumulado en un horizonte de aproximadamente 10 a 15 años (Baier y Bergstrand, 2007).

[6] El modelo gravitacional se estima mediante el método de Poisson Pseudo-Maximum Likelihood (PPML), utilizando información bilateral del stock de IED en Colombia proveniente de 74 países durante el periodo 2009–2024, con un total de 823 observaciones país-año. La especificación relaciona el stock de IED con el PIB del país de origen, la distancia bilateral y la existencia de un TLC u otro acuerdo comercial preferencial vigente, e incorpora efectos fijos de año para controlar por choques comunes a los países de origen en cada periodo.

Gráfico 2. Incremento potencial acumulado de las exportaciones e IED (USD millones; acumulado a 10 años)



Fuente: DANE. Cálculos MHCP-DGPM.

2. Impacto fiscal de la propuesta legislativa

El análisis de impacto fiscal para Colombia derivado de la aprobación del Tratado de Libre Comercio de la Alianza del Pacífico con la República de Singapur tiene un componente directo asociado a la pérdida de recaudo tributario externo, que se deriva de disminuir la tarifa arancelaria de determinadas subpartidas. Asimismo, un componente indirecto relacionado con el efecto sobre el recaudo tributario generado por el impulso económico producido por el fortalecimiento de las relaciones comerciales de Colombia y Singapur.

a). Componente directo

El costo fiscal directo estimado por la Subdirección de Estudios Económicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)[7], utiliza información de importaciones correspondiente al período enero-diciembre de 2025 y considera las subpartidas arancelarias para las cuales el acuerdo establece reducciones o eliminaciones de los derechos de aduana. En particular, identificó 7.444 subpartidas afectadas por el acuerdo, de las cuales únicamente 588 registraron operaciones de importación durante 2025

A partir de este universo, se excluyeron 405 subpartidas que, bajo el marco normativo vigente, ya cuentan con una exclusión arancelaria o con un tratamiento preferencial vigente[8]. En consecuencia, la estimación del impacto fiscal directo se concentró en 183 subpartidas arancelarias que registraron importaciones desde Singapur durante 2025 y para las cuales el

[7] Oficio Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - 100152176-0613 – 19/09/2025

[8] En detalle, de las 405 subpartidas excluidas, 159 cuentan con una tarifa arancelaria de 0% en virtud del Decreto 272 de 2018; 186 tienen arancel cero por efecto del Decreto 1881 de 2021; y las subpartidas restantes acceden a tratamiento diferencial en virtud de otros acuerdos comerciales o exclusiones actualmente vigentes.

acuerdo implica una reducción efectiva de la tarifa vigente. Estas subpartidas fueron clasificadas de acuerdo con la categoría de desgravación negociada entre las partes, tal como se presenta a continuación.

Categoría de desgravación	No. Subpartidas
EIF	58
3	12
5	50
7	18
10	44
CO-10	1

Fuente: DIAN.

Con base en los supuestos macroeconómicos proyectados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la DIAN estimó que la aprobación del Acuerdo de Integración Comercial generaría un impacto fiscal directo negativo de **$11,5 mil millones (mm)** en 2027, el cual aumentaría gradualmente hasta alcanzar **$25,7 mm en 2036**. En términos acumulados, el efecto fiscal directo durante el período de análisis ascendería a $**162,0 mm**, expresados en precios constantes de 2027.

Respecto del impacto estimado, se precisa que debe interpretarse como una estimación conservadora, ya que no se incorporan los posibles efectos del acuerdo sobre las importaciones colombianas provenientes de la República de Singapur. Esto, dado que la medida en que la desgravación arancelaria de una proporción de las subpartidas se materializa de forma gradual. En este sentido, un eventual incremento de las importaciones derivado de la entrada en vigor del acuerdo continuaría generando recaudo por concepto de tributos aduaneros sobre dichas mercancías durante el período de reducción. En consecuencia, el costo fiscal directo efectivo del acuerdo podría resultar inferior al estimado en este ejercicio.

Tabla 1. Costo fiscal directo del acuerdo

	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036
Valor gravado importado CIF (US$ millones)	45	47	49	51	53	55	57	59	61	63
Valor gravado importado (COP$ millones)	150.515	160.447	171.399	183.694	194.221	205.351	217.119	229.561	242.716	256.625
Valor arancel (COP$ millones)	12.682	13.519	14.442	15.478	16.365	17.302	18.294	19.342	20.451	21.623
Valor IVA (COP$ millones)	30.962	33.005	35.258	37.787	39.952	42.242	44.662	47.222	49.928	52.789
Total tributos sin acuerdo (COP$ millones)	43.644	46.524	49.699	53.264	56.317	59.544	62.956	66.564	70.379	74.412
Valor arancel con acuerdo (COP$ millones)	3.030	2.504	1.900	1.456	927	661	362	258	141	9
Valor IVA con acuerdo (COP$ millones)	29.134	30.918	32.882	35.130	37.027	39.088	41.264	43.605	46.079	48.693
Total tributos con acuerdo (COP$ millones)	32.163	33.422	34.781	36.586	37.954	39.749	41.626	43.863	46.219	48.702
Costo arancel (COP$ millones)	9.652	11.015	12.542	14.022	15.438	16.641	17.932	19.084	20.310	21.614
Costo IVgA (COP$ millones)	1.828	2.087	2.376	2.657	2.925	3.153	3.398	3.617	3.849	4.096
Costo total (COP$ millones)	**11.481**	**13.102**	**14.918**	**16.678**	**18.363**	**19.795**	**21.330**	**22.701**	**24.160**	**25.710**

Fuente: DIAN.

b). Componente indirecto

Como se señaló, el efecto directo debe complementarse con el impacto indirecto sobre el recaudo tributario derivado del mayor dinamismo económico que podría generar la entrada en vigor del acuerdo. Las estimaciones realizadas por este Ministerio sugieren que, en un horizonte de 10 años, el Acuerdo de Libre Comercio entre la Alianza del Pacífico y Singapur, impulsaría las exportaciones de productos colombianos a Singapur en USD 99,6 millones y generaría entradas de IED a Colombia desde Singapur en USD 170,3 millones, lo que se traduciría en un incremento aproximado del PIB de 0,032%, equivalente a un mayor crecimiento anual de 0,004%. Como resultado de esta mayor actividad económica, se estima un **efecto fiscal indirecto positivo de $9,5mm en 2027, el cual aumentaría gradualmente hasta alcanzar $87,3mm en 2036.** En términos acumulados, dicho efecto representaría una mejora del balance fiscal del Gobierno Nacional Central de aproximadamente $382,3 mm, expresados en precios constantes de 2027.

Tabla 2. Beneficio fiscal derivado de mayor crecimiento ($Miles de millones)

	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036
Precios constantes de 2027	9.476	16.215	24.142	30.053	35.081	40.697	46.691	53.116	59.853	66.926
Precios corrientes	9.476	16.702	25.612	32.840	39.484	47.179	55.752	65.326	75.819	87.324

Fuente: DGPM-MHCP.

Conclusión

Conforme con lo anterior, se evidencia que al incorporar tanto el costo fiscal directo asociado a la reducción de la tarifa arancelaria como el efecto indirecto derivado del mayor dinamismo económico, en línea con las mayores exportaciones e IED. **De modo que, con la aprobación del acuerdo se generaría un efecto fiscal neto acumulado positivo de $220,3mm**. Si bien para 2027, se estima un impacto fiscal negativo de tan solo $2,0mm, el efecto sería positivo desde 2028 y aumentaría hasta alcanzar $61.614mm en 2036. A continuación, se presenta el detalle del efecto fiscal neto total estimado:

Tabla 3. Costo fiscal neto derivado del acuerdo ($Miles de millones)

	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036
Precios constantes de 2027	-2.005	3.495	10.080	14.790	18.765	23.622	28.827	34.658	40.780	47.222
Precios corrientes	-2.005	3.600	10.694	16.162	21.121	27.384	34.422	42.625	51.659	61.614

Sin perjuicio de lo anterior, desde el punto de vista presupuestal, se precisa que los gastos que eventualmente pueda generar la ratificación del convenio deben someterse al principio de legalidad del gasto y la priorización de este, en el marco de la autonomía de que gozan los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, conforme con los artículos 345 y 346 de la Constitución Política y el Estatuto Orgánico de Presupuesto[9]. En este sentido, los gastos tendrán que ser armonizados con las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser incluidos en las proyecciones de gastos de mediano plazo del sector involucrado en su ejecución.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, presenta su análisis de impacto fiscal y rinde concepto favorable respecto del anteproyecto de ley del asunto.

Finalmente, se manifiesta la voluntad de colaborar con las iniciativas de otras entidades del Gobierno nacional dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

JUAN SEBASTÍAN BETANCUR MORA
Viceministro Técnico
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Elaboró: Jean Marco Feria Perozo
Revisó: Juanita Alejandra Jaramillo

Áreas técnicas:
Dirección General de Política Macroeconómica. Concepto del 4 de septiembre de 2026.
Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales: Oficio Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - 100152176-0613 – 19/09/2025
Dirección de Presupuesto Público Nacional: Memorando 2-2026-002346 del Expediente 519/2025/PETICONGRE.

[9] República de Colombia (1996) Decreto 111 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 24 de Septiembre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No 268/26 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL "TERCER PROTOCOLO MODIFICATORIO DEL PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO MARCO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO" FIRMADO EN LA CIUDAD DE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EL 24 DE NOVIEMBRE DE 2022", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. OMAR BULA ESCOBAR, y el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Dr. MAURICIO GÓMEZ AMÍN. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley se sometió a consideración de la Comisión SEGUNDA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 24 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartida el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEGUNDA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

CONTENIDO

Gaceta número 1421 - martes, 29 de septiembre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 254 de 2026 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas de transparencia en la contratación de empresas de servicios temporales y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de Ley número 265 de 2026 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Tercer Protocolo modificatorio del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, firmado en la ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos, el 24 de noviembre de 2022. 13

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026