

PROYECTO DE LEY No. 162/26

Por medio del cual se garantiza la continuidad de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, se prohíbe su fragmentación injustificada y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia.

DECRETA

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto promover la continua y eficiente prestación de los servicios públicos a cargo de las Entidades Públicas del Estado a partir de la prohibición de la fragmentación de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión suscrito con personas naturales.

Artículo 2°. De la fragmentación de contratos. Se prohíbe la fragmentación de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión suscrito entre personas naturales y entidades públicas del Estado, cuando estos versen sobre un mismo contratista, objeto, necesidad contractual y se ejecuten en una misma vigencia fiscal.

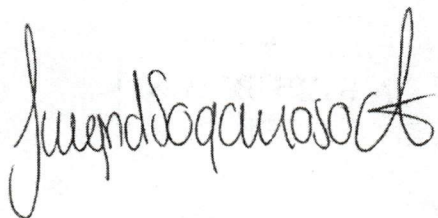
Las dependencias encargadas de la elaboración de los estudios previos de esta modalidad contractual, proyectarán el término de la necesidad atendiendo al plan anual de adquisiciones de la respectiva entidad.

Artículo 3°. Sanción. Las contravenciones a lo establecido en la presente darán lugar a responsabilidad disciplinaria para el funcionario público, sancionada con la remoción o destitución, en los términos del Código General Disciplinario Ley 1952 de 2019 o la disposición que haga sus veces.

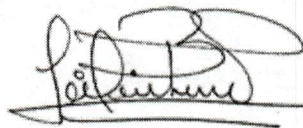
Artículo 4°. vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



NADIA BLEL SCAFF
Senadora de la República
AUTOR



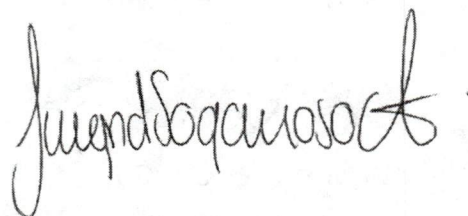
Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Conservador
CO-AUTOR



LILIANA BENAVIDES
SENADORA
CO-AUTORA



**CARLOS ALBERTO PANTOJA
CORTÉS**
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño
CO-AUTOR



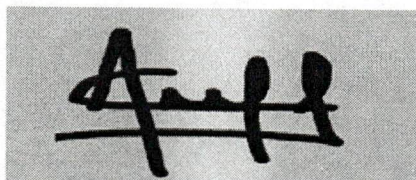
**INGRID MARLEN SOGAMOSO
ALFONSO**
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Conservador



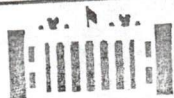
LUIS EDUARDO DÍAZ MATEUS
Senador de la República
Partido Conservador
CO-AUTOR



MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
CO-AUTOR



ALFREDO APE CUELLO BAUTE
Representante a la Cámara
CO-AUTOR



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 12 de Agosto del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley ✓ Acto legislativo _____
No. 162/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____
H.S. Nadia Blal Scaff, Liliana Bena-
vides Solarte, Luis Eduardo Diaz Tlatco,
Miguel Angel Barreto. y otros

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY N°. 162 /26

Por medio del cual se garantiza la continuidad de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, se prohíbe su fragmentación injustificada y se dictan otras disposiciones.

INTRODUCCIÓN

La contratación por prestación de servicios se ha consolidado como un componente estructural del funcionamiento estatal, en el país en el 2025 las entidades del orden nacional contrataron en vinculaciones relacionadas con el funcionamiento, aproximadamente 318 mil contratos por cerca de \$79 billones, mientras que el total nacional supera ampliamente 1,3 millones de contratos.

Esta modalidad de contratación incluida en el ordenamiento jurídico nacional para atender situaciones especiales o contingentes relacionadas con la administración o funcionamiento de las entidades, ha venido supliendo de manera precaria las debilidades del sistema actual de carrera y modalidades de acceso a la función pública.

Satisfacer las necesidades del servicio de carácter permanente mediante esta modalidad ha conllevado a su desnaturalización, tras convertirse en un mecanismo de precarización de derechos laborales.

En esa medida corresponde al legislador reivindicar la figura mediante el establecimiento de límites y prohibiciones a aquellas prácticas acentuadas que interfieren no sólo con los derechos de los servidores y ponen en riesgo la continua y eficiente prestación de los servicios públicos.

La exposición de motivos que fundamenta la presente iniciativa estará estructurada de la siguiente manera:

1. Objeto
2. Justificación.
3. Manifestación de conflicto de interés.
4. Proposición
5. Articulado.

1. OBJETO.

La presente ley tiene por objeto promover la continua y eficiente prestación de los servicios públicos a cargo de las Entidades Públicas del Estado a partir de la prohibición de la fragmentación de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión suscrito con personas naturales.

2. JUSTIFICACIÓN.

A. CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y APOYO A LA GESTIÓN.

Los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión son reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional como una auténtica forma de contratación estatal a través de la cual las entidades pueden desarrollar actividades que se derivan del cumplimiento de las funciones. No obstante, el legislador hizo una precisión sobre su carácter temporal, limitado y excepcional tratándose del servicio público.

El artículo 32 de la ley 80 de 1993 manifiesta:

“ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

(...)

3o. Contrato de Prestación de Servicios.

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

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

En los términos del Consejo de Estado: *“La Administración Pública puede celebrar contratos de prestación de servicios que comprendan, como objeto, atender funciones ocasionales por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra pública -como peritos, técnicos y obreros-; y, también, de manera excepcional y temporal, cumplir funciones pertenecientes*

al objeto misional de la respectiva entidad, siempre que no haya suficiente personal de planta o se requieran conocimientos especializados”¹.

A su vez, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ², han decantado una serie de características propias dentro de las cuales se destacan:

- ✓ La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales.
- ✓ La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato.
- ✓ El objeto del contrato no puede versar sobre funciones propias previstas en la ley o en los reglamentos para un empleo público.
- ✓ La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido.
- ✓ No contempla los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general.

No cabe duda que el espíritu del legislador para esta figura versaba sobre aspectos específicos en los que las entidades del estado necesitarían de un apoyo externo especializado para el cumplimiento de una tarea misional, una visión que dista del uso indiscriminado y persistente que se encuentran dando los entes estatales a la figura.

B. REALIDAD DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS Y APOYO A LA GESTIÓN EN LAS ENTIDADES DEL ESTADO.

Los contratistas de prestación de servicios y apoyo de gestión se han convertido en una importante fuerza operativa para las entidades estatales del orden nacional y territorial sin los cuales no sería posible el adecuado cumplimiento de sus fines misionales.

En el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2020 a 26 de diciembre de 2026 se contrataron solo en contratos de prestación de servicios 4.706.571 por valor de 93 billones, tal como se muestra en la siguiente gráfica.

¹ Ver. Sentencia 2013-01143 de 2021 Consejo de Estado.

² Ver. Corte Constitucional en Sentencia C-154 de 1997, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara.

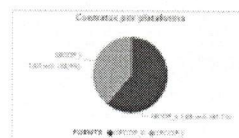
Análisis Descriptivo de Contratos de Prestación de Servicios en SECOP I y SECOP II

Contratos Firmados por Personas Naturales

Numero de Contratos
4.706.571
10 Contrato

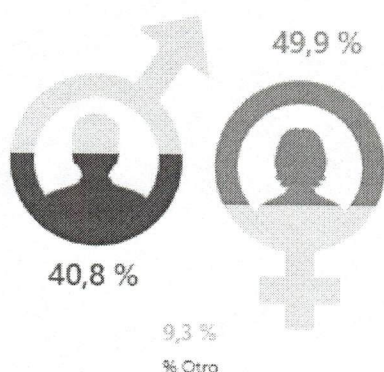
Total Contratistas
1.159.144
Cedulas

Valor de contratos
\$ 93 bill.
COP

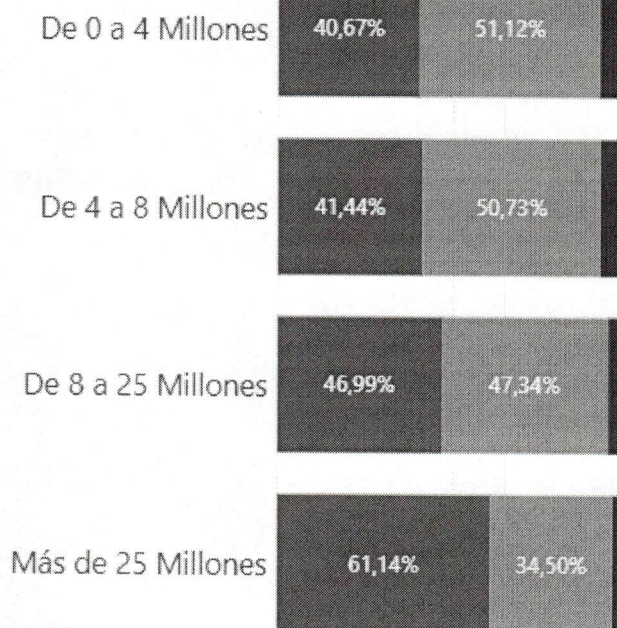


Fuente. Colombia Compra eficiente³.

Proporción general de contratistas según Sexo



Sexo	Contratistas	% Contratista
Hombre	472369	40,75%
Mujer	578494	49,91%
Otro	108281	9,34%
Total	1159144	100,00%



De 4.706.571 contratos de prestación de servicios el 49,9% corresponden a mujeres mientras el 40,8% a hombres.

Ahora bien, aunque las mujeres constituyen el grupo mayoritario entre los contratistas en términos generales, su participación disminuye conforme aumenta la cuantía de los contratos, hasta convertirse en minoritaria en los contratos de mayor valor.

Las necesidades de la administración pública se tornan cada vez más complejas, esta práctica extendida de suscripción masiva de contrato de prestación de servicios en

³ Contratos de prestación de servicios en SECOP I y SECOP II, ver en:

<https://www.colombiacompra.gov.co/analisis-de-datos-de-compra-publica/visualizaciones-compra-publica/contratos-de-prestacion-de-servicios-en-secop-i-y-secop-ii-2013-2024-2>

las entidades del Estado ha degenerado en prácticas nocivas para el correcto la administración y el reconocimiento efectivo de garantías.

Entre ellas la simulación para evadir el pago de prestaciones sociales y otras garantías propias de la relación laboral ocultada, conduciendo a la precarización de las condiciones socioeconómicas mínimas para la supervivencia digna de los trabajadores. A este respecto, conviene aclarar que la modalidad de contratación no es contraria al ordenamiento jurídico ni a los fines perseguidos por la función pública, son las conductas derivadas de su abuso las que deben ser proscritas.

De acuerdo con estudios adelantados por el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario y la Alianza EFI⁴, un 57,6% de los contratistas vinculados bajo esta modalidad aceptaría un trabajo como asalariado y un 31,9% valora de su empleo actual la independencia y flexibilidad de horarios. Una cifra que da a conocer el descontento generalizado con los abusos que ha permitido la figura.

C. EL FRACCIONAMIENTO DE CONTRATOS ATENTA CONTRA LA CONTINUA Y EFICIENTE PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.

Una de las conductas frecuentes que atenta contra las condiciones socioeconómicas de estos contratistas del estado es el fraccionamiento del contrato en contrataciones periódicas durante la misma anualidad, contratos en los que es posible identificar rasgos inequívocos de identidad, similitud o equivalencia, que permitan concluir que todos ellos forman parte de una misma cadena o tracto negocial.

La Sentencia de Unificación del Consejo de Estado de 9 de septiembre de 2021, que pretendía establecer un límite a estas conductas de precarización, de manera colateral agravó la situación de fraccionamiento de contratos, toda vez que delimitó en término de “solución de continuidad”. Establece el fallo:

La primera regla define que el «término estrictamente indispensable», al que alude el numeral 3.º del Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es el señalado en los estudios previos y en el objeto del contrato, el cual, de acuerdo con el principio de planeación, tiene que estar justificado en la necesidad de la prestación del servicio a favor de la Administración, de forma esencialmente temporal u ocasional y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia.

La segunda regla establece un periodo de treinta (30) días hábiles, entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término de la no solución de continuidad, el cual, en los casos que se exceda, podrá flexibilizarse en atención a las especiales circunstancias que el juez encuentre probadas dentro del plenario.

⁴ Ver en. <https://www.urosario.edu.co/periodico-nova-et-vetera/sociedad/trabajadores-por-prestacion-de-servicios-no-estan-satisfechos-con-este-tipo-de-contrato/>

La tercera regla determina que, frente a la no afiliación a las contingencias de salud y riesgos laborales por parte de la Administración, es improcedente el reembolso de los aportes que el contratista hubiese realizado de más, por constituir estos aportes obligatorios de naturaleza parafiscal.

El agotamiento de los 30 días para desdibujar una posible relación laboral oculta ha conllevado a periodos más prolongados de falta de vinculación de los contratistas y al fraccionamiento de los mismos afectando realmente sus ingresos. Así, sobre un mismo objeto contractual se suscriben en una anualidad 2 o 3 contratos con periodos de 30 días sin vinculación entre ellos, en los cuales muchas veces los contratistas cumplen actividades no remuneradas con ánimo de permanecer vinculado a la entidad asegurando la próxima contratación, visto de otra manera, el contratista se encuentra prestando sus servicios durante 12 meses de los cuales solo 7 u 8 son efectivamente remunerados.

El fraccionamiento indiscriminado de estos contratos atenta contra la continua y eficiente prestación del servicio público, pues tal como lo ha reconocido la jurisprudencia del Consejo de Estado: *“De manera excepcional y temporal, cumplir funciones pertenecientes al objeto misional de la respectiva entidad, siempre que no haya suficiente personal de planta o se requieran conocimientos especializados”* subrayado fuera del texto.

Ello indica que los contratistas en un escenario como el actual de carencia de funcionario de planta y deficiencias en el sistema de carrera y los procesos de vinculación; son quienes se encuentran desempeñando objetos misionales. Consecuentemente al existir estos periodos de no vinculación y fragmentación, deben ser suspendidas o limitadas acciones misionales del Estado, lo que se traduce en parálisis momentáneas en el funcionamiento de las entidades.

Bajo esta argumentación, la iniciativa puesta a consideración pretende establecer una prohibición general que impida que estas conductas obstaculizan el correcto funcionamiento de la administración sean proscritas y así las contrataciones de prestaciones de servicios tenga como término de ejecución la duración de la necesidad debidamente planificada por todo la vigencia fiscal, garantizando la continuidad en la prestación de los servicios prestados a través de estas modalidades de vinculación.

Lo anterior no conlleva a la transformación de la naturaleza del contrato y su carácter temporal sin ánimo de permanencia.

3. MANIFESTACIÓN DE CONFLICTO DE INTERÉS.

Respecto del conflicto de intereses teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los

congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción del posible conflicto de interés que se pueda presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

4. PROPOSICIÓN.

En este sentido, en mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia con miras a fortalecer el ámbito normativo de la función pública, me permito poner a consideración del Honorable Congreso, este proyecto de Ley.

NADIA BLEL SCAFF
Senadora de la República
AUTOR

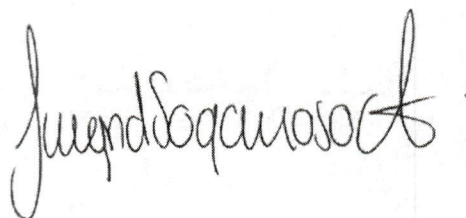
Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Conservador
CO-AUTOR

LILIANA BENAVIDES
SENADORA
CO-AUTORA



**CARLOS ALBERTO PANTOJA
CORTÉS**

Representante a la Cámara
Departamento de Nariño
CO-AUTOR



**INGRID MARLEN SOGAMOSO
ALFONSO**

Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Conservador

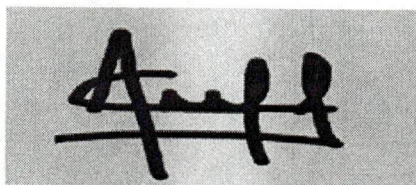


LUIS EDUARDO DÍAZ MATEUS

Senador de la República
Partido Conservador
CO-AUTOR

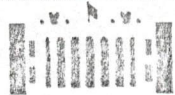


MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO
CO-AUTOR



ALFREDO APE CUELLO BAUTE

Representante a la Cámara
CO-AUTOR



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 12 de Agosto del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de ley x Acto legislativo

No. 462 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por:

H.º. Nadia Blal Scaff, Diela Juliana

Benavides, Luis Eduardo Díaz, Miguel

Angel Bancto y otros.

SECRETARIO GENERAL