



PROYECTO DE LEY No. DE 2016

“Por la cual se establece una restricción a las entidades estatales para la contratación pública de prestación de servicios en aras de eliminar las nóminas paralelas en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. El objeto de la presente ley es establecer una restricción a las entidades estatales en el marco de sus procesos de contratación estatal bajo la modalidad “Contrato de Prestación de Servicios” en aras de eliminar las nóminas paralelas en la Administración Pública.

Artículo 2. Modifíquese el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así.

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 conocimiento especializado.

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

El número de contratos de prestación de servicios no podrá superar el 30% del número de empleados que componen la planta de personal de la entidad.

Artículo 3. Todas las entidades del Estado, con apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública, deberán adelantar estudios completos e integrales de reajuste a sus plantas de personal y de la actual situación de la contratación pública de prestación de servicios.

Dichos estudios deberán ser terminados en un plazo máximo de dos (2) años para ajustar las plantas de personal a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 4. Las personas naturales que hayan suscrito contratos de prestación de servicios con entidades estatales en un lapso no inferior a cinco (5) años, desarrollando las mismas actividades y cumpliendo con las mismas funciones, deberán ser incorporadas en la planta de personal siempre y cuando exista la vacancia en dicha planta.



Parágrafo. Para la debida incorporación de dichas personas deberá existir certificación del Departamento Administrativo de la Función Pública que compruebe el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley.

Artículo 5. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación en el Diario Oficial.

Del honorable Congresista,

FREDY ANTONIO ANAYA MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Santander



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. DE 2016

“Por la cual se establece una restricción a las entidades estatales para la contratación pública de prestación de servicios en aras de eliminar las nóminas paralelas en la Administración Pública y se dictan otras disposiciones”

El objeto del presente proyecto de ley es establecer un límite a las entidades públicas en el marco de los procesos de contratación estatal que desarrollan, considerando el uso y abuso de la figura orden de prestación de servicios, determinar medidas transitorias para algunos trabajadores y dictar disposiciones que permitan la formalización de las relaciones laborales mediante planes de reajuste a las plantas de personal.

INTRODUCCIÓN

En el año 2012, el Ministerio de Trabajo, en ese entonces encabezado por el Dr. Rafael Pardo Rueda, presentó un informe sobre el reporte de los contratos de prestación de servicios en entidades del Estado. El resultado refleja la gravedad de la situación. Por cada 100 empleados de planta en las entidades territoriales, hay 107 por orden de prestación de servicios. En el nivel central, por cada 100 trabajadores de planta, hay 132 por orden de prestación de servicios¹.

Tal y como consta en los archivos electrónicos de dicho Ministerio, las cifras halladas se desprenden de un estudio del Departamento de la Función Pública sobre el reporte de las diferentes entidades del Estado relacionado con los contratos de planta y de prestación de servicios -OPS-, atendiendo las directrices del Gobierno sobre la necesidad de combatir el uso abusivo de la figura en el Estado.

Tan abusivo es, que en entidades como el SENA por ejemplo, mientras los trabajadores de planta son 6.904, hay más de 25.067 contratos de prestación de servicios. Dentro de la Contraloría General de la República se conoció que en el año 2009, se hicieron contratos por 18.000 millones de pesos a 1.003 funcionarios. De acuerdo con la Auditoría General de la Nación, el número de contratos por prestación de servicios en las instituciones del Estado asciende a 122.705. El profesor Jorge Iván González de la Universidad Nacional explica que un 30 por ciento de los empleados del Estado pueden ser de nóminas paralelas. El ex director

¹ MORALES MANCHEGO, Martha. (2 de Mayo de 2012). Nóminas paralelas siguen en varias instituciones del Estado. *Portafolio*.

del DNP, Hernando José Gómez, reconocía que hay mucho contrato por prestación de servicios y eso no es sano. Lo que es más, el número de empleados oficiales es de 1'012.167 y el de prestación de servicios ni siquiera se termina de contar².

Hasta cierto punto, puede ser compartido el punto de vista de la hoy senadora Paloma Valencia, cuando escribía como columnista hace cinco años en El Espectador.

“En muchas entidades los funcionarios de planta son ineficientes y las entidades ejecutan parte importante de sus funciones mediante la contratación de jóvenes que, vinculados por un contrato temporal, se esfuerzan para cumplir las tareas asignadas y lograr su renovación; sucede en muchos ministerios. Hay paralelas que hacen parte de la cultura institucional, donde la competencia es incentivo para los trabajadores, como es el caso del DNP. Otras que cumplen funciones temporales, como los encuestadores del DANE que se necesitan cuando hay encuestas, o los profesores del SENA que varían según el número de estudiantes y la dinámica de los pensums. Más aún, hay nóminas que surgen ante la imposibilidad de aumentar la planta el tamaño necesario”³.

Sin embargo, ninguna de las circunstancias anteriores justifica la desmedida e irresponsable utilización que las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal y distrital están haciendo de la orden de prestación de servicios.

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-614 de 2009 se ha pronunciado para dejar claro que las entidades del Estado no pueden desnaturalizar la contratación estatal, malgastando la figura del contrato de prestación de servicios puesto que es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo *excepcional*, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados.

Recurriendo a esta figura contractual, las propias instituciones del Estado están abriendo paso a la posibilidad de vulnerar derechos laborales, a la luz del lamentable fenómeno de las “nóminas paralelas” poniendo en entredicho la transparencia pública⁴.

² Cifras, datos e información extraída de MORALES MANCHEGO, Martha. (19 de Noviembre de 2010). ¿Nóminas paralelas son para ahorrar o para pagar favores políticos? *El Tiempo*.

³ VALENCIA LASERNA, Paloma. (13 de septiembre de 2011). Las nóminas paralelas ¿innecesarias? *El Espectador*.

⁴ TRIANA, Jorge Andrés y SUÁREZ, Roberto León. (2012). Contrato estatal de prestación de servicios y sus efectos como forma de vinculación con el Estado. Universidad Militar Nueva Granada. Pág. 3.

El Gobierno Nacional expidió la Circular No. 008 de 2012 (Ministerio de Trabajo) haciendo un llamado para que Gobernaciones, Alcaldías y sus entidades descentralizadas elaboren un plan para la formalización de las relaciones laborales en un plazo máximo de dos meses y reportar al Ministerio los resultados del mismo. Con esto se esperaba ir conociendo los planes de acción que tuvieran las entidades y organismos de los niveles nacional y territorial para reducir las nóminas paralelas y aumentar la formalización de sus servidores.

No obstante la solicitud de información y el derecho de petición que se elevó a dicha cartera para conocer de primera mano la situación actual, no se conocen ni los planes, ni el seguimiento que el Ministerio le ha dado a este tema. Evidentemente, no hay resultados nuevos ni la debida actualización de la materia que ahora es objeto de estudio.

Así las cosas, surge la necesidad de presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley que posicione nuevamente este asunto en la agenda pública nacional.

Bien es verdad que “la reforma no puede limitarse a las contrataciones, sino a la estructura misma de la función pública”⁵, pero en el intermedio hay que pensar en medidas precisas y efectivas para que el Gobierno Nacional active todas sus herramientas de cara a la profesionalización y consolidación del empleo público y la carrera administrativa en Colombia.

Por ese motivo, el objeto del presente proyecto de ley es establecer límites a las entidades públicas en el marco de los procesos de contratación estatal que desarrollan, considerando el uso y abuso de la figura orden de prestación de servicios, determinar medidas transitorias para algunos trabajadores y dictar disposiciones que permitan la formalización de las relaciones laborales mediante planes de reajuste a las plantas de personal.

ANÁLISIS DE CONTEXTO

Cuando se expidió el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993) el artículo 32 definió que los *contratos estatales son 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.*

El numeral 3 del mismo artículo, destaca el contrato de prestación de servicios como aquellos que celebren las *entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con*

⁵ Op.Cit. VALENCIA.

personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializado.

Gracias al estudio normativo-histórico que hacen Triana y Suárez en su trabajo académico, se encuentra que en el proyecto de ley inicial que daría vida a la Ley 80 de 1993⁶, se había hecho un análisis detallado y una exposición más extensa acerca del contrato de prestación de servicios evitando vaguedades y ambigüedades legales, pero el legislador finalmente optó por introducir el concepto como una modalidad dentro del marco de los contratos estatales dando a título enunciativo un significado resumido sobre lo que se debe entender por tal⁷.

En consecuencia, quedaron cuestiones abiertas. ¿La actividad no puede realizarse con personal de planta de la entidad porque éstos tienen mucho trabajo o porque no son funciones establecidas a un cargo determinado en la entidad? ¿A qué se hace referencia cuando se habla de conocimientos especializados o específicos? ¿Se refieren estos a la función o al cargo? ¿Qué se entiende por el término “estrictamente indispensable”?⁸

La jurisprudencia de la Corte Constitucional es la que ha dado más luces al respecto cuando explica que el contrato de prestación de servicios es:

“una modalidad de contrato estatal que se suscribe con personas naturales o jurídicas con el objeto de realizar actividades desarrolladas con la administración o funcionamiento de una entidad pública pero tratándose de personas naturales, sólo puede suscribirse en el evento que tales actividades no puedan ser cumplidas por los servidores públicos que laboran en esa entidad o en caso que para su cumplimiento se requieran conocimientos especializados con los que no cuentan tales servidores. Se trata de un acto reglado, cuya suscripción debe responder a la necesidad de la administración y a la imposibilidad de satisfacer esa necesidad con el personal que labora en la entidad pública respectiva pues si esto es posible o si en tal personal concurre la formación especializada que se requiere para atender tal necesidad, no hay lugar a su suscripción.

(...)

Es un contrato estatal que tiene como objeto una obligación de hacer, que se caracteriza por la autonomía e independencia del contratista, que tiene una vigencia temporal y que no genera prestaciones sociales por tratarse de un contrato estatal y no de una relación laboral⁹”.

⁶ Se hace referencia al Proyecto de Ley No. 09 del 5 de mayo de 1992.

⁷ Op. Cit. TRIANA y SUÁREZ. Pág. 12.

⁸ Op. Cit. TRIANA y SUÁREZ. Pág. 13.

⁹ Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-094 de 2003. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Actor: Néstor Iván Osuna Patiño.

Empero, “debido a que el contrato de prestación de servicios se suscribe con el objeto de que sean atendidas actividades relacionadas con la administración y funcionamiento de las entidades públicas, **en muchas ocasiones la administración ha hecho uso de esa figura para encubrir verdaderas relaciones de trabajo y reducir los costos que representa la vinculación permanente de personal. A esta figura se le conoce popularmente como “nóminas paralelas” y representan un alto costo para las finanzas del Estado** pues por medio de ella, recursos que deben ser destinados a la satisfacción de los cometidos estatales, se utilizan para la ampliación de la planta de personal y el incremento de los gastos de funcionamiento”¹⁰.

Pérez Quintero va mucho más allá, y en su estudio pretende mostrar que pese a existir una “legislación amplia en materia de función pública, que permite regular el tema del servicio civil en Colombia, se institucionalizó una práctica gubernamental en contravía del orden constitucional y legal, que utiliza el contrato de prestación de servicios, basado en el sistema de patronazgo y clientelismo político, como mecanismo para mostrar agradecimiento a los partidos y apoyo a los políticos”¹¹.

Desde el año 2012, la Auditoría General de la República ha venido denunciando el traslado de la función pública a particulares contratistas, toda vez que mediante el contrato de prestación de servicios con personal externo a la entidad buscando cumplir funciones, cuyos responsables son aquellos vinculados a través de un contrato laboral, denominados planta de personal, se está generando una nómina paralela¹².

*Las “nóminas paralelas” han adquirido una alta preponderancia en las entidades del Estado, en detrimento no solo de una normatividad, sino del proceso de consolidación de un aparato estatal fuerte, eficaz, y coherente con los cometidos nacionales. El desplazamiento de la función pública a terceros, significa poner el interés público, en manos de personas que van y vienen de la administración, quienes por el corto tiempo o la inestabilidad implícita a la que está sujeta este tipo de contrato, no logran generar un vínculo que los comprometa con lo que representa prestar un servicio a la sociedad, y a su vez, no les permite insertarse en la comprensión de los valores, principios, y la línea de conducta que debe orientar las acciones hacia la consecución del interés general*¹³.

¹⁰ Ibíd.

¹¹ PÉREZ QUINTERO, Stephanie. (2011). Análisis de la incidencia del contrato de prestación de servicios en el funcionamiento de la Administración Pública colombiana. Período 2002-2010. Universidad del Rosario. Pág. 5.

¹² Op. Cit. TRIANA y SUÁREZ. Pág. 14.

¹³ Op. Cit. PÉREZ QUINTERO. Pág. 16.

Para Triana y Suárez, resulta inexplicable seguir utilizando de la manera más inapropiada los contratos de prestación de servicios en perjuicio de los fines del Estado. Las órdenes de servicios son una modalidad excepcional, pero en este país se ha convertido casi en la regla general.

A través de la Ley 734 de 2002 “por la cual se expide el Código Disciplinario Único”, el legislador, debido a la proliferación de nóminas paralelas, ha decidido calificar la suscripción de contratos de prestación de servicios que desvirtúen su naturaleza para ocultar verdaderas relaciones laborales como una **falta gravísima** y ello constituye una herramienta efectiva para combatir esa clase de prácticas y prevenir la violación de los derechos de las personas que puedan ser afectadas con esa clase de contratos.

No obstante, en la actualidad, se ha implantado como práctica usual en las entidades del Estado, el aumento de contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes de la administración y de lo que ahora es un concepto acuñado y públicamente reconocido: la suscripción de “nóminas paralelas” o designación de una gran cantidad de personas que trabajan durante largos períodos en las entidades públicas en forma directa o mediante las cooperativas de trabajadores, empresas de servicios temporales o los denominados outsourcing¹⁴.

A causa de esto, la Corte Constitucional vía Sentencia C-614 de 2009 ha defendido la idea de que las entidades públicas no puedan celebrar contratos de prestación de servicios para cumplir de forma permanente las funciones propias de los cargos existentes de conformidad con los decretos de planta respectivos, toda vez que esa prohibición legal constituye una medida de protección a la relación laboral, pues no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal.

Constituye un claro desarrollo de las normas constitucionales que protegen los derechos laborales de los servidores públicos porque: i) impone la relación laboral, y sus plenas garantías, para el ejercicio de las funciones permanentes en la administración, ii) consagra al empleo público como la forma general y natural de ejercer funciones públicas y, iii) prohíbe la desviación de poder en la contratación pública¹⁵.

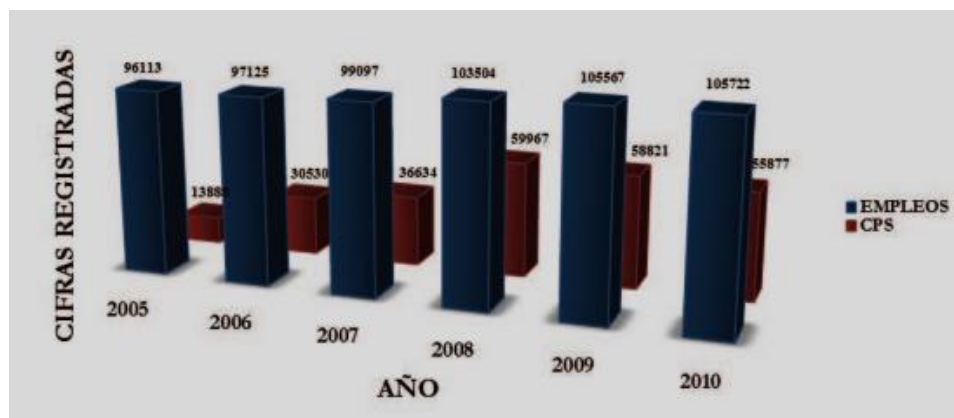
En ese sentido, la Corte ha exhortado a distintas entidades a que adelanten estudios completos e integrales de la actual situación de la contratación pública de prestación de servicios, en aras de impedir la aplicación abusiva de figuras constitucionalmente válidas.

¹⁴ Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-614 de 2009. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Actor: María Fernanda Orozco Tous.

¹⁵ *Ibíd.*

SITUACIÓN ACTUAL

Relación general de empleos de planta VS. Contratos de prestación de servicios.



Fuente: PÉREZ QUINTERO, Stephanie. (2011). Análisis de la incidencia del contrato de prestación de servicios en el funcionamiento de la Administración Pública colombiana. Período 2002-2010. Universidad del Rosario. Pág. 19.

De acuerdo con los resultados de Pérez Quintero, los contratos de prestación de servicios registran una tendencia al aumento en todos los años (2002-2010), indicando un número de 13.888 en el 2005 y 55.877 en el año 2010, que equivalen a un crecimiento de 4 veces en 6 años, comparado con el crecimiento del número de empleos de planta que fue de solo una vez en 6 años. Es claro evidenciar que aun cuando el número de empleos de planta es sustancialmente mayor en todos los años que el número de contratos de prestación de servicios, existe un notable crecimiento de esta última figura contractual¹⁶.

Esta tendencia indica la posible existencia de nóminas paralelas, ya que estas relaciones contractuales al prolongarse en el tiempo, dan indicio de la institucionalización de vinculación de personal con contratos temporales de prestación de servicios en la Administración Pública¹⁷.

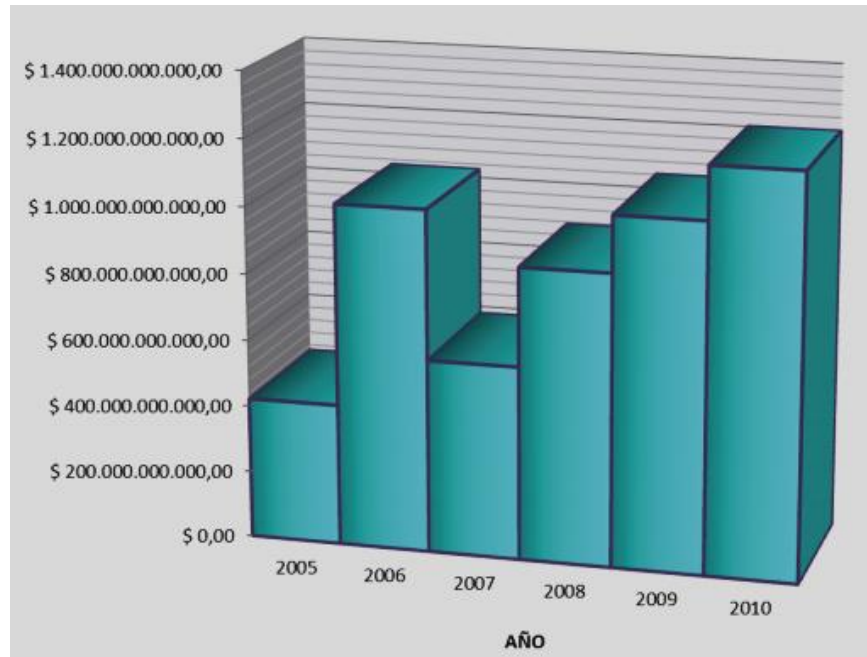
Ahora bien, en el próximo gráfico, también elaborado por Pérez Quintero, es posible comprender la dimensión del crecimiento presupuestal en orden a la prevalencia de los contratos de prestación de prestación de servicios.

La carga fiscal creció de un poco más de 423 mil millones en el año 2005 a un 1 billón 100 mil pesos en el año 2010, registrando un crecimiento de este rubro de 3 veces en 6 años, así:

¹⁶ Op. Cit. PÉREZ QUINTERO. Pág. 20.

¹⁷ Op. Cit. PÉREZ QUINTERO. Pág. 20.

Evolución del monto presupuestal para el rubro de prestación de servicios.



Fuente: PÉREZ QUINTERO, Stephanie. (2011). Análisis de la incidencia del contrato de prestación de servicios en el funcionamiento de la Administración Pública colombiana. Período 2002-2010. Universidad del Rosario. Pág. 21.

En la Sentencia C-614 de 2009, la Corte Constitucional ha reiterado su llamado a las autoridades administrativas para que el vínculo contractual para el desempeño de funciones permanentes y propias del objeto de la entidad contratante deba ser retirado de la dinámica laboral administrativa, no sólo porque desdibuja el concepto de contrato estatal, sino porque constituye una burla para los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

Pero ni la prohibición de vincular, mediante contratos de prestación de servicios a personas que desempeñan funciones permanentes en la administración pública (artículo 17 de la Ley 790 de 2002) ni la calificación de falta gravísima al hecho de suscribir contratos de prestación de servicios que desvirtúen su naturaleza para ocultar verdaderas relaciones laborales (numeral 29 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002) han podido erradicar la práctica por parte de las entidades estatales de instaurar auténticas nóminas paralelas.

Ahora bien, ¿cuál es el problema? La lectura de Triana y Suárez resulta esclarecedora para entender la situación actual y con ella se empieza a justificar la presente iniciativa legislativa.

El contrato de prestación de servicios, como forma de vinculación con el Estado, produce un efecto de alto impacto para la administración que se traduce en fenómenos singulares como las llamadas nóminas paralelas, la violación de principios constitucionales lo que a la postre desencadena una flagrante vulneración



*de los derechos de los trabajadores, desvirtuando las figuras creadas por la ley en desarrollo de la Constitución*¹⁸.

Entonces, si las normas existentes en Colombia en materia de prohibición y calificación de falta gravísima referidas anteriormente no están funcionando, ¿qué es lo que hay que hacer?

Definitivamente, pensar en nuevas medidas legislativas que pongan en cintura a las entidades del Estado con el ánimo de incentivar una mejor ordenación del gasto y frenar el aumento desmesurado de los contratos de prestación de servicios que, en algunos casos, con una duración menor a seis meses, están en contravía del principio constitucional del mérito.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que ahora se pone en consideración en el Congreso de la República no obedece a una preocupación reciente. Desde hace años el fenómeno de las nóminas paralelas se encuentra en la agenda pública, pero poco a poco ha venido perdiendo vigencia.

La Directiva Presidencial No. 10 de 2002, en cuanto al *Manejo Gerencial de los Recursos Humanos*, había señalado que,

Por ningún motivo, y bajo ninguna circunstancia, el nombramiento de funcionarios públicos puede responder a transacciones, presiones o favores de tipo político o económico.

*Un objetivo primordial de la actual administración es el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado Colombiano. La regla general de éste deberá ser la meritocracia, la capacitación y el entrenamiento de sus servidores de nómina. En consecuencia, **se eliminarán las nóminas paralelas en la administración**. Solo por excepción, para fines específicos y con una particular exigencia en cuanto a sus resultados, se recurrirá a contratos externos para prestar servicios de apoyo a la administración pública. Los contratos que estén vigentes a la fecha de la presente directiva, y que no cumplan con las anteriores condiciones, no se podrán renovar*¹⁹.

Sin embargo, no hemos acertado con el diseño institucional correcto, efectivo y preciso para lograr la **eliminación de las nóminas paralelas en la administración**.

En este orden de ideas, surge la necesidad imperiosa de presentar este proyecto de ley que le apunte directamente a dicha eliminación. Es urgente incentivar en todas las instituciones centrales y territoriales, la gestión del recurso humano de manera eficiente, basada en el

¹⁸ Op. Cit. TRIANA y SUÁREZ. Pág. 36.

¹⁹ Directiva Presidencial No. 10 de 2002. Programa de renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario. Firmado por Álvaro Uribe Vélez.

mérito, la experiencia certificada y la necesidad verdadera que de acuerdo son su propia naturaleza, tengan las entidades.

En virtud de lo anterior, la prohibición que se propone tiene el propósito de erradicar aquella práctica institucionalizada en las entidades públicas, en detrimento de la eficiencia y la estabilidad presupuestaria de la administración pública.

A través del **Artículo 1** se introduce el máximo fin de la ley cual es el de establecer una restricción a las entidades estatales en el marco de sus procesos de contratación estatal bajo la modalidad “Contrato de Prestación de Servicios” en aras de eliminar las nóminas paralelas en la Administración Pública.

Hoy existen normas, jurisprudencia y funciones de advertencia por parte de la Contraloría General de la República hacia diversas entidades que llaman la atención sobre el uso y el abuso de la figura de la orden de prestación de servicios, sin que ello sea determinante para frenar la contratación excesiva e injustificada.

Sistemáticamente, año tras año, la mayor parte de instituciones del Estado en el nivel central, territorial y descentralizado, desconocen tanto el régimen constitucional y legal de la función pública - que prevé unos procedimientos de ingreso al servicio – como la observancia de la finalidad del contrato de prestación de servicios²⁰.

Por ese motivo, la apuesta se central en una prohibición expresa y categórica que será señalada en el artículo 3 del proyecto.

El núcleo esencial de esta nueva iniciativa legislativa se encuentra en el **Artículo 2** con el que se pretende modificar el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así.

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 conocimiento especializado.

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

El número de contratos de prestación de servicios no podrá superar el 30% del número de empleados que componen la planta de personal de la entidad.

²⁰ Consejo de Estado. Radicación numero: 11001-03-06-000-2005-01693-00(1693) de 2005. Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Actor: Ministerio De Hacienda y Crédito Público.

El texto subrayado y en negrita representa la aportación de este nuevo producto normativo. Como se ha dicho antes, la reforma no puede limitarse al establecimiento de una mera restricción al régimen de las contrataciones, sino a la estructura misma de la función pública si de verdad se quiere la profesionalización y la consolidación del empleo público y la carrera administrativa en Colombia.

Sin embargo, “algo hay que hacer”. Si lo que en el ordenamiento jurídico colombiano existe hoy, no es suficiente para acabar con las nóminas paralelas en las entidades del Estado, esta nueva prohibición sí debe frenar un fenómeno que en lugar de ahorrar, causa enormes pérdidas al tesoro nacional.

Se ha pensado en el 30% como una cifra que razonablemente puedan cumplir las instituciones estatales. Si bien no corresponde a un criterio técnico completamente acabado, la invitación que se hace al Congreso con el trámite de este proyecto es enriquecer el debate, sin perder de vista la imperiosa necesidad de suprimir de las prácticas institucionales y políticas, la contratación amañada.

Dado que el Ministerio de Trabajo expidió la Circular No. 008 en febrero de 2012 y el alcance y resultados de tal normativa no se perciben, hemos decidido plasmar en la ley la necesidad de que todas las entidades del Estado deben adelantar estudios completos e integrales de reajuste a sus plantas de personal y de la actual situación de la contratación pública de prestación de servicios, en aras de impedir la aplicación abusiva de figuras constitucionalmente válidas. Esto por vía del **Artículo 3** en donde también se precisa que habrá apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública.

La consecución de estos estudios y lo que es más, el cumplimiento de planes de acción certeros para ajustar las plantas de personal y racionalizar la contratación pública de prestación de servicios debe darse en un plazo máximo de dos (2) años.

Desde el año 2002 una Directiva Presidencial prometía la terminación de las nóminas paralelas y la renovación de la administración pública. Es inconcebible que el país lleve más de 14 años dando vueltas sobre el mismo tema, en una sin salida, replicando la problemática en cada vigencia fiscal.

El **Artículo 4** concibe disposiciones necesarias para proteger a trabajadores que históricamente han estado sometidos a una administración que ha pretendido evitar el pago de prestaciones sociales encubriendo la existencia de una verdadera relación laboral, por cuanto como la subordinación y la dependencia se encuentran inherentes en la labor que desarrollan, bajo la figura de la orden de prestación de servicios. Lo que se propone con este artículo es dar garantías para que las personas naturales que durante cinco (5) años hayan suscrito contratos de prestación de servicios con entidades estatales, desarrollando las



mismas actividades y cumpliendo con las mismas funciones, puedan ser incorporadas en la planta de personal.

Por último, el **Artículo 5** declara la vigencia de la ley, que regirá a partir de la fecha de su promulgación en el Diario Oficial.

Finalmente, es válido recordar que con esta iniciativa no se pretende de ninguna manera, ni despedir personal ni afectar el buen funcionamiento de las entidades del Estado, sabiendo todas las complejidades que a diario deben enfrentar conforme las muy diferentes misiones institucionales. Pero lo que sí busca el proyecto es impulsar el mejoramiento en la ordenación del gasto, evaluar si los contratistas son necesidades permanentes en la Administración e incentivar que rápidamente la función pública sea enteramente profesionalizada y consolidada.

Del honorable Congresista,

FREDY ANTONIO ANAYA MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Santander



BIBLIOGRAFÍA

- Consejo de Estado. Radicación numero: 11001-03-06-000-2005-01693-00(1693) de 2005. Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Actor: Ministerio De Hacienda y Crédito Público.
- Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-094 de 2003. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Actor: Néstor Iván Osuna Patiño.
- Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-614 de 2009. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Actor: María Fernanda Orozco Tous.
- Directiva Presidencial No. 10 de 2002. Programa de renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario. Firmado por Álvaro Uribe Vélez.
- MORALES MANCHEGO, Martha. (19 de Noviembre de 2010). ¿Nóminas paralelas son para ahorrar o para pagar favores políticos? *El Tiempo*.
- MORALES MANCHEGO, Martha. (2 de Mayo de 2012). Nóminas paralelas siguen en varias instituciones del Estado. *Portafolio*.
- PÉREZ QUINTERO, Stephanie. (2011). Análisis de la incidencia del contrato de prestación de servicios en el funcionamiento de la Administración Pública colombiana. Período 2002-2010. Universidad del Rosario. Pág. 5.
- TRIANA, Jorge Andrés y SUÁREZ, Roberto León. (2012). Contrato estatal de prestación de servicios y sus efectos como forma de vinculación con el Estado. Universidad Militar Nueva Granada. Pág. 3.
- VALENCIA LASERNA, Paloma. (13 de septiembre de 2011). Las nóminas paralelas ¿innecesarias? *El Espectador*.