



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 2139

Bogotá, D. C., martes, 11 de noviembre de 2025

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 026 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el sistema nacional de fortalecimiento de transparencia y control de obras públicas, se articulan mecanismos de seguimiento a la ejecución de obras a través de herramientas tecnológicas y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre de 2025

Doctor

**HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ**

Presidente Comisión Sexta

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Referencia:** Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley número 026 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea el sistema nacional de fortalecimiento de transparencia y control de obras públicas, se articulan mecanismos de seguimiento a la ejecución de obras a través de herramientas tecnológicas y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente,

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes llevó a cabo, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva del Proyecto de Ley número 026 de 2025 Cámara para primer debate en la Cámara de Representantes de la República de Colombia.

Adjunto a la presente la ponencia en original y 3 copias.

Cordialmente,

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara

ALEJANDRO GARCÍA RÍOS  
Ponente  
Representante a la Cámara

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 026 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el sistema nacional de fortalecimiento de transparencia y control de obras públicas, se articulan mecanismos de seguimiento a la ejecución de obras a través de herramientas tecnológicas y se dictan otras disposiciones.*

A continuación, se presenta Informe de Ponencia correspondiente al Primer Debate del Proyecto de Ley número 026 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas, se articulan mecanismos a la ejecución de obras a través de herramientas tecnológicas y se dictan otras disposiciones". La presente ponencia consta de la siguiente estructura:

- Objeto del proyecto
- Trámite de la iniciativa
- Contenido de la iniciativa
- Marco Constitucional, jurisprudencial y normativo
- Justificación de la iniciativa
- Pliego de modificaciones
- Conflictos de interés
- Impacto Fiscal

9. Proposición
10. Texto propuesto para primer debate

1. OBJETO DEL PROYECTO

De acuerdo con la Exposición de Motivos, el presente proyecto de ley pretende fortalecer la gestión pública y el control social e institucional sobre la ejecución de las obras de infraestructura financiadas con recursos públicos en el territorio nacional, mediante la creación de un Sistema Nacional de Información que, a través del uso de herramientas tecnológicas, información georreferenciada y evidencia audiovisual, permita conocer en tiempo real el estado de avance físico de dichas obras.

La propuesta busca modernizar y optimizar los mecanismos de supervisión, monitoreo y divulgación pública de la ejecución de proyectos de infraestructura, con el propósito de:

- Incrementar la participación ciudadana y el control social efectivo.
- Garantizar un uso más eficiente de los recursos públicos invertidos.
- Mejorar la calidad y oportunidad en la entrega de las obras.

El proyecto incorpora buenas prácticas y estándares internacionales aplicados en el sector público y privado, particularmente en materia de control de ejecución de obras e innovación digital, adecuándolos a la realidad institucional del país.

Se trata de una solución práctica y costo-eficiente, orientada a restablecer la confianza ciudadana en la gestión pública y elevar los índices de transparencia en la ejecución contractual, mediante la implementación obligatoria de tecnologías accesibles y de uso común -como drones, teléfonos móviles y cámaras 360- para la captura periódica de evidencia audiovisual.

Esta evidencia será publicada en una plataforma digital de acceso público, con un lenguaje claro y de fácil comprensión, que integre en tiempo real información financiera, técnica y cronogramas de las obras, superando las limitaciones actuales del SECOP, cuya consulta y análisis resultan complejos

para la ciudadanía.

El impacto de la iniciativa se dimensiona frente a la magnitud del problema actual, que comprende más de mil obras inconclusas o en grave riesgo de abandono y la pérdida de miles de millones de pesos del erario público.

Con la implementación de este sistema, se busca facilitar la labor de los organismos de control y de la ciudadanía en general, quienes, mediante la interacción física y digital con la información, podrán ejercer un control más riguroso, contrastando los registros audiovisuales con los cronogramas y planes financieros, lo que contribuirá a reducir los retrasos, los sobrecostos y las prácticas irregulares en la contratación pública.

2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día 21 de julio de 2025 fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 026 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas, se articulan mecanismos a la ejecución de obras a través de herramientas tecnológicas y se dictan otras disposiciones*” por iniciativa de los honorables Representantes Duvalier Sánchez Arango y Cristian Danilo Avendaño Fino.

El proyecto de ley y su exposición de motivos fueron enviados a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

En consecuencia, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes designó a los honorables Representantes Jaime Raúl Salamanca Torres y Alejandro García Ríos como ponentes para el primer debate.

La radicación del presente informe de ponencia se lleva a cabo oportunamente de conformidad a lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley consta de cuatro (19) artículos, en los que se incluye su vigencia, *los cuales consagran lo siguiente:*

Artículo 1°.	Se establece como objeto del proyecto de ley el fortalecimiento de la gestión pública, la transparencia y el control social e institucional sobre las obras de infraestructura financiadas con recursos públicos en el territorio nacional, mediante la creación del Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas.
Artículo 2°.	Establece el ámbito de aplicación. Se aplica a todas las personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o asociadas que intervengan en la ejecución, supervisión o interventoría de obras públicas financiadas con recursos públicos.
Artículo 3°.	Establece las definiciones para la aplicación de la ley.
Artículo 4°.	Crea el Sistema como una plataforma digital de acceso público que integrará imágenes, videos, recorridos virtuales y datos actualizados de fácil comprensión para la ciudadanía sobre el estado de ejecución física y financiera de las obras públicas financiadas con recursos de la nación o de las entidades territoriales. La administración del Sistema estará a cargo de Colombia Compra Eficiente.
Artículo 5°.	Indica que el sistema deberá contar con un módulo interactivo que permita a la ciudadanía presentar denuncias, quejas o alertas relacionadas con posibles irregularidades en la ejecución de cada una de las obras públicas financiadas con recursos públicos.
Artículo 6°.	El Gobierno nacional tendrá hasta seis meses para reglamentar los criterios sobre la interoperabilidad, la calidad de los datos y estándares técnicos mínimos para la operación del Sistema. Establece los mínimos a garantizar.

Artículo 7°.	Señala que las personas naturales o jurídicas responsables de la interventoría de las obras públicas financiadas con recursos públicos deberán documentar de manera mensual los avances físicos en la ejecución de obras, mediante la captura de material audiovisual, incluyendo fotografías, videos y recorridos virtuales.
Artículo 8°.	Establece que toda obra financiada con recursos públicos deberá contar en su señalización con un código QR visible que redirija al apartado de dicha obra dentro del Sistema.
Artículo 9°.	Establece las responsabilidades de los supervisores de obra. Estos deberán actualizar de manera mensual en el sistema la información de las obras a su cargo, entre otras.
Artículo 10.	Establece las responsabilidades de los interventores. Estos deberán registrar de manera digital el avance físico y financiero de la obra de manera mensual, y remitir la evidencia audiovisual a los supervisores de obra. Este requerimiento no generará ningún costo adicional para la obra, ya que se encuentra dentro de las funciones propias de los interventores.
Artículo 11.	Establece las responsabilidades de los contratistas. Estos deben permitir y coordinar la captura del material audiovisual sobre el avance de la ejecución de la obra, suministrar información de manera oportuna y se prohíbe que obstaculicen el acceso a la obra para fines de documentación y transparencia a los órganos de control, así como a las corporaciones públicas.
Artículo 12.	Establece las responsabilidades del administrador del sistema, entre las que resalta la garantía de disponibilidad, estabilidad, accesibilidad y seguridad del sistema.
Artículo 13.	La información registrada en el Sistema constituirá un insumo oficial y de acceso permanente para el ejercicio de las funciones preventivas de vigilancia y control por parte de los organismos de control, las corporaciones públicas con funciones de control político y la ciudadanía en general.
Artículo 14.	Señala que el incumplimiento de las obligaciones establecidas podrá dar lugar a sanciones administrativas, fiscales, disciplinarias o contractuales.
Artículo 15.	Señala que las entidades territoriales podrán recibir incentivos en el marco del Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITA) por la implementación de mecanismos efectivos de vigilancia.
Artículo 16.	Se protege el derecho de las veedurías ciudadanas, JAC, consejos comunitarios, CMJ, personerías municipales y demás instancias de control social a acceder a información veraz, oportuna y actualizada sobre el estado de ejecución de las obras públicas.
Artículo 17.	Cualquier persona podrá utilizar medios tecnológicos como drones, cámaras u otros dispositivos autorizados para observar, registrar y publicar el estado de avance físico de las obras que se ejecuten con recursos públicos.
Artículo 18.	El Sistema entrará en operación dentro de los doce meses siguientes a la promulgación de la ley.
Artículo 19.	Vigencia.

4. MARCO CONSTITUCIONAL, JURISPRUDENCIAL Y NORMATIVO

La presente iniciativa se fundamenta en el reconocimiento de los principios que rigen la función administrativa, particularmente en lo relativo a la transparencia en la gestión pública, la responsabilidad de los servidores públicos en el manejo eficiente de los recursos del erario y el derecho ciudadano a participar en el control social mediante el acceso oportuno a información veraz y completa.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.

“ARTÍCULO 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y

demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

“ARTÍCULO 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”.

“ARTÍCULO 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. (...)”

“ARTÍCULO 209. 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, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública,

*en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".* (subrayado fuera del texto)

Como se puede observar, desde el punto de vista constitucional, el proyecto desarrolla los fines esenciales del Estado previstos en el artículo 2°, al fortalecer la participación de la ciudadanía en las decisiones que la afectan y al garantizar la protección de los bienes públicos como parte de los deberes sociales del Estado. Igualmente, materializa los derechos consagrados en los artículos 20 y 74, que reconocen la libertad de informar y recibir información veraz e imparcial, así como el acceso de todas las personas a documentos públicos, derechos que, con la creación de este sistema, se convierten en herramientas prácticas y efectivas para ejercer el control social e institucional por parte de la ciudadanía y las corporaciones públicas dentro de sus funciones de control político.

Por su parte, el artículo 209 encuentra desarrollo directo en la medida en que el sistema propuesto promueve los principios de publicidad, moralidad, eficacia y economía en la función administrativa, permitiendo a las entidades coordinar sus actuaciones y mejorar la calidad del gasto público en beneficio del interés general, mediante la incorporación de herramientas de seguimiento a la ejecución de obras en tiempo real.

#### FUNDAMENTOS LEGALES.

**Ley 80 de 1993 - Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.** Los artículos 23 y 66 establecen el deber de las entidades estatales de actuar con transparencia, y promueve las acciones de vigilancia y el control ciudadano sobre la contratación estatal.

**Artículo 23.** *De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.*

**Artículo 66.** *De la Participación Comunitaria. Todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano.*

*Las asociaciones cívicas comunitarias de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones, o faltas en materia de contratación estatal.*

*Las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual y oportunamente*

*suministrarán la documentación o información que requieran para el cumplimiento de tales tareas (...)*

**Ley 1150 de 2007 - Medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993.** Mediante esta Ley se promovió la publicidad de los procesos contractuales a través de la creación del SECOP, y la obligación de entregar información veraz y oportuna.

**Artículo 3°.** *De la contratación pública electrónica. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno nacional.*

*Lo anterior, sin perjuicio de las publicaciones previstas en el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.*

*Con el fin de materializar los objetivos a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop (...)*

**Artículo 8°.** *De la publicación de proyectos de pliegos de condiciones, y estudios previos. Con el propósito de suministrar al público en general la información que le permita formular observaciones a su contenido, las entidades publicarán los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes, en las condiciones que señale el reglamento. La información publicada debe ser veraz, responsable, ecuatoriana, suficiente y oportuna.*

**Ley 1474 de 2011: Estatuto Anticorrupción.** Obliga a implementar programas de transparencia y fortalecer la supervisión e interventoría contractual para prevenir actos de corrupción.

**Artículo 73.** *Cada entidad del orden nacional, departamental y municipal, cualquiera que sea su régimen de contratación, deberá implementar Programas de Transparencia y Ética Pública con el fin de promover la cultura de la legalidad e identificar, medir, controlar y monitorear constantemente el riesgo de corrupción en el desarrollo de su misionalidad. Este programa contemplará, entre otras cosas: (...)*

- c) Redes interinstitucionales para el fortalecimiento de prevención de actos de corrupción, transparencia y legalidad;
- d) Canales de denuncia conforme lo establecido en el artículo 76 de la Ley 1474 de 2011,
- e) Estrategias de transparencia, Estado abierto, acceso a la información pública y cultura de legalidad;

- f) Todas aquellas iniciativas adicionales que la Entidad considere necesario incluir para prevenir y combatir la corrupción.

*Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda (...)*

**Ley 1712 de 2014:** Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.

*Artículo 3°. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:*

*Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley (...)*

*Artículo 10. Publicidad de la contratación. En el caso de la información de contratos indicada en el artículo 9° literal e), 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 o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción.*

*Parágrafo. Los sujetos obligados deberán actualizar la información a la que se refiere el artículo 9°, mínimo cada mes.*

En conclusión, el presente proyecto de ley se encuentra plenamente armonizado con los principios constitucionales y legales que rigen la función administrativa, la contratación pública y el derecho de acceso a la información.

No pretende sustituir los mecanismos existentes, sino complementarlos y actualizarlos. Mediante la incorporación de estándares tecnológicos modernos, como la exigencia de contar con evidencia audiovisual en tiempo real, monitoreo georreferenciado y códigos QR en las vallas de obras, se busca llenar un vacío normativo en materia de seguimiento preventivo y transparente de la ejecución contractual, garantizando así un mayor control social, una actuación más oportuna de los

órganos de control y la recuperación de la confianza ciudadana en la gestión de los recursos públicos.

**5. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA**

La justificación de la iniciativa por parte de los autores incluye los elementos señalados a continuación.

**5.1. Contexto general.**

Actualmente el país enfrenta un panorama crítico en materia de obras de infraestructura financiadas con recursos públicos. A lo largo del territorio nacional, se registran proyectos inconclusos, retrasados o con sobrecostos que generan impactos negativos en múltiples niveles: afectan la calidad de vida de la población, comprometen la competitividad de las regiones, retrasan la satisfacción de necesidades básicas y deterioran la confianza ciudadana en las instituciones públicas y en el sector constructor.

Esta situación no solo perjudica a los usuarios directos de la infraestructura, sino que debilita la percepción pública sobre la correcta inversión y manejo de los recursos estatales. El problema se agrava porque la ciudadanía, pese a ser la principal afectada, enfrenta serias barreras para conocer de manera clara y oportuna el estado real de las obras. El acceso a la información especializada es complejo, los informes son altamente técnicos, incompletos o desactualizados, y las plataformas oficiales, como el SECOP, resultan difíciles de consultar e interpretar para personas sin formación técnica en contratación pública.

Mientras tanto, la afectación sobre la comunidad es directa e ineludible. Cada retraso, sobrecosto o suspensión repercute de manera inmediata en la vida de los habitantes del área de influencia de los proyectos.

Según el Diagnóstico Nacional de Elefantes Blancos y Obras Inconclusas, presentado por la Contraloría General de la República a corte del 22 de enero de 2024, se han identificado 1.795 proyectos sin utilidad pública y social, que en conjunto comprometen recursos por más de \$21,1 billones de pesos.<sup>1</sup>

**De este total, 1.070 proyectos fueron catalogados como elefantes blancos u obras inconclusas, representando un valor aproximado de \$6,1 billones, mientras que 725 proyectos fueron clasificados como proyectos críticos, con recursos comprometidos que ascienden a \$14 billones de pesos.**

El impacto territorial es igualmente alarmante. Cundinamarca encabeza la lista con 175 proyectos, seguido por Antioquia (154), Valle del Cauca (144), Santander (110) y Tolima (103). Sin embargo, el mayor volumen de recursos comprometidos se concentra en los departamentos de Huila, con \$5,1 billones; Valle del Cauca, con \$3,3 billones;

<sup>1</sup> Recuperado de: <https://www.infobae.com/colombia/2024/02/20/elefantes-blancos-en-colombia-superron-los-20-billones-contraloria-hizo-un-fuerte-llamado-a-los-alcaldes/>

Antioquia, con \$1,3 billones; Tolima, con \$1,17 billones; y Santander, con \$950.200 millones de pesos.

En cuanto a los sectores, los más afectados son transporte, que concentra una cuantía de \$10,2 billones, seguido por agua potable y saneamiento básico con \$3,4 billones, y educación con \$2,8 billones. Estas cifras reflejan no solo el impacto fiscal de la ineficiencia en la ejecución de proyectos, sino también el profundo rezago en áreas estratégicas para el bienestar y el desarrollo humano, como la movilidad, el acceso a servicios básicos y la infraestructura educativa.

En una actualización más reciente, la Contraloría, mediante respuesta a un derecho de petición con corte al 28 de abril de 2025, identificó **1.048 proyectos** por un valor total de **\$51,23 billones**, distribuidos así:

- 471 obras inconclusas o elefantes blancos, por \$5,10 billones.
- 555 proyectos críticos, por \$43,99 billones.
- 22 proyectos priorizados, que suman \$2,14 billones.

Un caso ilustrativo de esta problemática es el Valle del Cauca, que, según la misma Contraloría, contaba en 2024 con 144 obras catalogadas como elefantes blancos. Entre las más representativas se encuentran el Puente de Juanchito, cuya construcción se prolongó cerca de nueve años, y el macroproyecto “Parques para la Gente”, que comprende 13 obras con un retraso promedio de 18 meses y adiciones presupuestales superiores a \$94 mil millones de pesos. Estos ejemplos evidencian que, más allá de las cifras, cada obra inconclusa representa recursos públicos inmovilizados, oportunidades de desarrollo perdidas y derechos fundamentales insatisfechos para miles de ciudadanos.

Si bien el país cuenta desde la Ley 2020 de 2020 con el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, administrado por la Contraloría General de la República, este mecanismo no ha sido suficiente para prevenir la proliferación de proyectos inconclusos o críticos. Su utilidad es principalmente reactiva y sancionatoria, pues se limita a consolidar un inventario de obras que, una vez vencido el cronograma previsto en el contrato, requieren ser objeto de una evaluación técnica, física o financiera para determinar su terminación, demolición o la adopción de medidas extraordinarias.

En otras palabras, el Registro no realiza un seguimiento preventivo o en tiempo real de la ejecución de los proyectos, sino que interviene cuando el incumplimiento ya se ha materializado. Este diseño implica que:

1. El reporte se produce una vez agotado el plazo contractual, lo cual imposibilita alertar de manera temprana sobre retrasos o sobre costos que podrían corregirse durante la ejecución.

2. La información disponible no ofrece evidencia audiovisual ni datos de avance físico verificables, lo que limita el control social y la capacidad de los entes de control de actuar de forma preventiva.
3. Su finalidad es principalmente incidir en la evaluación de las futuras ofertas de los contratistas anotados en el Registro, mas no garantizar la transparencia ni la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre las obras en curso.

Por estas razones, el sistema actual no aborda la raíz del problema: la falta de mecanismos tecnológicos que permitan monitorear permanentemente el avance físico y financiero de las obras, identificar riesgos antes de que se conviertan en incumplimientos y facilitar la intervención temprana de los órganos de control y de la ciudadanía.

El proyecto de ley que se propone complementa y fortalece este vacío, al establecer un sistema de información en tiempo real, soportado en evidencia audiovisual y georreferenciada, que permitirá actuar de manera preventiva, reducir el riesgo de nuevos elefantes blancos y mejorar la confianza ciudadana en el manejo de los recursos públicos.

## 5.2. Análisis costo-beneficio de la iniciativa.

Uno de los problemas más persistentes y costosos en la gestión de obras públicas en Colombia es la proliferación de proyectos inconclusos, con sobre costos o abandonados -los denominados “elefantes blancos”- que generan un notable detrimento patrimonial para el Estado. Para abordar este fenómeno de manera preventiva y eficiente, se propone la implementación de un sistema nacional de vigilancia de obras públicas que utilice drones, imágenes satelitales y contenido audiovisual generado tanto por entidades oficiales como por ciudadanos. Esta herramienta tecnológica permitiría monitorear el avance físico de las obras en tiempo real, fomentar la transparencia y generar alertas tempranas ante posibles incumplimientos.

El análisis costo-beneficio de esta iniciativa es favorable. Si bien la adquisición y operación de drones, el almacenamiento de contenido audiovisual y la creación de una plataforma interoperable con acceso público representan una inversión inicial significativa, este gasto es sustancialmente menor en comparación con las pérdidas que el Estado ha asumido históricamente por proyectos inconclusos o mal ejecutados. Según cifras de la Contraloría General de la República, en los últimos años se han identificado más de 1.500 elefantes blancos que comprometen billones de pesos en recursos públicos. Con un sistema de vigilancia eficaz, incluso una reducción parcial de estos casos representaría un ahorro que supera con creces los costos operativos del sistema.

Además del beneficio económico directo, este mecanismo también permitiría reducir el número de litigios y procesos administrativos entre el Estado y los contratistas. Al contar con evidencia audiovisual

continúa del avance de la obra, se mejora la capacidad del Estado para exigir el cumplimiento de los cronogramas y especificaciones técnicas pactadas en los contratos. Esto fortalece la posición jurídica del Estado en caso de controversias y disuade a los contratistas de incurrir en incumplimientos, reduciendo así la necesidad de acudir a instancias judiciales o arbitrales costosas y prolongadas.

Otro componente fundamental de esta propuesta es la participación activa de la ciudadanía. Al permitir que personas naturales puedan registrar y compartir contenido sobre el estado de las obras, se multiplica la capacidad de vigilancia sin aumentar de forma proporcional el gasto público. Esta participación, además de fomentar la apropiación social de lo público, contribuirá a la descentralización del control y a la generación de alertas oportunas desde los territorios, especialmente en regiones de difícil acceso.

En conclusión, la creación de un sistema de vigilancia de obras públicas basado en tecnología audiovisual y participación ciudadana es una inversión estratégica que puede transformar la gestión de la infraestructura estatal. No solo permite ahorrar recursos al prevenir elefantes blancos y reducir sobrecostos, sino que también

fortalece la transparencia, acorta los tiempos de respuesta institucional y mejora la eficiencia del gasto público. En un contexto donde la confianza en las instituciones y el buen uso de los recursos públicos son prioridades nacionales, esta iniciativa representa un paso firme hacia una administración más eficiente, participativa y responsable.

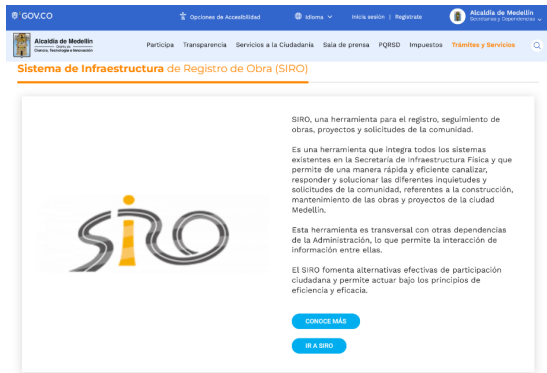

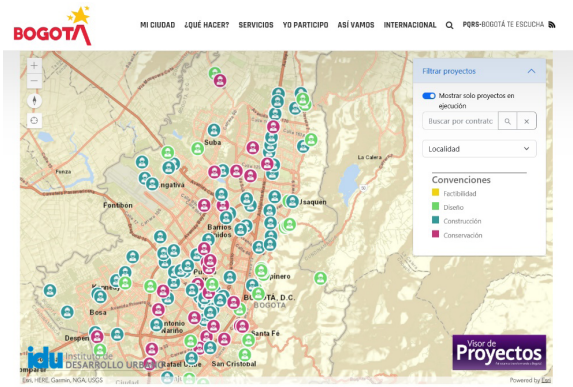

5.3. Análisis de antecedentes, modernidad, utilidad pública y éxitos.

A continuación, se presenta una descripción de algunas plataformas o sistemas de información que se han implementado en diferentes ciudades, con el objetivo de hacerle seguimiento al avance de las obras públicas en el país, y se explica en análisis de derecho comparado otras tecnologías o metodologías adoptadas para abordar el problema de sobrecostos y retrasos en las obras públicas en el mundo:

5.3.1. Plataformas digitales.

Respecto a las plataformas ya desarrolladas a voluntad de los diferentes entes públicos y a exigencia de la ciudadanía en diferentes partes del país, así como de iniciativas internacionales de buenas prácticas gubernamentales y de transparencia, se reconocen como antecedentes relevantes y casos de éxito los siguientes:

NOMBRE PLATAFORMA	VISOR EN PÁGINA WEB
<div>Registro de Obras Inconclusas de la Contraloría General (Ley 2020 de 2020)</div> <div><a href="https://obrasinconclusas.contraloria.gov.co">https://obrasinconclusas.contraloria.gov.co</a></div>	<div></div>
<div>Monitor de Obras de la Alcaldía Distrital de Santiago de Cali (2023-2024)</div> <div><a href="https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/ce918891-9d1c-444b-8d63-4a245e0ee-cae?s=vFJmYXPTZ_k">lookerstudio.google.com/u/0/reporting/ce918891-9d1c-444b-8d63-4a245e0ee-cae?s=vFJmYXPTZ_k</a></div>	<div></div>

<div> <div>NOMBRE PLATAFORMA</div> <div>Sistema de Infraestructura de Registro de Obra (SIRO) Alcaldía de Medellín:</div> <div> <a href="https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-infraestructura-fisica/siro/">https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-infraestructura-fisica/siro/</a> </div> </div>	<div> <div>VISOR EN PÁGINA WEB</div> <div>  </div> </div>
<div> <div>Tablero Seguimiento Obras e Infraestructura Transparente Alcaldía de Bogotá:</div> <div> <a href="https://bogota.gov.co/asi-va-mos/seguimiento-a-las-obras">https://bogota.gov.co/asi-va-mos/seguimiento-a-las-obras</a> </div> <div> <a href="https://gobiernoabiertobogota.gov.co/gab/categoria/infraestructura-transparente">https://gobiernoabiertobogota.gov.co/gab/categoria/infraestructura-transparente</a> </div> </div>	<div> <div>  </div> </div>
<div> <div>Mapa Obras Infraestructura IDU de la Alcaldía Mayor de Bogotá:</div> <div> <a href="https://bogota.gov.co/mapa-obras-idu">https://bogota.gov.co/mapa-obras-idu</a> </div> </div>	<div> <div>  </div> </div>
<div> <div>Mapa, Gráficos y Monitor de Inversión Pública “Pa” que Veás” Alcaldía de Cali:</div> <div> <a href="https://paqueveas.cali.gov.co/Home">https://paqueveas.cali.gov.co/Home</a> </div> </div>	<div> <div>  </div> </div>

<p><b>NOMBRE PLATAFORMA</b></p>	<p><b>VISOR EN PÁGINA WEB</b></p>
	
<p>Mapa Elefantes Blancos y Obras Inconclusas del Valle, Honorable Diputado Ing. Esteban Oliveros Montoya, Asamblea Departamental del Valle del Cauca:</p> <p><a href="https://www.estebanoliveros.com/elefantes-blancos">https://www.estebanoliveros.com/elefantes-blancos</a></p>	
<p>Mapa Elefantes Blancos y Obras Inconclusas del Valle, Honorable Diputado Ing. Esteban Oliveros Montoya, Asamblea Departamental del Valle del Cauca:</p> <p><a href="http://testgubernacionvalledelcauca.rocol.org">testgubernacionvalledelcauca.rocol.org</a></p>	

Sin duda, estas plataformas y sistemas de información han representado un avance significativo en materia de transparencia y acceso a la información pública. No obstante, se trata de iniciativas desarticuladas entre sí, cuya eficacia se ve limitada por la ausencia de estándares unificados y de un sistema nacional que consolide

la información.

La frecuencia de actualización es, en la mayoría de los casos, insuficiente para mantener estos bancos de datos oportunamente nutridos; algunos portales aparecen parcialmente abandonados o en evidente desuso, y en casi todos se advierte la

ausencia de evidencia audiovisual en tiempo real -videos, imágenes aéreas o recorridos virtuales- que permita verificar de manera directa y objetiva el avance físico de las obras.

Esta fragmentación territorial en la generación y manejo de la información impide contar con un panorama completo y confiable sobre la ejecución de los recursos públicos a nivel nacional. De allí la necesidad de este proyecto de ley de crear un Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas, que articule e integre estos esfuerzos dispersos, establezca criterios uniformes de actualización y calidad de los datos, y garantice a la ciudadanía y a los órganos de control un acceso centralizado, interoperable y en tiempo real a la información, contribuyendo así a un control preventivo más eficaz y a la reducción de riesgos de corrupción o ineficiencia en la ejecución de la infraestructura pública.

A nivel internacional<sup>2</sup>, la tendencia en el sector de la construcción<sup>3</sup> -tanto público como en el sector privado- apunta no solo a la incorporación de nuevas tecnologías como cámaras, drones, sensores y otros dispositivos con eficiencia comprobada en el seguimiento y control de obras<sup>4</sup>, sino también, al desarrollo e implementación de metodologías avanzadas de construcción y gestión de proyectos de infraestructura, entre las que destacan Lean Construction (LEAN) y Building Information Modeling (BIM)<sup>5</sup>, ampliamente reconocidas por optimizar costos, tiempos de ejecución y calidad en la entrega de las obras.

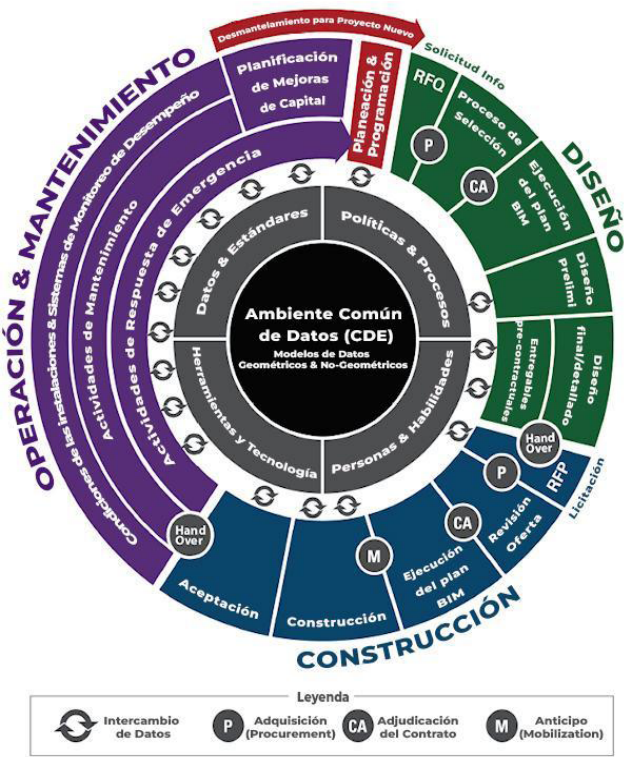
<sup>2</sup> Países como **Estados Unidos, Países Bajos, Dinamarca, Finlandia, Suecia, o el Reino Unido**, para el año 2016 habían comenzado su exploración, investigación e integración de BIM como una metodología en las construcciones públicas a su cargo, principalmente en las carreteras públicas con experiencias de éxito, lo que las reconoce como “*Naciones Maduras en BIM*”. <https://highways.dot.gov/media/1106>.

<sup>3</sup> El sistema ha resultado tan efectivo, que diversos países entre los ya mencionados, al haber adoptado BIM como una política de infraestructura a cumplir e incentivar en sus contratistas de obras públicas, han desarrollado su propio flujo de trabajo y documentado los beneficios derivados como es el caso de la Administración Federal de Carreteras del Departamento del Transporte de los Estados Unidos, <https://www.fhwa.dot.gov/infrastructure/bim/>

<sup>4</sup> Prouesta de Herramientas de Lean para mitigar los retrasos y sobrecostos en los Proyectos de Construcción” traducido de “Lean Tools Proposal to Mitigate Delays and Cost Overruns in Construction Projects” Traducido com 2020. [https://www.researchgate.net/publication/342927426\\_Lean\\_Tools\\_Proposal\\_to\\_Mitigate\\_Delays\\_and\\_Cost\\_Overruns\\_in\\_Construction\\_Projects](https://www.researchgate.net/publication/342927426_Lean_Tools_Proposal_to_Mitigate_Delays_and_Cost_Overruns_in_Construction_Projects)

<sup>5</sup> Monitoreo, seguimiento y control en proyectos de construcción apoyados en Building Information Modeling: Una revisión sistemática” 2018. [https://www.researchgate.net/publication/330988683\\_Monitoreo\\_seguimiento\\_y\\_control\\_en\\_proyectos\\_de\\_construccion\\_apoyados\\_en\\_Building\\_Information\\_Modeling\\_Una\\_revision\\_sistemtica](https://www.researchgate.net/publication/330988683_Monitoreo_seguimiento_y_control_en_proyectos_de_construccion_apoyados_en_Building_Information_Modeling_Una_revision_sistemtica).

Figura 1. Flujo de trabajo del Modelo BIM.



Fuente: Original de: Administración Federal de Carreteras, Departamento del Transporte de los Estados Unidos, 2022. Traducción propia.<sup>6</sup>

Durante los últimos años, el país ha acelerado de manera significativa la adopción y apropiación de tecnologías de la información en el sector público, impulsando inversiones orientadas al desarrollo de herramientas digitales para fortalecer el gobierno abierto, la gobernanza digital, la rendición de cuentas, la transparencia, la gestión pública y la eficiencia administrativa, incluso en ámbitos tradicionalmente rezagados como la rama judicial.

La necesidad y conveniencia de avanzar en esta línea se evidencian en las plataformas y sistemas previamente referenciados, los cuales, aunque han representado un paso importante, no incorporan aún metodologías ágiles y eficientes aplicadas en la industria constructiva internacional, como Lean Construction (LEAN) o Building Information Modeling (BIM). Sin embargo, **iniciativas legislativas como esta, habilitan y abren el camino para que, progresivamente, la contratación pública en Colombia adopte estándares modernos, generando beneficios a largo plazo como reducción de tiempos de ejecución, disminución de sobrecostos, implementación de modelos de construcción sostenible y de alta precisión, y la consolidación de mejores prácticas constructivas.**

<sup>6</sup> Tomada originalmente de: <https://highways.dot.gov/research/research-programs/infrastructure/building-information-modeling-bim-infrastructure-overview> Ahora visible en otra versión en: <https://www.fhwa.dot.gov/infrastructure/bim/>

Figura 2. Apropiación de BIM en Latino América hacia 2018.



Fuente: EDITECA 2018<sup>7</sup>

Por lo tanto, al evaluar las plataformas antes visualizadas y los enfoques modernos en auge, además de notar la evidente dispersión y/o desorganización de datos, así como aspectos por incluir, corregir, mejorar, estandarizar, unificar, optimizar, encontramos el siguiente diagnóstico puntual a modo de resumen que sirve de insumo para la fundamentación a las disposiciones propuestas en este proyecto de ley:

Ente	Nombre o Abreviatura	Año de Anuncio	Año de Desarrollo	Años Disponibles	¿Vigente?	¿Opera?	RAZÓN U OBSERVACIÓN
ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI	MONITOR DE OBRAS	2024 <sup>8</sup>	CIRCA 2023	2023 -? DESUSO	NO	NO	No se actualiza 2025
ALCALDÍA DE MEDELLÍN	SIRO	?	CIRCA 2022	2018 -? DESUSO	NO	NO	No permite consulta Parece en desuso
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ	CoST	2021 <sup>9</sup>	CIRCA 2020	2021 - PRESENTE	SI	SI	No muestra fecha e información a detalle. Se desconoce si se actualiza.
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Registro Obras Inconclusas	2020	CIRCA 2021	2021 - PRESENTE	SI	NO	No se actualiza 2025, no es amigable, no presenta toda la info
GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA-ONUDC	Valle Transparente	2024	CIRCA 2025	2025 - PRESENTE	SI	PARCIAL-MENTE	Sólo contiene obras nuevas o por ejecutar, no previas, pendientes de entrega o en ejecución. Información relevante se mantiene aún sin revelar al público.
DIPUTADO ESTEBAN OLIVEROS	Registro Obras Inconclusas	2024	2024	2024 - PRESENTE	SI	SI	Sólo contiene obras en riesgo o a las que se les ha efectuado control político, a modo de rendición de cuentas. La actualización es semestral.
ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI	“Pá que Veás”	2024 <sup>10</sup>	2024	2025 - PRESENTE	SI	SI	No está enfocado a obras públicas exclusivamente, y no permite visualizar material audiovisual reciente de ellas.

por otro lado, otro antecedente directo y relevante para el estudio de esta iniciativa, es el Proyecto de Ordenanza 042 del 9 de octubre de 2024, presentado ante la Asamblea Departamental del Valle del Cauca por el Diputado Esteban Oliveros Montoya<sup>11</sup>. Dicho proyecto, buscaba la creación de un sistema departamental para el seguimiento en la ejecución de obras, mediante el uso de herramientas tecnológicas y de georeferenciación, sin embargo, la iniciativa fue negada en primer debate sin que mediara una discusión de fondo.

7

Apropiación de BIM en Latino América. (2018) EDITECA: Escuela de Formación online de Diseño, Ingeniería, Nuevas Tecnologías y Arquitectura. <https://editeca.com/bim-en-latinoamerica/>

8

<https://www.cali.gov.co/infraestructura/publicaciones/180370/secretaria-de-infraestructura-desarrollo-monitor-de-obras-para-que-los-calenos-hagan-seguimiento-a-proyectos-ejercicio-de-transparencia/>

9

<https://bogota.gov.co/asi-vamos/transparencia/iniciativa-de-transparencia-en-infraestructura-en-bogota>

10

<https://www.iadb.org/es/noticias/la-ciudad-de-cali-presenta-plataforma-para-monitorear-inversion-publica-con-apoyo-del-bid>

11

<https://es.scribd.com/document/777893661/Ordenanza-Anti-Elefantes-Blancos>

5.3.2. Vallas informativas y códigos QR en las obras públicas.

En el marco de la búsqueda de mayor transparencia y acceso oportuno a la información pública, la señalización de obras mediante vallas informativas ha sido, durante décadas, un mecanismo fundamental para comunicar a la ciudadanía datos básicos sobre la ejecución de proyectos de infraestructura.

En el ámbito local, los antecedentes se remontan al artículo 520 del Acuerdo 6 de 1990 del Concejo de Bogotá,<sup>12</sup> y a nivel nacional al artículo 16 del Decreto número 958 de 1992<sup>13</sup>, los cuales establecieron las primeras disposiciones sobre la divulgación de información en proyectos de infraestructura. Posteriormente, el Ministerio de Transporte avanzó en la regulación mediante la Resolución 000090 de 2004, que hizo obligatoria la instalación de vallas informativas en todas las obras ejecutadas por esa entidad y sus adscritas.

En su evolución más reciente, la Resolución número 20233040025285 de 2023, modificada en 2024 para ajustarse a la Ley 2345 de 2023 “Chao Marcas”, definió criterios de diseño, distribución y parámetros técnicos estandarizados para las vallas de obras de infraestructura de transporte contratadas por el Instituto Nacional de Vías (Invías), la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y la Aeronáutica Civil. De igual manera, a nivel territorial, el Acuerdo 787 de 2020 del Concejo de Bogotá, D. C. introdujo innovaciones como el aviso de conteo regresivo, buscando mayor transparencia y claridad sobre los plazos de ejecución

de las obras.

Sin embargo, pese a estos avances, la información publicada en las vallas sigue siendo estática y limitada, restringida a datos contractuales básicos, sin permitir un seguimiento dinámico o en tiempo real. Hasta la fecha no se ha incorporado la obligatoriedad del uso de códigos QR, a pesar de que esta tecnología es ampliamente conocida y utilizada por la ciudadanía en diversos sectores -financiero, turístico, hotelero y comercial- para acceder de manera inmediata a información digital.

A través de un simple escaneo desde un dispositivo móvil, cualquier ciudadano podría consultar información contractual detallada, cronogramas actualizados, avances físicos y financieros, e incluso evidencia audiovisual capturada mediante drones y otras tecnologías. Integrada al Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas, esta medida potenciaría el control social preventivo, fortalecería la rendición de cuentas y permitiría una actuación más eficaz de los órganos de control, contribuyendo así a reducir retrasos, sobrecostos e irregularidades en la ejecución de los recursos públicos.

En conclusión, los antecedentes presentados demuestran no solo el interés creciente y la demanda social de herramientas de transparencia en obras públicas, sino también la necesidad de trascender las iniciativas aisladas y de carácter local, para consolidar un sistema nacional unificado, con estándares técnicos homogéneos y de cobertura en todo el territorio nacional.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO PARA PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PONENCIA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>ARTÍCULO 1°. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto fortalecer la gestión pública, la transparencia y el control social e institucional sobre las obras de infraestructura financiadas con recursos públicos en el territorio nacional, mediante la creación del Sistema Nacional de Transparencia y Control de Obras Públicas.</p> <p>Este Sistema se desarrollará en el marco de la estrategia nacional de gobierno abierto y tendrá como finalidad promover el acceso oportuno y veraz a la información, facilitar la rendición de cuentas, y fomentar el uso de tecnologías de la información, y nuevas estrategias o metodologías eficientes para el seguimiento en tiempo real del avance físico de las obras públicas.</p>	<p><b>ARTÍCULO 1°. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto fortalecer la gestión pública, la transparencia y el control social e institucional sobre las obras de infraestructura financiadas con recursos públicos en el territorio nacional, mediante la creación del Sistema Nacional de <u>Fortalecimiento de</u> Transparencia y Control de Obras Públicas.</p> <p>Este Sistema se desarrollará en el marco de la estrategia nacional de gobierno abierto y tendrá como finalidad promover el acceso oportuno y veraz a la información, facilitar la rendición de cuentas, y fomentar el uso de tecnologías de la información, y nuevas estrategias o metodologías eficientes para el seguimiento en tiempo real del avance físico de las obras públicas.</p>	<p>Armoniza la redacción, para que así se haga referencia de igual manera al Sistema en todo el texto.</p>

<sup>12</sup> Artículo 520- Identificación de las obras. El titular de una cualquiera de las licencias de que trata este Título, estará obligado a instalar una valla cuyas dimensiones y características serán objeto de reglamentación por parte del Alcalde Mayor de Bogotá, en lugar visible desde la vía pública más importante sobre la cual tenga frente o límite el desarrollo que haya sido objeto de la licencia, en la valla se deberá indicar, al menos: [9 condiciones]

<sup>13</sup> ARTÍCULO 16. Con base en el acto administrativo que concede la licencia el titular de la misma radicará y la entidad o autoridad competente para tramitar y expedir la licencia recibirá la siguiente información: 1. Para licencias de urbanismo y/o parcelación: [...] g. Toma fotográfica donde conste la fijación de una valla en el inmueble, la cual deberá informar respecto de la característica del proyecto, e incluirá un plano de deslinde de las áreas públicas y privadas, el área del predio, el nombre del propietario, y el nombre y número de la tarjeta profesional responsable de la ejecución de las obras. [...] 2. Para licencias de construcción: [...] c. Toma fotográfica de la fijación de una valla en el inmueble, la cual deberá informar

## 7. CONFLICTOS DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, se procede a realizar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa a los Congresistas de la República, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que reza:

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

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

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil (...).”*

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, con ponencia del Consejero de Estado Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley podría derivar en conflictos

de interés moral por parte de aquellos Congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma podrían incurrir en conflicto de interés los Congresistas cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

Sin embargo, es importante resaltar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime a los Congresistas de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurrido.

## 8. IMPACTO FISCAL

Es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008 en los siguientes términos:

*“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”.*

En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto.

Por otro lado, la implementación de un sistema nacional de vigilancia de obras públicas mediante tecnología audiovisual y participación ciudadana no implica la creación de una nueva estructura burocrática ni genera una carga adicional para las obras en ejecución. El uso de drones, fotografías, videos u otros recursos tecnológicos se enmarca dentro de las funciones ya establecidas para la interventoría, supervisión y control contractual, por lo que su utilización constituye una herramienta técnica eficaz y no un costo extraordinario.

Es importante señalar que la financiación de esta iniciativa **podría contemplar, más no**

---

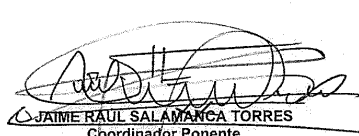
respecto de las características del proyecto, e incluirá un plano de deslinde de las áreas públicas y privadas, el área del predio, el nombre del propietario y el nombre y número de la tarjeta profesional del profesional responsable de la ejecución de las obras. [...]

**requiere obligatoriamente**, el uso de recursos del Presupuesto General de la Nación, haciendo uso de partidas existentes relacionadas con control fiscal, transparencia, tecnologías de la información o modernización del Estado. Esta flexibilidad financiera permite que la iniciativa sea **viable fiscalmente**, al no implicar una carga presupuestal adicional impuesta por ley. Asimismo, se abre la posibilidad de complementar su implementación mediante convenios interinstitucionales, esquemas de cofinanciación con entidades territoriales y mecanismos de cooperación nacional e internacional, lo que amplía las fuentes de financiamiento sin comprometer de forma significativa los recursos públicos actuales.


En conclusión, esta iniciativa no solo es fiscalmente viable, sino que representa un mecanismo de racionalización del gasto público. Al mejorar el cumplimiento de los contratos, reducir la necesidad de litigios, y prevenir el desperdicio de recursos en obras fallidas, este sistema contribuye directamente a una gestión más eficiente, responsable y transparente del presupuesto público.

**9. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos, y dando cumplimiento a los requisitos señalados por la Ley 5ª de 1992, se presenta ponencia positiva y, en consecuencia, se solicita a los miembros de la Comisión Sexta de la Honorable Cámara de Representantes dar trámite al debate del **Proyecto de Ley número 026 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se crea el sistema nacional de fortalecimiento de transparencia y control de obras públicas, se articulan mecanismos de seguimiento a la ejecución de obras a través de herramientas tecnológicas y se dictan otras disposiciones.



**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara



**ALEJANDRO GARCÍA RÍOS**  
Ponente  
Representante a la Cámara

**10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 026 DE 2025 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas, se articulan mecanismos de seguimiento a la ejecución de obras a través de herramientas tecnológicas y se dictan otras disposiciones” – Drones a las obras.*

**El Congreso de Colombia**

**Decreta**

**CAPÍTULO I**

**Disposiciones Generales**

**ARTÍCULO 1º. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto fortalecer la gestión pública, la transparencia y el control social e institucional sobre las obras de infraestructura financiadas con

recursos públicos en el territorio nacional, mediante la creación del Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas.

Este Sistema se desarrollará en el marco de la estrategia nacional de gobierno abierto y tendrá como finalidad promover el acceso oportuno y veraz a la información, facilitar la rendición de cuentas, y fomentar el uso de tecnologías de la información, y nuevas estrategias o metodologías eficientes para el seguimiento en tiempo real del avance físico de las obras públicas.

**ARTÍCULO 2º. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** La presente ley se aplica a todas las personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o asociadas mediante cualquier tipo de esquema, que intervengan en la ejecución, supervisión o interventoría de obras públicas financiadas total o parcialmente con recursos públicos en el territorio nacional.

**ARTÍCULO 3º. DEFINICIONES.** Para la aplicación de la presente ley, y sus reglamentaciones, se adoptan las siguientes definiciones:

**Código QR (Quick Response Code).** Representación gráfica bidimensional de datos codificados que puede ser escaneada por dispositivos móviles o lectores ópticos, y que permite redirigir al usuario a información digital, como sitios web, documentos o plataformas electrónicas asociadas al seguimiento, control o difusión de información sobre obras públicas.

**Evidencia audiovisual:** Material gráfico y sonoro, como fotografías, videos, imágenes aéreas o en 360 grados, que documenten el estado físico de una obra pública y su avance en el tiempo, recolectado por medios tecnológicos como drones, cámaras o dispositivos móviles.

**Interoperabilidad:** Capacidad de los sistemas y bases de datos para intercambiar, procesar y utilizar información.

**Obra pública.** Toda construcción, instalación, intervención, adecuación, mantenimiento, mejoramiento o demolición de infraestructura física financiada total o parcialmente con recursos públicos, realizada por entidades del Estado o por particulares bajo cualquier modalidad contractual, destinada a satisfacer necesidades colectivas o prestar servicios públicos.

**CAPÍTULO II**

**Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras**

**ARTÍCULO 4º. SISTEMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE TRANSPARENCIA Y CONTROL DE OBRAS PÚBLICAS.** Créase el Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas, como una plataforma digital de acceso público que integrará imágenes, videos, recorridos virtuales y datos actualizados de fácil comprensión para la ciudadanía sobre el estado de ejecución física y financiera de las obras públicas financiadas con recursos de la nación o de las entidades

territoriales.

Las entidades del orden nacional y/o territorial responsables de la supervisión de los contratos de obra pública, deberán cargar mensualmente en el Sistema toda evidencia audiovisual que certifique el avance físico de las obras.

Esta información deberá visualizarse a través de un mapa interactivo basado en un Sistema de Información Geográfica (SIG), que permita la localización georreferenciada de las obras públicas, con herramientas de navegación y visualización que faciliten a la ciudadanía conocer sobre su ubicación, estado de avance, entidad responsable, fuente de financiación y demás variables relevantes para el control social e institucional.

La administración de este Sistema estará a cargo de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación.

**PARÁGRAFO 1º.** El Sistema Nacional de Fortalecimiento de la Transparencia y el Control de Obras Públicas deberá ser interoperable con el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP o el sistema que haga sus veces.

**PARÁGRAFO 2º.** Para la creación e implementación del Sistema, las entidades responsables priorizarán el uso y aprovechamiento de las capacidades tecnológicas existentes, incluyendo bases de datos, herramientas de visualización y recursos técnicos ya disponibles en las entidades. Lo anterior con el fin de optimizar los recursos públicos, reducir los costos de desarrollo e implementación, y asegurar la interoperabilidad y articulación del sistema con el ecosistema digital existente.

**PARÁGRAFO 3º.** El Sistema podrá ser financiado con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, así mismo, podrá recibir aportes, donaciones o contribuciones de origen nacional o internacional, tanto públicos como privados, que se orienten al cumplimiento de los fines establecidos en la presente ley. Estos recursos deberán ser administrados conforme a las normas vigentes en materia presupuestal y fiscal, garantizando la sostenibilidad y eficiencia del sistema.

**PARÁGRAFO 4º.** La existencia del Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas no limita ni excluye la facultad de las entidades territoriales, en el marco de su autonomía constitucional y legal, para desarrollar, mantener y operar sus propios sistemas de información, plataformas digitales o mapas interactivos de visualización de proyectos, con el fin de garantizar la transparencia y el seguimiento a las obras públicas bajo su jurisdicción.

**ARTÍCULO 5º. MECANISMO DE DENUNCIA CIUDADANA.** El Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas, deberá contar con un módulo interactivo que permita a la ciudadanía presentar denuncias, quejas o alertas relacionadas con posibles irregularidades en la ejecución de cada una de las obras públicas financiadas con recursos públicos a título personal o de forma anónima.

Las denuncias recibidas a través de este módulo deberán ser atendidas de manera oportuna, por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación, en el marco de sus respectivas competencias constitucionales y legales.

**PARÁGRAFO.** La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación deberán presentar un informe anual al Congreso de la República, en el que se detalle la gestión realizada frente a las denuncias recibidas a través del módulo ciudadano del Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas.

El informe deberá incluir, como mínimo, el número de denuncias recibidas, su tipología, el estado de trámite, los resultados obtenidos y las acciones adelantadas por parte de la Entidad.

**ARTÍCULO 6º. ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA EL FUNCIONAMIENTO E INTEROPERABILIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE TRANSPARENCIA Y CONTROL DE OBRAS PÚBLICAS.** En un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, el Gobierno nacional, reglamentará los criterios sobre la interoperabilidad, la calidad de los datos y estándares técnicos mínimos para la operación del Sistema.

Dichos criterios serán de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del orden nacional y territorial, así como para los actores encargados de la ejecución, supervisión e interventoría de obras públicas, y deberán cubrir todo el ciclo de la información: captura, procesamiento, transmisión, almacenamiento, publicación y actualización.

Dentro de los criterios se deberá garantizar como mínimo:

1. Protocolos para la captura, análisis y publicación del estado de ejecución de las obras públicas.
2. Uso obligatorio de formatos abiertos, que permita a cualquier persona consultar, sin ningún tipo de restricción y en tiempo real, el estado de avance de las obras públicas que se ejecutan en todo el territorio nacional.
3. Reglas sobre la actualización mensual de la evidencia audiovisual, en concordancia con el avance físico verificable de la obra.

- 4. Medidas para garantizar el tratamiento de datos personales de conformidad con la Ley 1581 de 2012 o la norma que haga sus veces.

CAPÍTULO III

**Herramientas Tecnológicas en Obras Públicas**

**ARTÍCULO 7º. GENERACIÓN DE EVIDENCIA AUDIOVISUAL.** Las personas naturales o jurídicas responsables de la interventoría de las obras públicas financiadas con recursos públicos deberán documentar de manera mensual los avances físicos en la ejecución de las obras, mediante la captura de material audiovisual, incluyendo fotografías, videos y recorridos virtuales.

Para tal efecto, se deberán utilizar dispositivos tecnológicos como drones, cámaras fijas, cámaras 360°, teléfonos inteligentes u otras herramientas que garanticen la calidad, cobertura y trazabilidad de la información registrada según el tipo de obra, de acuerdo con los estándares técnicos que establezca el Gobierno nacional.

La evidencia audiovisual recolectada durante la ejecución de las obras públicas deberá ser cargada e integrada de manera mensual al Sistema Nacional de Fortalecimiento de la Transparencia y el Control de Obras Públicas por parte del supervisor de la obra, hasta el momento de liquidación del contrato.

Dicha información será considerada como insumo oficial para los procesos de seguimiento técnico, control fiscal e institucional, y rendición de cuentas ante la ciudadanía y los órganos competentes.

**PARÁGRAFO 1º.** Los registros audiovisuales serán cargados sin edición, con los respectivos metadatos (fecha, hora, ubicación, dispositivo). Esta carga podrá realizarse en servicios de almacenamiento y visualización de terceros, de uso público, masivo y gratuito como YouTube, Vimeo, Daylimotion o cualquier otro, que garantice gratuidad, confiabilidad, y la capacidad de inserción de tales videos en la plataforma del Sistema Nacional de Transparencia y Obras Públicas, sujeto a escogencia técnica por parte del administrador de la plataforma.

**PARÁGRAFO 2º.** Tratándose de drones, las personas encargadas de su operación deberán cumplir con lo dispuesto en el Reglamento Aeronáutico de Colombia para Drones – RAC 100 para la operación de sistemas de aeronaves no tripuladas de la Aeronáutica Civil, o la norma que haga sus veces.

**ARTÍCULO 8º. CÓDIGO QR.** Toda obra pública financiada con recursos de la Nación o de las entidades territoriales deberá contar, en su señalización o vallas informativas, con un código QR visible que redirija al apartado específico de dicha obra dentro del Sistema Nacional de Fortalecimiento de la Transparencia y el Control de Obras Públicas. A través de este enlace, la ciudadanía y los organismos de control podrán consultar de manera inmediata y actualizada:

- Información contractual, diseños y cronograma de obra.
- Avances físicos y financieros.
- Evidencia audiovisual (imágenes, videos, recorridos virtuales).
- Datos de los responsables del proyecto y demás información relevante para el seguimiento.

**PARÁGRAFO 1º.** Además del enlace a la información específica del proyecto, el QR deberá llevar a un acceso directo al módulo ciudadano para la presentación de quejas, denuncias o alertas sobre posibles irregularidades en la ejecución de la obra.

**PARÁGRAFO 2º.** El área que ocupará el QR en la valla informativa, será de mínimo del 20% del área total de la valla.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Mientras el Sistema se encuentre en proceso de implementación y puesta en funcionamiento, el código QR deberá dirigir al ciudadano a la página del SECOP donde se aloje la información contractual de la obra.

CAPÍTULO IV

**Responsabilidades de los Actores del Sistema**

**ARTÍCULO 9º. RESPONSABILIDADES DE LOS SUPERVISORES DE OBRA.** Las entidades públicas encargadas de la supervisión de los contratos de obras públicas, deberán:

1. Cargar y actualizar de manera mensual en el Sistema toda la información contractual, técnica, financiera y audiovisual de cada obra a su cargo.
2. Garantizar la veracidad, integridad, trazabilidad y oportunidad de los datos suministrados.
3. Coordinar con los interventores y contratistas la generación y transmisión oportuna de evidencia audiovisual del avance físico de la obra.
4. Atender los requerimientos de información y observaciones formuladas por la ciudadanía o por los órganos de control.
5. Reportar en el Sistema cualquier novedad, retraso, modificación contractual o riesgo que pueda afectar el cumplimiento del objeto del contrato.
6. Verificar el correcto funcionamiento y la actualización constante del o los códigos QR instalados en la señalización de la obra, de manera que dirija siempre al apartado específico de la obra dentro del Sistema y refleje la información más reciente disponible.

**ARTÍCULO 10. RESPONSABILIDADES DE LOS INTERVENTORES.** Las personas naturales o jurídicas que ejerzan funciones de interventoría deberán:

1. Registrar de manera digital el avance físico y financiero de la obra, de conformidad

con el cronograma establecido, mediante la captura de fotografías, videos y demás material audiovisual verificable, de acuerdo con los lineamientos técnicos establecidos. Esta actividad deberá realizarse de manera mensual.

2. Verificar que la información audiovisual y técnica refleje fielmente el estado de ejecución de la obra y sea cargada de forma oportuna al Sistema.
3. Remitir mensualmente con el supervisor de la obra, la evidencia audiovisual sobre el estado de ejecución de la obra.

**PARÁGRAFO.** Este requerimiento no generará ningún costo adicional para la obra, ya que se encuentra dentro de las funciones propias de los interventores. En este contexto, el uso de fotografías, videos u otros recursos audiovisuales no es una carga adicional, sino una herramienta válida y eficaz para cumplir los deberes de seguimiento y transparencia. Al ser medios modernos y de uso común, representan un método técnico y práctico para cumplir con las obligaciones normativas sin generar costos extraordinarios.

**ARTÍCULO 11. RESPONSABILIDADES DE LOS CONTRATISTAS.** Los contratistas de obras públicas deberán:

1. Permitir y coordinar la captura de material audiovisual sobre el avance físico de la ejecución de la obra pública.
2. Suministrar de manera oportuna toda la información requerida para el seguimiento del contrato, incluyendo cronogramas, diseños, informes técnicos y avances físicos.
3. Instalar en un lugar visible el código QR con la información de interés de cada obra, conforme a lo exigido en esta ley.
4. No obstaculizar ni negar el acceso a la obra para fines de documentación y transparencia a los órganos de control, a las corporaciones públicas y sus miembros en el ejercicio del control político y la ciudadanía en función del control social.

**ARTÍCULO 12. RESPONSABILIDADES DEL ADMINISTRADOR DEL SISTEMA.** Las entidades responsables de la administración del Sistema Nacional, así como de los sistemas territoriales, deberán:

1. Garantizar la disponibilidad, estabilidad, accesibilidad y seguridad del sistema.
2. Definir y actualizar los lineamientos técnicos, operativos y de interoperabilidad que deben cumplir los actores del sistema.
3. Asegurar la integración y/o interoperación efectiva del Sistema con el SECOP.
4. Promover la capacitación, asistencia técnica y divulgación del Sistema a todas las personas que intervengan en la ejecución, supervisión o interventoría de obras públicas.

5. Diseñar e implementar estrategias de socialización dirigidas a la ciudadanía, con el fin de fortalecer el control social sobre la ejecución de las obras públicas y promover el uso activo de la información disponible en el Sistema.

**ARTÍCULO 13. RESPONSABILIDADES DE LOS ÓRGANOS DEL CONTROL.** La información registrada en el Sistema Nacional de Fortalecimiento de la Transparencia y el Control de Obras Públicas, constituirán un insumo oficial y de acceso permanente para el ejercicio de las funciones preventivas de vigilancia y control por parte de los organismos de control, las corporaciones públicas con funciones de control político y la ciudadanía en general.

La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación podrán utilizar la información que reposa en el Sistema para adelantar auditorías, investigaciones o procesos sancionatorios, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, sin perjuicio de la utilización de otras fuentes de información que consideren necesarias para el ejercicio de sus competencias. Asimismo, podrán requerir a los responsables de la obra pública cualquier información adicional que consideren necesaria.

**ARTÍCULO 14. SANCIONES.** El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en este capítulo podrá dar lugar a sanciones administrativas, fiscales, disciplinarias o contractuales, según corresponda, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar. Los órganos de control competentes adoptarán las medidas necesarias para investigar y sancionar las omisiones o irregularidades detectadas.

**ARTÍCULO 15. INCENTIVOS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES.** Con el fin de fortalecer la transparencia, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción en la ejecución de obras públicas, las entidades territoriales que implementen mecanismos efectivos de vigilancia audiovisual de estos proyectos podrán recibir incentivos en el marco del Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITA), así como en los procesos de priorización y financiación de proyectos sociales, a través de mecanismos existentes de inversión pública.

**PARÁGRAFO 1º.** El Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación y la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, definirán los criterios específicos en la metodología del ITA que otorguen una mayor puntuación a aquellas entidades que demuestren la implementación y mantenimiento de sistemas de vigilancia audiovisual, así como la disposición pública de dicha información.

**PARÁGRAFO 2º.** Las entidades territoriales que alcancen una mejora comprobable en el

ITA como resultado de estas prácticas podrán ser priorizadas en los procesos de asignación de recursos provenientes de fondos de inversión pública, tales como el Sistema General de Regalías (SGR) y los programas de cofinanciación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), de conformidad con los lineamientos que para tal efecto se establezcan.

**PARÁGRAFO 3º.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el gobierno nacional deberá reglamentar los criterios específicos del Índice de Transparencia Activa (ITA), así como los lineamientos para la priorización en la asignación de recursos públicos con base en la mejora de dicho índice. Esta reglamentación deberá garantizar criterios objetivos, medibles y verificables, que promuevan la implementación efectiva de sistemas de vigilancia audiovisual y la disposición pública de información sobre obras públicas.

CAPÍTULO V

Control Social

**ARTÍCULO 16. CONTROL SOCIAL.** Se protege el derecho de las veedurías ciudadanas, juntas de acción comunal, consejos comunitarios, consejos municipales de juventud, personerías municipales y demás instancias de control social, a acceder a información veraz, oportuna y actualizada sobre el estado de ejecución de las obras públicas que los afecten o beneficien, incluyendo los registros audiovisuales, datos de avance físico y demás información asociada a la ejecución de las obras públicas.

**ARTÍCULO 17. USO DE MEDIOS TECNOLÓGICOS PARA EL CONTROL SOCIAL.** Cualquier persona podrá, en cumplimiento de la normatividad vigente, utilizar medios tecnológicos como drones, cámaras u otros dispositivos autorizados para observar, registrar y publicar el estado de avance físico de obras públicas que se ejecuten con recursos públicos, siempre que ello no interfiera con la seguridad de la obra, la operación del contratista ni el cumplimiento de la normatividad aeronáutica vigente.

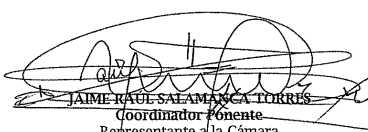
CAPÍTULO VI

Disposiciones Finales


**ARTÍCULO 18. ENTRADA EN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA.** El Sistema Nacional de Fortalecimiento de la Transparencia y el Control de Obras Públicas entrará en operación dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

**ARTÍCULO 19. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Representantes,



JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara



ALEJANDRO GARCÍA RÍOS  
Ponente  
Representante a la Cámara

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN


INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D.C., 10 de noviembre de 2025

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 026 de 2025 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE TRANSPARENCIA Y CONTROL DE OBRAS PÚBLICAS, SE ARTICULAN MECANISMOS DE SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE OBRAS A TRAVÉS DE HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Dicha ponencia fue firmada por los Honorables Representantes JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES (Coordinador Ponente) y ALEJANDRO GARCÍA RÍOS.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 -978/ 25 del 10 de noviembre de 2025, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN  
Secretario

\*\*\*

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 269 DE 2025 CÁMARA.**

*por medio del cual se regula el Contrato de Trabajo de los Trabajadores Oficiales.*

Bogotá, D. C. noviembre de 2025

Representante

**CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES**

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Asunto: Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 269 de 2025 Cámara.**

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley 269 de 2025 Cámara *por medio del cual se regula el Contrato de Trabajo de los Trabajadores Oficiales.*

Atentamente,



MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Coordinadora Ponente



GERMÁN ROGELIO RÓZO ANÍS  
Representante a la Cámara por Arauca  
Ponente

La presente ponencia se compone de once apartados:

1. Antecedentes
2. Objeto y contenido del proyecto de ley
3. Fundamento normativo
4. Justificación del proyecto de ley
5. Competencia del Congreso
6. Conflictos de interés
7. Impacto fiscal
8. Pliego de modificaciones
9. Proposición
10. Texto propuesto
11. Referencias

**1. ANTECEDENTES**

Este proyecto de ley fue radicado el 26 de agosto de 2025 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los siguientes Congresistas:

Honorable Representante María Fernanda Carrascal Rojas

Honorable Senador Rober Daza Guevara

Honorable Senadora Catalina del Socorro Pérez Pérez

Honorable Senadora Yuly Esmeralda Hernández Silva

Honorable Representante Erick Adrián Velasco Burbano

Honorable Representante Gabriel Becerra Yáñez

Honorable Representante Jairo Reinaldo Cala Suárez

Honorable Representante Jorge Hernán Bastidas Rosero

El 23 de septiembre de 2025, mediante el Oficio CSCP 3.7-666-25, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó a la honorable Representante *María Fernanda Carrascal Rojas* como Coordinadora Ponente de la iniciativa en cuestión. Además, designó al Representante *Germán Rogelio Roza Anís* como ponente.

En la mesa técnica realizada con el Ministerio del Trabajo y la Función Pública el 17 de octubre de 2025, se analizó el proyecto de ley en el marco del Acuerdo Nacional Estatal, específicamente el punto número 49, que contempla la modificación del plazo presuntivo. En dicho espacio se recogieron inquietudes y propuestas de ajuste con el propósito de fortalecer el contenido del proyecto.

**Contenido:** *Gaceta del congreso* número 1626 de 2025

**2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

La presente iniciativa busca modernizar el régimen laboral de los y las trabajadoras oficiales del sector público, garantizando modalidades claras de contratación, debido proceso laboral y

tabla indemnizatorias, consagrando el principio de favorabilidad, seguridad jurídica y eficiencia en la gestión estatal.

El texto propuesto para dar su respectivo trámite legislativo, se compone de siete artículos, entre los cuales, se incluye la vigencia.

La presente iniciativa propone un régimen único y claro para la contratación laboral de las y los trabajadores oficiales, superando el marco vigente (Ley 6ª de 1945, Ley 64 de 1946 y reglamentos)<sup>1</sup>.

En primer término, el proyecto establece como regla general el contrato a término indefinido, de modo que sólo será a término fijo el que se pacte expresamente y por escrito, con duración máxima de dos años (art. 3), respaldando el mandato constitucional de estabilidad en el empleo (C.P. art. 53). En consecuencia, se elimina la “cláusula de reserva” anacrónica, y pasado el plazo fijo acordado el contrato se convierte automáticamente en indefinido. También se aclara que la simple sustitución de entidad empleadora no extingue el contrato, garantizando la continuidad de los trabajadores oficiales.

Por otro lado, el proyecto reglamenta con detalle el procedimiento de terminación con justa causa y el debido proceso laboral (art. 4). Se exige que la entidad indique por escrito los hechos, omisiones o conductas que motivan la terminación, comunique formalmente la apertura del proceso, traslade todas las pruebas al trabajador y le conceda un plazo adecuado (no inferior a cinco días) para controvertirlas y presentar su defensa. Luego se debe expedir decisión motivada señalando la causa específica y, de ser pertinente, imponer la sanción proporcional. Estos requisitos integran principios constitucionales (debido proceso administrativo y derecho a la defensa, art. 29 C.P.) e internacionales como el Protocolo de San Salvador que en el literal d) del artículo 7º plantea la estabilidad y reparación en caso de despidos injustificados.

El procedimiento diseñado no contradice las normas disciplinarias del empleo público (Ley 1952/2019), sino que las complementa para asegurar transparencia y garantías equivalentes a las del sector privado.

En materia de terminación unilateral sin justa causa, el proyecto reemplaza las prácticas informales por un esquema de indemnizaciones proporcionales (art. 5). Para contratos fijos se reconoce como indemnización los salarios correspondientes al tiempo restante pactado, con un mínimo de treinta días. Para contratos indefinidos se aplica una escala progresiva basada en la antigüedad, inspirada en la indemnización por despido del Código Sustantivo del Trabajo, de modo que los montos crecen con los

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. (2010, 4 de agosto). Sentencia 11001-03-25-000-2007-00006-00 (0066-07). Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-25-000-2007-00006-00\(0066-07\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-25-000-2007-00006-00(0066-07).pdf)

años de servicio. Con ello se protege el lucro cesante y el daño emergente, desincentivando despidos arbitrarios.

Además, se contempla expresamente la opción de reintegro (en las mismas condiciones de empleo) cuando se trate de servidores con más de diez años continuos de servicio despedidos sin justa causa, en consonancia con la protección reforzada que exige el ordenamiento y la jurisprudencia. Sólo si las partes así lo acordaran expresamente podría restablecerse el contrato en los mismos términos, evitando el pago de indemnizaciones.

Finalmente, la iniciativa promueve el principio de favorabilidad y progresividad (art. 6). Esto significa que la ley es un piso mínimo de derechos: respeta toda cláusula o convención colectiva más beneficiosa y debe interpretarse en favor del trabajador. Asimismo, proscribire cualquier retroceso en las condiciones laborales adquiridas, en armonía con la prohibición constitucional de menoscabar la dignidad y los derechos laborales de los servidores públicos. En conjunto, estas medidas garantizan seguridad jurídica al Estado (al crear reglas claras y uniformes) y a los trabajadores (al establecer un régimen estable, previsible y acorde con estándares internacionales).

### **3. FUNDAMENTO NORMATIVO**

#### **3.1. Ordenamiento jurídico internacional:**

##### **CONVENIOS DE LA OIT**

##### **• Convenio 100 (1951) – Igualdad de remuneración.**

Adoptado en el marco de la posguerra mundial, este convenio surgió como respuesta a las desigualdades salariales persistentes en un período de reconstrucción económica global. Reconoce el derecho a igual salario por trabajo de igual valor sin discriminación, obligando a los Estados a promover la aplicación objetiva de este principio mediante legislación, convenios colectivos y mecanismos de supervisión. Colombia ratificó este convenio en 1963 mediante el Decreto número 1262 de 1997, incorporándolo al ordenamiento jurídico nacional y reforzando disposiciones como el artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo (CST) que prohíbe discriminaciones salariales.

##### **• Convenio 111 (1958) – Discriminación (empleo y ocupación).**

Este convenio, surgido en el contexto de la descolonización y el auge de los movimientos por derechos civiles, amplía la protección contra discriminaciones en el ámbito laboral, abarcando distinciones por raza, color, sexo, religión, opinión política, extracción social u origen nacional. Prohíbe toda distinción en el acceso al empleo, la formación profesional y las condiciones de trabajo. Ratificado por Colombia en 1969 a través de la Ley 22 de 1967, se alinea con el principio constitucional de igualdad (artículo 13 de la Constitución) y ha influido en normativas como la Ley 1482 de 2011 contra la discriminación, su ratificación refuerza el principio

de igualdad de trato, fomentando inspecciones laborales y programas de inclusión.

##### **• Convenio 158 (1982) – Terminación de la relación de trabajo.**

Elaborado durante una era de reformas laborales neoliberales, este convenio busca equilibrar la flexibilidad del mercado laboral con la protección del trabajador, estableciendo que toda terminación debe justificarse por una causa válida relacionada con la capacidad o conducta del empleado, o necesidades operativas de la empresa. Exige procedimientos justos, notificación previa y posibilidades de apelación. Colombia no lo ha ratificado, lo que implica que no es de aplicación directa en el ordenamiento interno. Para llenar este vacío, la normativa interna (CST, artículos 64 y siguientes) permite el despido por justa causa y prevé indemnización por terminación sin justa causa.<sup>2</sup>

Los convenios ratificados, junto con los principios de la Declaración de Filadelfia (OIT, 1944), configuran obligaciones vinculantes para el Estado colombiano. En la Declaración de Filadelfia se afirma que “todos los seres humanos, sin distinción..., tienen derecho a perseguir su bienestar material... en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y con igualdad de oportunidades”, principio que inspira la noción de trabajo decente.

##### **• Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**

Reconoce en su Artículo 7º, el derecho a condiciones de trabajo “*equitativas y satisfactorias*” que aseguren, entre otros, remuneración equitativa (incluyendo “un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor” sin distinción), seguridad e higiene laboral, igualdad de oportunidades de promoción y descanso adecuado.

#### **3.2. Ordenamiento jurídico nacional**

##### **3.2.1 Régimen legal vigente sobre la duración del contrato de trabajo para trabajadores oficiales**

##### **3.2.1.1 Duración del contrato de trabajo y modalidades de terminación para trabajadores oficiales**

Sobre el particular podemos encontrar las siguientes disposiciones:

“**ARTÍCULO 2.2.30.6.2 Contrato por tiempo determinado.** El contrato celebrado por tiempo determinado deberá constar siempre por escrito y su plazo no podrá exceder de dos (2) años, aunque sí es renovable indefinidamente”.

(Decreto número 2127 de 1945, art. 38 concordado con el art. 2 de la Ley 64 de 1946 el cual modificó el artículo 8º de la Ley 6ª de 1945).

<sup>2</sup> Dicho Convenio no ha sido ratificado por Colombia, no obstante, al ser un Estado miembro de la OIT es fundamental que el legislador colombiano lo tenga como marco de referencia para el diseño de la legislación y políticas públicas.

**“ARTÍCULO 2.2.30.6.4 Contrato indefinido.** *El contrato celebrado por tiempo indefinido o sin fijación de término alguno, se entenderá pactado por seis meses, a menos que se trate de contrato de aprendizaje o a prueba, cuya duración se rige por normas especiales”.*

(Decreto 2127 de 1945, art. 40)

**“ARTÍCULO 2.2.30.6.7 Prórroga del contrato.** *El contrato celebrado por tiempo indefinido o sin fijación de término alguno, salvo estipulación en contrario, se entenderá prorrogado en las mismas condiciones, por períodos iguales, es decir, de seis en seis meses, por el solo hecho de continuar el trabajador prestando sus servicios al empleador, con su consentimiento, expreso o tácito, después de la expiración del plazo presuntivo. La prórroga a plazo fijo del contrato celebrado por tiempo determinado deberá constar por escrito; pero si extinguido el plazo inicialmente estipulado, el trabajador continuare prestando sus servicios al empleador, con su consentimiento, expreso o tácito, el contrato vencido se considerará, por ese solo hecho, prorrogado por tiempo indefinido, es decir, por períodos de seis meses”.*

(Decreto número 2127 de 1945, art. 43)

**“ARTÍCULO 2.2.30.6.11 Terminación del contrato de trabajo.** *El contrato de trabajo termina:*

1. *Por expiración del plazo pactado o presuntivo.*
2. *Por la realización de la obra contratada, aunque el plazo estipulado fuere mayor.*
3. *Por la ejecución del trabajo accidental, ocasional o transitorio.*
4. *Por mutuo consentimiento.*
5. *Por muerte del asalariado.*
6. *Por liquidación definitiva de la empresa, o por clausura o suspensión total o parcial de sus actividades durante más de ciento veinte días, por razones técnicas o económicas, siempre que se haya dado el aviso de que trata el numeral 3. del artículo 2.2.30.6.8 del presente Decreto, o que se haya pagado un mes de salarios y sin perjuicio de los derechos emanados de contratos a término fijo.*
7. *Por decisión unilateral, en los casos previstos en los artículos 2.2.30.6.12 2.2.30.6.13 y 2.2.30.6.14 del presente Decreto.*
8. *Por sentencia de autoridad competente”.*

(Decreto 2127 de 1945, art. 47)

Por su parte, el artículo 2º de la Ley 64 de 1946 establece:

**“ARTÍCULO 2º.** *Modifícase el artículo 8º de la Ley sexta de 1945 en la siguiente forma: El contrato de trabajo no podrá pactarse por más de dos (2) años. Cuando no se estipule término o éste no resulte de la naturaleza misma del servicio contratado, como en los casos de rocerías, recolección de cosechas, etc.,*

*se entenderá celebrado por seis (6) meses”.*

### **3.2.2. Pronunciamientos de las altas Cortes sobre el asunto.**

La honorable Corte Constitucional en sus pronunciamientos presenta la paradoja del plazo presuntivo, que para una contratación indefinida instituye desvinculaciones periódicas, evidenciando su incompatibilidad con la estabilidad laboral y su carácter lesivo para los derechos de los trabajadores oficiales.

En la sentencia C-003 de 1998, manifiesta:

*“Si la Administración requiere de la contratación indefinida de trabajadores oficiales, no se ve razón suficiente para obligar a la liquidación periódica cada seis meses de todos los trabajadores que así haya vinculado. Si la naturaleza del servicio impone la contratación a término indefinido, es claro que resulta contrario a los principios constitucionalmente consagrados de celeridad, economía y eficacia, estar procediendo a la mencionada liquidación semestral [...] La norma no admite tal interpretación, sino la más acorde con la filosofía que inspira a la Carta Política en materia laboral, que propugna, entre otras cosas, por la garantía de la estabilidad de los trabajadores”.*

En la Sentencia C-016 de 1998, la Corte señaló que, con base en el principio de la estabilidad laboral, consagrado en el artículo 53 de la Constitución, siempre que subsista la materia del trabajo y el empleado haya cumplido satisfactoriamente sus funciones, el contrato debe ser renovado, pues el solo cumplimiento del plazo no es suficiente para legitimar la decisión del patrono de no renovarlo.

*“Mediante el principio de la estabilidad en el empleo, que es aplicable a todos los trabajadores, independientemente de que sirvan al Estado o a patronos privados, la Constitución busca asegurar que el empleado goce de una certeza mínima en el sentido de que el vínculo laboral contraído no se romperá de manera abrupta y sorpresiva, de manera que no esté expuesto en forma permanente a perder su trabajo y con él los ingresos que permiten su propio sustento y el de su familia, por la decisión arbitraria del patrono.*

[...]

*El principio de estabilidad trasciende la simple expectativa de permanecer indefinidamente en un puesto de trabajo; su realización depende, de la certeza que éste pueda tener de que conservará el empleo siempre que su desempeño sea satisfactorio y subsista la materia de trabajo, no teniendo que estar supeditado a variables diferentes, las cuales darían lugar a un despido injustificado, que como tal acarrea consecuencias para el empleador y el empleado”.*

### **3.3 DERECHO COMPARADO**

El plazo presuntivo en Colombia dispone que los contratos laborales indefinidos de trabajadores oficiales en el sector público se celebran por períodos renovables de seis meses, permitiendo

terminaciones sin causa justificada ni indemnización al vencimiento.

Un análisis del derecho comparado revela que no existe una figura idéntica en otros ordenamientos jurídicos. Sin embargo, es posible identificar analogías en legislaciones de common law y civil law. Por un lado, se encuentran las presunciones sobre la duración o terminación “at-will” (a voluntad) de los contratos en sistemas como el estadounidense. Por otro, existen regulaciones para el empleo público en América Latina y Europa que propenden por una estabilidad laboral, esto en sistemas de civil law. A continuación, se resumen similitudes y diferencias clave evidenciadas en análisis comparativos:

**Estados Unidos (At-Will Employment):**

En la mayoría de los estados de la unión americana a excepción de Montana, los contratos indefinidos se presumen “at-will”, permitiendo terminación por cualquier razón, sin preaviso ni indemnización, salvo si se logra determinar que fue supeditada por un acto de discriminación. Similar al plazo presuntivo colombiano en que facilita desvinculaciones flexibles en el sector público, pero difiere al no limitarse a renovaciones semestrales, siendo indefinido en duración hasta terminación unilateral. Esta presunción favorece al empleador, similar a Colombia, pero ha sido criticada por erosionar la estabilidad laboral.<sup>3</sup>

**Argentina: La Doctrina de la “Legítima Expectativa de Permanencia Laboral”**

El caso argentino constituye un contrapunto conceptual directo al “plazo presuntivo” colombiano. Mientras la legislación colombiana utiliza una presunción para limitar la estabilidad, la jurisprudencia argentina ha desarrollado una doctrina para *extenderla* a trabajadores que, aunque contratados temporalmente, han generado una expectativa de permanencia.

La Ley Marco del Empleo Público Nacional (Ley 25.164) distingue al personal de planta permanente, que goza de estabilidad, del personal contratado. No obstante, la jurisprudencia ha intervenido para proteger a los trabajadores que han mantenido una relación laboral “con la suficiente continuidad y permanencia como para motivar la expectativa legítima de la protección al derecho a la estabilidad”.<sup>4</sup>

La doctrina de la “legítima expectativa” fue reforzada por la Corte Suprema de Justicia argentina, que estableció que la estabilidad laboral en el empleo público *prohíbe* al Estado romper el vínculo de forma

discrecional o sin causa justificada. Este principio exige un debido proceso para la finalización del vínculo laboral de un empleado que ha servido por un largo período de tiempo, independientemente de la naturaleza formal de su contrato.

**La Tendencia Europea Hacia la Estabilización del Empleo Público**

La situación en Europa, y particularmente en España y Francia, presenta un panorama de gestión de la temporalidad en el sector público que contrasta fuertemente con la figura colombiana del “plazo presuntivo.” En estos países, la tendencia se orienta hacia la estabilización de los puestos de trabajo y la regulación estricta del uso de contratos temporales.

**Francia:**

El “Contrat à durée déterminée” (CDD) o de término fijo, solo está permitido para cubrir necesidades temporales y específicas. La ley francesa establece que su uso debe justificarse con una causa, como el reemplazo de un empleado de baja o un aumento temporal de la actividad empresarial. A falta de una justificación específica, el contrato se considera indefinido (CDI).<sup>5</sup>

La legislación de Francia invierte la lógica del “plazo presuntivo” colombiano, en este país la estabilidad es la regla y la temporalidad es la excepción que debe ser justificada. La presunción de temporalidad que existe en la legislación colombiana revela una diferencia fundamental en la concepción del derecho a la estabilidad laboral.

**España: La Ley 20/2021 y la Lucha Contra la Temporalidad Crónica**

España es un caso emblemático de cómo un sistema de civil law ha respondido a la precarización en el empleo público. Ante una tasa de temporalidad que duplicaba la media de la Unión Europea, el gobierno español, promulgó la Ley 20/2021 de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Esta ley autoriza un “tercer proceso de estabilización” que busca convertir las plazas de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por un período prolongado en plazas de carácter permanente. Para ello, se establecieron procesos selectivos de concurso-oposición o, en ciertos casos, solo de concurso de méritos, para aquellas plazas ocupadas de forma temporal durante al menos tres años antes del 31 de diciembre de 2020.<sup>6</sup>

La Ley 20/2021 demuestra un giro legislativo y político hacia la estabilización activa del empleo. Mientras que el plazo presuntivo colombiano permite que la temporalidad se perpetúe a través

<sup>3</sup> Tomassetti, J. (s/f). *Power in the employment relationship: Why contract law should not govern at-will employment*. Economic Policy Institute. Recuperado el 22 de agosto de 2025, de <https://www.epi.org/unequalpower/publications/the-legal-understanding-and-treatment-of-an-employment-relationship-versus-a-contract/>

<sup>4</sup> Azzali, J. (s/f). DERECHO A LA ESTABILIDAD DEL EMPLEO PÚBLICO: RÉGIMEN JURÍDICO, JURISPRUDENCIA Y ALCANCES. Gov.ar. Recuperado el 22 de agosto de 2025, de <https://repositorio.mpd.gov.ar/jspui/bitstream/123456789/5081/1/Azzali%20%282024%2C%2090-103%29.pdf>

<sup>5</sup> Cruz, T. P. (2016, marzo 30). ¿Cómo son los contratos de trabajo en Francia? TPC Abogados. <https://tpcabogados.com/como-son-los-contratos-de-trabajo-en-francia/>

<sup>6</sup> Derecho comparado. (2021). *Derecho Global. Revista de Derecho y Globalización*, 7(21), 265. <https://www.scielo.org.mx/pdf/dgedj/v7n21/2448-5136-dgedj-7-21-265.pdf>

de renovaciones periódicas, la legislación española intenta activamente erradicarla. Esto pone de manifiesto que la propuesta de derogar el plazo presuntivo en Colombia se alinea con las políticas laborales más modernas y avanzadas de la Unión Europea, que buscan combatir la precarización y garantizar la estabilidad como principio.

En conclusión, la figura del “plazo presuntivo” en el derecho laboral público colombiano es una anomalía en el contexto de los sistemas de civil law que se analizaron, estos modelos confirman que la estabilidad laboral y la eficiencia pública no son principios irreconciliables. Por lo tanto, el proyecto de ley en su objetivo de eliminar el plazo presuntivo, se encuentra en sintonía con las políticas laborales modernas que buscan un equilibrio entre la flexibilidad del Estado y la seguridad jurídica y bienestar de sus trabajadores.

## **5. COMPETENCIA DEL CONGRESO**

**Del orden constitucional:** Según lo dispuesto en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política de Colombia:

*ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.*

*El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.*

*ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

### *1. Interpretar, reformar y derogar las leyes*

**Del orden legal:** Según lo dispuesto en la Ley 3ª de 1992:

*ARTÍCULO 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*

*(...) Comisión Séptima.*

*Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud; organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.*

*Parágrafo Transitorio 3º. Parágrafo adicionado por el artículo 1º de la Ley 2267 de 2022. De conformidad con lo establecido en el artículo 1º del Acto Legislativo número 02 de 2021, la Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los periodos constitucionales 2022- 2026 y*

*2026-2030, que se distribuirán sumando dos (2) miembros en cada una de las 7 Comisiones Permanentes, y uno adicional en las comisiones Primera y Quinta.*

*Durante los cuatrienios 2022-2026 y 2026-2030, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Cuentas y de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, estarán compuestas por dos miembros adicionales a lo establecido en la Ley 5ª de 1992.*

## **6. CONFLICTOS DE INTERÉS**

El artículo 293 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo tercero de la Ley 2003 de 2019, establece la obligación de los autores y ponentes de declarar las posibles circunstancias o eventos que puedan configurar un conflicto de interés, conforme al artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, el cual dispone que:

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

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

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

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

Se estima que, como resultado de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, no se generaría un conflicto de intereses, ya que no se afecta el interés particular, actual y directo de los Congresistas, ni de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Esto se debe a que la armonización que se propone es una medida de carácter general.

Ahora bien, en cuanto a los elementos que deben concurrir para que se configure la violación al régimen de conflictos de interés como causal de pérdida de investidura, el Consejo de Estado, en sentencia proferida el 10 de noviembre de 2009, hace las siguientes precisiones:

*“No cualquier interés configura la causal de*

*desinvertidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que puedan presentarse durante el trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

7. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, y se dictan otras disposiciones, establece en su artículo séptimo lo siguiente:

“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.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.*

Conforme a lo expuesto, se señala que el presente proyecto de ley podría generar un impacto fiscal en relación con las fuentes de financiación del Presupuesto General de la Nación. No obstante, la Corte Constitucional, en las sentencias C-911 de 2007 y C-502 de 2007, precisó que el impacto fiscal de las disposiciones normativas no debe ser un obstáculo ni una barrera que impida el ejercicio de la función legislativa y normativa por parte de las corporaciones públicas.

Así las cosas, es necesario señalar que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dispone de los elementos técnicos necesarios para evaluar el impacto potencial sobre el erario público. Incluso, tiene la capacidad de demostrar a los miembros del Poder Legislativo la viabilidad financiera de la propuesta en estudio. Este proceso, sin embargo, debe entenderse como un ejercicio de persuasión y racionalidad legislativa, y no como un impedimento o veto.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente iniciativa busca modernizar el régimen laboral de los y las trabajadoras oficiales del sector público, garantizando modalidades claras de contratación, debido proceso laboral y tabla indemnizatoria, consagrando el principio de favorabilidad, seguridad jurídica y eficiencia en la gestión estatal	<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente iniciativa <u>Ley</u> busca modernizar el régimen laboral de los y las trabajadoras oficiales del sector público, garantizando modalidades claras de contratación, debido proceso laboral y tabla indemnizatoria, consagrando el principio de favorabilidad, seguridad jurídica y eficiencia en la gestión estatal	Se hacen modificaciones de forma.
<b>Artículo 2º. Contrato de trabajo de los y las trabajadoras oficiales.</b> Se denominará contrato a término indefinido cuando el contrato de trabajo no sea estipulado expresamente a término fijo, cuando su duración no esté determinada por la obra o la naturaleza de la labor contratada, o no se refiera a un trabajo ocasional o transitorio.  El contrato a término indefinido estará vigente mientras subsistan las causas que le dieron origen y la materia del trabajo. El contrato de trabajo de duración indefinida se presume, como regla general.  Todo contrato será revisable cuando sobrevengan imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica. La sola sustitución del patrón no extingue el contrato de trabajo. El sustituido responderá solidariamente con el sustituto, durante el año siguiente a la sustitución, por todas las obligaciones anteriores.	<b>Artículo 2º. Contrato de trabajo de los y las trabajadoras oficiales.</b> Se denominará contrato a término indefinido <u>de los y las trabajadoras oficiales</u> cuando el contrato de trabajo no sea estipulado expresamente a término fijo, cuando su duración no esté determinada por la obra o la naturaleza de la labor contratada, o no se refiera a un trabajo ocasional o transitorio. El contrato a término indefinido <u>de los y las trabajadoras oficiales</u> estará vigente mientras subsistan las causas que le dieron origen y la materia del trabajo. <del>El contrato de trabajo de duración indefinida</del> <u>Este tipo de contrato</u> se presume; como regla general.  Todo contrato será revisable cuando sobrevengan imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica. La sola sustitución del patrón no extingue el contrato de trabajo. El sustituido responderá solidariamente con el sustituto, durante el año siguiente a la sustitución, por todas las obligaciones anteriores.	Se hacen modificaciones de forma y se mejora la redacción

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p><b>Artículo 3°.</b> <i>Duración del contrato de trabajo a término fijo.</i> El contrato celebrado por tiempo determinado deberá constar siempre por escrito y su plazo no podrá exceder de dos (2) años, luego de este plazo se entenderá celebrado a término indefinido.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> <i>Duración del contrato de trabajo a término fijo.</i> <u>Para efectos de esta Ley.</u> El contrato celebrado por tiempo determinado deberá constar siempre por escrito y su plazo no podrá exceder de dos (2) años, luego de este plazo se entenderá celebrado a término indefinido.</p>	Se hacen modificaciones de forma y se mejora la redacción.
<p><b>Artículo 4°.</b> <i>Terminación con justa causa y procedimiento sancionatorio laboral.</i> La terminación del contrato de trabajo de los y las trabajadoras oficiales deberá sustentarse en una justa causa previamente invocada por la entidad pública y puesta en conocimiento del trabajador para su contradicción en cumplimiento del debido proceso.</p> <p>En todas las actuaciones para aplicar sanciones de carácter laboral, se deberán aplicar las garantías del debido proceso, esto es, como mínimo los siguientes principios: dignidad, presunción de inocencia, indubio pro disciplinado, proporcionalidad, derecho a la defensa, contradicción y controversia de las pruebas, intimidación, lealtad y buena fe, imparcialidad, respeto al buen nombre y a la honra, y <i>non bis in idem</i>.</p> <p>Se deberá aplicar como mínimo el siguiente procedimiento, cuyas etapas deberán evacuarse, por regla general, de forma escrita:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Comunicación formal de la apertura del proceso al trabajador o trabajadora indicando hechos, conductas u omisiones que motivan el proceso.</li><li>2. El traslado al trabajador o trabajadora de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los hechos, conductas u omisiones del proceso.</li><li>3. La indicación de un término durante el cual el trabajador o trabajadora pueda manifestarse frente a los motivos del proceso, controvertir las pruebas y allegar las que considere necesarias para sustentar su defensa el cual en todo caso no podrá ser inferior a 5 días.</li></ol> <p>Únicamente en caso de que la defensa del trabajador frente a los hechos, conductas u omisiones que motivaron el proceso, solicite que la manifestación sobre los descargos se hagan de manera verbal, se hará un acta en la que se transcribirá de forma exacta la versión o descargos rendidos por el trabajador.</p> <p>La inexactitud o cambio del acta sobre la versión del trabajador frente los descargos rendidos de manera verbal, afectará la validez plena del procedimiento.</p> <p>En caso de utilizarse tecnologías de la información y las comunicaciones, como señala el párrafo 6° de este artículo, en caso de que sea grabada la versión o descargos rendidos por el trabajador, una vez se firme un consentimiento para dicha grabación, la entidad deberá conservarla por un término máximo de tres (3) años.</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> <i>Terminación con justa causa y procedimiento sancionatorio laboral.</i> La terminación del contrato de trabajo de los y las trabajadoras oficiales deberá sustentarse en una justa causa previamente invocada por la entidad pública y puesta en conocimiento del trabajador para su contradicción en cumplimiento del debido proceso.</p> <p>En todas las actuaciones para aplicar sanciones de carácter laboral, se deberán aplicar las garantías del debido proceso, esto es, como mínimo los siguientes principios: dignidad, presunción de inocencia, indubio pro disciplinado, proporcionalidad, derecho a la defensa, contradicción y controversia de las pruebas, intimidación, lealtad y buena fe, imparcialidad, respeto al buen nombre y a la honra, y <i>non bis in idem</i>.</p> <p>Se deberá aplicar como mínimo el siguiente procedimiento, cuyas etapas deberán evacuarse, por regla general, de forma escrita:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Comunicación formal de la apertura del proceso al trabajador o trabajadora indicando hechos, conductas u omisiones que motivan el proceso.</li><li>2. El traslado al trabajador o trabajadora de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los hechos, conductas u omisiones del proceso.</li><li>3. La indicación de un término durante el cual el trabajador o trabajadora pueda manifestarse frente a los motivos del proceso, controvertir las pruebas y allegar las que considere necesarias para sustentar su defensa el cual en todo caso no podrá ser inferior a <u>cinco</u> (5) días.</li></ol> <p>Únicamente en caso de que la defensa del trabajador frente a los hechos, conductas u omisiones que motivaron el proceso, solicite que la manifestación sobre los descargos se hagan de manera verbal, se hará un acta en la que se transcribirá de forma exacta la versión o descargos rendidos por el trabajador.</p> <p>La inexactitud o cambio del acta sobre la versión del trabajador frente los descargos rendidos de manera verbal, afectará la validez plena del procedimiento.</p> <p>En caso de utilizarse tecnologías de la información y las comunicaciones, como señala el párrafo 6° de este artículo, <u>y</u> en caso de que sea grabada la versión o descargos rendidos por el trabajador, una vez se firme un consentimiento para dicha grabación, la entidad deberá conservarla por un término máximo de tres (3) años.</p>	Se realizan modificaciones de forma, se optimiza la redacción y se suprime un párrafo del párrafo tercero.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>4. El pronunciamiento definitivo sobre la sanción, el cual será debidamente motivado, identificando específicamente la(s) causa(s) o motivo(s) de la decisión. Este pronunciamiento deberá efectuarse a través de una audiencia formal en las instalaciones de la entidad a través de una comunicación que determine la fecha y la hora de la diligencia.</p> <p>5. De ser el caso, la imposición de una sanción proporcional a los hechos u omisiones que la motivaron.</p> <p>6. La posibilidad del trabajador de impugnar la decisión, la cual deberá presentarse en un término máximo de cinco (5) días contados a partir de la decisión que imponga la sanción.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> El procedimiento sancionatorio laboral aquí establecido no será incompatible con el procedimiento y sanciones disciplinarias establecidas para los servidores públicos en la Ley 1952 de 2019.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> El procedimiento sancionatorio laboral deberá realizarse en un término razonable atendiendo al principio de inmediatez, sin perjuicio de que esté estipulado un término diferente en el Contrato de Trabajo, Convención Colectiva, Laudo Arbitral o Reglamento Interno de Trabajo.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> Si el trabajador o trabajadora se encuentra afiliado a una organización sindical, deberá estar asistido o acompañado por uno (1) o dos (2) representantes del sindicato y estos tendrán el derecho de velar por el cumplimiento de los principios de derecho de defensa y debido proceso del trabajador sindicalizado, dando fe de ellos al final del procedimiento.</p> <p><b>Parágrafo 4º.</b> El trabajador con discapacidad deberá contar con medidas y ajustes razonables que garanticen la comunicación y comprensión recíproca en el marco del debido proceso.</p> <p><b>Parágrafo. 5º.</b> Las entidades públicas que tengan en su planta trabajadores oficiales deberán actualizar el Reglamento Interno de Trabajo, acorde con los parámetros descritos dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 6º.</b> Este procedimiento podrá realizarse utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones, siempre y cuando el trabajador cuente con estas herramientas a disposición.</p> <p><b>Artículo 5º.</b> <i>Terminación unilateral y sin justa causa del contrato de trabajo.</i> En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el lucro cesante y el daño emergente.</p>	<p>4. El pronunciamiento definitivo sobre la sanción, el cual será debidamente motivado, identificando específicamente las(s) causas(s) o motivos(s) de la decisión. Este pronunciamiento deberá efectuarse a través de una audiencia formal en las instalaciones de la entidad a través de una comunicación que determine la fecha y la hora de la diligencia.</p> <p>5. De ser el caso, la imposición de una sanción proporcional a los hechos u omisiones que la motivaron.</p> <p>6. La posibilidad del trabajador de impugnar la decisión, la cual deberá presentarse en un término máximo de cinco (5) días contados a partir de la decisión que imponga la sanción.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> El procedimiento sancionatorio laboral aquí establecido no será incompatible con el procedimiento y sanciones disciplinarias establecidas para los servidores públicos en la Ley 1952 de 2019.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> El procedimiento sancionatorio laboral deberá realizarse en un término razonable atendiendo al principio de inmediatez, sin perjuicio de que esté estipulado un término diferente en el Contrato de Trabajo, Convención Colectiva, Laudo Arbitral o Reglamento Interno de Trabajo.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> Si el trabajador o trabajadora se encuentra afiliado a una organización sindical, deberá estar asistido o acompañado por uno (1) o dos (2) representantes del sindicato y estos tendrán el derecho de velar por el cumplimiento de los principios de derecho de defensa y debido proceso del trabajador sindicalizado; <del>dando fe de ellos al final del procedimiento.</del></p> <p><b>Parágrafo 4º.</b> El trabajador con discapacidad deberá contar con medidas y ajustes razonables que garanticen la comunicación y comprensión recíproca en el marco del debido proceso.</p> <p><b>Parágrafo. 5º.</b> Las entidades públicas que tengan en su planta trabajadores oficiales deberán actualizar el Reglamento Interno de Trabajo, acorde con los parámetros descritos dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 6º.</b> Este procedimiento podrá realizarse utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones, siempre y cuando el trabajador cuente con estas herramientas a disposición.</p> <p><b>Artículo 5º.</b> <i>Terminación unilateral y sin justa causa del contrato de trabajo.</i> En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el lucro cesante y el daño emergente.</p>	<p></p> <p>Se realizan modificaciones de forma, se optimiza la redacción.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>En caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada por parte de la entidad pública o si da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la ley (Decreto número 1083 de 2015), el primero deberá al segundo una indemnización en los términos que a continuación se señalan:</p> <p>1 En los contratos a término fijo, el valor de los salarios correspondientes al tiempo que falte para cumplir el plazo estipulado en el contrato; o el del lapso determinado por la duración de la obra o la labor contratada, caso en el cual la indemnización no será inferior a treinta (30) días.</p> <p>2 En los contratos a término indefinido, la indemnización se pagará así:</p> <p>1. Cuarenta y cinco (45) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un año, cualquiera que sea el capital de la empresa;</p> <p>2. Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo y menos de cinco (5), se le pagarán treinta (30) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del numeral 1, por cada uno de los años de servicio subsiguientes, y proporcionalmente por fracción;</p> <p>3. Si el trabajador tuviere cinco (5) años o más de servicio continuo y menos de diez (10), se le pagarán treinta y cinco (35) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del numeral 1, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción;</p> <p>4. Si el trabajador tuviere diez (10) años o más de servicio continuo, se le pagarán cuarenta (40) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del numeral 1 por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción.</p> <p>Sin embargo, cuando el trabajador oficial haya cumplido diez (10) años continuos de servicios y fuera despedido sin justa causa, el Juez del Trabajo, mediante demanda del trabajador, podrá ordenar el reintegro de éste en las mismas condiciones de empleo de que antes gozaba y el pago de los salarios dejados de percibir, o la indemnización en dinero prevista en el numeral 4, literal b) de este artículo.</p> <p>Para decidir entre el reintegro o la indemnización, el Juez deberá estimar y tomar en cuenta las circunstancias que aparezcan probadas en el juicio, y si de esa apreciación resulta que el reintegro no fuere aconsejable en razón de las incompatibilidades creadas por el despido, podrá ordenar, en su lugar, el pago de la indemnización.</p> <p>En relación con los trabajadores vinculados a las sociedades de economía mixta, independientemente de la participación accionaria del Estado en estas, conforme lo dispone la Ley 489 de 1998, únicamente será aplicable lo dispuesto en el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo.</p>	<p>En caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada por parte de la entidad pública o si da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la ley (Decreto número 1083 de 2015), el primero deberá al segundo una indemnización en los términos que a continuación se señalan:</p> <p>1 En los contratos a término fijo, el valor de los salarios correspondientes al tiempo que falte para cumplir el plazo estipulado en el contrato; o el del lapso determinado por la duración de la obra o la labor contratada, caso en el cual la indemnización no será inferior a treinta (30) días.</p> <p>2 En los contratos a término indefinido; la indemnización se pagará así:</p> <p>1. Cuarenta y cinco (45) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un año, cualquiera que sea el capital de la empresa;</p> <p>2. Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo y menos de cinco (5), se le pagarán treinta (30) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del numeral 1, por cada uno de los años de servicio subsiguientes, y proporcionalmente por fracción;</p> <p>3. Si el trabajador tuviere cinco (5) años o más de servicio continuo y menos de diez (10), se le pagarán treinta y cinco (35) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del numeral 1, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción;</p> <p>4. Si el trabajador tuviere diez (10) años o más de servicio continuo, se le pagarán cuarenta (40) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del numeral 1 por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción.</p> <p>Sin embargo, cuando el trabajador oficial haya cumplido diez (10) años continuos de servicios y fuera despedido sin justa causa, el Juez del Trabajo, mediante demanda del trabajador, podrá ordenar el reintegro de éste en las mismas condiciones de empleo de que antes gozaba y el pago de los salarios dejados de percibir, o la indemnización en dinero prevista en el numeral 4, literal b) de este artículo.</p> <p>Para decidir entre el reintegro o la indemnización, el Juez deberá estimar y tomar en cuenta las circunstancias que aparezcan probadas en el juicio, y si de esa apreciación resulta que el reintegro no fuere aconsejable en razón de las incompatibilidades creadas por el despido, podrá ordenar, en su lugar, el pago de la indemnización.</p> <p>En relación con los trabajadores vinculados a las sociedades de economía mixta, independientemente de la participación accionaria del Estado en estas, conforme lo dispone la Ley 489 de 1998, únicamente será aplicable lo dispuesto en el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo.-</p>	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
No habrá lugar a las indemnizaciones previstas en este artículo, únicamente si las partes acuerdan restablecer el contrato de trabajo en los mismos términos y condiciones que lo regían en la fecha de su ruptura.	No habrá lugar a las indemnizaciones previstas en este artículo, únicamente si las partes acuerdan restablecer el contrato de trabajo en los mismos términos y condiciones que lo regían en la fecha de su ruptura.	
<b>Artículo 6º. Principio de favorabilidad.</b> La presente ley constituye un mínimo legal, respeta toda estipulación convencional más favorable y ha de interpretarse según el principio de progresividad y no regresividad.	Sin modificaciones.	
<b>Artículo 7º. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su sanción y deroga en particular el artículo 2º de la Ley 64 de 1946 y el artículo 8º de la Ley 6 de 1945, además de todas las disposiciones legales que le sean contrarias.	<b>Artículo 7º. Vigencia y derogatorias.</b> La presente <u>L</u> ey rige a partir de su sanción y deroga en particular el artículo 2º de la Ley 64 de 1946 y el artículo 8º de la Ley 6 de 1945, además de todas las disposiciones legales que le sean contrarias.	Se realizan modificaciones de forma.

9. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Ponencia Positiva y, en consecuencia, solicitamos de manera respetuosa a la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al Proyecto de Ley 269 de 2025 Cámara, *por medio del cual se regula el contrato de trabajo de los Trabajadores Oficiales*”.

De los honorables Congresistas,

  
MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Coordinadora Ponente

  
GERMÁN ROGELIO ROZO-ANÍS  
Representante a la Cámara por Arauca  
Ponente

10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 269 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se regula el Contrato de Trabajo de los trabajadores oficiales.*

El Congreso de Colombia,  
DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley busca modernizar el régimen laboral de los y las trabajadoras oficiales del sector público, garantizando modalidades claras de contratación, debido proceso laboral y tabla indemnizatoria, consagrando el principio de favorabilidad, seguridad jurídica y eficiencia en la gestión estatal.

**Artículo 2º. Contrato de trabajo de los y las trabajadoras oficiales.** Se denominará contrato a término indefinido de los y las trabajadoras

oficiales cuando el contrato de trabajo no sea estipulado expresamente a término fijo, cuando su duración no esté determinada por la obra o la naturaleza de la labor contratada, o no se refiera a un trabajo ocasional o transitorio.

El contrato a término indefinido de los y las trabajadoras oficiales estará vigente mientras subsistan las causas que le dieron origen y la materia del trabajo. Este tipo de contrato se presume como regla general.

Todo contrato será revisable cuando sobrevengan imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica.

La sola sustitución del patrón no extingue el contrato de trabajo. El sustituido responderá solidariamente con el sustituto, durante el año siguiente a la sustitución, por todas las obligaciones anteriores

**Artículo 3º. Duración del contrato de trabajo a término fijo.** Para efectos de esta ley, el contrato celebrado por tiempo determinado deberá constar siempre por escrito y su plazo no podrá exceder de dos (2) años, luego de este plazo se entenderá celebrado a término indefinido.

**Artículo 4º. Terminación con justa causa y procedimiento sancionatorio laboral.** La terminación del contrato de trabajo de los y las trabajadoras oficiales deberá sustentarse en una justa causa previamente invocada por la entidad pública y puesta en conocimiento del trabajador para su contradicción en cumplimiento del debido proceso.

En todas las actuaciones para aplicar sanciones de carácter laboral, se deberán aplicar las garantías del debido proceso, esto es, como mínimo los siguientes principios: dignidad, presunción de inocencia, *indubio pro* disciplinado, proporcionalidad, derecho a la defensa, contradicción y controversia de las pruebas, intimidación, lealtad y buena fe, imparcialidad,

respeto al buen nombre y a la honra, y *non bis in idem*.

Se deberá aplicar como mínimo el siguiente procedimiento, cuyas etapas deberán evacuarse, por regla general, de forma escrita:

1. Comunicación formal de la apertura del proceso al trabajador o trabajadora indicando hechos, conductas u omisiones que motivan el proceso.
2. El traslado al trabajador o trabajadora de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los hechos, conductas u omisiones del proceso.
3. La indicación de un término durante el cual el trabajador o trabajadora pueda manifestarse frente a los motivos del proceso, controvertir las pruebas y allegar las que considere necesarias para sustentar su defensa el cual en todo caso no podrá ser inferior a cinco (5) días.

Únicamente en caso de que la defensa del trabajador frente a los hechos, conductas u omisiones que motivaron el proceso, solicite que la manifestación sobre los descargos se haga de manera verbal, se hará un acta en la que se transcribirá de forma exacta la versión o descargos rendidos por el trabajador.

La inexactitud o cambio del acta sobre la versión del trabajador frente los descargos rendidos de manera verbal, afectará la validez plena del procedimiento.

En caso de utilizarse tecnologías de la información y las comunicaciones, como señala el parágrafo 6° de este artículo, y en caso de que sea grabada la versión o descargos rendidos por el trabajador, una vez se firme un consentimiento para dicha grabación, la entidad deberá conservarla por un término máximo de tres (3) años.

4. El pronunciamiento definitivo sobre la sanción, el cual será debidamente motivado, identificando específicamente las causas o motivos de la decisión. Este pronunciamiento deberá efectuarse a través de una audiencia formal en las instalaciones de la entidad a través de una comunicación que determine la fecha y la hora de la diligencia.
5. De ser el caso, la imposición de una sanción proporcional a los hechos u omisiones que la motivaron.
6. La posibilidad del trabajador de impugnar la decisión, la cual deberá presentarse en un término máximo de cinco (5) días contados a partir de la decisión que imponga la sanción.

**Parágrafo 1.** El procedimiento sancionatorio laboral aquí establecido no será incompatible con el procedimiento y sanciones disciplinarias establecidas para los servidores públicos en la Ley 1952 de 2019.

**Parágrafo 2°.** El procedimiento sancionatorio laboral deberá realizarse en un término razonable atendiendo al principio de inmediatez, sin perjuicio de que esté estipulado un término diferente en el Contrato de Trabajo, Convención Colectiva, Laudo Arbitral o Reglamento Interno de Trabajo.

**Parágrafo 3°.** Si el trabajador o trabajadora se encuentra afiliado a una organización sindical, deberá estar asistido o acompañado por uno (1) o dos (2) representantes del sindicato y éstos tendrán el derecho de velar por el cumplimiento de los principios de derecho de defensa y debido proceso del trabajador sindicalizado.

**Parágrafo 4°.** El trabajador con discapacidad deberá contar con medidas y ajustes razonables que garanticen la comunicación y comprensión recíproca en el marco del debido proceso.

**Parágrafo 5°.** Las entidades públicas que tengan en su planta trabajadores oficiales deberán actualizar el Reglamento Interno de Trabajo, acorde con los parámetros descritos dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Parágrafo 6°.** Este procedimiento podrá realizarse utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones, siempre y cuando el trabajador cuente con estas herramientas a disposición.

**Artículo 5°. Terminación unilateral y sin justa causa del contrato de trabajo.** En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el lucro cesante y el daño emergente.

En caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada por parte de la entidad pública o si da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la ley (Decreto número 1083 de 2015), el primero deberá al segundo una indemnización en los términos que a continuación se señalan:

1. En los contratos a término fijo, el valor de los salarios correspondientes al tiempo que falte para cumplir el plazo estipulado en el contrato; o el del lapso determinado por la duración de la obra o la labor contratada, caso en el cual la indemnización no será inferior a treinta (30) días.
2. En los contratos a término indefinido, la indemnización se pagará así:
  1. Cuarenta y cinco (45) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un año, cualquiera que sea el capital de la empresa;
  2. Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo y menos de cinco (5), se le pagarán treinta (30) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del numeral 1, por cada uno de los años de

servicio subsiguientes, y proporcionalmente por fracción;

3. Si el trabajador tuviere cinco (5) años o más de servicio continuo y menos de diez (10), se le pagarán treinta y cinco (35) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del numeral 1, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción;
4. Si el trabajador tuviere diez (10) años o más de servicio continuo, se le pagarán cuarenta (40) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del numeral 1 por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción.

Sin embargo, cuando el trabajador oficial haya cumplido diez (10) años continuos de servicios y fuera despedido sin justa causa, el Juez del Trabajo, mediante demanda del trabajador, podrá ordenar el reintegro de éste en las mismas condiciones de empleo de que antes gozaba y el pago de los salarios dejados de percibir, o la indemnización en dinero prevista en el numeral 4, literal b) de este artículo.

Para decidir entre el reintegro o la indemnización, el Juez deberá estimar y tomar en cuenta las circunstancias que aparezcan probadas en el juicio, y si de esa apreciación resulta que el reintegro no fuere aconsejable en razón de las incompatibilidades creadas por el despido, podrá ordenar, en su lugar, el pago de la indemnización.

En relación con los trabajadores vinculados a las sociedades de economía mixta, independientemente de la participación accionaria del Estado en estas, conforme lo dispone la Ley 489 de 1998, únicamente será aplicable lo dispuesto en el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo.

No habrá lugar a las indemnizaciones previstas en este artículo, únicamente si las partes acuerdan restablecer el contrato de trabajo en los mismos términos y condiciones que lo regían en la fecha de su ruptura.

**Artículo 6º. Principio de favorabilidad.** La presente ley constituye un mínimo legal, respeta toda estipulación convencional más favorable y ha de interpretarse según el principio de progresividad y no regresividad.

**Artículo 7º. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su sanción y deroga en particular el artículo 2º de la Ley 64 de 1946 y el artículo 8º de la Ley 6ª de 1945, además de todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

  
MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Coordinadora Ponente

  
GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS  
Representante a la Cámara por Arauca  
Ponente

11. REFERENCIAS

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. (2010, 4 de agosto). Sentencia 11001-03-25-000-2007-00006-00 (0066-07). Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-25-000-2007-00006-00\(0066-07\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-25-000-2007-00006-00(0066-07).pdf)

Corte Constitucional. (2014). Sentencia C-593 de 2014. Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá, D. C., Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-593-14.htm>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. (2019, 29 de mayo). Sentencia SL1981-2019 (Rad. n. 58919). Magistrado ponente: Gerardo Botero Zuluaga. Bogotá, D. C.

Tomassetti, J. (s/f). Power in the employment relationship: *Why contract law should not govern at-will employment*. Economic Policy Institute. Recuperado el 22 de agosto de 2025, de <https://www.epi.org/unequalpower/publications/the-legal-understanding-and-treatment-of-an-employment-relationship-versus-a-contract/>

Azzali, J. (s/f). DERECHO A LA ESTABILIDAD DEL EMPLEO PÚBLICO: RÉGIMEN JURÍDICO, JURISPRUDENCIA Y ALCANCES. Gov.ar. Recuperado el 22 de agosto de 2025, de <https://repositorio.mpd.gov.ar/jspui/bitstream/123456789/5081/1/Azzali%20%282024%2C%2090-103%29.pdf>

Cruz, T. P. (2016, marzo 30). ¿Cómo son los contratos de trabajo en Francia? TPC Abogados. <https://tpcabogados.com/como-son-los-contratos-de-trabajo-en-francia/> Derecho comparado. (2021). Derecho Global. Revista de Derecho y Globalización, 7(21), 265. <https://www.scielo.org.mx/pdf/dgedj/v7n21/2448-5136-dgedj-7-21-265.pdf>

CONTENIDO

Gaceta número 2139 - Martes, 11 de noviembre de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 026 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea el sistema nacional de fortalecimiento de transparencia y control de obras públicas, se articulan mecanismos de seguimiento a la ejecución de obras a través de herramientas tecnológicas y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de Ponencia Positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 269 de 2025 Cámara, por medio del cual se regula el Contrato de Trabajo de los Trabajadores Oficiales....	18.