



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1468

Bogotá, D. C., viernes, 18 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 38 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2022 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.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se establecen beneficios para las personas naturales contratadas mediante la modalidad de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión por parte de las entidades del Estado.

Y 178 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se dignifican las condiciones de los contratos de prestación de servicios en persona natural y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 17 de noviembre de 2022

Honorable Representante

HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ

Vicepresidente

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 113 de 2022 Cámara, acumulado con los Proyectos de ley números 166 y 178 de 2022 Cámara.

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la

República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir **Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 113 de 2022 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, acumulado con el Proyecto de ley número 66 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establecen beneficios para las personas naturales contratadas mediante la modalidad de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión por parte de las entidades del Estado, y 178 de 2022 Cámara, por medio del cual se dignifican las condiciones de los contratos de prestación de servicios en persona natural y se dictan otras disposiciones, con base en las siguientes consideraciones:**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONTENIDO

1. Antecedentes del proyecto
2. Trámite de la iniciativa
3. Objeto del proyecto
4. Justificación del proyecto
5. Conflicto de intereses
6. Proposición
7. Pliego de modificaciones
8. Texto propuesto para primer debate
9. Referencias

1. Antecedentes del proyecto

El proyecto de ley por medio del cual se busca la dignificación de los contratistas de prestación de servicios ha sido presentado en varias legislaturas sin que a la fecha se haya dado el debate necesario requerido, con miras a reconocer y propender por solucionar un problema innegable que se encuentra representado en el abuso frente a la modalidad de contratación por prestación de

servicios y el incremento de manera considerable en la precarización de las condiciones para desarrollar sus labores, específicamente la de los contratistas del sector público. Una primera iniciativa fue radicada el día 14 de agosto de 2017 bajo el número 090 de 2017, la cual se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 695 de 2017 y fue aprobada en primer debate el 11 de abril de 2018; luego empezó la espera para que se surtiera el segundo debate sin que se lograra dar curso al resto de debates necesarios para completar el trámite legislativo.

Se radicó nuevamente el 20 de julio de 2020, en esta oportunidad con la coautoría del Representante Mauricio Toro y se publicó ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 154 de 2020 Cámara en junio 09 de 2021, sin embargo, fue archivado el 16 junio de 2021, sin mayor deliberación y en la última votación del título y la pregunta del querer que continúe su trámite. Finalmente se radicó el Proyecto de ley número 423 de 2021 con la coautoría del Representante Mauricio Toro, y en esta oportunidad no logró completar ni siquiera el primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara.

En el marco de estos antecedentes, se retomó esta iniciativa legislativa y se radicó el presente proyecto de ley, con el propósito de dar el debate correspondiente a esta importante iniciativa que tiene como propósito dignificar las condiciones de los contratistas de prestación de servicios; y traemos a colación la exposición de motivos y articulado previamente radicados, que fueron producto de consensos a la luz de los debates dados en cada una de las radicaciones previas.

2. Trámite de la iniciativa

El Proyecto de ley número 113 de 2022 (Cámara) fue radicado el día 2 de agosto de 2022 por los honorables Congresistas mencionados a continuación: Honorable Senadora Angélica Lisbeth Lozano Correa, honorable Senador David Andrés Luna Sánchez, honorable Senadora Ana Paola Agudelo García, honorable Senador Iván Leonidas Name Vásquez, honorable Senador Edwing Fabián Díaz Plata, honorable Representante Olga Lucía Velásquez Nieto, honorable Representante Agmeth José Escaf Tijerino, honorable Representante Juan Carlos García Gómez, honorable Representante María Fernanda Carrascal Rojas, honorable Representante Elkin Rodolfo Ospina Ospina, honorable Representante Carolina Giraldo Botero, honorable Representante Cristian Danilo Avendaño Fino, honorable Representante Juan Diego Muñoz Cabrera, honorable Representante Daniel Carvalho Mejía, honorable Representante Duvalier Sánchez Arango, honorable Representante Santiago Osorio Marín, honorable Representante Jaime Raúl Salamanca Torres, honorable Representante Alejandro García Ríos, honorable Representante Juan Sebastián Gómez Gonzáles, honorable Representante Catherine Juvinao Clavijo.

El día 29 de septiembre, por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, se designó como coordinador ponente y único ponente para primer debate del Proyecto de ley número 113 de 2022 al honorable Representante Agmeth José Escaf Tijerino.

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, mediante Resolución número 003 del 25 de octubre de 2022, se acumularon los Proyectos de ley número 113 de 2022 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*, el Proyecto de ley número 166

de 2022 (Cámara), *por medio de la cual se establecen beneficios para las personas naturales contratadas mediante la modalidad de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión por parte de las entidades del Estado* y el Proyecto de ley número 178 de 2022 (Cámara), *por medio del cual se dignifican las condiciones de los contratos de prestación de servicios en persona natural y se dictan otras disposiciones*.

En la Resolución número 003 de 2022 de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, del 25 de octubre de 2022, se considera que los artículos mencionados en el inciso anterior cuentan con un objeto equivalente y se orientan a “establecer beneficios y proteger a las personas naturales contratadas mediante modalidad de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión por parte de las entidades del Estado” (Resolución número 003 de 2022, Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes).

El artículo 154 de la Ley 5ª de 1992 establece que “el ponente deberá informar sobre la totalidad de las propuestas que le han sido entregadas, además de las razones para acumularlas o para proponer el rechazo de algunas de ellas”. El articulado propuesto para primer debate, que está consignado en la última sección de esta exposición de motivos, recoge la intención general de los Proyectos de ley números 166 de 2022 (Cámara) y 178 de 2022 (Cámara).

En particular, los artículos 1º, 2º, 3º, 5º, 9º, 10, 11 y 13 del Proyecto de ley número 178 de 2022 (Cámara) están incluidos en las disposiciones generales del texto propuesto para primer debate o en los artículos del capítulo asociado a las garantías de los contratistas. Adicionalmente, los artículos 4º, 6º, 8º y 12 fortalecieron el articulado propuesto en términos de adicionar garantías a los contratistas de prestación de servicios como el procedimiento de pago de honorarios, la certificación de obligaciones, las capacitaciones y la actualización del manual de contratación de las entidades estatales. Por el contrario, se determinó que el artículo 7º se debía incluir parcialmente debido a un impacto fiscal no estimado en parte de las consideraciones incluidas en el mismo.

En cuanto al Proyecto de ley número 166 de 2022 (Cámara), los artículos 1º, 2º y 12 del proyecto de ley están incluidos en las disposiciones generales del texto propuesto para primer debate. Adicionalmente, los artículos 4º, 5º, 8º y 11 fortalecieron el articulado propuesto en términos de adicionar garantías a los contratistas de prestación de servicios como la licencia de maternidad y paternidad, licencia en caso de aborto, las actividades de bienestar de las entidades y la afiliación a cajas de compensación familiar. En contraposición, los artículos 3º, 6º, 7º, 9º y 10 fueron acogidos parcialmente debido a impactos fiscales indeterminados como la no obligatoriedad del registro como responsable de IVA a los contratistas, el descanso remunerado con una proporcionalidad superior a la de un empleado con contrato laboral y la prestación del servicio en modalidad remota.

Finalmente, el día 26 de octubre, por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, se designó al honorable Representante Agmeth José Escaf Tijerino como ponente único para primer debate del Proyecto de ley número 113 de 2022 (Cámara) acumulado con los Proyectos de ley números 166 y 178 de 2022 (Cámara).

3. Objeto del proyecto

La presente ley tiene por objeto proteger de abusos a los contratistas 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.

4. Justificación del proyecto

Disposiciones generales

En Colombia la contratación por prestación de servicios ha sido utilizada como una manera de enmascarar relaciones laborales tanto en el sector público como en el sector privado, puesto que permite eludir las garantías laborales de los trabajadores, al igual que las obligaciones de los empleadores. Una de las razones principales por la cual se ha perpetuado esta situación es que, con excepción de las consideraciones de las altas cortes en la materia, Colombia carece de regulación específica sobre el contrato de prestación de servicios que permita prevenir dichos encubrimientos.

Al respecto, es clave tener en cuenta las recomendaciones de la OIT que hacen énfasis en “las dificultades que supone determinar la existencia de una relación de trabajo cuando no resultan claros los derechos y obligaciones respectivos de las partes interesadas, cuando se ha intentado encubrir la relación de trabajo, o cuando hay insuficiencias o limitaciones en la legislación, en su interpretación o en su aplicación”¹.

Siendo este el caso en Colombia, este tipo de contratos se ha convertido en la manera de evadir el esquema de protección social de los trabajadores, atentando contra la dignidad humana al dejarlos sin las garantías mínimas que van de la mano de ejercer una labor bajo un contrato laboral. “En efecto, el contrato realidad es aquel que, pese a sus contenidos y apariencia, constituye una verdadera relación de trabajo dependiente, de modo que más allá de los documentos o las palabras que se usan los contratantes para definir este tipo de relación que contraten, lo relevante es el contenido material de esta”².

“Las decisiones sobre el congelamiento de los gastos de funcionamiento (Ley 617 de 2000), la Ley 550 a la que se acogieron algunos municipios y los cambios realizados a la normativa que rige la contratación por prestación de servicios, como la Ley 1150 de 2007, han generado un aumento de la población contratada por esta modalidad (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2018), lo que pudo afectar la eficiencia del gasto público y propiciar espacios para el clientelismo, el patronazgo político y la efectividad de las organizaciones públicas”³.

En la práctica, en la mayoría de casos, no existe diferencia entre las actividades realizadas por los trabajadores o servidores públicos frente a los contratistas de prestación de servicios. Sin embargo, existe una particularidad derivada del régimen legal que los ampara. Esto implica que es necesario que el Estado actualice sus plantas de personal, de modo que todo aquel que cumpla con funciones propias de un contrato laboral sea contratado bajo dicha modalidad. Pero también implica que mientras esa transición ocurre, es necesario ampliar las garantías otorgadas a los contratistas, de modo que ejerzan su labor en una situación más digna.

La jurisprudencia viene indicando que el elemento diferenciador entre el contrato de trabajo y el de prestación de servicios es la subordinación, razón por la cual es necesario determinar las condiciones de autonomía propias del contratista de prestación de servicios, con el objetivo de prevenir que se disfrace un contrato laboral bajo la modalidad de prestación de servicios. Es imperativo, por un lado, dar aplicación al principio de primacía de la realidad, y por el otro generar unas condiciones mínimas para los contratistas que pese a no encontrarse subordinados si desarrollan una labor que merece un trato digno.

En ese sentido, vale la pena señalar que el presente régimen no pretende equiparar, mutar o eliminar la modalidad de contrato de prestación de servicios frente a la modalidad de contrato laboral, pero si tiene por objetivo crear un marco normativo que impida que se presenten abusos por parte de los contratantes que usan esta modalidad. Además de delimitar las condiciones que deben generarse dentro del contrato para que la autonomía del contratista tenga asiento dentro de la normativa.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, tanto para empleados públicos como para trabajadores oficiales, señala que la “jurisprudencia de las altas Cortes ha establecido una serie de elementos que configuran el contrato de prestación de servicios, a saber:

- Excepcionalidad, pues solo se pueden celebrar con el fin de atender actividades que no puedan desarrollarse con el personal de planta o requieran conocimientos especializados⁴.
- Temporalidad, ya que su duración dependerá del tiempo estricto que conlleve la ejecución de la actividad contratada⁵.
- Autonomía, pues el contratista ejerce de forma discrecional las obligaciones adquiridas, y en razón de su especialidad, desde el punto de vista técnico y científico, se presume que conoce la mejor manera de cumplir la labor⁶.

⁴ Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 3 de junio de 2010. Expediente 25000-23-25-000-2002-04144 01. M. P. Bertha Lucía Ramírez de Páez; Sentencia del 4 de noviembre de 2010. Expediente 15001-23-31-000-2006-01415-01. M. P. Víctor Hernando Alvarado Ardila; Sentencia del 17 de abril de 2013. Expediente 25000-23-25-000-2008-00776-01. M. P. Alfonso Vargas Rincón; sentencia del 1° de marzo de 2012. Expediente 25000-23-25-000-2008-00344-01. M. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵ Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 1° de marzo de 2012. Expediente 25000-23-25-000-2008-00344-01. M. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁶ Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 19 de julio de 2007. Expediente 44001-23-31-000-2001-00134-01. M. P. Bertha Lucía Ramírez

¹ OIT R198 - Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198).

² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 17 de julio de 2019. Radicado 73707. M. P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo.

³ Becerra Óscar, González María Alejandra y Sanabria Pulido Pablo. Nota Política número 35. ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo. Universidad de los Andes. Noviembre de 2019. ISSN 2027-7199.

- Remuneración, la cual se efectúa a través de honorarios.⁷”

de Páez; Sentencia del 28 de enero de 2010. Expediente 25000-23-25-000-2001-03195-01. M. P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia del 3 de junio de 2010. Expediente 25000-23-25-000-2002-04144-01. M. P. Bertha Lucia Ramírez de Páez; Sentencia del 22 de julio de 2010. Expediente 05001-23-31-000-1998-03894-01. M. P. Ibídem; y Sentencia del 29 de abril de 2010. Expediente 05001-23-31-000-2000-04729-01. M. P. Ibídem.

⁷ Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 24 de mayo de 2012. Expediente 76001-23-25-000-1999- 00272-01(21181). M. P. Hernán Andrade Rincón; Igualmente en la Corte Consti-

De manera que si quien requiere el servicio no está dispuesto a afrontar el pago de prestaciones sociales, debe estar dispuesto a garantizar que el contratista tenga autonomía; de lo contrario se vería abocado a asumir las consecuencias de la declaratoria de contrato realidad.

Esta es una realidad a la que se ven enfrentados los contratistas constantemente. De acuerdo con el derecho de petición respondido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, del 6 de octubre de 2021, con corte del 31 de agosto del 2021, las 10 entidades del Estado con más procesos de declaratoria de contrato realidad, ya sea activos o terminados suman 13.665 procesos. Esto refiriendo únicamente a las personas que teniendo una pretensión, decidieron empezar un proceso judicial.

tucional. Sentencia T-1143 de 2003. M. P. Eduardo Montealegre.

tabla 1

TOTAL PROCESOS - RANKING SEGÚN NÚMERO DE PROCESOS

#	Entidad	Nº Procesos	Suma Pretensión indexada (millones)	Porcentaje Número procesos	Porcentaje Pretensiones
1	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - NIVEL CENTRAL	2.623	\$263.974	15%	13%
2	PATRIMONIO AUTONOMO DE REMANENTES DEL ISS EN LIQUIDACION	1.980	\$220.079	12%	11%
3	PAR CAPRECOM LIQUIDADO	1.815	\$235.863	11%	12%
4	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE	1.516	\$247.806	9%	12%
5	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES	1.262	\$107.241	7%	5%
6	MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL	1.134	\$155.794	7%	8%
7	INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACION	942	\$109.138	6%	5%
8	DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL	784	\$80.168	5%	4%
9	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION	777	\$120.716	5%	6%
10	CAJA DE PREVISION SOCIAL DE COMUNICACIONES - CAPRECOM	762	\$135.502	4%	7%

Fuente: Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI
Fecha de corte: 31 de agosto de 2021

Desde otra perspectiva, y como preocupación principal por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, esto también tiene una afectación importante al patrimonio público puesto que las pretensiones de tantas personas llegan a sumas considerables de dinero por las cuales el Estado es responsable. Haciendo el análisis basado en las 10 entidades con la mayor suma de pretensiones en su contra, tanto en procesos activos como terminados, el Estado, con corte al 31 de agosto de 2021 podría ser responsable de un billón cuatrocientos cuarenta mil cuatrocientos dieciocho millones (1.440.418.000.000) de pesos por declaratoria de contrato realidad.

Cabe mencionar que, de acuerdo a la respuesta al mismo derecho de petición, el Estado a 2019 había perdido el 55% de este tipo de demandas en su contra. De modo que, son abusados cantidades considerables de contratistas, y cuando algunos de ellos deciden acudir a la justicia, el costo para el Estado por no haber hecho las cosas bien desde el inicio también es considerable. Es claro entonces que implementar parámetros para limitar el abuso de la figura de la prestación de servicios no solo es un paso en dignificar la labor de cientos de miles de trabajadores sino que también tiene la intención de reducir las disputas frente a la jurisdicción y proteger el patrimonio público.

tabla 2. Ranking según pretensiones

#	Entidad	Nº Procesos	Suma Pretensión indexada (millones)	Porcentaje Número procesos	Porcentaje Pretensiones
1	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – NIVEL CENTRAL	2.623	\$263.974	15%	13%
2	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE	1.516	\$247.806	9%	12%
3	PAR CAPRECOM LIQUIDADO	1.815	\$235.863	11%	12%
4	PATRIMONIO AUTONOMO DE REMANENTES DEL ISS EN LIQUIDACION	1.980	\$220.079	12%	11%
5	MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL	1.134	\$155.794	7%	8%
6	CAJA DE PREVISION SOCIAL DE COMUNICACIONES - CAPRECOM	762	\$135.502	4%	7%
7	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION	777	\$120.716	5%	6%
8	INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES EN LIQUIDACION	942	\$109.138	6%	5%
9	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES	1.262	\$107.241	7%	5%
10	DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL	784	\$80.168	5%	4%

Fuente: Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI
Fecha de corte: 31 de agosto de 2021

Finalmente, la magnitud de las personas vinculadas a las actividades estatales mediante un contrato por prestación de servicios también justifica la atención prioritaria que merece un tercio de la población ocupada, en virtud de la garantía de sus derechos y la dignificación de las condiciones de contratación con el Estado. En el mes de septiembre de 2022 el número de personas ocupadas en el sector de Administración pública y defensa fue de 753.361, lo que representa un incremento de más de 85 mil personas ocupadas en este sector respecto al mes de septiembre del año anterior (668.140). En ese sentido, los contratistas de prestación de servicios en el sector de administración pública representan el 32% del total de ocupados en este sector, lo que implica que 1 de cada 3 personas en Colombia, que trabajan en actividades estatales, están vinculadas mediante un contrato por prestación de servicios.

Mecanismos de seguimiento a situación de contratistas y actualización de plantas

Como se mencionó previamente, uno de los propósitos principales del presente proyecto de ley es asegurar la utilización adecuada del contrato de prestación de servicios, de manera que las únicas personas contratadas bajo esta figura en la práctica ejerzan funciones en las condiciones propias de un contratista, y no bajo las condiciones propias de una relación laboral, pero sin las garantías que la acompañan.

Para cumplir con esta meta es necesario tener información completa acerca de los contratos que se celebran con el Estado, tanto laborales como de prestación de servicios. De modo que se requiere un registro actualizado y público de los contratistas por prestación de servicio, en cabeza de Colombia Compra Eficiente, puesto que es la entidad encargada de administrar el Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop).

También se requiere un informe anual expedido desde cada entidad frente a la distribución contractual de su capital humano. El seguimiento tiene 2 propósitos principales. El primero es la transparencia en el uso de recursos públicos, tanto frente a las entidades de

control, como a la ciudadanía. Es de interés público que la información acerca del personal de cada entidad sea de fácil acceso y actualizada en tiempos razonables para facilitar la veeduría. Esto permitirá monitorear el progreso de cada entidad en el tiempo, las cualificaciones del personal ejerciendo cada función, sus obligaciones contractuales, e incluso la composición del capital humano de la entidad en materia de género.

Del mismo modo, su segundo propósito es ayudar a diagnosticar la situación de cada entidad, y esta información puede luego ser utilizada en estrategias de actualización de las plantas de personal, al igual que para identificar falencias ya sea en el tipo de trabajos para los que se está contratado por prestación de servicios, el presupuesto operacional de la entidad, en imbalances injustificados con respecto al género del capital humano, entre otros.

Dicho reporte no podrá ser entregado de manera unilateral por la entidad, sino en conjunto con los sindicatos existentes en cada entidad, con la intención de generar mayor transparencia, y limitar la capacidad de enmascarar, ocultar la situación real, en la práctica de la entidad, puesto que es esta la beneficiada al abusar de la modalidad de prestación de servicios.

La armonización de los sistemas de información también es fundamental para tomar decisiones de política pública y de gestión de la administración estatal de manera informada y técnica. El proceso de armonización de estos sistemas requiere la unificación de categorías en las que se basan los criterios de recolección de información. El articulado de este proyecto de ley plantea una solución a este problema.

El Decreto número 1083 de 2015 establece los criterios y directrices para la operación del Sistema General de Información Administrativa del Sector Público. En su contenido se plantean los objetivos del Sigep, entre los que se encuentran el registro y el almacenamiento de información de personal al servicio del Estado y el “seguimiento y evaluación de la organización institucional y de los recursos humanos al interior de

cada entidad” (Decreto número 1083 de 2015, Título 17, artículo 2.2.17.3). Si bien existe un procedimiento reglamentado para la conformación de este sistema de información, existen oportunidades de mejora que son necesarias para tomar decisiones de gestión pública de manera oportuna.

Entre las oportunidades de mejora se encuentra la actualización en tiempo real de la información de los servidores públicos y de las personas naturales vinculadas por prestación de servicios con el Estado, que incluya tipo de vinculación, obligaciones y/o funciones, asignaciones salariales, pago de honorarios y valor de los contratos, entre otras características de identificación.

En su calidad de ente rector en asuntos de contratación pública, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (ANCP - CCE) es la encargada de administrar el Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop), que funciona como una plataforma transaccional y como un sistema de información con registros de las cuentas de las entidades estatales y sus proveedores. Esta plataforma permite que las entidades del Estado creen, evalúen y adjudiquen procesos de contratación con proveedores que están también registrados en el sistema de compras públicas.

Una oportunidad de mejora evidente que puede hacer el sistema es separar las compras públicas de los contratos con personas naturales que celebra el Estado. La separación de estos rubros permite crear categorías comunes con los demás sistemas de información, en particular con el Sigep, en el que se le dé un énfasis a la información de identificación de los contratistas de prestación de servicios. En ese contexto, el presente proyecto de ley ofrece una opción de fortalecer el seguimiento a la población contratada por prestación de servicios en el Estado, a través del fortalecimiento de los sistemas de información y de su armonización, que resulta en evidencia para la toma de decisiones con información clara, pública y pertinente.

Para asegurar el uso adecuado del contrato de prestación de servicios, también es necesario que el contratista pueda de manera expedita tomar acción en caso de ser sometido a condiciones indignas, o que impliquen un abuso de este tipo de contrato. El artículo 23 de la Constitución Política de Colombia y el Decreto número 1755 de 2015 regulan el derecho de petición como mecanismo que permite a cualquier persona solicitar:

“el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos” (Decreto número 1755 de 2015, artículo 1°).

El marco jurídico del derecho de petición es una herramienta mediante la cual cualquier persona –bien sea trabajador o contratista de prestación de servicios– puede realizar una solicitud de información o realizar una petición concreta relacionada con el reconocimiento de un derecho atribuible a los trabajadores subordinados, como es el caso concreto de una solicitud ante un posible caso de encubrimiento de relaciones laborales en cualquier entidad del Estado. No obstante, las personas no suelen utilizar este mecanismo sino la vía judicial para denunciar abusos en el marco de los contratos de prestación de servicios. Adicionalmente, los tiempos de respuesta asociados al derecho de petición no son pertinentes en el contexto en el que se enmarca esta discusión. En ese contexto, el proyecto de ley ofrece una medida regulatoria que garantiza un procedimiento

expedito para que se tramiten las solicitudes, quejas y reclamos de los contratistas de prestación de servicios.

Adicionalmente, frente a los acuerdos de laboralización, El 24 de mayo de 2019 se suscribió el Acuerdo Nacional entre el Gobierno y las Organizaciones sindicales de empleados públicos, y como resultado de esto se acordó reglamentar el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 909 de 2004 para señalar criterios orientadores que permitan mantener actualizadas las plantas de personal. Adicional a eso, se ordenó crear una mesa de trabajo que tendrá por finalidad revisar cuál es la situación actual de las plantas de personal de las entidades a tratar dentro del cronograma, la cual se reglamenta a través de la adición del Capítulo 4 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1083 de 2015, por medio del cual se desarrolló lo relacionado con la actualización de plantas globales de empleo.

El Gobierno Duque avanzó en el tema de plantas de personal, en tanto expidió el Decreto número 1800 del 7 de octubre de 2019 para actualizar las plantas globales de empleo, donde creó además una mesa con los trabajadores para identificar las entidades y organismos del ejecutivo del orden nacional que presenten un número significativo de contratistas de prestación de servicios e ir normalizándolos.

Acorde con respuesta del Ministerio del Trabajo a derecho de petición del 2021, se reseña que, con corte a 30 de abril de 2021, se tienen los siguientes avances en cuanto a creación de empleos con respecto a 37 entidades:

TABLA 1. Formalización o creación de empleos a la fecha en entidades priorizadas por la mesa del Decreto 1800 de 2019

No.	Entidad	Empleos
1	Agencia Nacional de Tierras – ANT	90
2	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA	428
3	Consejo Superior de la Judicatura	131
4	Contraloría General de la República	2.325*
5	Defensoría del Pueblo	21*
6	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	2.800*
7	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	5
8	Ministerio TIC	201
9	Parques Nacionales Naturales	7
10	Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil	180*
11	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	83*
12	Escuela Superior de Administración Pública - ESAP	120
13	Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	71
TOTAL		6.462

*Empleos creados en la planta de las entidades

TABLA 2. Formalización de empleos en entidades del orden nacional que no fueron priorizadas por la mesa del Decreto 1800 de 2019 (año 2020)

No.	Entidad	Empleos
1	Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente	104
2	Comisión de Regulación de Comunicaciones	26
3	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	692
4	Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender	60
5	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	20
6	Departamento Administrativo de la Función Pública	58
7	Superintendencia de Industria y Comercio	19
8	Agencia de Renovación del Territorio - ART	11
TOTAL		990

De conformidad con el informe presentado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, se han creado y formalizado 7.452 empleos.

En consecuencia, es necesario señalar que se deben encaminar medidas afirmativas, con el propósito de fortalecer las acciones derivadas de esta normativa, y entregarles más posibilidades a las entidades públicas para formalizar a sus trabajadores.

Del mismo modo, también es necesario crear mesas de trabajo con la participación de varios sectores que se apoyen de, entre otras fuentes, los informes anuales y los acuerdos colectivos nacionales como el de 2019 previamente mencionado, al igual que el del 2021, y futuros, para progresivamente mejorar la situación de los contratistas y prevenir el abuso de la prestación de servicios. Es imperativo que además de múltiples entidades del Estado también se incluya a la academia y a las asociaciones sindicales, de modo que el objetivo de

seguimiento, vigilancia y control se cumpla a cabalidad y de manera objetiva, y que sus recomendaciones sean aplicables y productivas.

Garantías mínimas de los contratistas

El presente proyecto de ley pretende dignificar la situación de los contratistas de prestación de servicios que contratan con el Estado, así como propender por el uso adecuado y genuino de esta figura.

En este sentido, no se pretende hacer desaparecer los contratos de prestación de servicios ni tampoco proceder a una absoluta “laboralización” de los contratistas o imponer una única forma de vinculación por parte del Estado, sino adicionar garantías y proveer de herramientas legales a los operadores jurídicos para que en la práctica hagan un buen uso de dicha tipología contractual.

Conscientes de la constante tendencia de fuga del derecho del trabajo (ERMIDA & HERNÁNDEZ, 2002), ya mediante el contrato de prestación de servicios o mediante el uso de cualquier otra modalidad, no resultaría eficaz la eliminación o supresión normativa de una figura para restar los abusos a la misma. Lo anterior, en tanto la tendencia continuará siendo la de acudir a otras figuras para alcanzar el mismo fin fraudulento.

De hecho, se observa que la doctrina desde antaño ha identificado el fraude al contrato de trabajo mediante, por ejemplo, cooperativas de trabajo asociado, empresas de servicios temporales y otras tipologías de contratación civil o comercial como el contrato de mandato, de agencia mercantil, de preposición, de corretaje, entre otros (Orjuela, Segura & Tovar, 2012). Se advierte entonces un catálogo de distintas figuras a elegir para disfrazar relaciones laborales, por lo que se insiste en que eliminar la figura del contrato de prestación de servicios no resolvería el abuso que sufre dicha modalidad contractual, pues simplemente se migraría a otra figura para evitar la aplicación del derecho laboral, así como evadir la carga prestacional y garantista que un vínculo subordinado conlleva.

Este proyecto de ley nace del presupuesto fundamental consistente en que el trabajo humano debe ser protegido en todas sus expresiones, y que el Estado es el primer llamado a promover y respetar de manera absoluta los derechos que se deriven de las distintas expresiones del trabajo humano, tal y como lo señaló la Corte Constitucional:

“De acuerdo con el artículo 25 de la Constitución, el trabajo goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. La Corte ha destacado que esa especial protección se predica no solamente de la actividad laboral subordinada, regulada en el Código Sustantivo del Trabajo, sino que la misma se extiende a otras modalidades, entre las cuales se cuentan aquellas en las que el individuo lo ejerce de manera independiente, puesto que, más que al trabajo como actividad abstracta se protege al trabajador y a su dignidad” (Corte Constitucional, T-645, 2011).

Esto, en consonancia con la tendencia internacional reciente que busca el reconocimiento de unas garantías mínimas sin importar la modalidad contractual en la que se desarrolle el trabajo humano, tal y como lo especificó la OIT al proponer la creación de una Garantía Laboral Universal (GLU):

Todos los trabajadores, independientemente de su modalidad contractual o de su situación laboral, también deben gozar de una protección adecuada que les garantice condiciones de trabajo humanas para todos.

...

Recomendamos el establecimiento de una Garantía Laboral Universal que comprenda:

a) *derechos fundamentales de los trabajadores: libertad sindical y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva y del derecho a no ser sometido a trabajo forzoso, trabajo infantil o discriminación; y*

b) *un conjunto de condiciones de trabajo básicas: i) “un salario vital adecuado”⁸; ii) limitación de las horas de trabajo⁹; y iii) mayor seguridad e higiene en los lugares de trabajo¹⁰ (Organización Internacional del Trabajo, 2019).*

Siguiendo esta línea protectora del trabajo humano en sus distintas formas, el articulado propuesto en el presente proyecto pretende dar una respuesta a distintas problemáticas que surgieron precisamente de las dificultades con las que en la práctica se encuentran los contratistas objeto de la presente regulación en aspectos tales como: el pago de aportes a seguridad social; la simplificación de procesos; el ejercicio de su derecho de asociación sindical; la estabilidad ocupacional; el disfrute de derechos relacionados con situaciones de salud, de maternidad o de paternidad, del descanso necesario; o en actividades de bienestar, capacitación, transporte y alimentación.

En ese sentido el presente proyecto de ley pretende dignificar las condiciones de los contratistas de prestación de servicios otorgando garantías en materia de:

1. Retención, unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar. Pago mes vencido y no anticipado en materia de aportes a seguridad social.
2. Pago de honorarios a plazos razonables.
3. Derecho de asociación sindical y autorización de descuento de la cuota sindical.
4. Garantía de no terminación anticipada.
5. Licencias de maternidad, paternidad, aborto y enfermedad.
6. Cláusula de disfrute del descanso necesario.
7. Inclusión de contratistas en actividades de bienestar y capacitación.
8. Derechos de los contratistas en materia de transporte y alimentación.
9. Cláusula Penal Obligatoria.
10. Acceso a cajas de compensación familiar.
11. Incorporación del criterio anti trámites para la ejecución del contrato de prestación de servicios.
12. Establecimiento de indicios de relaciones de trabajo subordinadas.
13. Extensión de la prescripción de las acreencias laborales de 3 a 10 años.

⁸ El Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), prevé un salario mínimo, teniendo en cuenta: a) las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales; y b) los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo. Se pueden diseñar las modalidades de aplicación de manera que también regulen el pago a destajo y el salario por hora de los trabajadores por cuenta propia.

⁹ Constitución de la OIT, 1919.

¹⁰ Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (núm. 155), de la OIT.

14. Establecimiento de responsabilidad solidaria en hipótesis de triangulación.

Se procede entonces a señalar el fundamento que dio origen a las garantías que se quieren ofrecer a los contratistas, y su justificación, en el orden antes referido.

- En lo relacionado con los aportes a seguridad social:

La Corte Constitucional en dos ocasiones realizó llamados al Congreso de la República a que legislara sobre los aportes a seguridad social de los contratistas de prestación de servicios. Las Sentencias C-219 del 2019 y C-068 del 2020 le recordaron al Congreso que la situación de los contratistas deben ser objeto de una ley y que no se pueden solucionar los problemas de los vacíos en las normas para la contratación de prestación de servicios, incluyendo un artículo en el (PND) Plan Nacional de Desarrollo, porque son temas que requieren todo un debate y absoluta claridad sobre, al menos, dos problemas puntuales:

• **Porcentaje de cotización para aportar al sistema de seguridad social del contratista.**

• **Aplicar el pago de los aportes mes vencido para todos los contratistas de prestación de servicios.** Porque a la fecha solamente una parte de los contratistas podían acceder a este beneficio dado que la DIAN entiende que están al día cuando pagan anticipado y no mes vencido.

En la C-219 del 2019 la Corte Constitucional le recordó al Congreso que tenía dos legislaturas para regular el tema:

“RESUELVE. Primero.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país”, por infracción al principio de unidad de materia.

Segundo.- Diferir los efectos de la inconstitucionalidad declarada hasta el vencimiento de las dos legislaturas ordinarias siguientes, contadas a partir de la notificación de esta sentencia”.

El artículo 18 de la Ley 1122 del 2007, “Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, fue la primera norma con rango legal que reguló la mensualización del ingreso sobre una base del 40% del total del ingreso bruto para los trabajadores con contrato de prestación de servicios, sin embargo, el artículo fue derogado por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

El problema se pretendió resolver incluyendo en dos planes de desarrollo la solución, en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país” y en el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, pero olvidaron que por infracción al principio de unidad de materia, no tendría viabilidad. Precisamente, la Corte Constitucional señaló que dicha normativa no se podía hacer mediante el Plan Nacional de Desarrollo porque es un tema que no tiene unidad de materia con esta ley y debe ser tratada en una ley independiente.

Adicionalmente, dentro de las normas que perdieron vigencia también estaban los decretos y demás normativas que fijaban las reglas para que los contratistas pagaran aportes mes vencido y no anticipado.

El pasado 20 de junio del 2022, finalizó el plazo que otorgó la Corte Constitucional al Congreso de la

República para legislar sobre el tema, por lo que las normas que fueron declaradas inexequibles dejaron un vacío jurídico que fue luego aliviado por el “CONCEPTO UNIFICADO APORTES INDEPENDIENTES - INEXEQUIBILIDAD ARTÍCULO 244 LEY 1955 DE 2019”, Número 08SE202223000000035861 del Ministerio del Trabajo en el cual, con fundamento en la “reviviscencia” reincorporó al ordenamiento jurídico el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007, norma que establece que la cotización de los independientes contratistas de prestación de servicios se efectuará: “sobre una base de cotización máxima de un 40% del valor mensualizado del contrato”.

No han sido pocos los proyectos de ley que se presentaron para regular este tema referente al IBC de los contratistas y de diferentes partidos 099 DE 2021 C y 526 DE 2021 C, más el proyecto de ley sobre condiciones dignas de los contratistas de prestación de servicios que se ha presentado en tres ocasiones y que abordaba la necesidad de armonizar a todas las entidades para que estos tuvieran más certezas y menos trámites en lo relacionado con el pago de aportes.

El debate de este proyecto de ley es clave para articular las entidades que tienen relación con el sistema de aportes a seguridad social, en tanto en general dichas normas tienen implicaciones fiscales y tributarias, y deben gestarse de forma armónica entre Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo, la UGPP y la DIAN bajo orientaciones de la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda, en los términos dados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Fue por esto que se incluyó la retención de aportes por parte del contratante, con fundamento en lo que ya había sido establecido en el Decreto número 1273 de 2018, pero que perdió eficacia como consecuencia del decaimiento del acto administrativo que le dio origen. En este sentido, se obliga al contratante a 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.

- En lo relacionado con el pago de honorarios:

Dadas las constantes quejas y dilaciones en lo relacionado con el pago de honorarios, lo que a su vez repercute sobre derechos fundamentales como el mínimo vital de los contratistas para satisfacer sus necesidades básicas luego de haber prestados sus servicios, se propuso en la presente ley un procedimiento para que dentro de un término razonable, se diriman las controversias que podrían dilatar el pago efectivo de los honorarios del contratista.

- En lo relacionado con el derecho de asociación sindical y la autorización de descuento de la cuota sindical

La Carta Política establece una serie de principios en el sentido de evitar que los derechos fundamentales y las garantías sociales se conviertan en meros enunciados abstractos carentes de eficacia, máxime si se tiene en cuenta que los derechos fundamentales legitiman el orden jurídico y son garantía esencial para el respeto a la dignidad humana.

Una expresión de estos derechos es precisamente el de la libertad de asociación por parte de los contratistas. De hecho, ha estado en discusión si las personas naturales contratistas o subcontratistas gozaban del derecho de

asociación sindical. Al respecto, la Corte Constitucional expresó:

“6.2.1. Bajo el anterior razonamiento, los contratistas, personas naturales, del Estado son una categoría de ciudadanos al servicio del Estado aparte de los trabajadores oficiales y de los empleados públicos, que pueden gozar del derecho de asociación sindical, en la medida en que así lo dispone la Carta cuando reconoce este derecho a todos los trabajadores sin importar el tipo de vinculación o de si se trata de una empresa privada o una entidad pública. También, porque no se encuentran dentro de la exclusión constitucional de esta prerrogativa, pues no son miembros de la Fuerza Pública y porque a la luz de los Convenios 87 y 98 de la OIT, parte del bloque de constitucionalidad, este derecho se reconoce a todos los trabajadores sin ninguna distinción” (Corte Constitucional, T-376, 2020).

Esta conclusión se enmarca también en el artículo 20¹¹ de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo XXII¹² de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo 22¹³ del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 15¹⁴ la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

¹¹ Artículo 20: Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

¹² Artículo XXII. Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden, político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

¹³ Artículo 22. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

2. El ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.

¹⁴ Artículo 15. *Derecho de reunión*. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Artículo 16. *Libertad de Asociación*: 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

En esta misma línea, la OIT en el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) estableció:

“Artículo 2°. Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

Artículo 11. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación”.

En armonía con lo anterior, el Convenio 98 de la OIT, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), expresa que:

“Artículo 1:1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo”.

En el Convenio 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), la OIT determinó:

“Artículo 3°. A los efectos del presente Convenio, la expresión organización de empleados públicos designa a toda organización, cualquiera que sea su composición, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos.

Artículo 4°. 1. Los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo. (...)

Artículo 9°. Los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se derive de su condición y de la naturaleza de sus funciones”.

Nótese cómo incluso los empleados públicos, salvo excepciones como los miembros de la Fuerza Pública, son titulares del derecho de libertad sindical, por lo que con mayor razón los contratistas del Estado gozan de este derecho, tal y como lo recordó la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, al considerar que una posición distinta contraviene “los postulados de rango constitucional y conduce a resultados desproporcionales (sic) frente a la libertad sindical que tienen todos los trabajadores a conformar asociaciones, con independencia de la naturaleza de la relación que los rige” (STL7928-2022).

Además de lo anterior, se autorizó al contratante para que retuviera de los honorarios, previo consentimiento escrito otorgado por parte del contratista, la suma correspondiente por concepto de cuota sindical y girarla así a las organizaciones sindicales correspondientes. Lo anterior con fundamento en la dificultad que en la práctica estaban teniendo las organizaciones sindicales para dicho recaudo.

- En lo relacionado con la garantía de terminación ni anticipada y las licencias de maternidad, paternidad, aborto y enfermedad:

3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Ahora bien, en lo relacionado con la garantía de terminación anticipada, se debe recordar lo establecido en la sentencia de unificación del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo del 9 de septiembre de (2021) para los contratistas de prestación de servicios. Vale la pena señalar que reitera el grave problema en la contratación pública, en tanto se encubren relaciones laborales bajo la figura del contrato de prestación de servicios, ello pese a:

“1. Las constantes advertencias y recomendaciones de la Corte Constitucional para que los entes estatales cesen en “el uso indiscriminado” de la contratación por prestación de servicios, esta práctica no solo persiste, sino que se ha extendido.

2. La Organización Internacional de Trabajo (OIT), viene advirtiendo la expansión de esta actividad fraudulenta en varios ordenamientos, a través de la Recomendación 198 de 2006, invitó a los Estados miembros a reconocer y proteger los derechos de los trabajadores y a contribuir a la eliminación de las prácticas de empleo encubierto.

3. En el escenario nacional, y, particularmente, en el caso del contrato de prestación de servicios, la proliferación de demandas que alegaban el ocultamiento de relaciones laborales obligó a esta jurisdicción a desarrollar el concepto del “contrato realidad”.”

El uso indiscriminado de contratos de prestación de servicios constituye una violación sistemática de la Constitución, razón por la que la jurisprudencia ha establecido los casos en los que se configura una relación laboral, con independencia del nombre que le asignen las partes al contrato y ha sido enfática en sostener que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 Superior, el principio de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales debe aplicarse en las relaciones laborales entre particulares y en las celebradas por el Estado.

La Administración Pública puede celebrar contratos de prestación de servicios que comprendan, como objeto, atender funciones ocasionales por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra pública.

Las características de los contratos estatales de prestación de servicios fueron sintetizadas en que:

- Solo puede celebrarse por un “término estrictamente indispensable” y para desarrollar “actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad”, y no cabe su empleo para la cobertura indefinida de necesidades permanentes o recurrentes de esta.

- Permite la vinculación de personas naturales o jurídicas; sin embargo, en estos casos, la entidad deberá justificar, en los estudios previos, porque las actividades “no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados”.

- El contratista conserva un alto grado de autonomía para la ejecución de la labor encomendada. En consecuencia, no puede ser materializada la subordinación o dependencia, sino simplemente la coordinación entre las partes para la normal ejecución del contrato. De ahí que el artículo 32, numeral 3 de la Ley 80 de 1993 determina que “En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales”.

En lo que atañe a la duración de los contratos, la referida sentencia de unificación del Consejo de Estado, estableció lo que debe entenderse por término estrictamente indispensable:

“son precisamente la temporalidad y excepcionalidad de la contratación la característica fundamental que debe habilitar al operador jurídico para hacer uso de este tipo

contractual. En otras palabras, el CE enfatizó en que con los contratos estatales de prestación de servicios “no pueden suplirse, de manera definitiva las funciones permanentes o misionales de las entidades, pues su ejercicio solo corresponde a vinculaciones legales y reglamentarias”” (Tovar, 2021).

Además, en el caso del contrato estatal de prestación de servicios profesionales debe haber unos estudios previos; el término por el cual se celebra debe estar consignado en los estudios previos dentro del objeto contractual. El objeto del contrato de prestación de servicios está conformado por “la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada”, señala la sentencia.

El Consejo de Estado fijó en 30 días hábiles, en principio y como marco de referencia¹⁵, el término cuya consecuencia jurídica es la de establecer la interrupción o la solución de continuidad a efectos de determinar la prescripción de derechos en los contratos estatales de prestación de servicios que ocultaron la existencia de una relación laboral. Es decir que de no superarse dicho lapso entre contratos sucesivos de prestación de servicios, se puede concluir “la existencia de una unidad de vínculo contractual” siempre y cuando “se constate que los objetos contractuales y las obligaciones emanadas de ellos son iguales o similares y apuntan a la satisfacción de las mismas necesidades”.

Ahora bien, frente a las garantías relacionadas con la estabilidad ocupacional, y en especial con la condición de salud, se tiene que es un término genérico que incluye las categorías de enfermedad sea esta aguda o crónica, trastorno, traumatismo y lesión. En una condición que afecta la salud también pueden considerarse otras circunstancias como el embarazo, el envejecimiento o anomalías congénitas o predisposiciones genéticas.

Por su parte la estabilidad reforzada tiene asiento tanto en el derecho laboral bajo la denominación de estabilidad laboral reforzada como en la modalidad de contrato de prestación de servicios bajo el término de “estabilidad ocupacional reforzada”, pero únicamente para aquellos individuos que se encuentren en unas determinadas condiciones. Lo anterior, en tanto el objetivo perseguido por la Constitución es proteger el derecho que tiene la persona en situación de debilidad manifiesta, de que su vínculo contractual se mantenga para proteger su situación especial y no sea objeto de circunstancias que la agravan, con fundamento en decisiones arbitrarias del contratante en el contrato de prestación de servicios, o el empleador en el contrato laboral.

La Corte Constitucional en Sentencia SU049 de 2017 señaló en relación con el derecho a la estabilidad ocupacional reforzada que no se limita a quienes han sido calificados con pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda, y en ese sentido, manifestó que:

¹⁵ Se observa en la sentencia: “139. Sobre el particular, desde ahora se anticipa que la Sala acogerá un término de treinta (30) días hábiles como límite temporal para que opere la solución de continuidad entre los contratos de prestación de servicios. Un término que no debe entenderse como «una camisa de fuerza» que impida tener en cuenta un mayor periodo de interrupción, sino como un marco de referencia para la Administración, el contratista y el juez de la controversia, de cara a determinar la no solución de continuidad; en especial para este último, que en cada caso concreto habrá de sopesar los elementos de juicio que obren dentro del plenario, cuando el tiempo entre cada contrato sea más extenso del aquí indicado”.

“La jurisprudencia constitucional ha amparado el derecho a la estabilidad ocupacional reforzada de quienes han sido desvinculados sin autorización de la oficina del Trabajo, aun cuando no presenten una situación de pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda, ni cuenten con certificación que acredite el porcentaje en que han perdido su fuerza laboral, si se evidencia una situación de salud que les impida o dificulte sustancialmente el desempeño de sus labores en condiciones regulares

La estabilidad ocupacional reforzada es aplicable a las relaciones originadas en contratos de prestación de servicios, aun cuando no envuelvan relaciones laborales (subordinadas) en la realidad. La violación a la estabilidad ocupacional reforzada debe dar lugar a una indemnización de 180 días, según lo previsto en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, interpretado conforme a la Constitución, incluso en el contexto de una relación contractual de prestación de servicios, cuyo contratista sea una persona que no tenga calificación de pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda” (Corte Constitucional, SU049, 17).

En lo que atañe a la cobertura de las contingencias de los riesgos a la salud entre ellas incapacidades y licencias de maternidad o paternidad, las mismas en el caso de los contratistas de prestación de servicios se encuentran cubiertas por el aseguramiento que realizan como independientes. Ahora bien, no resulta lógico que se informe la terminación del vínculo contractual mientras el contratista esté afectado por una incapacidad médica, máxime si por ejemplo el origen de los problemas de salud que ocasionaron estas incapacidades fue un accidente de carácter profesional suscitado en el ejercicio de sus labores. Tampoco es aceptable que se discrimine a un contratista por su situación de maternidad o paternidad, poniéndose en riesgo incluso la estabilidad económica de una familia.

Ahora bien, en materia de seguridad social vale la pena señalar que el Ministerio de Salud en radicado 20190000973221 al referirse a los derechos para reclamar incapacidades, licencias de maternidad o paternidad de contratistas de prestación de servicios que aportan como independientes, reseñó que en el caso de la figura de trabajador independiente, su cotización al Sistema General de Seguridad Social en salud y pensiones **lo realizará mes vencido sobre el mínimo el 40% del valor mensualizado del o los contratos.**

En lo que atañe a la licencia de maternidad el artículo 2.1.13.1 del Decreto número 780 de 2016 “Decreto único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”, señala:

“Para el reconocimiento y pago de la prestación de la licencia de maternidad conforme a las disposiciones laborales vigentes se requerirá que la afiliada cotizante hubiere efectuado aportes durante los meses que correspondan al período de gestación.

Cuando por inicio de la vinculación laboral en el caso de las trabajadoras dependientes y en el caso de las trabajadoras independientes se hubiere cotizado por un período inferior al de la gestación se reconocerá y pagará proporcionalmente como valor de la licencia de maternidad un monto equivalente al número de días cotizados frente al período real de gestación.

En los casos en que, durante el período de gestación de la afiliada, el empleador o la cotizante independiente no haya realizado el pago oportuno de las cotizaciones, habrá lugar al reconocimiento de la licencia de maternidad siempre y cuando, a la fecha del parto se haya pagado la totalidad de las cotizaciones adeudadas con los respectivos intereses de mora por el período de gestación.

En el caso del trabajador independiente las variaciones en el Ingreso Base de Cotización que excedan de cuarenta por (40%) respecto del promedio de los doce (12) meses inmediatamente anteriores, no serán tomadas en consideración, en la parte que excedan de dicho porcentaje, para efectos de liquidación de la licencia de maternidad o paternidad.

El empleador o trabajador independiente, deberá efectuar el cobro de esta prestación económica ante la EPS o EOC.”

Por su parte en el artículo 2.1.13.3. del Decreto número 780 de 2016 reglamenta:

“Licencia de maternidad de la trabajadora independiente con un ingreso base de cotización de un salario mínimo legal mensual vigente. Cuando la trabajadora independiente cuyo ingreso base de cotización sea de un salario mínimo legal mensual vigente haya cotizado un período inferior al de gestación tendrá derecho al reconocimiento de la licencia de maternidad conforme a las siguientes reglas:

1. Cuando ha dejado de cotizar hasta por dos períodos procederá el pago completo de la licencia.
2. Cuando ha dejado de cotizar por más de dos períodos procederá el pago proporcional de la licencia en un monto equivalente al número de días cotizados que correspondan frente al período real de gestación.”

En lo que atañe a la licencia de paternidad, el artículo 2.1.13.3 del mencionado Decreto establece:

“Licencia de paternidad. Para el reconocimiento y pago de la prestación de la licencia de paternidad conforme a las disposiciones laborales vigentes se requerirá que el afiliado cotizante hubiere efectuado aportes durante los meses que correspondan al período de gestación de la madre y no habrá lugar al reconocimiento proporcional por cotizaciones cuando hubiere cotizado por un período inferior al de la gestación.

En los casos en que durante el período de gestación, el empleador del afiliado cotizante o el trabajador independiente no haya realizado el pago oportuno de las cotizaciones habrá lugar al reconocimiento de la licencia de paternidad siempre y cuando, a la fecha del parto se haya pagado la totalidad de las cotizaciones adeudadas con los respectivos intereses de mora por el período de gestación.

El empleador o trabajador independiente, deberá efectuar el cobro de esta prestación económica ante la EPS o EOC”.

Por su parte en lo referente a las incapacidades por enfermedad general la reglamentación reseña:

“Artículo 2.1.13.4. *Incapacidad por enfermedad general.* Para el reconocimiento y pago de la prestación económica de la incapacidad por enfermedad general, conforme a las disposiciones laborales vigentes, se requerirá que los afiliados cotizantes hubieren efectuado aportes por un mínimo de cuatro (4) semanas.

No habrá lugar al reconocimiento de la prestación económica de la incapacidad por enfermedad general con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando estas se originen en tratamientos con fines estéticos o se encuentran excluidos del plan de beneficios y sus complicaciones.”

En cuanto al pago de las incapacidades de origen común la normativa reglamentaria precisa:

“Pago de prestaciones económicas. A partir de la fecha de entrada en vigencia de las cuentas maestras de recaudo, los aportantes y trabajadores independientes, no podrán deducir de las cotizaciones en salud, los valores

correspondientes a incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad y/o paternidad.

El pago de estas prestaciones económicas al aportante, será realizado directamente por la EPS y EOC, a través de reconocimiento directo o transferencia electrónica en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles contados a partir de la autorización de la prestación económica por parte de la EPS o EOC. La revisión y liquidación de las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas se efectuará dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la solicitud del aportante.

En todo caso, para la autorización y pago de las prestaciones económicas, las EPS y las EOC deberán verificar la cotización al Régimen Contributivo del SGSSS, efectuada por el aportante beneficiario de las mismas.

Parágrafo 1°. La EPS o la EOC que no cumpla con el plazo definido para el trámite y pago de las prestaciones económicas, deberá realizar el reconocimiento y pago de intereses moratorios al aportante, de acuerdo con lo definido en el artículo 4° del Decreto ley 1281 de 2002.

Parágrafo 2°. De presentarse incumplimiento del pago de las prestaciones económicas por parte de la EPS o EOC, el aportante deberá informar a la Superintendencia Nacional de Salud, para que de acuerdo con sus competencias, esta entidad adelante las acciones a que hubiere lugar”.

Es pertinente manifestar que con ocasión del aseguramiento los independientes tienen derecho a disfrutar de los riesgos que aseguran, y en ese sentido no sería justo que su contratante utilizara su situación desfavorable para justificar la terminación de su relación contractual, máxime cuando el riesgo ni siquiera es asumido por el contratante.

- En lo relacionado con la cláusula de disfrute de descanso necesario:

En el caso del descanso necesario, el mismo tiene como objetivo esencial que quien vende su fuerza de trabajo recupere las energías y preserve su capacidad de desarrollar las actividades propias de su prestación remunerada, sin perjuicio que se dé mediante la modalidad de contrato de trabajo o de prestación de servicios, máxime si en este último caso el contratista tiene dedicación exclusiva y plena a un solo contrato de prestación de servicios. Se recuerda que el derecho a un descanso es inherente a la dignidad humana.

Pese a lo anterior, la normativa no pretende equiparar la remuneración de las vacaciones consagrada en el derecho laboral sino que pretende instituir una práctica que se viene dando entre contratante y contratista, y se encuentra representada en la concesión de días para su descanso y disfrute. Es pertinente señalar que en el caso de las vacaciones en materia laboral existe el disfrute y la compensación en dinero, y en el caso del contrato de prestación de servicios lo que se pretende es que dicho descanso se contemple desde el inicio del contrato únicamente para su disfrute, y no dependa de la habilidad del contratista de negociación con el contratante sino que sea un derecho incluido en el contrato que no genera cargas prestacionales, en tanto nos encontramos frente a modalidades contractuales diferentes.

En efecto los cambios en las modalidades contractuales y la nueva dinámica del mercado laboral no puede implicar el abuso de la posición dominante de los contratantes ni el irrespeto a mínimos como el descanso y el trato digno. Es por ello que se consagró la obligatoriedad de la *cláusula de disfrute del descanso necesario*, con el único objetivo que el contratante dentro de su contrato de prestación de servicios debe contemplar que el

contratista requiere unos días para descansar y recuperar energía para mantener sus capacidades, así como para mejorar sus relaciones afectivas y de esparcimiento. Este derecho no podrá ser compensado y no constituye un factor económico adicional. Es clave entender que la dinámica de los contratos de prestación de servicios en el pago es diferente a la de los contratos laborales, en tanto los contratos de prestación de servicios parten de un monto total que se divide en pagos que pueden o no ser mensuales mientras que el contrato laboral parte de la lógica del salario y la entrega de factores prestacionales.

- En lo relacionado con la inclusión de contratistas en actividades de bienestar y capacitación y en garantías en materia de transporte y alimentación:

Sobre estos puntos se considera que reporta beneficios para todos los intervinientes la inclusión de los contratistas en actividades de bienestar y capacitación del contratante, pues con ello no solo se disminuirá la materialización de riesgos laborales sino que además se contribuirá a tener un ambiente laboral u ocupacional más sano, que propenda concretamente por la disminución de los riesgos psicosociales.

Sobre el reconocimiento de garantías en materia de alimentación y transporte, sirvió de base el artículo 5°¹⁶ del Decreto número 4369 de 2006 pues este equipara algunos beneficios entre los trabajadores en misión y los que otorga la usuaria a sus trabajadores directos. Además, esto cumple un efecto disuasorio pues elimina el incentivo de vincular contratistas para evitar el reconocimiento de este tipo de derechos, abaratando así el rubro relativo a mano de obra, pues en cualquier caso, esto es, contratando de manera directa trabajadores subordinados o contratistas, el Estado estará obligado a reconocer dichos beneficios.

Finalmente, sobre el tema de garantías y con el convencimiento de la mejor utilización del contrato de prestación de servicios, se incorporó un artículo que pretende dar equilibrio contractual en lo relacionado con las cargas de las partes y las consecuencias por el incumplimiento. Fue por esto, se estableció que 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, esta no podrá ser superior a la cláusula en beneficio del contratista.

- Prevención de encubrimiento de relaciones laborales en el sector público

Siguiendo los lineamientos dados por la OIT en el artículo de la Recomendación 198, consistente en que: “Los Miembros deberían considerar la posibilidad de definir en su legislación, o por otros medios, indicios específicos que permitan determinar la existencia de una relación de trabajo”, se consideró el establecimiento de

¹⁶ Artículo 5°. *Derechos de los trabajadores en misión*. Los trabajadores en misión tendrán derecho a un salario ordinario equivalente al de los trabajadores de la empresa usuaria que desempeñen la misma actividad, aplicando para el efecto las escalas de antigüedad vigentes en la empresa. Igualmente, tendrán derecho a gozar de los beneficios que el usuario tenga establecidos para sus trabajadores en el lugar de trabajo, en materia de transporte, alimentación y recreación.

Se entiende por lugar de trabajo, el sitio donde el trabajador en misión desarrolla sus labores, junto con trabajadores propios de la empresa usuaria.

algunos que faciliten la labor del operador jurídico a la hora de determinar si está frente a una relación laboral subordinada o no.

Los indicios que se plasmaron fueron los más representativos, pero la lista no es taxativa ni es constitutiva de tarifa legal. Esto quiere decir que serán las autoridades judiciales quienes 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.

Sobre la ampliación del término de prescripción, lo que se pretende es que tanto la declaratoria de existencia de una verdadera relación laboral como los derechos laborales que se deriven de dicha declaratoria puedan ser exigibles en un término de 10 años, y no de 3, como es la regla general en la actualidad. Lo anterior, en tanto un término de prescripción corto funciona como incentivo a la defraudación de las relaciones laborales mediante figuras como el contrato de prestación de servicios. Este término se planteó con fundamento en lo recomendado por la

“Modificar la regla de prescripción de la acción laboral (artículo 488 del C. S. del T.) ordinaria para que la misma tenga una extensión igual a la de la acción civil ordinaria (10 años)” (Ramírez, 2021).

Bajo esta misma línea, y ante el crecimiento de la utilización legítima e ilegítima de figuras de triangulación (simple intermediario, empresas de servicios temporales, cooperativas de trabajo asociado, contrato sindical, contratista independiente, cesión de contratos de trabajo, entre otras), se pretende ampliar la responsabilidad de quienes intervengan en estas figuras para proteger los derechos de los contratistas, ya sea por un incumplimiento derivado de un uso genuino del contrato de prestación de servicios, o por el uso fraudulento del mismo al ocultar una relación laboral subordinada.

Para ello se estableció la responsabilidad solidaria en ambas hipótesis, pues según lo establecido por el artículo 1568 del Código Civil, esta modalidad de responsabilidad solo opera en virtud de lo convenido por las partes, o el testamento o por disposición legal.

Se espera que con el establecimiento de esta responsabilidad solidaria, la cual permite habilitar la condena a cualquiera de los involucrados en dichas relaciones multipartitas, y con ello aumentar el número de patrimonios que puedan llegar a responder, se desestime el uso fraudulento de esta modalidad. De hecho, resulta útil pues en la práctica se ha observado que algunos sujetos exigen a las personas naturales que creen personas jurídicas para que la vinculación se realice con dichas personas jurídicas e intentar ocultar la prestación personal del servicio por parte de una persona natural evitando así la aplicación de la presunción de existencia de contrato de trabajo y la materialización de otros indicios.

Finalmente, se pretende imponer a las autoridades judiciales que mensualmente compulsen 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. Lo anterior, para que se proceda a imponer las multas correspondientes. Este artículo surgió como respuesta a la inquietud de algunos inspectores de trabajo de imponer sanciones por ocultamiento de relaciones laborales subordinadas ante el temor de ir en contra de lo establecido en el artículo 486 del CST pues dichos “funcionarios no quedan facultados, sin embargo, para

declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores”. De esta forma, además de las condenas que imponga el juez, quienes oculten verdaderas relaciones laborales subordinadas podrán ser sancionados con multas.

En conclusión, las normas propuestas no buscan impedir a los contratistas que acudan a la jurisdicción para solicitar, en aplicación del principio de la primacía de la realidad, la declaración del vínculo real cuando consideren que estuvieron prestando sus servicios bajo una modalidad subordinada de trabajo humano. De hecho, tal y como lo señaló desde antaño la Corte Constitucional el contratista puede acudir ante la autoridad competente y demostrar la existencia de una relación laboral (Sentencia C-154, 1997). La carga de la prueba dependerá de si aplica o no la presunción de existencia del contrato de trabajo (Tovar, 2018, p. 57 y ss.).

Lo que pretende el presente proyecto de ley es aumentar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios que se ejecuten con autonomía e independencia y dentro de un marco básico de coordinación contractual. Además, como se anticipó, busca evitar los abusos y promover el buen uso del contrato de prestación de servicios.

5. Conflicto de intereses

De conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “*El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar*”. Y de acuerdo con el artículo 182 de la Constitución política, en el cual se establece que “*Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.*” En este acápite planteamos que frente a los posibles impedimentos que se pudieren presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función legislativa, se debe tener en cuenta lo siguiente:

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

b. Que un beneficio particular es aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

c. Que un beneficio actual es aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión

d. Que un beneficio directo es aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

En consecuencia, de encontrar sospecha sobre un posible conflicto de intereses será necesario acudir al artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 modificado por el

artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 en el cual se establece Régimen de conflicto de interés de los congresistas.

Sin embargo, así las cosas y teniendo en cuenta la acumulación de los Proyectos de ley números 113 de 2022 C, 166 de 2022 Cámara y 178 de 2022 Cámara, de forma orientativa consideramos que en la discusión y aprobación no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés, dado que se otorgan beneficios o cargos de carácter general. Al respecto el Consejo de Estado en la Sentencia del 5 de agosto de 2003 ha insistido en que el conflicto de intereses ocurre cuando el beneficio obtenido por el congresista con la aprobación del proyecto de ley no pueda ser catalogado

como general, sino de carácter “particular, directo e inmediato”. De manera que, el interés del congresista también puede coincidir y fusionarse con los intereses de los electores, y el presente proyecto es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

Sin embargo, la decisión es meramente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo cual dejamos a criterio de los Honorables Representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

6. Pliego de modificaciones

Texto original	Texto propuesto para Primer Debate	Justificación
<p>“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.”</p>	<p>“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 modernizar estatal de las plantas de personal estatales”.</p>	<p>Se modifica la redacción.</p>
<p>Capítulo I Disposiciones Generales</p>	<p>Capítulo I Disposiciones Generales</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger de abusos a los contratistas 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.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto: proteger de abusos a los contratistas de prestación de servicios; promover 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 prevenir el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p>Artículo 2°. Definición y aplicación en el ámbito público. El contrato de prestación de servicios en el sector público es una modalidad contractual de naturaleza administrativa autónoma e independiente que se caracteriza por el especial conocimiento técnico, científico, profesional o de apoyo a la gestión que tiene el contratista. 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.</p>	<p>Artículo 2°. Definición y aplicación en el ámbito público Artículo 2°. Definición y aplicación en el ámbito público. El contrato de prestación de servicios en el sector público es una modalidad contractual de naturaleza administrativa autónoma e independiente que se caracteriza por el especial conocimiento técnico, científico, profesional o de apoyo a la gestión que tiene el contratista. 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. La presente ley regula el contrato de prestación de servicios de que trata el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Esta modalidad se debe ejecutar de manera autónoma e independiente, dentro de un marco de coordinación y organización eficiente, sin que se materialice la subordinación jurídica o dependencia típica de las relaciones laborales subordinadas.</p>	<p>Se modificó el artículo en aras de cumplir con el objetivo de incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios y para una utilización adecuada del contrato de prestación de servicios.</p>

Texto original	Texto propuesto para Primer Debate	Justificación
<p>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 prolongada para suscribir la prórroga o hacer uso de sus servicios de manera gratuita so pena de sanciones disciplinarias.</p> <p>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>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 prolongada para suscribir la prórroga o hacer uso de sus servicios de manera gratuita so pena de sanciones disciplinarias.</p> <p><u>Las entidades contratantes deberán cumplir con el principio de planeación y de eficiencia para justificar la necesidad de celebrar el contrato de prestación de servicios.</u></p> <p>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 style="text-align: center;">Capítulo II Garantías Mínimas de los Contratistas Mecanismos de seguimiento a situación de contratistas del sector público y actualización de plantas de personal</p>	<p>Se unificaron por temática los capítulos y se cambió la ubicación de los mismos. Se agrega este capítulo con el objetivo de una utilización adecuada del contrato de prestación de servicios y para incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios.</p>
<p>Artículo 3°. <i>Registro e identificación de contratistas de prestación de servicios del Estado.</i> 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.</p> <p>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>Artículo 3°. <i>Registro e identificación de contratistas de prestación de servicios del Estado.</i> El Departamento Administrativo de la Función Pública es <u>La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente -</u> será 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.</p> <p>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>Se modificó la entidad debido a la función y objetivo del artículo. También, se eliminó el segundo párrafo debido a que se unificó por temática y se incorporó en otros artículos.</p>

Texto original	Texto propuesto para Primer Debate	Justificación
<p>Artículo 4°. Implementación de la ley. El Departamento Administrativo de la Función Pública orientará junto con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las demás entidades públicas del orden nacional y territorial, conforme con sus competencias; y el apoyo de la Mesa por el empleo público la actualización, ampliación de plantas de empleo; en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, sobre los parámetros mínimos de planeación, diseño y definición del proceso de adecuación de las plantas de personal y las rutas para tramitar quejas por abusos con los contratistas de prestación de servicios.</p>	<p>Artículo 4°. Implementación de la ley. El Departamento Administrativo de la Función Pública orientará junto con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las demás entidades públicas del orden nacional y territorial, conforme con sus competencias; y el apoyo de la Mesa por el empleo público la actualización, ampliación de plantas de empleo; en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, sobre los parámetros mínimos de planeación, diseño y definición del proceso de adecuación de las plantas de personal y las rutas para tramitar quejas por abusos con los contratistas de prestación de servicios</p> <p>Artículo 4°. Informe anual de transparencia. <u>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 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 (quienes presten servicios mediante terceros); el número de empleados públicos; el número de trabajadores oficiales; y el género con que se identifiquen.</u></p> <p><u>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.</u></p> <p><u>Todos los informes anuales deberán ser depositados 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.</u></p>	<p>Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de una utilización adecuada del contrato de prestación de servicios.</p>

<p>Texto original</p>	<p>Texto propuesto para Primer Debate</p>	<p>Justificación</p>
<p><i>Artículo 5°. Seguimiento, vigilancia y control.</i> 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 y las rutas para tramitar quejas por abusos con los contratistas de prestación de servicios.</p>	<p>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 y las rutas para tramitar quejas por abusos con los contratistas de prestación de servicios.</p> <p><u>Artículo 5°. Actualización de Plantas Personal.</u> 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 innecesarias 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.</p> <p><u>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 número 1800 de 2019, la Ley 909 de 2004 y en el Decreto número 1083 de 2015, para lo cual será determinante el informe referido en el artículo cuarto de esta ley, así como la racionalización del gasto según lo establecido en la Ley 617 de 2000.</u></p>	<p>El artículo 5°. Actualización de Plantas se trata del artículo 17 con el título “Actualización de Plantas Personal”. Se cambia el orden debido a los artículos agregados y se adjunta más información en aras de cumplir con el objetivo de obligar a que exista una periodicidad en la actualización de plantas de personal.</p> <p>De igual forma, se incorpora parcialmente el Artículo 11. Actualización de plantas de personal, del Proyecto de ley número 178 del 2022 Cámara.</p>
<p>Capítulo II Garantías Mínimas de los Contratistas</p>	<p>Capítulo II Garantías Mínimas de los Contratistas</p>	<p>Se unificaron por temática los capítulos y se cambió la ubicación de los mismos.</p>
<p><i>Artículo 6°. Cláusula Penal Obligatoria.</i> 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, esta no podrá ser superior a la cláusula en beneficio del contratista.</p>	<p>Artículo 6°. 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, esta no podrá ser superior a la cláusula en beneficio del contratista.</p>	<p>Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios y para una utilización adecuada del contrato de prestación de servicios.</p>

Texto original	Texto propuesto para Primer Debate	Justificación
	<p><u>Artículo 6°. Procedimiento sobre quejas.</u> El Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio del Trabajo definirán un procedimiento expedito, cuya duración no sea superior a ocho (8) días hábiles de respuesta, mediante el cual las entidades públicas del orden nacional y territorial, conforme con sus competencias, tramitarán sus quejas sobre abusos e irregularidades producidos dentro de la ejecución del contrato de prestación de servicios.</p> <p>Este procedimiento deberá ser reglamentado en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, so pena de que se inicien de oficio los procesos disciplinarios pertinentes en contra de los funcionarios encargados de realizar la correspondiente reglamentación.</p>	
<p>Artículo 7°. 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>Artículo 7°. 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><u>Artículo 7°. Acuerdos de formalización laboral.</u> Las entidades u organismos del sector público deberán cumplir con los acuerdos de formalización laboral, suscritos entre uno o varios empleadores y una Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo o asociaciones sindicales, previo visto bueno del Despacho del viceministro de Relaciones Laborales e Inspección. En dichos acuerdos se deberán establecer los compromisos de mejora en formalización, mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia, en concordancia con la viabilidad presupuestal.</p> <p><u>Parágrafo.</u> Una vez establecidos dichos acuerdos deben ser cumplidos dentro de los seis (6) meses siguientes so pena de que se inicien de oficio los procesos disciplinarios pertinentes en contra de los funcionarios encargados.</p>	<p>Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios</p>

Texto original	Texto propuesto para Primer Debate	Justificación
<p>Artículo 8°. 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, y a las contratistas en estado de embarazo o en el periodo equivalente a la licencia de maternidad y/o paternidad. Esta garantía no se entenderá como una ampliación o extensión de las fechas de terminación pactadas en los contratos.</p> <p>Parágrafo. 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 en el caso de los contratistas de prestación de servicios que se encuentran cubiertas por el aseguramiento que realizan como independientes. El contratista deberá efectuar el cobro de la prestación económica ante la Entidad Prestadora de Salud (EPS) 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>Artículo 8°. 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, y a las contratistas en estado de embarazo o en el periodo equivalente a la licencia de maternidad y/o paternidad. Esta garantía no se entenderá como una ampliación o extensión de las fechas de terminación pactadas en los contratos:</p> <p>Parágrafo. 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 en el caso de los contratistas de prestación de servicios que se encuentran cubiertas por el aseguramiento que realizan como independientes. El contratista deberá efectuar el cobro de la prestación económica ante la Entidad Prestadora de Salud (EPS) 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><u>Artículo 8°. 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 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.</u></p>	<p>Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de tomar decisiones de gestión pública basadas en la evidencia.</p>
<p>Artículo 9°. Cláusula 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 tanto se trata del disfrute únicamente de días de descanso dentro del término de vigencia del contrato de prestación de servicios.</p>	<p>Artículo 9°. Cláusula 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 tanto se trata del disfrute únicamente de días de descanso dentro del término de vigencia del contrato de prestación de servicios:</p>	<p>Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de una utilización adecuada del contrato de prestación de servicios y para tomar decisiones de gestión pública basadas en la evidencia.</p>

Texto original	Texto propuesto para Primer Debate	Justificación
<p>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.</p> <p>Parágrafo. Está prohibido compensar en dinero el tiempo de disfrute del descanso necesario.</p>	<p>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.</p> <p>Parágrafo. Está prohibido compensar en dinero el tiempo de disfrute del descanso necesario.</p> <p>Artículo 9°. Seguimiento, vigilancia y control. El Departamento Administrativo de la Función Pública coordinará anualmente mesas de trabajo con la participación de los entes de control; la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; la <u>Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente</u> - ; la academia, las organizaciones sociales y ocho (8) representantes de las organizaciones sindicales, uno por cada Central Sindical: CUT, CGT, CTC, UTC, CNT, CSPC, CTU y uno por la Federación ÚNETE, para generar espacios de seguimiento, vigilancia y control, con el objetivo de apoyar el proceso de construcción de condiciones dignas para los contratistas de prestación de servicios y las rutas para tramitar quejas por abusos.</p>	
	<p style="text-align: center;">Capítulo III <u>Garantías mínimas de los contratistas</u></p>	<p>Se unificaron por temática los capítulos y se cambió la ubicación de los mismos. Se agrega este capítulo para incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios.</p>
<p>Artículo 10. Acceso a cajas de compensación familiar, subsidios y beneficios. Los contratistas de prestación de servicios que sean personas naturales tendrán derecho a que los contratantes los afilien a un plan de caja de compensación que ofrezca como mínimo acceso a beneficios en educación, capacitación, turismo y 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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 10. Acceso a cajas de compensación familiar, subsidios y beneficios. Los contratistas de prestación de servicios que sean personas naturales tendrán derecho a que los contratantes los afilien a un plan de caja de compensación que ofrezca como mínimo acceso a beneficios en educación, capacitación, turismo y 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.</p> <p>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.</p>	<p>Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios.</p>

Texto original	Texto propuesto para Primer Debate	Justificación
	<p><u>Artículo 10. Pago de aportes a seguridad social.</u> 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.</p> <p><u>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.</u></p> <p><u>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).</u></p> <p><u>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.</u></p> <p><u>Parágrafo 1º.</u> 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 corresponda.</p> <p><u>Parágrafo 2º.</u> 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>	

Texto original	Texto propuesto para Primer Debate	Justificación
<p>Artículo 11. Unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar. Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público; Salud y Protección Social; Ministerio del Trabajo, Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales realizarán la unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar, que deban realizar los contratistas en general, y de quienes perciban ingresos de forma simultánea, en razón a la concurrencia de varios contratos de prestación de servicios, o de estos con actividades laborales dependientes o de pensionados. En todo caso la cotización deberá hacerse siempre 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>Artículo 11. Unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar. Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público; Salud y Protección Social; Ministerio del Trabajo, Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales realizarán la unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar, que deban realizar los contratistas en general, y de quienes perciban ingresos de forma simultánea, en razón a la concurrencia de varios contratos de prestación de servicios, o de estos con actividades laborales dependientes o de pensionados. En todo caso la cotización deberá hacerse siempre 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>Artículo 11. 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>Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios</p>
<p>Artículo 12. Incentivo a la cultura del ahorro y prima anual de ahorro. 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.</p> <p>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>Artículo 12. Incentivo a la cultura del ahorro y prima anual de ahorro. 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.</p> <p>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>Artículo 12. 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:</p>	<p>Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios</p>

Texto original	Texto propuesto para Primer Debate	Justificación
	<p><u>1. Si ostenta la calidad de pensionado o tiene requisitos cumplidos para pensión o por disposiciones legales, no está obligado a cotizar a pensiones.</u></p> <p><u>2. Si cotiza por otros ingresos provenientes de vinculación laboral y/o reglamentaría, mesadas pensionales, independiente por cuenta propia u otros contratos, indicando el Ingreso Base de Cotización (IBC) en cada uno de ellos.</u></p> <p><u>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.</u></p> <p><u>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.</u></p> <p><u>4. Si cotiza por el límite máximo de cotización de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</u></p> <p><u>5. El porcentaje sobre el cual se deba aplicar la retención, si decide efectuar aportes por un Ingreso Base de Cotización (IBC) superior al 40% del valor mensualizado del contrato.</u></p> <p><u>6. La Administradora de Riesgos Laborales (ARL) y la clase de riesgo (I, II, III IV o V).</u></p> <p><u>7. 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).</u></p> <p><u>8. Si desea efectuar voluntariamente aportes a una Caja de Compensación Familiar.</u></p> <p><u>9. Si va a realizar aportes de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) adicional.</u></p> <p><u>10. Si se efectuó traslado en alguna de las entidades administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral o de caja de compensación familiar.</u></p>	

Texto original	Texto propuesto para Primer Debate	Justificación
<p>Artículo 13. 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:</p> <p>1. Las entidades contratantes no podrán exigir a los contratistas la radicación de documentos de cualquier índole, que deban ser emitidos por la misma entidad contratante.</p> <p>2. El pago de las cuentas de cobro deberá darse dentro de un plazo justo no superior a 30 días.</p>	<p>Artículo 13. 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:</p> <p>1. Las entidades contratantes no podrán exigir a los contratistas la radicación de documentos de cualquier índole, que deban ser emitidos por la misma entidad contratante.</p> <p>2. El pago de las cuentas de cobro deberá darse dentro de un plazo justo no superior a 30 días.</p> <p>Artículo 13. 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>	<p>Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios</p>
<p>Artículo 14. Disposiciones relativas a reglamentos internos y elementos para la prestación del servicio. Las entidades públicas no podrán exigir a sus contratistas de prestación de servicios, el cumplimiento de los reglamentos internos de trabajo, toda vez que no existe un vínculo de tipo laboral. Los contratistas voluntariamente podrán participar de los beneficios y eventos organizados por las entidades dentro de sus políticas de recursos humanos, sin que esto constituya un indicio de contrato de naturaleza laboral.</p> <p>Parágrafo 1°. 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.</p>	<p>Artículo 14. Disposiciones relativas a reglamentos internos y elementos para la prestación del servicio. Las entidades públicas no podrán exigir a sus contratistas de prestación de servicios, el cumplimiento de los reglamentos internos de trabajo, toda vez que no existe un vínculo de tipo laboral. Los contratistas voluntariamente podrán participar de los beneficios y eventos organizados por las entidades dentro de sus políticas de recursos humanos, sin que esto constituya un indicio de contrato de naturaleza laboral.</p> <p>Parágrafo 1°. 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.</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:</p>	<p>El artículo 14. <u>Simplificación del proceso de cobro y pago de honorarios</u>, se trata del artículo 13 con el título “Ajustes a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes”. Se cambia el orden debido a los artículos agregados y se adjunta más información en aras de cumplir con el objetivo de incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios.</p> <p>De igual forma, se incorpora parcialmente el artículo 4°. Pago de honorarios, del Proyecto de ley número 178 del 2022 Cámara.</p>

Texto original	Texto propuesto para Primer Debate	Justificación
	<p><u>1. Los contratistas deberán radicar, de manera electrónica, el informe de actividades o de gestión que dé cuenta del cumplimiento de las obligaciones contractuales. De igual manera, los contratistas deberán radicar simultáneamente la cuenta de cobro asociada al informe correspondiente.</u></p> <p><u>2. Radicado el informe de actividades o de gestión ante la supervisión contractual, el supervisor o su equivalente no podrá tardar más de ocho (8) días en la revisión, autorización y/o firma de documentos anexos a la cuenta de cobro, los cuales se contarán a partir de la solicitud radicada por parte del contratista.</u></p> <p><u>3. Una vez aprobado el informe de actividades o de gestión por parte del supervisor, el área encargada de la realización del pago deberá realizar el mismo en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles.</u></p> <p><u>4. En caso de advertir errores en la presentación de los documentos, se devolverán al contratista en un término no mayor a tres (3) días para que el contratista los corrija, contados a partir de su recepción.</u></p> <p><u>5. Las entidades contratantes no podrán exigir a los contratistas la radicación de documentos que deban ser emitidos por la misma entidad contratante.</u></p> <p><u>6. Todos los documentos requeridos por el contratante deberán presentarse de manera digital en virtud de simplificar procesos y reducir tiempos.</u></p>	
<p>Capítulo III Garantías mínimas de los contratistas</p>	<p>Capítulo III Garantías mínimas de los contratistas</p>	<p>Se unificaron por temática los capítulos y se cambió la ubicación de los mismos.</p>
<p>Artículo 15. Límites a la contratación por prestación de servicios. Todas las entidades del Estado deberán definir 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>Artículo 15. Límites a la contratación por prestación de servicios. Todas las entidades del Estado deberán definir 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>En el nuevo orden, el artículo 15 Unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a seguridad social y parafiscales se trata del artículo 11. Con el título “Unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar”. Se cambia el orden debido a los artículos agregados y se adjunta más información en aras de cumplir con el objetivo de incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios.</p>

Texto original	Texto propuesto para Primer Debate	Justificación
	<p><u>Artículo 15. Unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a seguridad social y parafiscales.</u> 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.</p> <p>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>Artículo 16. Mecanismos de control y seguimiento. El Departamento Administrativo de la Función Pública articulará con el Secop y el Sigep la inclusión de categorías comunes dentro de sus bases de información para hacer seguimiento a la población contratada por prestación de servicios en el Estado, y presentará cada seis meses en los años subsiguientes mientras se continúen ejecutando recursos destinados a la contratación por servicios, reportes detallados de la ejecución de estos recursos en contratación que deberán atender el principio de la divulgación proactiva de la información consagrado en la Ley 1712 de 2014.</p> <p>Será una obligación publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible.</p>	<p>Artículo 16. Mecanismos de control y seguimiento. El Departamento Administrativo de la Función Pública articulará con el Secop y el Sigep la inclusión de categorías comunes dentro de sus bases de información para hacer seguimiento a la población contratada por prestación de servicios en el Estado, y presentará cada seis meses en los años subsiguientes mientras se continúen ejecutando recursos destinados a la contratación por servicios, reportes detallados de la ejecución de estos recursos en contratación que deberán atender el principio de la divulgación proactiva de la información consagrado en la Ley 1712 de 2014.</p> <p>Será una obligación publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible.</p> <p><u>Artículo 16. Derecho de asociación sindical y descuento de cuota sindical.</u> Las personas naturales que contraten o subcontraten con el Estado gozan del derecho de asociación sindical.</p> <p>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.</p>	<p>Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios.</p>

Texto original	Texto propuesto para Primer Debate	Justificación
<p>Artículo 17. 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</p>	<p>Artículo 17. 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</p> <p>Artículo 17. Garantía de no terminación anticipada. Los contratantes no podrán dar por terminado de forma anticipada los contratos de prestación de servicios con contratistas 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 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 lo modifique o sustituya.</p> <p>Parágrafo 1º. Esta garantía podrá consistir incluso en una ampliación o extensión de las fechas de terminación pactadas en los contratos.</p> <p>Parágrafo 2º. Las entidades estatales contratantes no podrán hacer uso de la figura de suspensión del contrato para eludir el otorgamiento de la licencia.</p> <p>Parágrafo 3º. 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 en el caso de los contratistas de prestación de servicios que se encuentran cubiertas por el aseguramiento que realizan como independientes. 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).</p>	<p>El artículo 17 <u>Garantía de no terminación anticipada</u> se trata del artículo 8º. Con el mismo título “Garantía de no terminación anticipada”. Se cambia el orden debido a los artículos agregados y se adjunta más información en aras de cumplir con el objetivo de incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios.</p> <p>De igual forma, se incorpora parcialmente el artículo 4º. <u>Licencia de maternidad y paternidad</u>, del Proyecto de ley número 166 del 2022 Cámara.</p>

Texto original	Texto propuesto para Primer Debate	Justificación
	<p>conforme a lo regulado en el Decreto 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>Artículo 18. 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.</p>	<p>Artículo 18. 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.</p> <p>Artículo 18. <u>Licencia en caso de aborto o parto prematuro no viable.</u> 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.</p> <p>Parágrafo 1°. Esta garantía podrá consistir incluso en una ampliación o extensión de las fechas de terminación pactadas en los contratos.</p> <p>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>Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios</p> <p>De igual forma, se incorpora parcialmente el artículo 5°. <u>Licencia en caso de sufrir aborto o parto prematuro no viable</u>, del Proyecto de ley número 166 del 2022 Cámara.</p>
<p>Artículo 19. Informe Institucional sobre la situación de los contratistas de prestación de servicios del sector público. Las recomendaciones técnicas y normativas de alto nivel para la toma de decisiones emitidas por la Mesa Técnica Bipartita deberán ser públicas, de libre acceso y estar disponible en la página web del Departamento Administrativo de la Función Pública.</p>	<p>Artículo 19. Informe Institucional sobre la situación de los contratistas de prestación de servicios del sector público. Las recomendaciones técnicas y normativas de alto nivel para la toma de decisiones emitidas por la Mesa Técnica Bipartita deberán ser públicas, de libre acceso y estar disponible en la página web del Departamento Administrativo de la Función Pública.</p> <p>Artículo 19. <u>Disfrute del descanso necesario.</u> Los contratistas de prestación de servicios que sean personas naturales tendrán derecho a que dentro de su contrato de prestación de servicios se pacten 15 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 se incluirá dentro del valor total del contrato de prestación de servicios sin que con esto se acarreen costos adicionales para el contratante, en tanto se trata del disfrute únicamente de días de descanso dentro del término de vigencia del contrato de prestación de servicios.</p>	<p>El artículo 19 <u>Disfrute del descanso necesario</u>. Se trata del artículo 9°. Con el mismo título “<u>Cláusula Disfrute del descanso necesario</u>”. Se cambia el orden debido a los artículos agregados y se adjunta más información en aras de cumplir con el objetivo de incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios.</p>

Texto original	Texto propuesto para Primer Debate	Justificación
	<p><u>El disfrute del descanso necesario debe señalarse por escrito en el contrato de prestación de servicios dentro de la vigencia del término del mismo, sin perjudicar el servicio prestado al contratante ni la efectividad del descanso del contratista. Cualquier modificación a dicha cláusula, deberá hacerse por mutuo acuerdo y constar por escrito.</u></p> <p>Parágrafo. <u>Está prohibido compensar en dinero el tiempo de disfrute del descanso necesario.</u></p>	
<p>Artículo 20. 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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Acuerdos de formalización laboral. 2. Creación de plantas temporales de personal. <p>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.</p>	<p>Artículo 20. 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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Acuerdos de formalización laboral. 2. Creación de plantas temporales de personal. <p>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.</p> <p>Artículo 20. Inclusión de contratistas en actividades de bienestar y capacitación. <u>Las entidades del Estado deberán articular a las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, por medio de contratación directa, a las actividades de bienestar institucional programadas para los funcionarios de planta de la respectiva entidad.</u></p> <p><u>Las entidades del Estado deberán incluir a las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios, de las que trata el artículo 2º 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.</u></p> <p><u>Estos beneficios no conllevan relación laboral ni modificación de la naturaleza del contrato de prestación de servicios por medio de contratación directa.</u></p>	<p>Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios</p> <p>De igual forma, se incorpora parcialmente el artículo 8º. Inclusión de contratistas a actividades de bienestar, del Proyecto de ley número 166 del 2022 Cámara y el artículo 8º. Capacitaciones y jornadas de bienestar, del Proyecto de ley número 178 del 2022 Cámara.</p>

<p>Texto original</p>	<p>Texto propuesto para Primer Debate</p>	<p>Justificación</p>
<p>Artículo 21. 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.</p>	<p>Artículo 21. 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.</p> <p><u>Artículo 21. 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.</u></p>	<p>Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios</p>
<p>artículo 22. Creación de plantas temporales de personal. A costo cero, las Plantas de Personal en el nivel Nacional y Territorial, serán ampliadas con mínimo el 70% del valor de los recursos de inversión destinados a los contratos administrativos de prestación de servicios. 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 número 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 número 1083 de 2015.</p>	<p>Artículo 22. Creación de plantas temporales de personal. A costo cero, las Plantas de Personal en el nivel Nacional y Territorial, serán ampliadas con mínimo el 70% del valor de los recursos de inversión destinados a los contratos administrativos de prestación de servicios. 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 número 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 número 1083 de 2015.</p> <p><u>Artículo 22. 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 familiar a las personas naturales con las cuales celebren contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.</u></p> <p><u>El beneficio no conlleva relación laboral ni modificación de la naturaleza del contrato de prestación de servicios por medio de contratación directa.</u></p>	<p>Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios</p> <p>De igual forma, se incorpora parcialmente el artículo 11. Afiliación a las cajas de compensación familiar a cargo de la entidad, del Proyecto de ley número 166 del 2022 Cámara.</p>
<p>Capítulo IV Prevención de Encubrimiento de Relaciones Laborales en el sector público</p>	<p>Capítulo IV Prevención de Encubrimiento de Relaciones Laborales en el sector público</p>	<p>Se unificaron por temática los capítulos y se cambió la ubicación de los mismos.</p>

Texto original	Texto propuesto para Primer Debate	Justificación
<p>Artículo 23. Repetición por encubrimiento de relaciones laborales. Las entidades del Estado podrán repetir por condenas derivadas de la declaración de un contrato realidad, contra el servidor público que tenga bajo sus funciones y responsabilidad la contratación mediante contratos de prestación de servicios, siempre y cuando se demuestre la responsabilidad, para lo cual se adelantará el debido proceso disciplinario.</p>	<p>Artículo 23. Repetición por encubrimiento de relaciones laborales. Las entidades del Estado podrán repetir por condenas derivadas de la declaración de un contrato realidad, contra el servidor público que tenga bajo sus funciones y responsabilidad la contratación mediante contratos de prestación de servicios, siempre y cuando se demuestre la responsabilidad, para lo cual se adelantará el debido proceso disciplinario.</p> <p>Artículo 23. 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, esta no podrá ser superior a la cláusula en beneficio del contratista.</p>	<p>En el nuevo orden, el artículo 23 Cláusula penal obligatoria se trata del artículo 6º Cláusula Penal Obligatoria. Con el mismo título y contenido, se cambia el orden debido a los artículos agregados y la clasificación realizada en los capítulos agrupados.</p>
<p>Artículo 24. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 24. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>Artículo 24. Incentivo a la cultura del ahorro. El Fondo Nacional del Ahorro creará una línea especial de créditos y ahorro programado para educación y vivienda dirigida a las personas que se encuentren vinculadas por contrato de prestación de servicios.</p>	<p>El artículo 24. Incentivo a la cultura del ahorro se trata del artículo 12 con el título “Incentivo a la cultura del ahorro y prima anual de ahorro”. Se cambia el orden debido a los artículos agregados y se adjunta más información en aras de cumplir con el objetivo de incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios.</p>
	<p>Artículo 25. 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>Artículo agregado. Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios.</p>
	<p>Artículo 26. 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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Objeto del contrato. 2. Duración del contrato. 3. Obligaciones del contratista. 4. Valor del contrato. <p>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.</p>	<p>Artículo agregado. Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de una utilización adecuada del contrato de prestación de servicios y para incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios.</p> <p>De igual forma, se incorpora parcialmente el artículo 6º. Certificación de funciones, del Proyecto de ley número 178 del 2022 Cámara.</p>

Texto original	Texto propuesto para Primer Debate	Justificación
	<p>Parágrafo 2°. El término para la entrega del certificado de obligaciones no podrá superar los tres (3) días hábiles contados a partir de la solicitud realizada por parte del contratista.</p>	
	<p>Artículo 27. Actualización del manual de contratación. Las entidades públicas tendrán un término no superior a seis (6) 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>Artículo agregado. Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de una utilización adecuada del contrato de prestación de servicios.</p>
	<p>Capítulo IV Prevención de encubrimiento de relaciones laborales en el sector público</p>	<p>Se unificaron por temática los capítulos y se cambió la ubicación de los mismos. Se agrega este capítulo para incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios.</p>
	<p>Artículo 28. 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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>La anterior lista no es taxativa ni es constitutiva de tarifa legal. Los 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.</p> <p>Parágrafo 1°. Las entidades públicas se abstendrán de interferir en la autonomía técnica, administrativa y financiera del contratista.</p> <p>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>	<p>Artículo agregado. Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de una utilización adecuada del contrato de prestación de servicios.</p>

Texto original	Texto propuesto para Primer Debate	Justificación
	<p><u>Artículo 29. Responsabilidad solidaria entre contratantes y terceros.</u> 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>Artículo agregado. Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de una utilización adecuada del contrato de prestación de servicios y para incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios.</p>
	<p><u>Artículo 30. Responsabilidad solidaria en caso de encubrimiento de relaciones laborales.</u> 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>	<p>Artículo agregado. Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de una utilización adecuada del contrato de prestación de servicios y para incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios.</p>
	<p><u>Artículo 31. Prescripción.</u> Las acciones correspondientes a los derechos regulados en esta ley prescriben en diez (10) años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales, en cuyo caso se tendrá la más beneficiosa al prestador del servicio.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo agregado. Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de una utilización adecuada del contrato de prestación de servicios y para incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios.</p>
	<p><u>Artículo 32. Multas por parte del Ministerio del Trabajo.</u> 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.</p>	<p>Artículo agregado. Se agregó el artículo y se ubicó en este capítulo en aras de cumplir con el objetivo de una utilización adecuada del contrato de prestación de servicios y para incrementar las garantías en los genuinos contratos de prestación de servicios.</p>
	<p><u>Artículo 33. Vigencia.</u> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>El artículo 33. <u>Vigencia</u> se trata del artículo 24 “<u>Vigencia</u>” con el mismo título y contenido. Se cambia el orden debido a los artículos agregados.</p>

7. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento **ponencia positiva** y solicito a los honorables Representantes que integran la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar **primer debate al Proyecto de ley número 113 de 2022 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, **acumulado con el Proyecto de ley número 166 de 2022 Cámara**, por medio de la cual se establecen beneficios para las personas naturales contratadas mediante la modalidad de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión por parte de las entidades del Estado y **178 de 2022 Cámara**, por medio del cual se dignifican las condiciones de los contratos de prestación de servicios en persona natural y se dictan otras disposiciones.


AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO
 Representante a la Cámara - Departamento del Atlántico
 Pacto Histórico

8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 113 DE 2022 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 modernizar las plantas de personal estatales.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto: proteger de abusos a los contratistas de prestación de servicios; promover la estructuración de la actualización de las plantas de personal de las entidades del Estado junto con la modernización de las mismas; y prevenir el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. La presente ley regula el contrato de prestación de servicios de que trata el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Esta modalidad se debe ejecutar de manera autónoma e independiente, dentro de un marco de coordinación y organización eficiente, sin que se materialice la subordinación jurídica o dependencia típica de las relaciones laborales subordinadas.

Parágrafo 1º. Las entidades contratantes deberán cumplir con el principio de planeación y de eficiencia para justificar la necesidad de celebrar el contrato de prestación de servicios.

Parágrafo 2º. 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.

CAPÍTULO II

Mecanismos de seguimiento a situación de contratistas del sector público y actualización de plantas de personal

Artículo 3º. Registro e identificación de contratistas de prestación de servicios del Estado. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente - será 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.

Artículo 4º. 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 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 (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 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.

Artículo 5º. 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 innecesarias 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 2º, 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 número 1800 de 2019, la Ley 909 de 2004 y en el Decreto número 1083 de 2015, para lo cual será determinante el informe referido en el artículo cuarto de esta ley, así como la racionalización del gasto según lo establecido en la Ley 617 de 2000.

Artículo 6º. Procedimiento sobre quejas. El Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio del Trabajo definirán un procedimiento expedito, cuya duración no sea superior a ocho (8) días hábiles de respuesta, mediante el cual las entidades públicas del orden nacional y territorial, conforme con sus competencias, tramitarán sus quejas sobre abusos

e irregularidades producidos dentro de la ejecución del contrato de prestación de servicios.

Este procedimiento deberá ser reglamentado en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, so pena de que se inicien de oficio los procesos disciplinarios pertinentes en contra de los funcionarios encargados de realizar la correspondiente reglamentación.

Artículo 7°. Acuerdos de formalización laboral.

Las entidades u organismos del sector público deberán cumplir con los acuerdos de formalización laboral, suscritos entre uno o varios empleadores y una Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo o asociaciones sindicales, previo visto bueno del Despacho del Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección. En dichos acuerdos se deberán establecer los compromisos de mejora en formalización, mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia, en concordancia con la viabilidad presupuestal.

Parágrafo. Una vez establecidos dichos acuerdos deben ser cumplidos dentro de los seis (6) meses siguientes so pena de que se inicien de oficio los procesos disciplinarios pertinentes en contra de los funcionarios encargados.

Artículo 8°. 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 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.

Artículo 9°. Seguimiento, vigilancia y control.

El Departamento Administrativo de la Función Pública coordinará anualmente 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, las organizaciones sociales y ocho (8) representantes de las organizaciones sindicales, uno por cada Central Sindical: CUT, CGT, CTC, UTC, CNT, CSPC, CTU y uno por la Federación ÚNETE, para generar espacios de seguimiento, vigilancia y control, con el objetivo de apoyar el proceso de construcción de condiciones dignas para los contratistas de prestación de servicios y las rutas para tramitar quejas por abusos.

CAPÍTULO III

Garantías mínimas de los contratistas

Artículo 10. 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 1°. 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 corresponda.

Parágrafo 2°. 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.

Artículo 11. 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.

Artículo 12. 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 reglamentaría, 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.

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.

4. Si cotiza por el límite máximo de cotización de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

5. El porcentaje sobre el cual se deba aplicar la retención, si decide efectuar aportes por un Ingreso Base de Cotización (IBC) superior al 40% del valor mensualizado del contrato.

6. La Administradora de Riesgos Laborales (ARL) y la clase de riesgo (I, II, III IV o V).

7. 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).

8. Si desea efectuar voluntariamente aportes a una Caja de Compensación Familiar.

9. Si va a realizar aportes de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) adicional.

10. Si se efectuó traslado en alguna de las entidades administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral o de caja de compensación familiar.

Artículo 13. 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.

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. Los contratistas deberán radicar, de manera electrónica, el informe de actividades o de gestión que dé cuenta del cumplimiento de las obligaciones contractuales. De igual manera, los contratistas deberán radicar simultáneamente la cuenta de cobro asociada al informe correspondiente.

2. Radicado el informe de actividades o de gestión ante la supervisión contractual, el supervisor o su equivalente no podrá tardar más de ocho (8) días en la revisión, autorización y/o firma de documentos anexos a la cuenta de cobro, los cuales se contarán a partir de la solicitud radicada por parte del contratista.

3. Una vez aprobado el informe de actividades o de gestión por parte del supervisor, el área encargada de la realización del pago deberá realizar el mismo en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles.

4. En caso de advertir errores en la presentación de los documentos, se devolverán al contratista en un término no mayor a tres (3) días para que el contratista los corrija, contados a partir de su recepción.

5. Las entidades contratantes no podrán exigir a los contratistas la radicación de documentos que deban ser emitidos por la misma entidad contratante.

6. Todos los documentos requeridos por el contratante deberán presentarse de manera digital en virtud de simplificar procesos y reducir tiempos.

Artículo 15. 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.

Artículo 16. Derecho de asociación sindical y descuento de cuota sindical. Las personas naturales que contraten o subcontraten con el Estado gozan del derecho de asociación sindical.

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.

Artículo 17. Garantía de no terminación anticipada. Los contratantes no podrán dar por terminado de forma anticipada los contratos de prestación de servicios con contratistas 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.

Las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión por medio de 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 lo modifique o sustituya.

Parágrafo 1º. Esta garantía podrá consistir incluso en una ampliación o extensión de las fechas de terminación pactadas en los contratos.

Parágrafo 2º. Las entidades estatales contratantes no podrán hacer uso de la figura de suspensión del contrato para eludir el otorgamiento de la licencia.

Parágrafo 3º. 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 en el caso de los contratistas de prestación de servicios que se encuentran cubiertas por el aseguramiento que realizan como independientes. 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.

Artículo 18. 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 1º. Esta garantía podrá consistir incluso en una ampliación o extensión de las fechas de terminación pactadas en los contratos.

Parágrafo 2º. Las entidades estatales contratantes no podrán hacer uso de la figura de suspensión del contrato para eludir el otorgamiento de la licencia.

Artículo 19. 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 15 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 se incluirá dentro del valor total del contrato de prestación de servicios sin que con esto se acarrean costos adicionales para el contratante, en 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 escrito en el contrato de prestación de servicios dentro de la vigencia del término del mismo, sin perjudicar el servicio prestado al contratante ni la efectividad del descanso del contratista. Cualquier modificación a dicha cláusula, deberá hacerse por mutuo acuerdo y constar por escrito.

Parágrafo. Está prohibido compensar en dinero el tiempo de disfrute del descanso necesario.

Artículo 20. 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, por medio de contratación directa, 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.

Artículo 21. 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.

Artículo 22. 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 familiar a las personas naturales con las cuales celebren contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

El beneficio no conlleva relación laboral ni modificación de la naturaleza del contrato de prestación de servicios por medio de contratación directa.

Artículo 23. 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, esta no podrá ser superior a la cláusula en beneficio del contratista.

Artículo 24. Incentivo a la cultura del ahorro. El Fondo Nacional del Ahorro creará una línea especial de créditos y ahorro programado para educación y vivienda dirigida a las personas que se encuentren vinculadas por contrato de prestación de servicios.

Artículo 25. 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.

Artículo 26. 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 obligaciones a más tardar en treinta (30) días calendario a partir de la terminación del contrato.

Parágrafo 2º. El término para la entrega del certificado de obligaciones no podrá superar los tres (3) días hábiles contados a partir de la solicitud realizada por parte del contratista.

Artículo 27. Actualización del manual de contratación. Las entidades públicas tendrán un término no superior a seis (6) 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.

CAPÍTULO IV

Prevención de encubrimiento de relaciones laborales en el sector público

Artículo 28. 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 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 1º. Las entidades públicas se abstendrán de interferir en la autonomía técnica, administrativa y financiera del contratista.

Parágrafo 2º. 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.

Artículo 29. 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.

Artículo 30. 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.

Artículo 31. Prescripción. Las acciones correspondientes a los derechos regulados en esta ley prescriben en diez (10) años, contados desde que la respectiva obligación 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.

Artículo 32. 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.

Artículo 33. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO
Representante a la Cámara – Departamento del Atlántico
Pacto Histórico

9. Referencias

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2021). Respuesta a derecho de petición Radicado número 20218001825028.

Código Sustantivo del Trabajo. (1951).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (2021). Sentencia de Unificación de Jurisprudencia 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).

Corte Constitucional. (1997). Sentencia C-154.

Corte Constitucional. (2011). Sentencia T-645.

Corte Constitucional. (2017). Sentencia SU049.

Corte Constitucional. (2019). Sentencia C-219.

Corte Constitucional. (2020). Sentencia C-068.

Corte Constitucional. (2020). Sentencia T-376.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. (2019). Sentencia 73707.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. (2022). Sentencia STL7928-2022.

Decreto número 1083 de 2015, Título 17, artículo 2.2.17.3

Decreto 1755 de 2015, artículo 1º

Decreto número 4369 de 2006

Decreto número 1273 de 2018

Ermida Uriarte, O., Hernández Álvarez, O. (2002). Crítica a la subordinación. Revista de la Asociación IUS ET VERITAS. N.º. 25.

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REC,es,R198,%2FDocument

Organización Internacional del Trabajo. (2006). Recomendación 198. Recuperado de:

Organización Internacional del Trabajo. (2011). Trabajar por un futuro más prometedor. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf

Ramírez Bustamante, N. (2021). Cumplimiento de la regulación y conflictividad laboral en Colombia. Contribución a la misión de empleo 2021. Borrador 3 Trabajo y Derecho. Universidad de los Andes.

Tovar Reyes, S. (2018). La aplicación del principio de la primacía de la realidad cuando el Estado oculta la vinculación de los empleados públicos en contratos de prestación de servicios. Universidad Externado de Colombia.

Tovar Reyes, S. (2021). Unificación de reglas en la teoría del contrato realidad: la reciente jurisprudencia del Consejo de Estado. Recuperado de: <https://derlaboral.uexternado.edu.co/uncategorized/unificacion-de-reglas-en-la-teoria-del-contrato-realidad-la-reciente-jurisprudencia-del-consejo-de-estado/>

CONTENIDO

Gaceta número 1468 - viernes 18 de noviembre de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 113 de 2022 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.....	1
Acumulado con el proyecto de ley número 166 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establecen beneficios para las personas naturales contratadas mediante la modalidad de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión por parte de las entidades del Estado.y 178 de 2022 Cámara por medio del cual se dignifican las condiciones de los contratos de prestación de servicios en persona natural y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 113 de 2022 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 modernizar las plantas de personal estatales.....	34