

Bogotá, D.C Mayo 7 2021

Honorable Representante  
**JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ**  
Presidente Comisión VII Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley N° 366 de 2020 *“Por medio de la cual se toman medidas para proteger los derechos de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas y se dictan otras disposiciones”*.

Respetado señor Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley N° 366 de 2020 *“Por medio de la cual se toman medidas para proteger los derechos de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas y se dictan otras disposiciones”*. El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:

### **I. Trámite de la iniciativa**

El Proyecto de Ley n° 366 de 2020, fue radicado el día 18 de agosto de 2020 por los Congresistas Víctor Manuel Ortiz Joya, Carlos Julio Bonilla Soto y Alejandro Alberto Vega Pérez.

El pasado 14 de octubre de 2020, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes nos designó como ponentes a los Representantes Omar de Jesús Restrepo Correa, Carlos Eduardo Acosta Lozano y Jorge Enrique Benedetti Martelo; este último como coordinador.

Considerando que las opiniones de las entidades públicas, académicos y organizaciones sociales eran fundamentales y sumamente necesarias para la presentación de la ponencia, realizamos una audiencia pública el día 26 de abril de 2021.

### **II. Objeto del proyecto**

Con esta iniciativa se pretende incrementar la protección de los derechos de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas, en el marco de la estrategia de formalización adelantada por el sector público.

### **III. Exposición de motivos**

#### **A. Marco jurídico**

En respuesta a derechos de petición enviados a Función Pública y a Colombia Compra Eficiente nos han indicado el régimen jurídico que aplica para las personas que se vinculan al servicio público a través de contratos de prestación de servicios, así:

- Artículo 123 de la Constitución el cual autoriza que los particulares temporalmente desempeñen funciones públicas.
- Artículos 13, 32 y 40 de la ley 80 de 1993 sobre la contratación estatal.
- Sentencias C-154 de 1997 en la cual se establecen características para la celebración de contratos de prestación de servicios por el Estado.
- Literal h, numeral 4, artículo 2 de la ley 1150 de 2007; el cual enmarca la prestación de servicios como dentro de las modalidades de selección como una modalidad de contratación directa.
- Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicado nº 11001-03-26-000-2003-00014-01 (24.715) del 3 de diciembre de 2007 (Sobre la finalidad del contrato de prestación de servicios)
- Sentencia 614 de 2009 en la que se aborda la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente.
- Artículo 2.2.1.2.1.4.9, sobre los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales; del Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.

Adicionalmente encontramos que la figura de los contratos de prestación de servicios con personas naturales está reglada en el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual establece:

Artículo 34. Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos patronos de sus trabajadores y no representantes ni simples intermediarios, las personas que contraten la ejecución de una o varias obras o labores en beneficio ajeno por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. Pero el beneficiario del trabajo, dueño de la obra o base industrial a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones

e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a esos trabajadores<sup>1</sup>.

Dicho artículo fue modificado por el artículo 3º. del Decreto 2351 de 1965. El texto de dicho artículo resultado de esa modificación fue el siguiente:

1º) Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos {empleadores} y no representantes ni intermediarios, las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras o la prestación de servicios en beneficios de terceros, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. Pero el beneficiario del trabajo o dueño de la obra, a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a esos trabajadores.

2º) El beneficiario del trabajo o dueño de la obra, también será solidariamente responsable, en las condiciones fijadas en el inciso anterior, de las obligaciones de los subcontratistas frente a sus trabajadores, aún en el caso de que los contratistas no estén autorizados para contratar los servicios de subcontratistas.<sup>2</sup>

Frente a esta figura podemos establecer algunos principios que rigen esta figura de contratación:

- Se trate de obras contratadas por una remuneración determinada.
- El contratista asume todos los riesgos de la ejecución, lo que le da una gran desprotección.
- El contratista, en caso de ser persona jurídica o persona natural, goza de la libertad para nombrar y remover el personal para la realización de sus obligaciones contractuales.
- El contratista goza de plena autonomía tanto desde el punto de vista técnico para la ejecución de las obras, el objetivo es cumplir con las obligaciones contractuales diseñadas por el empleador.

<sup>1</sup> DEL TRABAJO, Código Sustantivo; SOCIAL, Justicia. Código sustantivo del trabajo. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp>, 1950.

<sup>2</sup> GUTIÉRREZ BARRAGÁN, Camila, et al. Proyecto de reforma al Código Sustantivo del Trabajo" Terminación del contrato de trabajo por parte del trabajador con justa causa"(Literal b, artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 7 del Decreto 2351 de 1965). 2003. Tesis Doctoral. Universidad de la Sabana.

- Dentro de la ejecución de sus obligaciones contractuales el contratista debe utilizar sus propias herramientas y medios de trabajo.

Es claro que el marco jurídico sobre la prestación de servicios es diferente al marco jurídico aplicable a una relación laboral regida por el contrato laboral, sus normas y su jurisprudencia. En ningún momento quisiéramos afectar o intervenir en la diferencia y autonomía que existe entre estos dos marcos jurídicos, tampoco dar aplicabilidad a normas a las que no haya lugar. Sin embargo, es importante reconocer que existen vacíos jurídicos con relación a la prestación de servicios que son necesarios atender ya que los principales afectados están siendo los derechos de las personas naturales que trabajan bajo esta modalidad.

## **B. Situación de los contratistas**

De acuerdo con las normas y con las características señaladas anteriormente podemos sintetizar afirmando que el contrato de prestación de servicios es una modalidad de vinculación con el Estado de tipo excepcional que se justifica constitucionalmente si es concebida como un instrumento para atender funciones ocasionales, que son aquellas que no hacen parte del “giro ordinario” de las labores encomendadas a la entidad, o que, siendo parte de ellas, no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieren de conocimientos especializados; vinculación que en ningún caso debe conllevar subordinación.<sup>3</sup>

Sin embargo, hemos llegado a creer que se está abusando de esta figura. Según un estudio de la Universidad de los Andes la contratación por órdenes de prestación de servicios ha aumentado considerablemente en la última década:

Los datos de empleo de la última década reflejan el aumento en la proporción de personas contratadas por Órdenes de Prestación de Servicios (OPS) por año de inserción al mercado laboral en el sector público. Mientras que dentro del grupo de quienes ingresaron al mercado laboral en 2007 solo 20 % se vinculó mediante un contrato OPS, en 2017 esa proporción se elevó a 70 %. Si bien este cambio en la probabilidad de ser contratista puede estar asociado a cambios en la forma de ingreso a la carrera del empleo público, también se ha visto materializado en un aumento dramático del número de contratos por prestación de servicios en los últimos años. De acuerdo con estadísticas de Colombia Compra Eficiente, en apenas dos años, el número de contratos por prestación de servicios en el sector público pasó de 189.357

---

<sup>3</sup> Respuesta derecho de petición. Función Pública. Rad. 20193.20173422. 30/08/2019

en 2014 a 243.427 en 2016, en la mayoría de los casos con el objetivo de desempeñar funciones permanentes de la administración pública.<sup>4</sup>

Este aumento ha afectado notablemente la calidad del empleo y las expectativas de calidad de trabajo de los jóvenes que se vinculan a una entidad pública. El aumento en el uso de esa figura ha impactado en la calidad del empleo público, impacto generado incluso con las personas que más preparadas se encuentran para la administración pública, según el estudio de la Universidad de los Andes:

La relación entre el año de inserción al mercado laboral por tipo de educación solo afecta la calidad del empleo a través de los efectos de la contratación por prestación de servicios. Creemos que este supuesto es plausible teniendo en cuenta que antes de 2007 la posibilidad de tener contrato por prestación de servicios era baja para la población en general, mientras que después de 2007 se experimenta un aumento y este es diferencial por nivel educativo.<sup>5</sup>

Una vez revisado el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público -SIGEP, con corte al 09 de julio de 2019, se encontraron registrados 76.847 contratos de prestación de servicios. No obstante, es necesario precisar que no todos los contratistas suben su hoja de vida al SIGEP, razón por la cual la cifra que aparece en este Sistema no abarca la totalidad de los contratistas, dado que algunos contratistas del Estado registran la información únicamente en el SECOP y, por tanto, la información exacta podrá ser suministrada por la Unidad Administrativa Especial, Colombia Compra Eficiente.<sup>6</sup>

El Sistema Electrónico de Contratación Pública no precisa una cifra exacta de los contratistas que actualmente están ejecutando contratos de prestación de servicios, sin embargo, se puede dar una cifra aproximada de la cantidad de contratos de prestación de servicios firmados desde el 2 de enero de 2019 hasta la fecha, la cual se determinó a partir de dos indicadores: i) cantidad de contratistas (448,907 personas) y ii) cantidad de contratos (560,094). Según la plataforma “Portal de Datos Abiertos”, donde se encuentran de forma unificada los datos de las entidades estatales, se han encontrado las siguientes cifras sobre los contratos de prestación de servicios registrados en las plataformas del Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Pablo Sanabria Pulido, María Alejandra González, Óscar Becerra. ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo. Notas de Política. N.35. 2019.

<sup>5</sup> Pablo Sanabria Pulido, María Alejandra González, Óscar Becerra. ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo. Notas de política. N.35. 2019.

<sup>6</sup> Respuesta derecho de petición. Función Pública. Rad. 20193.20173422. 30/08/2019

<sup>7</sup> Respuesta derecho de petición. Colombia Compra Eficiente. Rad. 2201913000006808. 13/09/2019. Se debe tener en cuenta que una persona puede celebrar más de un contrato de prestación de servicios, razón por la que la cantidad de contratistas no es igual a la cantidad de contratos.

Según el estudio de la Universidad de los Andes las percepciones de los contratistas frente a la calidad de su condición de trabajo son bastante desafortunada:

Específicamente, ser contratista aumenta la probabilidad de desear cambiar de trabajo (27 pp), disminuye la probabilidad de estar satisfecho con el trabajo (28 pp), y con los beneficios ofrecidos por el trabajo (78 pp) y con la jornada de trabajo (49 pp). Finalmente, disminuye la probabilidad de tener una percepción de trabajo estable (50 pp). Estos resultados no solo sobreviven a la presencia de controles y efectos fijos, sino que se mantienen una vez limitamos la muestra a aquellas personas que trabajan treinta o más horas a la semana.<sup>8</sup>

A pesar de tratarse de un figura excepcional evidenciamos que la utilización de la misma dentro de la administración pública es cada día más frecuente, esta figura no debe utilizarse para encubrir relaciones laborales en contratos de prestación de servicios, como lo ha reconocido la Corte Constitucional:

*La Corporación consideró que, a diferencia de lo sostenido por el actor, la distinción realizada por el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo, busca proteger al trabajador de posibles encubrimientos de verdaderas relaciones laborales a través de contratistas independientes. En otras palabras, lo que persigue el legislador es diferenciar y hacer viables los derechos de los trabajadores contratados por terceros, que desarrollan actividades propias y misionales de la empresa beneficiada, a través de la imposición de su responsabilidad solidaria en el pago de los salarios y demás prestaciones sociales. Esta distinción es además razonable y proporcionada<sup>9</sup>.*

Es necesario tener en cuenta que cualquier modificación que se proponga para mejorar la calidad laboral de estas personas requiere disponibilidad presupuestal. Hay varias propuestas sobre estas posibles modificaciones. En primer lugar los cambios que hacen referencia la Cuarta Revolución Industrial y la necesidad de pensar en el servidor público 4.0. Al respecto, el director de Empleo Público del Departamento Administrativo de la Función Pública mencionó en el tercer Congreso Internacional de Meritocracia, un plan nacional de capacitación orientado a la formación de todos los servidores públicos en los próximos años.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Pablo Sanabria Pulido, María Alejandra González, Óscar Becerra. ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo. Notas de política. N.35. 2019.

<sup>9</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-593 de 2014.

<sup>10</sup> Tenemos que empezar a pensar en el servidor público 4.0: Camargo. El Nuevo Siglo. 30 de octubre de 2019

En segundo lugar encontramos la propuesta de examinar cuáles contratos de prestación de servicios pueden pasar a ser de planta, la cual se ha materializado a través del Decreto 1800 de 2019 en el cual se creó la mesa “Por el empleo público, actualización/ampliación de las plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizar el trabajo digno y decente”. La cual tiene el propósito de concretar actividades a desarrollar entre 2019 y 2022, tales como identificación y priorización de entidades, elaboración de comunicaciones, elaboración de estudios técnicos, modificaciones correspondientes en la ley de presupuesto y el consecuente traslado de recursos de inversión a funcionamiento, la elaboración de los correspondientes decretos y la implementación de las reformas.<sup>11</sup>

Finalmente encontramos propuestas como la del proyecto de ley en cuestión, la cual hace referencia a modificaciones concretas de la ejecución contractual con la intención de garantizar medidas más justas.

Las primeras dos propuestas dan muestra del interés, la intención y la disposición de recursos que hay y puede haber para adoptar las propuestas que velan por mejorar la calidad de vida de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con el Estado.

### **C. Sobre la propuesta**

En este el proyecto de ley se proponen las siguientes medidas:

1. En primer lugar, el proyecto busca respaldar y promover la estrategia de formalización adelantada por el sector público a través del Decreto 1800 de 2019 en el cual se creó la mesa “Por el empleo público, actualización/ampliación de las plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizar el trabajo digno y decente”.
2. En segundo lugar, el proyecto busca que las afiliaciones al Sistema de Seguridad Social Integral de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas se realicen luego de la firma del acta de inicio del respectivo contrato.
3. En tercer lugar, el proyecto de ley crea una excepción al contratista para continuar en el régimen subsidiado de salud en algunos casos.
4. En cuarto lugar, el proyecto busca modificar la forma de cotización y pago de los aportes de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas.

---

<sup>11</sup> El decreto fue expedido el 7 de octubre de 2019. La mesa fue instalada el 7 de noviembre del mismo año y está conformada por la Ministra de Trabajo, el Ministro de Hacienda, el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública y 8 representantes de las organizaciones sindicales de los empleados públicos. No sabemos en qué van los avances de la mesa.



5. En quinto lugar, el proyecto de ley quiere hacer claridad sobre las responsabilidades frente a la novedad de retiro para evitar cargas extras sobre las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas.
6. En sexto y último lugar, el proyecto busca garantizar que las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas cuenten con licencia de maternidad.<sup>12</sup>

#### **D. Conceptos**

Sobre la propuesta se ha manifestado el Departamento Administrativo de la Función Pública en un concepto del 2 de octubre de 2020 con Rad. Int. 20202060483232. El concepto general del Departamento es que la propuesta desnaturaliza el contrato de prestación de servicios. Y aunque para algunas cosas consideramos que tiene razón, como por ejemplo para el hecho de extender el concepto de “*enfermedad laboral*” a los contratos de prestación de servicios; hay otros asuntos donde consideramos que tal desnaturalización no aplica. Hay que partir del hecho de que en la realidad el contrato de prestación de servicios ya está desnaturalizado, y ciertos abusos de esta modalidad de contratación están afectando directamente a los contratistas, sus derechos y su calidad de vida.

Siendo conscientes de las afectaciones que han generado estos abusos y de la necesidad de garantizar de manera más efectiva los derechos de estas personas se han impulsado políticas como las de la Mesa “Por el empleo público, la actualización/ampliación de las plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizar el trabajo digno y decente”<sup>13</sup>; y en esa misma línea de protección garantía se presenta este proyecto de ley. Coincidimos, respaldamos y promoveremos la intención de Función Pública, y del sector, de promover el trabajo digno a través de la actualización y ampliación de las plantas de empleo. Los avances sobre las actuaciones de la Mesa fueron socializados en el marco de la audiencia pública del 26 de abril de 2021.

#### **E. Audiencia pública**

El 26 de abril de 2021, en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, se llevó a cabo Audiencia Pública en el marco del trámite del Proyecto de Ley No. 366 de 2020 “Por medio de la cual se toman medidas para proteger los derechos de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas y se dictan otras disposiciones”, donde las diferentes entidades interesadas y la ciudadanía, tuvieron la oportunidad de

---

<sup>12</sup> Ver sentencias de unificación SU-070 y 071 de 2013 de la Corte Constitucional y concepto 08SE201712030000002987 del Ministerio del Trabajo (16/11/2017)

<sup>13</sup> Decreto 1800 de 2019.



dar a conocer sus consideraciones frente a la iniciativa en orden de enriquecer su debate, así:

- **Jorge Benedetti - Representante a la Cámara y ponente del proyecto de ley**

Dio la bienvenida a los asistentes, manifestando su interés por la situación de las personas que celebren contratos de prestación de servicios con las entidades del estado. En ese sentido, recalcó que en el Congreso se han presentado diferentes Proyectos de Ley para responder esta problemática, sin embargo, por ser un tema álgido y complejo es relevante abrir este espacio de audiencia pública para conocer sus opiniones y comentarios en torno a las propuestas que trae el proyecto de ley

- **Víctor Manuel Ortiz - Representante a la Cámara y autor del proyecto de ley**

Este Proyecto de Ley tiene como objetivo fundamental mejorar las condiciones de vida de quienes prestan sus servicios a las entidades del estado, debido a que actualmente no poseen unos mínimos respecto a derechos laborales y sociales. Es por ello que buscamos dignificar las condiciones de aquellos que son contratistas por prestación de servicios en el sector público, lo cual se encuentra en armonía con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

- **Andrés Felipe González - Asesor de la dirección de empleo público del Departamento Administrativo de la Función Pública**

Manifestó que con el decreto 1800 de 2019 se creó la Mesa "Por el empleo público, la actualización/ampliación de las plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizar el trabajo digno y decente" y que fue instalada el día 7 de noviembre de 2019. Esta mesa tiene por objetivo identificar las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del orden nacional que presentan un número significativo de contratos de prestación de servicios, y a partir de allí adoptar un cronograma con tareas, responsabilidades y fechas precisas, para que en el término de tres (3) años, en forma progresiva, se continúe dando cumplimiento a los acuerdos colectivos sindicales suscritos en el año de 2013 (punto 17), 2015 (punto 1) y 2017 (punto 1.1), en materia de actualización/ampliación de plantas de empleo. Es así como se ha buscado incorporar a las entidades para desarrollar estos procesos, en la medida de lo posible a costo cero, y hacer un levantamiento de las cargas de trabajo, con un estudio riguroso de lo que persigue la entidad. En este marco veinte entidades ya han comenzado con este proceso, once han manifestado el interés de manera no oficial, y seis que no cuentan con el presupuesto.

- **Iván Daniel Jaramillo - Profesor de carrera académica de la facultad de jurisprudencia de la Universidad del Rosario y director del Observatorio de derecho laboral de la misma universidad**

En primer lugar, llamó la atención sobre el papel del central sobre la dicotomía subordinación y autonomía siendo parte fundacional del derecho al trabajo. El derecho al trabajo nació en relación con la subordinación y la autonomía quedo para el derecho civil y el derecho comercial históricamente, y

todo lo que se piensa está en relación con los trabajadores dependientes de una asimetría de poder que requiere una protección especial. Es así como en Italia se comienza a hablar de la parasubordinación, inicialmente en Italia, para extender el ámbito de protección al trabajo autónomo, lo mismo que se hizo posteriormente en España y Portugal, sin embargo, esto ha sufrido un desprestigio por el deterioro progresivo de los derechos y se amparo bajo estas figuras para que toda contratación fuera por Contratos de Prestación de Servicios.

No obstante, se llegó a esto, porque como en Colombia, existe una gran parte de trabajadores por cuenta propia, con un crecimiento y prevalencia de esta figura, sobre todo en el sector público. Así mismo, en el mercado laboral se encuentra una migración hacia el emprendimiento para obtener recursos.

En este sentido, el Proyecto de Ley 366 se adscribe a la estrategia de formalización del sector público, en el marco de la Sentencia C-614 de 2009 y Sentencia C-171 de 2012, la cual estableció la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución. Sin embargo, esto no ha sido suficientemente idóneo y se requiere un seguimiento de esta orden constitucional, requiriendo que este Proyecto de Ley se vincule con esta sentencia. De igual manera, sugiere cambiar fosiya en aportes por "Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-".

Así mismo, buscar que en el marco de la estabilidad contractual reforzada para madres gestantes tener en consideración con lo establecido en la Sentencia C-614 de 2009 y Sentencia C-171 de 2012 sobre los hechos notorios del embarazo. También recomiendo inscribir el descanso remunerado en caso de aborto en lo que trata el artículo 237 del C.S.T. Finalmente, respecto a la estabilidad laboral de personas con debilidad manifiesta, en el proyecto se limita circunstancias de enfermedad, pero no necesariamente se limita a enfermedades de origen laboral, es así como se debe aclarar que este tipo de garantías de estabilidad reforzada no implica la relación de este tipo con otros tipos de espacios de estabilidad reforzada que prevé el ordenamiento y que conforme a la indicaciones legales y jurisprudenciales sean aplicables a este tipo de trabajadores

- **Luis Arturo Maya Noguera - Profesor en la facultad de derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia**

Comparte la necesidad de dignificación de los derechos laborales de los contratistas del Estado, el derecho a la estabilidad laboral reforzada frente a situaciones de debilidad manifiesta y el pronunciamiento constitucional respecto a los derechos de los trabajadores vinculados mediante la denominada prestación de servicios. Por ello, recuerda que en el Estatuto de la Contratación de la Administración Pública en el artículo 32 numeral tercero de la Ley 80 de 1943, especifica que los contratos de prestación de servicios los que se celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad en actividades de carácter temporal y que no se surten con trabajadores de planta. Estas situaciones de vinculación en el Estado han sido violadas de manera flagrante y permanente como lo ha mostrado la jurisprudencia

nacional, no encuadra en la primacía de la realidad sobre las formas las relaciones que se presentan en los contratos de prestación de servicios de personas naturales. La prédica de la autonomía queda limitada en este tipo de contratos.

Con el Proyecto de Ley 366 se puede efectivizar la justicia de la seguridad social en pensiones se minimizaría las justas reclamaciones de los trabajadores que ruegan la acción de los jueces en los entramados judiciales. Por eso, para este Proyecto es necesario revisar el desarrollo jurisprudencial en relación con el tema y los derechos laborales, en el marco de los derechos pensionales y la seguridad social. Este proyecto es necesario para garantizar los mínimos vitales de las relaciones de trabajo que realmente se presentan en las contrataciones de las prestaciones de servicios.

- **Héctor Riveros - Director del Instituto de Pensamiento Liberal**

Las propuestas contenidas en el proyecto son bastantes loables, en la medida en que van dirigidas a las personas que trabajan en por medio de contrato de prestaciones de servicio a mejorar sus condiciones y les quite un poco la incertidumbre, en este horizonte las propuestas son plausibles. Sin embargo, en armonía con los expresado por Ivan Jaramillo y Luis Arturo Maya, en esa urgencia de asegurar el trabajo no se deben olvidar los derechos laborales, la situación de las personas que trabajan por medio de contratación de servicios deberían estar en condiciones que prevé la Constitución, es decir, la garantía de derechos laborales. El propósito no debe ser simplemente garantizar vinculación laboral, sino debe ser la formalización laboral al régimen de seguridad social, salud y pensión. Existen unos obstáculos para la formalización, básicamente de carácter presupuestal y fiscal, que van dirigidas a tratar de mantener una apariencia de no crecimiento de gastos de funcionamiento, distorsionando la información entre gastos de funcionamiento e investigación. En esto, es importante tener en consideración este carácter en las entidades territoriales, porque existe una limitación a los gastos de funcionamientos. Se debe reducir los obstáculos para la formalización laboral permitiendo las plantas temporales.

- **Deisy Yaneth Acevedo Surmay - Miembro Fundador y Fiscal de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Derecho Laboral y de la Seguridad Social**

Este proyecto de ley tiene un carácter de progresividad llevando los derechos laborales y sociales a los trabajadores de contratos de prestación de servicio. No obstante, la realidad nacional las entidades públicas aprovechan estas figuras de contratación para disfrazar las relaciones laborales, de allí que este proyecto de ley se tiene que limitar para que se aprovechen las contrataciones de órdenes de prestación de servicio y de esta forma disfrazar las relaciones laborales, evitando la proliferación de estas modalidades y por ende, minimizar las demandas ante el sistema judicial.

Se debe considerar que en el artículo tercero, puede producir una violación de diferentes derechos, sobre todo en relación a lo contemplado en el acto legislativo número uno de 2005, porque necesitamos la sostenibilidad del sistema, por ello no es viable la exclusión de cierto grupo de cotizantes. Este Proyecto de Ley debe tener un horizonte de ampliarlo hacia a los contratistas particulares por el

principio y derecho de igualdad.

- **Carlos Julio Díaz Lotero - Director de la Escuela Nacional Sindical**

La dificultad estructural es el manejo del concepto presupuestal, aunque el proyecto de ley busca una progresividad, la figura se viene utilizando de manera ilegal con alrededor de 650.000 personas, puesto que existe una distorsión de las cifras debido al gasto de funcionamiento y no en el personal. En Colombia existen dos tipos de vínculos laborales: el vínculo contractual de contrato de trabajo y para el resto de trabajo está regulado por el vínculo legal y reglamentario. El contrato de servicios, tal y como lo ha expresado la Corte, debe ser utilizado para desarrollar actividades misionales y de vocación de permanencia, de carácter temporal, regulando el trabajo independiente y no el trabajo subordinado. Existe un conjunto de normatividad que implican unas restricciones al gasto de funcionamiento, lo cual implica que en su gran parte este gasto de funcionamiento son en su mayor proporción gastos de personal en la nómina. Es así como en Colombia el presupuesto público viene limitando los gastos de funcionamiento y reduciendo los gastos de inversión, lo cual es un problema estructural. El punto de partida es la necesidad de estudios técnicos respecto a la planta de personal, recuperando la dignidad del empleo público, así mismo, repensar las limitaciones de los gastos de funcionamiento.

- **Alejandro Parra Giraldo - Corporación Trabajo Decente Colombia**

Este Proyecto de Ley tiene como antecedente, el hito más reciente que marcó una ruta para la eliminación de formas ilegales de externalización de labores a cargo del estado en su diferentes niveles, es la sentencia C - 614 / 2009 proferida por la Corte Constitucional, la cual señala con toda claridad como criterio para constituir las plantas de personal en carrera en todas las entidades del estado, el cumplimiento de funciones de carácter permanente, lo que comporta una prohibición de uso de contratos de prestación de servicios para estos casos. La evolución de esta discusión, particularmente en el marco de la aplicación efectiva del convenio 151 de la OIT en el país a partir del año 2012, ha permitido re enmarcarla a la necesidad de instaurar una política pública de alcance nacional en materia de Trabajo Decente en el sector público y el decreto 1800 de 2019.

Con esto, consideramos conveniente el esfuerzo de la comisión séptima constitucional y particularmente del representante Víctor Manuel Ortiz Joya, de tramitar un proyecto de ley en el sentido del 366 de 2020, analizado en audiencia pública el 26 de abril de 2021, invitando respetuosamente a considerar algunos ajustes que le permitan estar al marco jurisprudencial vigente -en materias como estabilidad laboral reforzada-, considerar con mayor cuidado los mecanismos más idóneos para incluir en la seguridad social a los contratistas al servicio del estado y principalmente, mantener sistemas de compartimentación entre el esfuerzo general para eliminar la externalización laboral ilegal en el estado y la regulación de aquellos casos especiales donde se requiera el uso de contratos de prestación de servicios.

- **Omar de Jesús - Representante a la Cámara y ponente del proyecto de ley**

El congreso está presto siempre está en disposición de escuchar a los diferentes sectores, con la búsqueda de mejorar las condiciones laborales y la formalización de los trabajadores públicos, pero también en el sector privado. Comprometidos con la consecución del trabajo decente, este proyecto debe tener la una unidad de materia que se evaluará a partir de los aportes que se realizaron en esta audiencia.

**IV. Pliego de modificaciones**

| Texto original                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Texto para primer debate                                                                                                                                                                                                                                                      | Justificación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto proteger los derechos de las personas naturales que celebran contratos de prestación de servicios con entidades públicas, mediante el mejoramiento de las condiciones de ejecución contractual, de tal forma que los deberes de cotización al Sistema de Seguridad Social Integral sean más justos, se eviten responsabilidades fiscales para las entidades contratantes y se prevengan prácticas de evasión y elusión de aportes.</p> | <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto proteger los derechos de las personas naturales que <u>celebren</u> contratos de prestación de servicios con entidades públicas, <u>en el marco de la estrategia de formalización del sector público.</u></p> | <p>Se hace una modificación de redacción.</p> <p>Se elimina la segunda parte del inciso por cuanto se considera innecesario enunciar los mecanismos que se van a utilizar ya que serán presentados a los largo del articulado.</p> <p>El proyecto de ley se enmarca en la estrategia de formalización planteada en la mesa “Por el empleo público, actualización/ampliación de las plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizar el trabajo digno y decente”.</p> |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <p><b>Artículo 2°. (NUEVO) Formalización.</b><br/>El gobierno nacional, en coordinación con las diferentes instituciones, los entes territoriales desarrollará un plan integral técnico que permita la actualización y/o ampliación de las plantas de</p>                     | <p>Respaldar y promover la estrategia de formalización adelantada por el sector público a través del Decreto 1800 de 2019.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizar el trabajo digno y decente.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                   |
| <b>Artículo 2°. Afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral del Contratista.</b> Las afiliaciones al Sistema de Seguridad Social Integral de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas se realizarán luego de la firma de acta de inicio del respectivo contrato. El contratista deberá acreditar las afiliaciones correspondientes al Sistema de Seguridad Social Integral posteriormente a la firma de dicha acta.                                                                    | <b>Artículo 3°. Afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral del Contratista.</b> Las afiliaciones al Sistema de Seguridad Social Integral de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas se realizarán luego de la firma <u>del</u> acta de inicio del respectivo contrato. El contratista deberá acreditar las afiliaciones correspondientes al Sistema de Seguridad Social Integral posteriormente a la firma de dicha acta.                                      | Se modifica numeración y se hace una modificación de redacción.                                   |
| <b>Artículo 3°. Excepción al contratista para continuar en el régimen subsidiado de salud.</b> Atendiendo a la duración del contrato de prestación de servicios, el contratista podrá gozar de una excepción para permanecer en el régimen subsidiado de salud. El contratista que suscriba y ejecute contratos de prestación de servicios, cuya duración sea igual o inferior a tres (03) meses y cuya asignación sea inferior a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), podrá permanecer en el régimen subsidiado de salud, si se | <b>Artículo 4°. Excepción al contratista para continuar en el régimen subsidiado de salud.</b> El contratista que suscriba y ejecute contratos de prestación de servicios, cuya duración sea igual o inferior a tres (03) meses y cuya asignación sea inferior a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), podrá permanecer en el régimen subsidiado de salud, si se encuentra en esa condición, o ser beneficiario de su cónyuge o compañero permanente. En <u>tal</u> caso sus aportes se destinarán al Fondo | Se modifica numeración y se eliminan partes del inciso que son innecesarios o suenan repetitivos. |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>encuentra en esa condición, o ser beneficiario de su cónyuge o compañero permanente. En caso de permanecer en el régimen subsidiado de salud o como beneficiario de su cónyuge o compañero permanente, sus aportes se destinarán al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA). En el caso contrario, el contratista deberá estar afiliado al régimen contributivo después de la firma del acta de inicio y sus aportes se destinarán a la entidad a la que se haya afiliado.</p> | <p>de Solidaridad y Garantía (FOSYGA).</p> <p><b><u>Cuando no aplique la presente excepción,</u></b> el contratista deberá estar afiliado al régimen contributivo después de la firma del acta de inicio y sus aportes se destinarán a la entidad a la que se haya afiliado.</p> <p><b><u>PARÁGRAFO. En todo caso, el contratante informará al contratista que, en el evento de optar por permanecer al régimen subsidiado, no habrá lugar a las incapacidades ni a las licencias de que gozan los cotizantes del régimen contributivo. Dicha información deberá ser consignada en un acta en donde el contratista manifieste su consentimiento libre e informado.</u></b></p> | <p>Se separa en un segundo inciso lo referente a los casos en los que no aplica la excepción.</p> <p>Se adiciona un párrafo con la intención de garantizar que el contratista que decida continuar en el régimen subsidiado de salud lo haga plenamente informado de lo que implica su decisión.</p> |
| <p><b>Artículo 4°. Cotización y liquidación del contratista.</b> La cotización al Sistema de Seguridad Social Integral de las personas naturales que se encuentran vinculadas a entidades públicas por medio de contratos de prestación de servicios la cotización de seguridad social se efectuará de la siguiente manera:</p>                                                                                                                                                    | <p><b>Artículo 5°. Cotización y liquidación del contratista.</b> La cotización al Sistema de Seguridad Social Integral de las personas naturales que se encuentran vinculadas a entidades públicas por medio de contratos de prestación de servicios se efectuará de la siguiente manera:</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <p>Se modifica numeración y se elimina una parte del inciso primero en cuanto sonaba repetitivo.</p>                                                                                                                                                                                                 |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>La cotización al Sistema General de Salud corresponderá al 12.5% del ingreso base de cotización, porcentaje del cual la entidad contratante aportará el 8.5% y el contratista el 4%.</p> <p>La cotización al Sistema General de Pensiones corresponderá al 16% del ingreso base de cotización, porcentaje del cual la entidad contratante ejercerá el pago del 12% y el contratista 4%.</p> <p>Los aportes a riesgos laborales correrán por cuenta de la entidad contratante y corresponderán al nivel del riesgo al que está expuesto el contratista en el desarrollo de sus funciones contractuales.</p> <p>Los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral deberán ser asumidos por la entidad contratante y el pago deberá efectuarlo a mes vencido por la ejecución del contrato de prestación de servicios. Por ello, ninguna entidad contratante podrá exigir para la ejecución del contrato, la afiliación o cotización al</p> | <p>La cotización al Sistema General de Salud corresponderá al 12.5% del ingreso base de cotización, porcentaje del cual la entidad contratante aportará el 8.5% y el contratista el 4%.</p> <p>La cotización al Sistema General de Pensiones corresponderá al 16% del ingreso base de cotización, porcentaje del cual la entidad contratante ejercerá el pago del 12% y el contratista 4%.</p> <p>Los <b><u>pagos serán realizados por la entidad contratante</u></b> a mes vencido por la ejecución del contrato de prestación de servicios, <b><u>los porcentajes correspondientes al contratista los retendrá la entidad contratante al momento del pago.</u></b> Por ello, ninguna entidad contratante podrá exigir para la ejecución del contrato, la afiliación o cotización <b><u>previa</u></b> al Sistema de Seguridad Social Integral.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los contratistas de prestación de servicios tendrán derecho a que los contratantes los afilien a un plan de caja de compensación que ofrezca mínimo un acceso</p> | <p>Se elimina el inciso cuarto, el cual hace referencia a la cotización de riesgos laborales. Teniendo en cuenta que el Decreto 723 de 2013 se expidió con el fin de establecer las reglas destinadas a regular la afiliación, la cobertura y el pago de los aportes, en el Sistema General de Riesgos Laborales, de las personas vinculadas mediante contrato de prestación de servicios con entidades públicas o privadas.</p> <p>Para mayor claridad y comprensión se hacen cambios en la redacción de los incisos cuarto y quinto.</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Sistema de Seguridad Social Integral.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los contratistas de prestación de servicios tendrán derecho a que los contratantes los afilien a un plan de caja de compensación que ofrezca mínimo un acceso a beneficios en educación, capacitación, así como acceso a espacios de recreación, deporte y turismo. Este plan deberá tener una cobertura familiar en las mismas condiciones que se ofrecen para los planes ordinarios. Las Cajas de Compensación ofrecerán también servicios de subsidio de vivienda, créditos, subsidios monetarios, descuentos en el plan complementario de salud y otros beneficios que deberán ser adquiridos directamente por los contratistas de prestación de servicios con un aporte mínimo de 1% sobre el 40% del valor del contrato.</p> | <p>a beneficios en educación, capacitación, así como acceso a espacios de recreación, deporte y turismo. Este plan deberá tener una cobertura familiar en las mismas condiciones que se ofrecen para los planes ordinarios. Las Cajas de Compensación ofrecerán también servicios de subsidio de vivienda, créditos, subsidios monetarios, descuentos en el plan complementario de salud y otros beneficios que deberán ser adquiridos directamente por los contratistas de prestación de servicios con un aporte mínimo de 1% sobre el 40% del valor del contrato.</p> |                                                                                                                                                                                           |
| <p><b>Artículo 5°. Novedad de retiro al terminar el contrato.</b> Para el caso de las personas naturales que se encuentren vinculadas con entidades públicas a través de contratos de prestación de servicios, la entidad contratante</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <p><b>Artículo 6°. Novedad de retiro al terminar el contrato.</b> <u>Cuando se dé por terminado un contrato de prestación de servicios suscrito entre una persona natural y una entidad pública,</u> la entidad</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | <p>Se modifica numeración.</p> <p>El supuesto inicial se modifica por cuanto para la materia del artículo no es relevante la vinculación en sí, sino el momento en el que se causa la</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>estará obligada a informar la novedad de retiro al término de contrato suscrito. En todo caso, se presumirá que el no pago de la cotización se debe a la terminación del contrato de prestación de servicios.</p>                                                                                                                | <p>contratante estará obligada a informar la novedad de retiro <b><u>dentro de los siguientes 5 días hábiles siguientes al de la terminación del contrato.</u></b></p> | <p>terminación del contrato.</p> <p>Se adiciona un término legal dentro del cual la entidad contratante deberá cumplir con su obligación de informar la novedad de retiro.</p> <p>Se elimina la presunción de terminación del contrato cuando no se hace el pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social. En primer lugar porque eso aligeraría la obligación que se está proponiendo en cabeza de las entidades públicas de informar la novedad de retiro. Y en segundo lugar porque el no pago de los aportes a la seguridad social puede responder a otras causales y esta presunción puede llegar a desconocer y vulnerar los derechos de los contratistas. Esto último iría en contra del objeto central de este proyecto de ley.</p> |
| <p><b>Artículo 6°. Estabilidad contractual reforzada para madres gestantes.</b><br/>Conságrese la estabilidad contractual reforzada para las personas naturales mujeres que tengan un contrato de prestación de servicios suscrito a una entidad pública, quienes durante la ejecución contractual queden en estado de embarazo</p> |                                                                                                                                                                        | <p>Se elimina el artículo 6 en cuanto la actual comisión séptima permanente ya ha legislado en torno a la estabilidad reforzada de las mujeres en estado de embarazo.</p> <p>Ver proyecto de ley n° 162 de 2019 Cámara <i>“Por medio del cual se fortalece la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas en</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |  |                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>o sean madres adoptantes, siempre que informen de su condición durante la ejecución de éste. La entidad contratante deberá garantizar la renovación del contrato por un tiempo igual a los 6 meses de lactancia, sin que esa vinculación genere relación laboral.</p> <p>La estabilidad contractual reforzada se aplicará de igual forma que opera la estabilidad laboral reforzada para las personas naturales, que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta e indefensión por embarazo sin que sea necesaria la demostración de un contrato realidad.</p> <p>Queda prohibido a cualquier entidad pública o privada dar por terminado o no renovar un contrato de prestación de servicios a las personas que se encuentren en estado de embarazo o lactancia sin que medie la autorización previa y expresa de un inspector de trabajo.</p> <p>En el caso en el que la contratista gestante adquiera unas obligaciones, conforme a su perfil profesional, que le puedan generar un riesgo futuro, deberá ser reubicada y</p> |  | <p><i>las diferentes modalidades de contratación.”</i></p> <p>De convertirse en leyes las dos normas se aplicarán de manera sistemática, congruente y complementaria.</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>sus obligaciones tendrán que ser modificadas.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Para dar aplicación a la estabilidad contractual reforzada, la contratista deberá informar a la entidad pública su condición antes de la terminación del contrato.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p><b>Artículo 7°. Estabilidad contractual reforzada por enfermedad laboral en ejecución contractual y multa por desvinculación de personas en circunstancias de debilidad manifiesta.</b> Conságrese la estabilidad contractual reforzada para los contratistas que durante la ejecución inicial contractual sean declarados por la autoridad de medicina laboral correspondiente con enfermedad profesional o accidente laboral.</p> <p>La estabilidad contractual reforzada se aplicará de igual forma que opera la estabilidad laboral reforzada para las personas naturales, que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta o deterioro del estado de salud, sin que sea necesaria la demostración de un contrato realidad.</p> |  | <p>Teniendo en consideración algunos de los comentarios expuestos por el Departamento Administrativo de la Función Pública en su concepto Rad. Int. 20202060483232 del 02/10/2020; consagrar de plano “la enfermedad laboral” para casos de contratos de prestación de servicios desnaturaliza la relación contractual. Por este motivo eliminamos el artículo 7°.</p> <p>De conformidad con el concepto dado por la entidad para situaciones de accidente o incapacidad se reviste de especial importancia el asunto de los riesgos laborales. Y para este caso nos referimos al Decreto 723 de 2013 por el cual se establecen las reglas destinadas a regular la afiliación, la cobertura y el pago de los aportes, en el Sistema General de Riesgos Laborales, de las personas vinculadas mediante contrato de prestación de servicios con entidades públicas o privadas.</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |  |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|
| <p>Queda prohibido a cualquier entidad pública o privada dar por terminado o no renovar un contrato de prestación de servicios a las personas que se encuentren en situación de grave deterioro del estado de salud sin que medie la autorización previa y expresa de un inspector de trabajo.</p> <p>En el caso de los contratistas que sean declarados por la autoridad de medicina laboral correspondiente con enfermedad profesional o accidente laboral, la entidad contratante deberá renovar el contrato hasta que surta el trámite de la calificación del riesgo de enfermedad laboral. Si el contratista adquirió unas obligaciones, conforme a su perfil profesional, que le puedan generar un riesgo futuro éste deberá ser reubicado y sus obligaciones tendrán que ser modificadas.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Sin perjuicio de los efectos jurídicos del reconocimiento de un contrato realidad, la entidad pública que dé por terminado o no renueve un contrato de prestación de servicios a las personas que se encuentran en las circunstancias descritas en este artículo, sin la autorización previa y expresa del respectivo</p> |  |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>inspector de trabajo, deberán pagar al contratista la totalidad de los honorarios dejados de percibir durante el tiempo en que se haya interrumpido la vinculación contractual, así como el pago de una indemnización correspondiente al 30% de los honorarios dejados de percibir en ese mismo periodo.</p>                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p><b>Artículo 8°. Licencia de maternidad y descanso remunerado en caso de aborto.</b> La licencia de maternidad y el descanso remunerado en caso de aborto se aplicará a los contratos de prestación de servicios ejecutados por personas naturales, para las mujeres en estado de embarazo o lactancia sin que medie la autorización previa y expresa de un inspector de trabajo.</p> | <p><b>Artículo 7°. Licencia de maternidad.</b> Cuando una contratista se encuentre en estado de embarazo podrá:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De común acuerdo se puede suspender el contrato de prestación de servicios, con el fin de buscar el disfrute del periodo de la licencia de maternidad y el reconocimiento de tipo económico que realiza las EPS. Las partes contratantes, podrán convenir la cláusula de suspensión del contrato de prestación de servicios profesionales, fijando las reglas por la cual procederá la misma.</li> <li>2. Si las partes contratantes acuerdan no suspender el contrato de prestación de servicios, y la contratista acredita el cumplimiento de las actividades contratadas, habrá lugar al pago de</li> </ol> | <p>Se separa en artículos independientes lo relacionado con la licencia de maternidad, del descanso en caso de sufrir un parto prematuro no viable</p> <p>Para mayor claridad y con la intención de dar mayor alcance a la disposición se propone una reglamentación más detallada sobre las alternativas para licencia de maternidad con fundamento en concepto del Ministerio del Trabajo sobre el tema, así como sentencias SU de la Corte Constitucional.</p> |



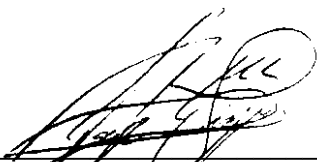
|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                            |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>honorarios, por cuanto el objeto del mismo está siendo ejecutado. Si la contratista continúa ejecutando el objeto contractual, la EPS por un lado asumirá el pago de la licencia de maternidad y el contratante por el otro deberá cancelar los honorarios convenidos.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                            |
|  | <p><b>Artículo nuevo. Descanso en caso de sufrir un parto prematuro no viable.</b></p> <p>La contratista que en el curso del embarazo sufra un parto prematuro no viable, tiene derecho a un descanso de dos o cuatro semanas.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El descanso será remunerado cuando, a pesar de las circunstancias, la contratista acredite el cumplimiento de las actividades contratadas.</li> <li>2. En caso de no poder ejecutar el objeto del contrato, la contratista tendrá derecho al descanso de dos semanas sin remuneración.</li> </ol> <p>Para disfrutar del descanso de que trata este artículo, la contratista debe presentar al contratante un certificado médico sobre lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) La afirmación de que la contratista ha sufrido un</li> </ol> | <p>Para mayor claridad y con la intención de dar mayor alcance a la disposición se propone una reglamentación más detallada sobre las alternativas para tomar descanso en caso de sufrir un parto prematuro no viable.</p> |

|                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                      | <p>paro prematuro no viable, indicando el día en que haya tenido lugar, y</p> <p>b) La indicación del tiempo de reposo que necesita la contratista.</p> <p>Lo dispuesto en el presente artículo se encuentra en armonía con lo establecido en el artículo 237 del Código Sustantivo de Trabajo.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Cuando, por recomendación médica, la contratista requiera reposo superior a dos semanas el descanso se podrá extender por el tiempo recomendado bajo las mismas condiciones dispuestas en el presente artículo.</p> |                                                                                |
| <p><b>Artículo 9°.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> | <p><b>Artículo 9°.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <p>Se modifica la numeración del artículo, el contenido se mantiene igual.</p> |

## PROPOSICIÓN

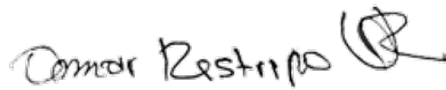
Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia POSITIVA y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley N° 366 de 2020 *“Por medio de la cual se toman medidas para proteger los derechos de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas y se dictan otras disposiciones”*.

Cordialmente,



**JORGE ENRIQUE  
BENEDETTI MARTELO**

Representante a la Cámara  
Comisión VII (Coordinador  
Ponente)



**OMAR DE JESÚS  
RESTREPO CORREA**

Representante a la Cámara  
Comisión VII (Ponente)

## TEXTO PROPUESTO PARA DEBATE

### Proyecto de Ley N° 366 de 2020

*“Por medio de la cual se toman medidas para proteger los derechos de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas y se dictan otras disposiciones”.*

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto proteger los derechos de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas, en el marco de la estrategia de formalización del sector público.

**Artículo 2°. Formalización.** El gobierno nacional, en coordinación con las diferentes instituciones, los entes territoriales desarrollará un plan integral técnico que permita la actualización y/o ampliación de las plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizar el trabajo digno y decente.

**Artículo 3°. Excepción al contratista para continuar en el régimen subsidiado de salud.** El contratista que suscriba y ejecute contratos de prestación de servicios, cuya duración sea igual o inferior a tres (03) meses y cuya asignación sea inferior a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), podrá permanecer en el régimen subsidiado de salud, si se encuentra en esa condición, o ser beneficiario de su cónyuge o compañero permanente. En tal caso sus aportes se destinarán al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA).

Cuando no aplique la presente excepción, el contratista deberá estar afiliado al régimen contributivo después de la firma del acta de inicio y sus aportes se destinarán a la entidad a la que se haya afiliado.

**PARÁGRAFO.** En todo caso, el contratante informará al contratista que, en el evento de optar por permanecer al régimen subsidiado, no habrá lugar a las incapacidades ni a las licencias de que gozan los cotizantes del régimen contributivo. Dicha información deberá ser consignada en un acta en donde el contratista manifieste su consentimiento libre e informado.

**Artículo 4°. Cotización y liquidación del contratista.** La cotización al Sistema de Seguridad Social Integral de las personas naturales que se encuentran vinculadas a entidades públicas por medio de contratos de prestación de servicios se efectuará de la siguiente manera:

La cotización al Sistema General de Salud corresponderá al 12.5% del ingreso base de cotización, porcentaje del cual la entidad contratante aportará el 8.5% y el contratista el 4%.

La cotización al Sistema General de Pensiones corresponderá al 16% del ingreso base de cotización, porcentaje del cual la entidad contratante ejercerá el pago del 12% y el contratista 4%.

Los pagos serán realizados por la entidad contratante a mes vencido por la ejecución del contrato de prestación de servicios, los porcentajes correspondientes al contratista los retendrá la entidad

contratante al momento del pago. Por ello, ninguna entidad contratante podrá exigir para la ejecución del contrato, la afiliación o cotización previa al Sistema de Seguridad Social Integral.

**Parágrafo.** Los contratistas de prestación de servicios tendrán derecho a que los contratantes los afilien a un plan de caja de compensación que ofrezca mínimo un acceso a beneficios en educación, capacitación, así como acceso a espacios de recreación, deporte y turismo. Este plan deberá tener una cobertura familiar en las mismas condiciones que se ofrecen para los planes ordinarios. Las Cajas de Compensación ofrecerán también servicios de subsidio de vivienda, créditos, subsidios monetarios, descuentos en el plan complementario de salud y otros beneficios que deberán ser adquiridos directamente por los contratistas de prestación de servicios con un aporte mínimo de 1% sobre el 40% del valor del contrato.

**Artículo 5°. Novedad de retiro al terminar el contrato.** Cuando se dé por terminado un contrato de prestación de servicios suscrito entre una persona natural y una entidad pública, la entidad contratante estará obligada a informar la novedad de retiro dentro de los siguientes 5 días hábiles siguientes al de la terminación del contrato.

**Artículo 6°. Licencia de maternidad.** Cuando una contratista se encuentre en estado de embarazo podrá:

1. De común acuerdo se puede suspender el contrato de prestación de servicios, con el fin de buscar el disfrute del periodo de la licencia de maternidad y el reconocimiento de tipo económico que realiza las EPS. Las partes contratantes, podrán convenir la cláusula de suspensión del contrato de prestación de servicios profesionales, fijando las reglas por la cual procederá la misma.
2. Si las partes contratantes acuerdan no suspender el contrato de prestación de servicios, y la contratista acredita el cumplimiento de las actividades contratadas, habrá lugar al pago de honorarios, por cuanto el objeto del mismo está siendo ejecutado. Si la contratista continúa ejecutando el objeto contractual, la EPS por un lado asumirá el pago de la licencia de maternidad y el contratante por el otro deberá cancelar los honorarios convenidos.

**Artículo 7°. Descanso en caso de sufrir un parto prematuro no viable.** La contratista que en el curso del embarazo sufra un parto prematuro no viable, tiene derecho a un descanso de dos o cuatro semanas.

1. El descanso será remunerado cuando, a pesar de las circunstancias, la contratista acredite el cumplimiento de las actividades contratadas.
2. En caso de no poder ejecutar el objeto del contrato, la contratista tendrá derecho al descanso de dos semanas sin remuneración.

Para disfrutar del descanso de que trata este artículo, la contratista debe presentar al contratante un certificado médico sobre lo siguiente:

- a) La afirmación de que la contratista ha sufrido un parto prematuro no viable, indicando el día en

- que haya tenido lugar, y
- b) La indicación del tiempo de reposo que necesita la contratista.

Lo dispuesto en el presente artículo se encuentra en armonía con lo establecido en el artículo 237 del Código Sustantivo de Trabajo.

**PARÁGRAFO.** Cuando, por recomendación médica, la contratista requiera reposo superior a dos semanas el descanso se podrá extender por el tiempo recomendado bajo las mismas condiciones dispuestas en el presente artículo.

**Artículo 9°.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**JORGE ENRIQUE  
BENEDETTI MARTELO**

Representante a la Cámara  
Comisión VII (Coordinador  
Ponente)



**OMAR DE JESÚS  
RESTREPO CORREA**

Representante a la Cámara  
Comisión VII (Ponente)