

Bogotá D.C., Colombia., 30 de abril de 2024

No. Radicado: 08SE202412000000018073  
Fecha: 2024-04-30 09:43:31 am  
Remitente: Sede: CENTRALES DT  
Depen: OFICINA ASESORA JURIDICA  
Destinatario CONGRESO DE LA REPUBLICA  
Anexos: 0 Folios: 21  
08SE202412000000018073

Al responder por favor citar este número de radicado



Para verificar la validez de este documento escanee el código QR, el cual lo redireccionará al repositorio de evidencia digital de Mintrabajo.

Doctor  
**RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO**  
Secretario General  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPUBLICA**  
Email: comision.septima@camara.gov.co  
Carrera 7 No. 8 – 68 Piso 5°  
Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá D.C.

**Asunto:** Radicado No. 05EE20230000000077662. Solicitud de concepto al Proyecto Ley No. 173 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal"

Cordial saludo Dr. Albornoz

Una vez recibido el concepto del área técnica, en este caso, por el Despacho del Viceministerio de Empleo y Pensiones y el Viceministerio de Relaciones Laborales, por ser de sus competencias, con sus respectivos vistos buenos, procedemos a remitir respuesta a la comunicación dirigida a este Ministerio, en la que se solicita Concepto al Proyecto de Ley No. 173 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal", en los siguientes términos:

## 1. Trámite del P.L.

**1.1. Objeto:** Proteger de abusos a las personas que trabajan bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, la estructuración de la actualización de las plantas de personal de las entidades del Estado junto con la modernización de las mismas y la prevención del encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público.

**1.2. Autores del P.L.:** Senadoras Angélica Lozano Correa, Berenice Bedoya Pérez y Representantes Olga Lucía Velásquez Nieto, Carolina Giraldo Botero, Cristian Danilo Avendaño Fino, Agmeth José Escaf Tijerino y Fabian Diaz Plata.

## 2. Consideraciones sobre el articulado:

El articulado analizado, corresponde al texto propuesto para primer debate incluido en la Gaceta del Congreso de la República No. 1668 de 2023.

Art	Descripción	Observación
1	Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger de abusos a las personas que trabajan bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, la estructuración de la actualización de las plantas de personal de las entidades del Estado junto con la modernización de las mismas y la prevención del encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público.	Sin Observaciones.
2	Definición y aplicación en el ámbito público. El contrato de prestación de servicios regulado por la presente ley es una modalidad contractual en el sector público en la que una persona natural se obliga a prestar servicios personales sin subordinación en razón de especiales cualidades o conocimiento o técnico, científico, profesional o de apoyo a la gestión a una entidad contratante. Su duración debe estar limitada por el tiempo estrictamente necesario para ejecutar el objeto del contrato y en ningún caso para el cumplimiento de actividades o funciones permanentes de las entidades públicas. Parágrafo 1°. Las entidades contratantes deberán acreditar en virtud del principio de planeación la necesidad de celebrar el contrato de prestación de servicios y no podrán en caso de requerir una prórroga someter al contratista a una espera	El contrato de prestación de servicios ha sido definido previamente por el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, razón por la cual, se recomienda hacer la remisión a dicha normativa en tal sentido, máxime cuando el proyecto de ley no modifica, sustituye ni deroga lo establecido allí.

Art	Descripción	Observación
	<p>prolongada para suscribir la prórroga o hacer uso de sus servicios de manera gratuita so pena de sanciones disciplinarias. Parágrafo 2°. Ninguna de las disposiciones contenidas en la presente ley modifica la naturaleza y esencia del contrato de prestación de servicios en el sector público, ni le darán carácter de contrato laboral.</p>	
<p><b>3</b></p>	<p>Artículo 3°. Registro e identificación de contratistas de prestación de servicios del Estado. El Departamento Administrativo de la Función Pública es la autoridad responsable de coordinar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley. Para ello deberá establecer los mecanismos y realizar las gestiones necesarias para planear, diseñar, aplicar y actualizar un registro con la totalidad de los contratistas de prestación de servicios del Estado para poder caracterizarlos y obtener la información necesaria para dignificar su labor y evitar el encubrimiento de relaciones laborales. El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública, integrará una Comisión Multisectorial que definirá la forma y rutas para que los contratistas de prestación de servicios puedan tramitar sus quejas sobre abusos y que se les ordene a todas las entidades públicas a realizar una actualización de las plantas de personal con fundamento en estudios de cargas de trabajo, junto con las recomendaciones para ajustar la Ley 617 de 2000 en relación con los gastos de funcionamiento de las entidades en el personal. El concepto de la comisión multisectorial tiene carácter vinculante.</p>	<p>Sobre este asunto es necesario el pronunciamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública, porque se están asignando responsabilidades a esa entidad.</p> <p>Por lo anterior, se remite al DAFP mediante oficio radicado No. 08SE20240000000013284 del 5 de abril de 2024.</p>
<p><b>4</b></p>	<p>Artículo 4. Armonización de los sistemas de información. El Departamento Administrativo de la Función Pública y la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente -, fijará categorías comunes para el análisis de la información de los sistemas SECOP y SIGEP. Esto facilitará el seguimiento a la población contratada por prestación de servicios en el</p>	<p>Sobre este asunto es necesario el pronunciamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública porque se están asignando responsabilidades a esa entidad.</p> <p>Por lo anterior, se remite al DAFP y al Ministerio de Hacienda mediante oficio radicado No.</p>

Art	Descripción	Observación
	Estado y permitirá la consolidación de información detallada de la ejecución de los recursos invertidos en contratación pública. Todo lo anterior en atención al principio de divulgación proactiva de la información consagrado en la Ley 1712 de 2014	08SE20240000000013284 del 5 de abril de 2024.
5	Artículo 5°. Seguimiento, vigilancia y control. El Departamento Administrativo de la Función Pública coordinará mesas de trabajo con la participación de los entes de control, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, la academia y las organizaciones sociales de forma trimestral, a partir de la vigencia de la presente ley para generar espacios de seguimiento, vigilancia y control, con el objetivo de apoyar el proceso de construcciones de condiciones dignas para los contratistas de prestación de servicios	Sobre este asunto es necesario el pronunciamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, porque se están asignando responsabilidades a esas entidades.  Por lo anterior, se remite al DAFP mediante oficio radicado No. 08SE20240000000013284 del 5 de abril de 2024.
6	Artículo 6. Informe anual de transparencia. Las entidades públicas deberán expedir, en conjunto con las asociaciones sindicales existentes en cada entidad, mediante resolución interna y dentro de los primeros treinta (30) días de cada anualidad, un informe anual de transparencia en el cual se reporte con suficiencia las características del recurso humano. Este informe especificará, al menos, lo siguiente: el número de contratistas directos; el número de contratistas indirectos (es decir, quienes presten servicios mediante terceros); el número de empleados públicos; el número de trabajadores oficiales; y el género con que se identifiquen. Además, el informe reflejará por cada cargo o actividad: el perfil del personal vinculado; las funciones u obligaciones contractuales; los requisitos de formación académica y experiencia correspondientes; los montos de ingresos percibidos mensualmente por cada una de las vinculaciones especificadas en el inciso anterior, incluyendo el impacto prestacional mensualizado cuando sea el caso. Todos los informes anuales deberán ser depositados	Sin comentarios

Art	Descripción	Observación
	<p>en el Departamento Administrativo de la Función Pública, quien verificará su contenido y oportunidad en la expedición del mismo. Además, los informes deberán permanecer publicados en la página oficial de cada entidad inmediatamente después de su expedición, garantizando su fácil acceso y permanente disponibilidad de consulta.</p>	
7	<p>Artículo 7°. Procedimiento sobre quejas. Las personas contratadas bajo la modalidad de prestación de servicios podrán presentar quejas sobre irregularidades, abusos, el incumplimiento del contrato o la vulneración de los derechos reconocidos por esta ley por parte del contratante ocurridas dentro de la ejecución del contrato de prestación de servicios. Las quejas serán resueltas de manera expedita por las oficinas de control interno o la dependencia que haga sus veces en un término no mayor a 8 días hábiles. Cuando se encuentre fundada la queja la oficina de control interno ordenará realizar los correctivos y reparaciones no pecuniarias a las que haya lugar.</p>	<p>No se observa claridad en la exposición de motivos sobre la justificación de dar trámite en tiempos más expeditos a las quejas por estos asuntos frente a las demás solicitudes que deben atender las entidades.</p>
8	<p>Artículo 8. Cláusula penal obligatoria. Todo contrato de prestación de servicios que se encuentre dentro de los criterios de aplicación de la presente ley deberá incluir una cláusula penal en favor del contratista, de por lo menos un 10% del valor total del contrato, y será exigible cuando el contratante incumpla las disposiciones contractuales o vulnere los derechos reconocidos en la presente ley. En caso de que exista cláusula penal en favor del contratante, ésta no podrá ser superior a la cláusula en beneficio del contratista.</p>	<p>Las cláusulas penales suelen requerir la activación mediante procesos judiciales o administrativos para hacerse efectivas. Estos procesos pueden ser largos. Es probable que un contratista enfrente demoras significativas en la recepción de los montos estipulados en la cláusula penal, lo cual puede ser más engorroso y demorado que fortalecer directamente los mecanismos para el pago oportuno de honorarios. Si bien el artículo busca proteger al contratista, el hecho de que la cláusula penal en favor del contratante no pueda ser superior a la del contratista puede generar un desbalance en las relaciones contractuales. En determinadas circunstancias, el daño potencial para la entidad contratante podría superar el límite impuesto, dejando a la entidad sin una protección adecuada</p>

<b>Art</b>	<b>Descripción</b>	<b>Observación</b>
<b>9</b>	<p>Artículo 9°. Cálculo del monto de los honorarios para el sector público. Para calcular el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios de personas naturales, las entidades públicas deberán expedir por resolución una tabla en la cual se equiparen los montos de ingresos percibidos mensualmente por los servidores públicos de planta con respecto a los contratistas, teniendo en cuenta las funciones del contrato y los requisitos de formación académica y experiencia correspondientes, con el objetivo disminuir la brecha de diferenciación en la remuneración entre el contratista de prestación de servicios y el personal de planta.</p>	<p>La remuneración de un funcionario público y los honorarios de un contratista tienen fundamentos distintos. Mientras que la primera busca compensar la labor continua y estable realizada por el funcionario público, la segunda se establece para retribuir un servicio específico y generalmente temporal. Estas diferencias no pueden ser homogeneizadas simplemente equiparando montos. Los funcionarios públicos, además de su salario, generalmente cuentan con un conjunto de beneficios como prestaciones sociales, vacaciones remuneradas, y seguridad social, entre otros. Por otro lado, los contratistas no tienen garantizados muchos de estos beneficios. Equiparar únicamente montos sin tener en cuenta el paquete completo de compensaciones puede resultar en una falsa equivalencia. Los contratos de prestación de servicios, por su naturaleza, permiten una flexibilidad que los cargos de planta no tienen. Pueden ser específicos en términos de duración, alcance y objetivos. Esta flexibilidad es reflejada en la forma en que se establecen los honorarios. Una tabla que busque equiparar de manera generalizada estas remuneraciones podría limitar esta flexibilidad y no reflejar adecuadamente la naturaleza del trabajo o servicio prestado. Al establecer una tabla de equivalencia, podrían surgir disputas o interpretaciones diversas sobre cómo clasificar ciertas funciones o qué considerar en términos de formación académica y experiencia. Esto podría generar inseguridad jurídica y litigios entre contratistas y entidades públicas. Una equiparación generalizada podría generar un impacto significativo en el presupuesto de las entidades públicas,</p>



Art	Descripción	Observación
		<p>lo cual no se ve reflejada en la exposición de motivos. Si bien es fundamental buscar una justa remuneración para los contratistas y disminuir las desigualdades con los funcionarios de planta, la propuesta planteada en el artículo 9° no parece ser el mecanismo más adecuado para lograrlo. Sería conveniente replantear la propuesta tomando en cuenta la naturaleza y características específicas de cada tipo de vinculación laboral o contractual.</p>
<p><b>10</b></p>	<p>Artículo 10. Garantía de no terminación anticipada. Los contratantes no podrán dar por terminado de forma anticipada los contratos de prestación de servicios que se encuentran en situación de debilidad manifiesta por su estado de salud, por ser personas gestantes o en el periodo equivalente a la licencia de maternidad y/o paternidad, salvo que la finalización del vínculo tenga como causa el incumplimiento contractual.</p> <p>Las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión por medio de la contratación directa tendrán derecho al disfrute de la licencia de maternidad y paternidad, cubiertas por el Sistema General de Seguridad Social, en los mismos términos que los trabajadores dependientes, de conformidad con lo establecido en el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo o la norma que la modifique o sustituya.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> Esta garantía podrá consistir incluso en una ampliación o extensión de las fechas de terminación pactadas en los contratos.</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> Las entidades estatales contratantes no podrán hacer uso de la figura de suspensión del contrato para eludir el otorgamiento de la licencia.</p>	<p>Se considera una medida adecuada y proporcional para la protección de estas personas. Lo anterior sin perjuicio de las condiciones que puedan dar lugar a la terminación de los contratos de prestación de servicio determinadas en la ley o pactadas en los mismos contratos.</p>

Art	Descripción	Observación
	<p><b>Parágrafo 3:</b> El contratante no podrá impedir que el contratista haga efectivas las contingencias de los riesgos a la salud entre ellas el pago de incapacidades y licencias de maternidad o paternidad. El contratista deberá efectuar el cobro de la prestación económica ante las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPS) o Entidades Obligadas a Compensar (EOC) conforme a lo regulado en el Decreto número 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social o el que haga sus veces para la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.</p>	
<p><b>11</b></p>	<p>Artículo 11. Licencia en caso de aborto o parto prematuro no viable. Las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión por medio de contratación directa, que en el curso del embarazo sufran un aborto o parto prematuro no viable, tienen derecho a descanso remunerado, en los mismos términos que los trabajadores dependientes, de conformidad con lo establecido en el artículo 237 del Código Sustantivo del trabajo o la norma que lo modifique o sustituya. Parágrafo 1. Esta garantía podrá consistir incluso en una ampliación o extensión de las fechas de terminación pactadas en los contratos. Parágrafo 2. Las entidades estatales contratantes no podrán hacer uso de la figura de suspensión del contrato para eludir el otorgamiento de la licencia.</p>	<p>Sin observaciones</p>
<p><b>12</b></p>	<p>Artículo 12. Disfrute del descanso necesario. Los contratistas de prestación de servicios que sean personas naturales tendrán derecho a que dentro de su contrato de prestación de servicios se pacten 12 días hábiles de disfrute de descanso necesario por año de servicio, o proporcional al término pactado en el contrato de prestación de servicios. El descanso necesario está cubierto dentro del valor total del contrato de prestación de servicios, y no acarrea costos adicionales para el contratante, en</p>	<p>El reconocimiento de un tiempo para el disfrute del descanso, se considera una medida adecuada; sin embargo, se recomienda un análisis para lograr una equiparación entre el tiempo de descanso del recurso humano vinculado en una relación laboral con el estado y aquel vinculado por un contrato de prestación de servicios.</p>



Art	Descripción	Observación
	<p>tanto se trata del disfrute únicamente de días de descanso dentro del término de vigencia del contrato de prestación de servicios. El disfrute del descanso necesario debe señalarse por el contratante dentro de la vigencia del término del contrato de prestación de servicios suscrito, sin perjudicar el servicio prestado al contratante ni la efectividad del descanso del contratista. Parágrafo. Está prohibido compensar en dinero el tiempo de disfrute del descanso necesario.</p>	
<p><b>13</b></p>	<p>Artículo 13. Unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a seguridad social y parafiscales. El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo realizarán la unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos laborales y cajas de compensación familiar que deban realizar quienes estén vinculados mediante contrato de prestación de servicios en hipótesis como las siguientes: que el contratista perciba ingresos de forma simultánea por la concurrencia de varios contratos de prestación de servicios, o de ingresos derivados del contrato de prestación de servicios con actividades laborales dependientes, o de ingresos del contrato de prestación de servicios cuando el contratista se encuentre pensionado. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales regulará la forma en que la cotización se realizará con posterioridad al respectivo pago de honorarios, es decir, mes vencido, y no podrá generar perjuicios a los contratistas en materia tributaria o generar trámites adicionales.</p>	<p>El pago de aportes a la Seguridad Social hoy se encuentra de manera unificada y simplificada a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes. La razón por la cual las cotizaciones como dependiente e independiente se realizan de manera separada es porque si bien el cotizante es el mismo, el aportante obligado es diferente precisamente en aras de facilitar el correcto pago de aportes.</p>
<p><b>14</b></p>	<p>Artículo 14. Simplificación del proceso de cobro y pago de honorarios. Para el pago de honorarios de los contratos de prestación de servicios, las entidades deberán ajustar sus procesos internos incorporando los siguientes parámetros: 1. Las entidades contratantes no podrán exigir a los contratistas la radicación de documentos de cualquier índole, que deban ser emitidos por</p>	<p>Se entiende y comparte el propósito de la disposición, no obstante, debe tenerse en consideración como antecedente la existencia de la ley anti-trámites y la búsqueda de mecanismos para su eficiente aplicación.</p>

Art	Descripción	Observación
	la misma entidad contratante. 2. El pago de las cuentas de cobro deberá darse dentro de un plazo justo no superior a 30 días.	De igual modo, se recomienda hacer mención de la observancia que deberá hacerse del PAC.
15	<p>Artículo 15. Pago de aportes a seguridad social. El contratante debe calcular la cotización, realizar la retención del aporte con cargo a los honorarios y proceder a girar los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral a través de la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (Pila) de los contratistas, sin que esto constituya un indicio de existencia de relación laboral subordinada. El contratista tiene la obligación de afiliarse al sistema de seguridad social en salud, pensiones y riesgos laborales luego de la suscripción del contrato y antes de la ejecución. Además, el contratista debe informar al contratante, de manera expedita, las entidades a las que se deberán realizar los pagos. Si el contratista no cumple con estas obligaciones, no se podrá iniciar la ejecución del contrato. El contratista está obligado a verificar que la cotización se haya realizado por el Ingreso Base de Cotización (IBC) efectivamente causado y por el mes correspondiente y si encuentra inconsistencias o irregularidades, iniciará las acciones pertinentes ante las autoridades competentes para que se impongan las sanciones penales, fiscales y/o disciplinarias a que haya lugar. Concomitantemente, el contratista informará de dichas irregularidades a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP). Las consecuencias económicas y jurídicas que se deriven de la omisión, evasión o elusión estarán a cargo del contratante, salvo que se compruebe el incumplimiento al deber de información o de afiliación por parte del contratista. Parágrafo 1º. Cuando por inicio o terminación del contrato de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante resulte un periodo inferior a un mes, el pago de la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral se realizará por el número de días que</p>	Se considera conveniente, contribuye al control de la evasión y elusión al Sistema de Seguridad Social Integral.

Art	Descripción	Observación
	<p>corresponda. Parágrafo 2º. En los contratos de duración y/o valor total indeterminado no habrá lugar a la mensualización del contrato. En este caso, los aportes se calcularán con base en los valores que se causen durante cada periodo de cotización.</p>	
<p><b>16</b></p>	<p>Artículo 16. Reporte de novedades. El contratante que realice la retención y giro de los aportes deberá reportar a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (Pila) las novedades de inicio, suspensión y terminación del contrato</p>	<p>Resulta Conveniente porque es la PILA el instrumento idóneo para el reporte de dichas novedades conforme a la legislación vigente.</p>
<p><b>17</b></p>	<p>Artículo 17. Reporte de Información. Para los efectos de la retención prevista en los artículos anteriores, los contratistas por prestación de servicios personales tienen la obligación de informar al contratante, al momento de la suscripción del contrato y cuando quiera que se produzca alguna modificación que afecte el monto y el giro de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, la siguiente información: 1. Si ostenta la calidad de pensionado o tiene requisitos cumplidos para pensión o por disposiciones legales no está obligado a cotizar a pensiones. 2. Si cotiza por otros ingresos provenientes de vinculación laboral y/o reglamentaria, mesadas pensionales, independiente por cuenta propia u otros contratos, indicando el Ingreso Base de Cotización (IBC) en cada uno de ellos. 3. Si la totalidad de los ingresos mensuales son iguales o superiores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes producto de otros ingresos provenientes de vinculación laboral y/o reglamentaria, independiente por cuenta propia u otros contratos. 4. Si existe obligación de realizar la retención de aportes al Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), la entidad contratante efectuará el aporte al FSP sobre el Ingreso Base de Cotización (IBC) del respectivo contrato. 5 Si cotiza por el límite máximo de cotización de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes. 6. El porcentaje sobre el cual se deba aplicar la retención, si decide efectuar</p>	<p>Resulta conveniente el reporte de la información que le es requerida al contratista; sin embargo, dada que esta son obligaciones de éste, deben preverse los casos de incumplimiento y el régimen de sanción.</p>

Art	Descripción	Observación
	<p>aportes por un Ingreso Base de Cotización (IBC) superior al 40% del valor mensualizado del contrato. 7. La Administradora de Riesgos Laborales (ARL) y la clase de riesgo (I, II, III IV o V). 8. Si pertenece a un Régimen Especial o de Excepción en salud, y por tal razón el pago de la cotización a salud debe realizarse de manera directa a la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres). 9. Si desea efectuar voluntariamente aportes a una Caja de Compensación Familiar. 10. Si va a realizar aportes de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) adicional. 11. Si se efectuó traslado en alguna de las entidades administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral o de caja de compensación familiar.</p>	
18	<p>Artículo 18. Ajustes a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes. El Ministerio de Salud y Protección Social efectuará los ajustes que se requieran en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) para el cumplimiento de lo previsto en la presente ley</p>	Sin observaciones
19	<p>Artículo 19. Prórrogas. Las entidades contratantes no podrán, en caso de requerir una prórroga, someter al contratista a una espera prolongada para suscribir la misma o hacer uso de sus servicios de manera gratuita so pena de las sanciones disciplinarias.</p>	<p>El artículo propuesto desconoce las reglas mínimas de la contratación estatal, pues no es jurídicamente viable celebrar una prórroga a un contrato con posterioridad a la fecha de culminación, en el entendido que el mismo no estaría vigente, caso en el cual, deberá celebrarse un nuevo contrato</p>
20	<p>Artículo 20. Certificados de obligaciones. La entidad pública estará en la obligación de entregar un certificado de obligaciones al contratista a petición de este y en cualquier momento de la ejecución del objeto del contrato, en el cual se detallará como mínimo lo siguiente: 1. Objeto del contrato. 2. Duración del contrato. 3. Obligaciones del contratista. 4. Valor del contrato. Parágrafo 1º. Al finalizar el contrato y previa verificación del cumplimiento de este, la entidad deberá entregar un certificado de</p>	<p>La denominación del certificado de "obligaciones", no parece ser el más ajustado al contenido y alcance del mismo. Se recomienda una denominación que integre el contenido y su finalidad. Un ejemplo puede ser "Certificado Contractual" Certificado de Ejecución Contractual:</p> <p>Artículo 20. Certificado contractual. La entidad pública estará en la obligación de entregar un certificado contractual</p>

Art	Descripción	Observación
	obligaciones a más tardar en treinta (30) días calendario a partir de la terminación del contrato. Parágrafo 2. El término para la entrega del certificado no podrá superar los tres (3) días hábiles contados a partir de la solicitud realizada por parte del contratista.	al contratista a petición de este y en cualquier momento de la ejecución del objeto del contrato, en el cual se detallará como mínimo lo siguiente: 1. Objeto del contrato. 2. Duración del contrato. 3. Obligaciones del contratista. 4. Valor del contrato. Parágrafo 1º. Al finalizar el contrato y previa verificación del cumplimiento de este, la entidad deberá entregar un certificado de obligaciones a más tardar en treinta (30) días calendario a partir de la terminación del contrato.
	Artículo 21. Inclusión de contratistas en actividades de bienestar y capacitación. Las entidades del Estado deberán articular a las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión a las actividades de bienestar institucional programadas para los funcionarios de planta de la respectiva entidad. Las entidades del Estado deberán incluir a las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios, de las que trata el artículo 2 de la presente ley, dentro de los planes de capacitaciones según lo dispuesto en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SGSST), en lo aplicable a los contratistas. Estos beneficios no conllevan relación laboral ni modificación de la naturaleza del contrato de prestación de servicios por medio de contratación directa.	Resulta conveniente este tipo de integración a las actividades y extensión de beneficios. Debe preverse la cobertura de riesgos dentro de una política integral de seguros de la entidad contratante.
22	Artículo 22. Derechos de los contratistas en materia de transporte y alimentación. Los contratistas tendrán derecho a gozar de los beneficios que el contratante tenga establecidos para sus servidores públicos en el lugar de trabajo en materia de transporte y alimentación, sin que esto constituya un indicio de existencia de relación laboral subordinada.	Sin observaciones.
23	Artículo 23. Afiliación a las cajas de compensación familiar a cargo de la entidad. Las entidades estatales deberán vincular a su cargo a las cajas de compensación	Surge la inquietud sobre si la cotización se realizaría bajo las condiciones actuales de vinculación de un trabajador dependiente o las de un

Art	Descripción	Observación
	familiar a las personas naturales con las cuales celebren contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Este beneficio no conlleva relación laboral ni modificación de la naturaleza del contrato de prestación de servicios por medio de contratación directa	trabajador independiente o si se trata de un régimen de cotización nuevo, qué características, beneficios y derechos tendrían los afiliados y sus familias.
24	Artículo 24. Derecho de asociación sindical y descuento de cuota sindical. Las personas naturales que contraten o subcontraten con el Estado gozan de los derechos de asociación sindical y negociación colectiva. El contratante está autorizado, previo consentimiento escrito por parte del contratista, a retener de los honorarios la suma correspondiente por concepto de cuota sindical y girarla a las organizaciones sindicales correspondientes. Esto no constituirá un indicio de existencia de relación laboral subordinada. Cuando se llegue a acuerdos de mejora de condiciones contractuales de los contratistas de prestación de servicios, por medio de la negociación colectiva, se incorporarán a los contratos de prestación de servicios vigentes por medio de otrosí.	<p>Es esencial ponderar cuidadosamente los efectos prácticos y administrativos que podría generar, conviene delimitar adecuadamente los temas sobre los cuales se puede negociar y los procedimientos para hacerlo.</p> <p>Es importante identificar que el derecho de asociación sindical tiene origen en la necesidad de brindar a los trabajadores herramientas para la protección de sus derechos ante la relación jerárquica que existe entre los trabajadores y empleadores, en la que los segundos gozan de una posición dominante.</p> <p>Es así como, uno de los elementos que hacen que exista esa diferencia jerárquica que genera la necesidad de la asociación sindical como un mecanismo para la protección de los derechos de los trabajadores es la subordinación que existe en las relaciones de naturaleza laboral.</p> <p>Por lo anterior, al extender los derechos de asociación sindical a los contratistas del estado, se podría estar entregando un reconocimiento <i>per se</i>, de relación laboral, aun sin la certeza de la existencia de los tres elementos propios del contrato realidad.</p> <p>El contrato laboral y el contrato de prestación de servicios persiguen fines diferentes, si bien mediante el presente proyecto se pretende proteger a los contratistas, para que su vinculación corresponda realmente a la</p>



Art	Descripción	Observación
		<p>naturaleza de las funciones que se ejercen, no se puede desconocer que el contrato de prestación de servicios, cuando realmente se requiere y utilizado correctamente, es completamente legal y por ende carece de las condiciones necesarias para ejercer las prerrogativas propias del derecho de asociación sindical.</p>
<p><b>25</b></p>	<p>Artículo 25. Incentivo a la cultura del ahorro y prima anual de ahorro. En un plazo no mayor a un año desde la entrada en vigencia de la presente ley el Fondo Nacional de Ahorro creará una línea especial de créditos y ahorro programado para educación y vivienda centrada en las personas que se encuentren vinculadas por prestación de servicios. Cuando un contratista de prestación de servicios con dedicación exclusiva haya cumplido un año (1) de servicios continuos o discontinuos a una misma entidad, tendrá derecho a que se le consigne en el Fondo Nacional del Ahorro una prima de ahorro equivalente al 25% del valor de los honorarios devengados por un mes en el promedio de los últimos seis (6) meses.</p>	<p>Se considera que amerita una revisión puesto que no se señala cual será la fuente de recursos para esa consignación. La denominación "Incentivo a la Cultura del Ahorro y Prima Anual de Ahorro" no permite determinar si se está hablando un ahorro voluntario para generar una cultura de ahorro y un incentivo al mismo con oportunidades de acceder a servicios de crédito o una prima de ahorro a cargo del contratante, con el mismo fin de acceso a servicios. Ahora bien, los efectos presupuestales deben ser valorados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>
<p><b>26</b></p>	<p>Artículo 26. Indicios de existencia de una relación laboral subordinada en el contrato de prestación de servicios. Son indicios de existencia de una relación laboral subordinada, entre otros, los siguientes: 1. Que el contratante exija, de manera unilateral, la ejecución del contrato bajo circunstancias específicas de modo, tiempo y lugar. 2. Que el contratante exija obligaciones de medio. 3. Que el contratante exija el cumplimiento de horarios o de jornadas laborales. 4. Que el contratante exija el cumplimiento de los reglamentos internos de trabajo. 5. Que el contratante monitoree constantemente las actividades del contratista. 6. Que el contratante implemente o ejerza acciones disciplinarias y sancionatorias. La anterior lista no es taxativa ni es constitutiva de tarifa legal. Los</p>	<p>Sin comentarios.</p>

Art	Descripción	Observación
	<p>jueces valorarán estos indicios y todos los demás medios de convicción que hayan sido oportuna y regularmente aportados al proceso en aplicación de los principios de libertad probatoria y de apreciación de la prueba bajo las reglas de la sana crítica. Parágrafo 1. Las entidades públicas se abstendrán de interferir en la autonomía técnica, administrativa y financiera del contratista. Parágrafo 2. En los casos en los cuales la entidad contratante exija que la prestación del servicio se efectúe de manera presencial en las instalaciones de la entidad, esta deberá proveer los elementos de trabajo personal requeridos para la prestación del servicio sin que esto constituya un indicio de existencia de relación laboral subordinada.</p>	
27	<p>Artículo 27. Límites a la contratación por prestación de servicios. Todas las entidades del Estado deberán definir por medio de acto administrativo motivado topes máximos para la contratación por prestación de servicios, la cual debe guardar coherencia con su nómina de trabajadores so pena de sanciones administrativas, penales y disciplinarias por uso indebido de los recursos públicos</p>	<p>Sobre este asunto quien debe pronunciarse es el Departamento Administrativo de la Función Pública, por es quien está liderando el plan de formalización del sector público.</p> <p>Por lo anterior, se remite al DAFP mediante oficio radicado No. 08SE20240000000013284 del 5 de abril de 2024.</p>
28	<p>Artículo 28. Actualización de Plantas Personal. Todas las entidades del sector público, deberán mantener actualizadas las plantas globales de empleo necesarias para el cumplimiento eficiente de las funciones a su cargo, con el objetivo de reducir las vinculaciones mediante contrato de prestación de servicios, en tanto los mismos tienen un carácter excepcional, para lo cual tendrán en cuenta las medidas de racionalización del gasto. Las entidades de que trata el artículo 2, numeral 1, de la Ley 80 de 1993 deberán iniciar el procedimiento de actualización y optimización de plantas de personal mínimo una vez cada dos (2) años, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1800 de 2019, la Ley 909 de 2004 y en el Decreto 1083 de 2015, para lo cual será determinante el informe referido en el</p>	<p>Sobre este asunto quien debe pronunciarse es el Departamento Administrativo de la Función Pública porque es el encargado del diseño, dirección e implementación del Sistema General de Información Administrativa.</p> <p>Se hace referencia "Actualización de Plantas Personal"; sin embargo, en el desarrollo del artículo se cambia la denominación por plantas globales de empleo", lo que genera incongruencias técnicas en la disposición.</p> <p>Por lo anterior, se remite al DAFP mediante oficio radicado No. 08SE20240000000013284 del 5 de abril de 2024.</p>

Art	Descripción	Observación
	artículo sexto de esta ley, así como la racionalización del gasto según lo establecido en la Ley 617 de 2000.	
29	Artículo 29. Mesa por el empleo público la actualización, ampliación de plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizar el empleo digno. Otórguesele rango legal a la Mesa por el empleo público la actualización, ampliación de plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizar el empleo digno creada mediante el Decreto número 1800 de 2019.	La denominación del espacio como "Mesa por el empleo público la actualización, ampliación de plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizar el empleo digno" genera incongruencias técnicas y algunos errores ortográficos y gramaticales. Respetuosamente se sugiere: "Mesa por el empleo público, la actualización, ampliación de plantas de personal, la reducción de los contratos de prestación de servicios y la garantía del empleo digno y decente"
30	Artículo 30. Actualización de las plantas globales de empleo. En el marco de la actualización de las plantas globales del empleo del Estado las entidades del nivel municipal, distrital o de orden nacional podrán optar por realizar: 1. Acuerdos de formalización laboral. 2. Creación de plantas temporales de personal. Los Acuerdos de formalización laboral y la creación de plantas temporales corresponden a una medida transitoria a la cual se le dará solución definitiva, una vez se emitan los informes Institucionales sobre la situación de los vinculados por contrato de prestación de servicios del sector público.	Sobre este asunto quien debe pronunciarse es el Departamento Administrativo de la Función Pública.  Se reiteran las observaciones sobre la expresión "plantas globales del empleo", dado que en el texto de este proyecto también se hace relación a "plantas de personal" siendo este el término técnico de preferencia Por lo anterior, se remite al DAFP mediante oficio radicado No. 08SE20240000000013284 del 5 de abril de 2024.
31	Artículo 31. Acuerdos de formalización laboral. Las entidades u organismos del sector público donde se determine la existencia de faltantes en las plantas de personal podrán acudir a los acuerdos de Formalización Laboral, suscritos entre uno o varios empleadores y una Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo, previo visto bueno del Despacho del viceministro de Relaciones Laborales e Inspección. En los cuales se deberán consagrar los compromisos de mejora en formalización, mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia, en concordancia con la viabilidad presupuestal.	Conveniente  Este gobierno promueve los Acuerdos de Formalización en la relación laboral, prueba de esto es la propuesta de Reforma Laboral presentada ante el Congreso de la Republica.  Los acuerdos de formalización de cada entidad del Estado deben realizarse en beneficio de los trabajadores y esta busca prioriza la formalización de la relación trabajadora y genera paz laboral y beneficios sociales como los

Art	Descripción	Observación
	<p>Parágrafo. Una vez establecidos dichos acuerdos deben ser cumplidos dentro de los seis (6) meses siguientes so pena de Texto original Texto propuesto para Primer Debate que se inicien de oficio los procesos disciplinarios pertinentes en contra de los funcionarios encargados.</p>	<p>busca este gobierno en la Reforma Laboral.</p>
<p><b>32</b></p>	<p>Artículo 32. Creación de plantas temporales de personal. Se crearán plantas temporales de personal para las entidades que no cuenten con el talento humano suficiente para atender el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 2.2.1.1.1 del Decreto 1083 de 2015 previo estudio técnico y acorde con lo dispuesto en el artículo 2.2.12.1 y 2.2.12.2 del Decreto 1083 de 2015.</p>	<p>Sobre este asunto quien debe pronunciarse es el Departamento Administrativo de la Función Pública</p> <p>Por lo anterior, se remite al DAFP mediante oficio radicado No. 08SE20240000000013284 del 5 de abril de 2024.</p>
<p><b>33</b></p>	<p>Artículo 33. Actualización del manual de contratación. Las entidades públicas tendrán un término no superior a nueve (9) meses contados a partir de la expedición de la presente ley para modificar su manual de contratación, a fin de adaptarlo a las disposiciones consagradas en esta ley</p>	<p>Sobre este asunto quien debe pronunciarse es la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra.</p> <p>Por lo anterior, se remite al DAFP mediante oficio radicado No. 08SE20240000000013284 del 5 de abril de 2024.</p>
<p><b>34</b></p>	<p>Artículo 34°. Responsabilidad solidaria entre contratantes y terceros. En el caso en que una entidad del Estado contrate a un tercero y este a su vez contrate a personas naturales para el cumplimiento del objeto contractual mediante un genuino contrato de prestación de servicios, serán solidariamente responsables el tercero y la entidad estatal por el incumplimiento de las obligaciones contractuales que se deriven a favor de la persona natural contratista. También responderán solidariamente todas aquellas personas naturales o jurídicas que hagan parte de la cadena de contratación.</p>	<p>A pesar de que este artículo parece buscar la protección de los contratistas, presenta varios inconvenientes significativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Al establecer la responsabilidad solidaria de la entidad estatal con el tercero contratado, es probable que las personas naturales, al enfrentar incumplimientos, prefieran demandar al Estado en lugar de a sus contratantes directos. Esto se debe a la percepción de que el Estado cuenta con mayores recursos y capacidades para responder; así como, la posibilidad de que un fallo</li> </ul>

<b>Art</b>	<b>Descripción</b>	<b>Observación</b>
		<p>en contra del Estado sea más factible o contundente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La frase "todas aquellas personas naturales o jurídicas que hagan parte de la cadena de contratación" es excesivamente amplia. Esto podría involucrar a actores que, en la práctica, no tienen capacidad decisiva sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales, generando incertidumbre y posibles injusticias.</li> <li>- Establecer la responsabilidad en una cadena de contratación puede ser complejo y llevar a procesos judiciales extensos. En muchos casos, la persona natural contratista, a quien se busca proteger, podría no obtener una solución oportuna.</li> </ul> <p>En vista de lo anterior, se sugiere reconsiderar el alcance y las implicaciones de este artículo. Sería más efectivo enfocar esfuerzos en fortalecer los mecanismos de supervisión y control sobre los terceros contratados por el Estado; así como, en promover prácticas de contratación transparentes y justas, en lugar de extender una responsabilidad solidaria tan amplia y ambigua.</p>
<b>35</b>	<p>Artículo 35. Responsabilidad solidaria en caso de encubrimiento de relaciones laborales. El tercero o los terceros, con independencia de si son personas naturales o jurídicas que hagan parte de la cadena de contratación, serán solidariamente responsables por la condena que soporte el Estado como verdadero empleador sobre todas las obligaciones laborales y de seguridad social de carácter pecuniario que se deriven de dicha condena.</p>	Sin comentarios
<b>36</b>	<p>Artículo 36. Prescripción. Las acciones correspondientes a los derechos regulados en esta ley prescriben en diez (10) años, contados desde que la respectiva obligación</p>	<p>Conviene revisar esta disposición a la luz de los principios de igualdad y seguridad jurídica. ¿Qué justifica un tratamiento tan diferenciado frente a</p>

<b>Art</b>	<b>Descripción</b>	<b>Observación</b>
	se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales, en cuyo caso se tendrá la más beneficiosa al prestador del servicio. Prescribirán en igual término los derechos laborales de los empleados públicos o trabajadores oficiales que se deriven de la declaratoria de existencia de una relación laboral subordinada. El simple reclamo escrito del contratista, recibido por el contratante, sobre un derecho debidamente determinado, interrumpirá la prescripción, pero sólo por un lapso igual.	los trabajadores independientes en el sector privado? Por el contrario, muy seguramente, en términos de vulnerabilidad, trato discriminatorio y facilidad de acceso a la administración de justicia, el contratista independiente en el sector privado suele estar en una posición más apremiante que el contratista del sector público.
<b>37</b>	Artículo 37. Multas por parte del Ministerio del Trabajo. Mensualmente los despachos judiciales deben compulsar copias al Ministerio del Trabajo de los expedientes con sentencias condenatorias en firme para que se inicie la investigación en contra de las entidades públicas y privadas que fueron declaradas responsables en virtud del principio de primacía de la realidad por encubrimiento de relaciones laborales. El Ministerio del Trabajo impondrá las sanciones correspondientes en virtud de lo establecido en el artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo.	Sin comentarios
<b>38</b>	Artículo 38. Vigencia. La presente ley entrará a regir seis (6) meses después de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Sin comentarios

### 3. Conveniencia:

Se considera que en términos generales el proyecto de ley es CONVENIENTE, pero requiere, por un lado, de la revisión por parte de las diferentes entidades involucradas en su acatamiento y, por otro lado, de ajustes conforme a lo señalado en los comentarios a cada uno de los artículos.

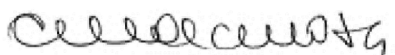
### 4. Conclusión general:

Teniendo en cuenta que de la totalidad de artículos que componen el proyecto de Ley se considera que en doce (12) de ellos no le compete pronunciarse al Ministerio del Trabajo, por no ser una materia propia de sus funciones, seis (6) son convenientes siempre y cuando se ajusten a partir de los comentarios señalados y tres (3) son inconvenientes, y que el resto son pertinentes y sin



observaciones, se considera que en términos generales el proyecto de ley es CONVENIENTE, siempre y cuando se revisen lo pertinente con las diferentes entidades involucradas en su acatamiento y se realicen ajustes conforme a lo señalado en los comentarios a cada uno de los artículos.

Atentamente;



**SORAYA PINO CANOSA**  
**Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)**

Anexo: Traslado al Departamento Administrativo de la Función Pública.

**Elaboró:**

Juan Montenegro  
Contratista  
SFPE

**Revisó:**

Catalina Sánchez Bohórquez (1)  
Mario Rodríguez (2)  
Subdirectora (1) Asesor (2)  
SFPE (1) DGPESE (2)  
Diego Acosta. Asesor VRL  
Lina M Arenas. Asesora VEP.

**Aprobó:**

Iván Daniel Jaramillo. Viceministro de Empleo y Pensiones.  
Claudia Mónica Naranjo L.  
Directora Técnica  
DGPESE