



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 684

Bogotá, D. C., viernes, 10 de junio de 2022

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 448 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se exonera a los prestadores de servicios turísticos de alojamiento en hoteles del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico.*

#### INFORME DE PONENCIA DE PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY 448 DE 2022

##### CÁMARA

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión III de Cámara de Representantes, presentamos ponencia para primer debate Proyecto de Ley Proyecto de Ley 448 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se exonera a los prestadores de servicios turísticos de alojamiento en hoteles del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico."

#### I. COMPETENCIA

La Comisión III Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, por cuanto trata sobre: " hacienda y crédito público; impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro."

#### II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

Esta iniciativa busca Exonerar a los prestadores de servicios turísticos de alojamiento y hospedaje, con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico, para estimular e incentivar la actividad turística y el empleo en el país.

NATURALEZA CONSECUTIVO	Proyecto de Ley No. 448 de 2022 Cámara
TÍTULO	Proyecto de Ley Proyecto de Ley 448 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se exonera a los prestadores de servicios turísticos de alojamiento en hoteles del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico."
MATERIA	Exoneración Tributaria

AUTORES	H.S.Miguel Angel Barreto Castillo H.R.Christian Munir Garcés Aljure , H.R.José Gustavo Padilla Orozco , H.R.Gabriel Jaime Vallejo Chujfi , H.R.Enrique Cabrales Baquero
PONENTES	Coordinador(es): H. R. Christian M. Garcés Aljure
	Ponente(s): H.R. Enrique Cabrales Baquero H.R. Yamil Hernando Arana Padauí H.R. Silvio José Carrasquilla Torres H.R. Christian José Moreno Villamizar
ORIGEN RADICACIÓN	Cámara de Representantes 7 de abril de 2022
TIPO	Orcinaria
ESTADO	Pendiente dar 1ºer Debate

#### III. ANTECEDENTES

Proyecto de Ley Proyecto de Ley 448 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se exonera a los prestadores de servicios turísticos de alojamiento en hoteles del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico." fue radicado el 7 de abril de 2022 por el H. R. Christian M. Garcés Aljure, H.R. Enrique Cabrales Baquero, H.R. José Gustavo Padilla Orozco, H.R. Gabriel Jaime Vallejo Chujfi y H.S Miguel Barreto.

La Comisión tercera de la Cámara de Representantes designó como coordinador ponente al H.R. Christian Munir Garcés Aljure y se designaron como ponentes al H.R. Enrique Cabrales Baquero, H.R. Yamil Hernando Arana Padauí, H.R. Silvio José Carrasquilla Torres y H.R. Christian José Moreno Villamizar , el 10 de Mayo de 2022.

El 10 de mayo de 2022 se envió derecho de petición al Ministerio de Hacienda solicitando emitir concepto sobre la viabilidad jurídica y técnica del Proyecto de Ley.

El 22 de abril de 2022 se recibió el concepto positivo por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

**IV. SUSTENTACIÓN JURÍDICA**

**Consideraciones preliminares.**

El ordenamiento constitucional le ha otorgado al Congreso de la República una amplia potestad de configuración legislativa en materia tributaria que, para el caso en específico le permite decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales con el fin de estimular o incentivar determinadas actividades o comportamientos<sup>1</sup>, en concordancia con los artículos 150 y 154 de la Constitución Política.

En efecto y de conformidad con la doctrina de la Corte Constitucional, la iniciativa legislativa para la exención tributaria también opera en cuanto el proyecto legislativo sea acompañado por el aval de Gobierno Nacional "Así, la Corte ha señalado de manera consistente que la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias corresponde de manera exclusiva al gobierno nacional, entendiendo por iniciativa no sólo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también el avalar o impulsar proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario"<sup>2</sup>.

En ese mismo sentido la Corte Constitucional en sentencia C-1261 de 2005 precisó:

*"3.2. En materia tributaria, la regla general es que todos tienen el deber de tributar de conformidad con los criterios establecidos en la Constitución. No obstante, el legislador también está facultado para contemplar exenciones, siempre que lo haga por iniciativa del Gobierno (art. 154 CP), de acuerdo con la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertos tipos de personas, entidades o sectores del pago de ciertos tributos, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos, o con el propósito de reconocer*

<sup>1</sup>Sentencia C-333 de 2017 M.P. Iván Humberto Escruería Mayolo

<sup>2</sup>Sentencia C-932 de 2009 M.P. María Victoria Calle Correa

*situaciones de carácter económico o social que ameriten la exención. Así, el legislador cuenta con la autonomía para fijar el grupo de contribuyentes favorecido con una exención y no vulnera la Constitución por el sólo hecho de definirlo, ya que, como se dijo, es la propia Carta la que de manera expresa prevé la posibilidad (arts. 154 y 294 CP.)"*

En ese orden de ideas la promoción y el fortalecimiento del turismo se constituye en un fin constitucionalmente legítimo además de constituir la exención en una medida idónea, comoquiera que la reducción de las cargas tributarias es un estímulo para la realización de mejores tarifas ofertadas al consumidor similares dentro del territorio nacional que fomenten la cultura, al tiempo que inspiran a la ciudadanía a cultivar prácticas saludables, a practicar deportes y a aprovechar el tiempo libre; así como fomentar la inversión en infraestructura turística para aumentar la oferta y mejorar el servicio.

Se hace importante destacar que en la formulación de estos beneficios de exenciones tributarias se ha observado estrictamente que cada uno cumpliera con los requisitos de descripción suficiente para revestirlos de legalidad y certeza principios esenciales del sistema tributario y de validez de la norma planteada, así como el establecimiento de límites en su aplicación para que no devenga en la alteración injustificada a la política fiscal y tributaria de la nación.

**• Antecedentes regulatorios.**

El artículo 2 de la Ley 1430 de 2010, modificó el parágrafo 2° del artículo 211 del Estatuto Tributario estableciendo que los sujetos obligados al pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico, de que trata el artículo 47 de la Ley 143 de 1994, eran, entre otros, los usuarios industriales y los usuarios comerciales y que algunos usuarios no serían sujetos del cobro de la contribución a partir del año 2012, lo cual quedó regulado en el Decreto 2860 de 2013.

El Decreto 799 del 4 de Junio de 2020 suspendió transitoriamente, hasta el 31 de diciembre de 2020, el pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico para los prestadores de servicios turísticos cuya actividad principal era el alojamiento en hoteles

apartahoteles, centros vacacionales, alojamientos rurales, parques de atracciones y parques temáticos, así como otras actividades recreativas y de esparcimiento.

Posteriormente, la Ley 2058 de 2020 "Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones" en su Artículo 40 volvió a suspender transitoriamente, hasta el 31 de diciembre de 2021, el pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico para los prestadores de servicios turísticos cuya actividad principal era el alojamiento en hoteles apartahoteles, centros vacacionales, alojamientos rurales, parques de atracciones y parques temáticos, e incluyó a aquellas actividades de organización, promoción y/o gestión de acontecimientos tales como exposiciones empresariales o comerciales, convenciones, conferencias y reuniones, estén incluidas o no la gestión de esas instalaciones y la dotación de personal necesario para su funcionamiento. Beneficios que fueron prorrogados hasta el 31 de diciembre de 2022 en la reciente "Ley de Inversión Social", Ley 2155 de 2021.

Lo anterior, así como lo que se propone en este proyecto de ley, se hace en desarrollo del seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Convención Marco sobre Turismo Ético de la OMT6, que a su vez se enmarca dentro del "Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos", del Plan Nacional de Desarrollo, donde estableció la línea: "Turismo: el propósito que nos une" que fue el fundamento jurídico para la expedición del Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 "Turismo: El propósito que nos une" como guía estratégica para la potenciación de la explotación turística de Colombia para su posicionamiento internacional y cuyos pilares, entre otros, son: 1. Generación de condiciones institucionales para el impulso al sector turismo. 2. Gestión integral de destinos y fortalecimiento de la oferta turística del país. 3. Más inversión, mejor infraestructura y conectividad para el turismo. 4. Innovación y desarrollo empresarial en el sector turismo.

**V. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA**

El turismo es una de las industrias más dinámicas del mundo, especialmente por su contribución económica, sociocultural y bienestar social. Por ello, cada vez son más los países que se preocupan por aumentar su competitividad y consolidarse como destinos turísticos altamente reconocidos. Hoy en día, el turismo se constituye como una fuerza sólida que promete ser uno de los principales sectores de nuestra economía colombiana.

El turismo tiene la posibilidad de contribuir al crecimiento económico inclusivo y sostenible, en la medida que ha sido uno de los sectores que más ha crecido a nivel mundial (Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Organización Mundial del Turismo (OMT)). Para Colombia, es un sector atractivo para seguir invirtiendo y consolidando entre otras razones porque es un sector que requiere una gran cantidad de mano de obra, motivo por el cual es una fuente importante de empleo, especialmente para aquellas personas que tradicionalmente han tenido un acceso limitado al mercado laboral, como las mujeres, los jóvenes, los migrantes y las personas que habitan zonas rurales.

Incluso, el actual plan de gobierno plantea la necesidad de profundizar el turismo mediante el impulso del turismo vivencial, ecológico y de aventura, y el desarrollo de la capacidad turística. Asimismo, enfatizó en que la informalidad afecta la sostenibilidad y se convierte en un enemigo para la consolidación de un turismo de calidad. Por eso, dentro de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno Nacional incluyó el "Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos", y en este pacto estableció la línea: "Turismo: el propósito que nos une", dentro de la que se destaca el objetivo de desarrollar un turismo sostenible, responsable y de calidad.

Así, en línea con alcanzar un turismo sostenible, responsable e inclusivo se hace necesario recuperar los empleos e ingresos perdidos, y hacerlo aún más competitivo con respecto a otros destinos turísticos de la región. Tan solo para la vigencia 2019 el sector turismo aportó el 2,15% del valor agregado en la economía nacional (DANE, gran encuesta de hogares). No obstante, existen algunas cargas tributarias y no tributarias que debilitan el proceso de

consolidación del sector y merman financieramente la solvencia de los establecimientos como es la sobretasa a la energía, que de acuerdo con COTELCO, representa entre el 7% y 9% del total de gastos operacionales de los hoteles. Un estudio calculó, que para el 2019, la exoneración de la sobretasa a la energía para el sector hotel, centro de convenciones y parques temáticos representaba \$298 mil millones de pesos (16% de la inversión usada para los subsidios de energía) (FAMA consultores S.A), un costo sustancialmente alto para la operación de un sector que genera empleos y aporta al crecimiento económico.

Una de las razones principales para fortalecer al turismo, en especial al sector hotelero, es su factor multiplicador de la economía. Solamente el sector de alojamiento y hospedaje junto con el sector servicios de alimentos empleaba a cerca de 1.6 millones de colombianos antes de la pandemia del COVID 19 de acuerdo con el DANE.

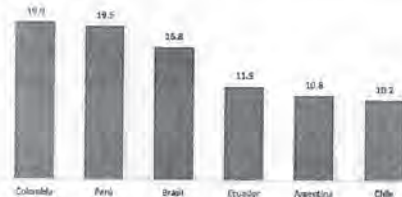
Los numerosos empleos se explican porque el sector de alojamiento y hospedaje en Colombia es heterogéneo y está conformado por 34.625 prestadores, de los cuales, 15.758 se ubican en la subcategoría de alojamiento turístico (albergue, apartahotel, campamento, centro vacacional, hostel, hotel y refugios); 14.259 corresponden a viviendas turísticas (aparthotel turístico, fincas turísticas y otros tipos de vivienda turística) y los restantes 4.608 están registrados como otros tipos de hospedaje turístico no permanente.

Seguir fortaleciendo un sector económico relevante para la superación de la pobreza e inclusión social por su capacidad de generar oportunidades laborales, es una estrategia acertada. A hoy, la tarea de recuperar empleos perdidos por la pandemia aún no está realizada, aun nos hace falta recuperar cerca de 1.2 millones de empleos. Colombia ha logrado reducir su tasa de desempleo a cerca del 13% según el DANE en lo corrido del 2022, debemos seguir esforzándonos por disminuir dos puntos porcentuales más para alcanzar los niveles de pre pandemia.

No obstante, hace parte de ese esfuerzo reconocer que existen otros insumos importantes para la consolidación de un negocio, como es el costo de la energía eléctrica y puede estar obstaculizando la competitividad para la región, y así la atracción de capital privado. Aunque

parezca increíble, Colombia posee el precio más alto de energía en comparación con sus pares de la región (El Doing Business del Banco Mundial lo señaló en 2020). Para dimensionarlo, se presenta una comparación del precio de la energía eléctrica en países del Sur de América.

Tabla 1. Precio de la electricidad (centavos de dólar por kilovatio)



Fuente: Informe del Doing Business 2020 del Banco Mundial

**IMPACTO FISCAL**

Si bien, el costo fiscal estimado es de \$298 mil millones de pesos no significa que de ese tamaño sea el déficit, también se calcula que el potencial de reinvertir esos recursos libres son de \$200 mil millones de pesos, que podrían traducirse 2.490 habitaciones adicionales. Estas habitaciones, con tasa de ocupación del 55,46% y tarifa promedio de \$239.310 por habitación de acuerdo con los indicadores del CITUR y COTELCO, tendrían la posibilidad de generar ingresos por \$120.623 millones de pesos anuales adicionales a lo que está generando el sector, que tendrían un efecto positivo en recaudo de impuestos (Estudio FAMA).

Es relevante resaltar que la iniciativa es un compromiso adquirido por el Presidente Iván Duque con el sector durante la última *Asamblea Nacional General de Afiliados 2022* (COTELCO), en el mes de marzo en la ciudad de Cali, con el fin de promover la competitividad y generación de empleo.

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

A continuación, se expone el texto propuesto para primer debate con sus respectivas modificaciones.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<i>"Por medio de la cual se exonera a los prestadores de servicios turísticos de alojamiento en hoteles del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico."</i>	sin modificación	
<b>Artículo 1.</b> Objeto. Exonerar a los prestadores de servicios turísticos de alojamiento y hospedaje, con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico.	sin modificación	
<b>Artículo 2.</b> Adiciónese el parágrafo sexto al artículo 211 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 13 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:  ARTÍCULO 211.  (...) "PARÁGRAFO SEXTO: Los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, en establecimientos de comercio abiertos al público, debidamente acreditados mediante su inscripción en el Registro Mercantil, que desarrollen como actividad	<b>Artículo 2.</b> Adiciónese el parágrafo sexto al artículo 211 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 13 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:  ARTÍCULO 211.  (...) "PARÁGRAFO SEXTO: Los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, en establecimientos de comercio abiertos al público, debidamente	Se incluye comentario realizado por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

económica principal alguna de las descritas a continuación, estarán exentos del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico del que trata el parágrafo 2 del presente artículo:  5511 Alojamiento en hoteles 5512-Alojamiento-en-apartahoteles 5513-Alojamiento-en-centros vacacionales 5514-Alojamiento-rural 5518-Otros-tipos-de-alojamientos para-viaciones	acreditados mediante su inscripción en el Registro Mercantil, que desarrollen como actividad económica principal alguna de las descritas a continuación, estarán exentos del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico del que trata el parágrafo 2 del presente artículo:  5511 Alojamiento en hoteles	
<b>Artículo 3.</b> Los prestadores de servicios turísticos referidos, que a la entrada en vigencia de esta ley se encuentren operando, solo les aplicará la exoneración una vez se encuentren al día en el pago de la contribución parafiscal de la vigencia anterior.	<b>Artículo 3.</b> Los prestadores de servicios turísticos referidos, que a la entrada en vigencia de esta ley se encuentren operando, solo les aplicará la exoneración una vez se encuentren al día en el pago de la contribución parafiscal de la vigencia anterior. <b>El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</b>	Se incluye comentario realizado por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
	<b>Artículo nuevo.</b> En aras de promover la competitividad, los beneficiarios de la presente ley propenderán por aprovechar el ahorro que genera la exoneración del pago de la sobretasa en inversiones para el desarrollo de su actividad económica.	
<b>Artículo 4. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 5. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	cambia la numeración

Acogemos la sugerencia realizada a través del concepto del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, sobre limitar el beneficio para el sector hoteles toda vez que tiene un impacto fiscal significativo. Lo anterior dejando presente que este primer ejercicio normativo pueda extenderse posteriormente para los códigos CIU 5512, y demás que se consideren convenientes para aumentar la competitividad turística del país.

**VII. ANALISIS POSIBLES CONFLICTOS DE INTERES**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 285 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso) esta Iniciativa al crear un beneficio puede estar generando un conflicto de interés para aquellos que directamente tengan relación con la industria de alojamientos turísticos. Sin embargo, es necesario aclarar que, el conflicto de interés es un tema a ser considerado de manera individual y particular por el congresista para determinar si el proyecto de alguna manera puede generarle una situación particular que le lleve a presentar un impedimento.

**IX. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir **PONENCIA DE PRIMER DEBATE POSITIVA** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley Proyecto de Ley 448 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se exonera a los prestadores de servicios turísticos de alojamiento en hoteles del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico." Sin modificaciones a su articulado.

  
**CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador ponente

  
**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
 Representante a la Cámara  
 ponente

  
**YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI**  
 Representante a la Cámara  
 ponente

  
**SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES**  
 Representante a la Cámara  
 ponente

  
**CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR**  
 Representante a la Cámara  
 ponente

**TEXTO PARA EL PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY 448 DE 2022 CÁMARA**

*"Por medio de la cual se exonera a los prestadores de servicios turísticos de alojamiento en hoteles del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico."*  
 El Congreso de Colombia  
 DECRETA:

**Artículo 1. Objeto.** Exonerar a los prestadores de servicios turísticos de alojamiento y hospedaje, con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico.

**Artículo 2.** Adiciónese el parágrafo sexto al artículo 211 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 13 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 211. (...) "PARÁGRAFO SEXTO: Los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo, en establecimientos de comercio abiertos al público, debidamente acreditados mediante su inscripción en el Registro Mercantil, que desarrollen como actividad económica principal alguna de las descritas a continuación, estarán exentos del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico del que trata el parágrafo 2 del presente artículo:

5511 Alojamiento en hoteles

**Artículo 3.** Los prestadores de servicios turísticos referidos, que a la entrada en vigencia de esta ley se encuentren operando, solo les aplicará la exoneración una vez se encuentren al día en el pago de la contribución parafiscal de la vigencia anterior. El Gobierno Nacional reglamentará la materia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

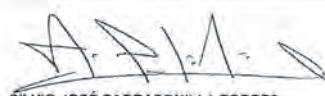
**Artículo 4.** En aras de promover la competitividad, los beneficiarios de la presente ley propenderán por aprovechar el ahorro que genera la exoneración del pago de la sobretasa en inversiones para el desarrollo de su actividad económica.

**Artículo 5. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

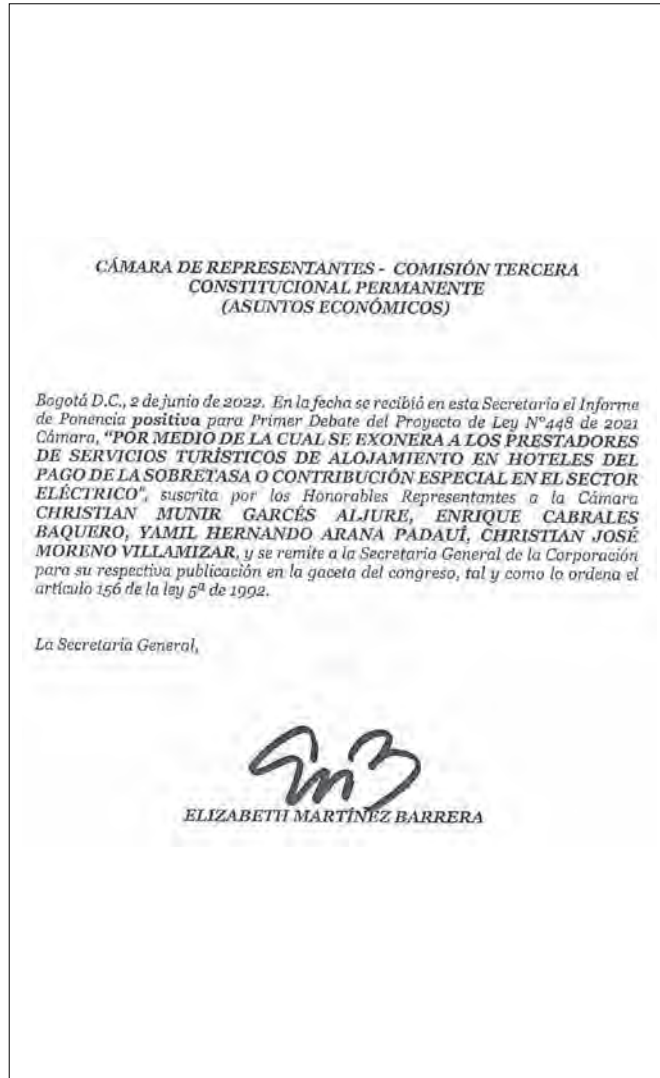
  
**CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador ponente

  
**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
 Representante a la Cámara  
 ponente

  
**YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI**  
 Representante a la Cámara  
 ponente

  
**SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES**  
 Representante a la Cámara  
 ponente

  
**CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR**  
 Representante a la Cámara  
 ponente



## CARTAS DE COMENTARIOS

### CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 349 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General  
1.1. Oficina Asesora de Jurídica.

Bogotá D.C.,  
Honorable Representante  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Ciudad



Radicado: 2-2022-022081  
Bogotá D.C., 24 de mayo de 2022 16:52

Radicado entrada  
No. Expediente 18733/2022/OFI

**Asunto:** Solicitud de concepto de impacto fiscal al Proyecto de Ley 349 de 2021 Cámara "Por medio del cual se modifica la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

De manera atenta, en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Secretario General de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, Dr. Orlando Anibal Guerra de la Rosa, con el fin de que los ponentes tengan argumentos suficientes para rendir ponencia al proyecto de ley del asunto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "fortalecer la Superintendencia de Subsidio Familiar para que se ajuste mejor al sector e instituciones que supervisa, de forma más independiente y con sanciones más fuertes", para lo cual, se propone otorgarle personería jurídica y actualizar su régimen sancionatorio.

Al respecto, se advierte que la iniciativa que persigue conceder personería jurídica a la Superintendencia de Subsidio Familiar, involucra una modificación a la estructura de la administración nacional por cuanto aquella pasaría a integrar el sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público, lo que

implica que es un asunto que debe ser de iniciativa del Gobierno nacional, conforme a los artículos 150-7 y 154 de la Constitución Política.

En cuanto a este tema, la Corte Constitucional<sup>2</sup> ha establecido lo siguiente:

"Con todo, esta competencia congresional opera de manera conjunta con la iniciativa de la Rama Ejecutiva. Así, el artículo 154 C.P. determina que solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, entre otras, las leyes de que trate el artículo 150-7 antes mencionado. Es por ello que aquellos preceptos que versen sobre la modificación de la estructura de la administración nacional y que no cuenten con el apoyo gubernamental durante el trámite legislativo, expresado bien al momento de presentar el proyecto de ley o mediante la manifestación de aval durante el proceso de discusión y aprobación del mismo, son contrarias a la citada norma constitucional." (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

En este orden de ideas, en caso de insistirse en el trámite legislativo de la iniciativa del asunto sin contar con el aval del Gobierno nacional, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Por lo demás, una vez revisado el objeto de la iniciativa y su articulado, se informa que esta Cartera Ministerial no tiene objeciones de tipo fiscal, siempre y cuando la ejecución de las obligaciones en mención se realice en el marco de las apropiaciones establecidas en el Presupuesto General de la Nación y no generen erogaciones ni asignaciones adicionales en las entidades objeto de modificación. Lo anterior guarda consonancia con lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021 en materia de austeridad del gasto como un principio rector de política fiscal del país, en lo relativo a las partidas presupuestales con destino a funcionamiento.

Sin perjuicio de lo anterior, y de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>3</sup>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estará al tanto del trámite legislativo del presente proyecto y, en caso de ser necesario, hará uso de la facultad del artículo referenciado, para poner de presente las observaciones de carácter fiscal que sean necesarias dentro del trámite legislativo.

Cordialmente,

**FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ**

Viceministro General  
CGPPN (CA)

Elaboró: María Camila Pérez Medina  
Revisó: Germán Andrés Rubio Camalencó  
JJ-4191/2022

Con copia a: Dr. Orlando Anibal Guerra de la Rosa, Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

<sup>1</sup> Gaceta 1816 de 2021, Página 11.

<sup>2</sup> Sentencia C-617 de ocho (08) de agosto de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DEL TRABAJO AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 309 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se promueve la dignificación y reintegración de las personas vulnerables que están en situación de calle se promueve acceso a vivienda digna a la salud y trabajo.*

<p>Bogotá, D.C.,</p> <p>Doctor <b>ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA</b> Secretario General Comisión Séptima Constitucional Permanente CÁMARA DE REPRESENTANTES CONGRESO DE LA REPUBLICA Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Concepto técnico al Proyecto de Ley 309 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se promueve la dignificación y reintegración de las personas vulnerables que están en situación de calle se promueve acceso a vivienda digna a la salud y trabajo"</p> <p>Respetado Doctor:</p> <p>De acuerdo con su solicitud, de manera atenta rendimos concepto técnico al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p><b>1. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El proyecto de ley está desarrollado en diez y seis (16) artículos, incluido el de la vigencia, el Capítulo I del Título I, relativo al Objeto y Definiciones y el Título II contiene Mecanismos de reintegración social relativos al censo nacional, educación, programas de generación de empleo, salud e integración, entre otros.</p> <p><b>2. ANÁLISIS DEL ARTICULADO</b></p> <p>Frente al artículo 5º, que compete a esta cartera ministerial, relativo a Programas de generación de empleo para personas en situación de calle, establece que el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio del Interior, velarán por satisfacer el Derecho al Trabajo en condiciones dignas y justas para las personas bajo esta situación de calle, facilitando el acceso para la inclusión laboral, y la protección de su intimidad e integridad y velar por una integración efectiva en el sector productivo. Se desarrollarán estrategias para potencializar las capacidades y aptitudes de esta población, con el fin de estabilizar su situación socioeconómica. Asimismo, gestionarán las medidas especiales de apoyo para el emprendimiento y la integración laboral.</p>	<p>En cuanto a la política sobre Habitantes de la calle, y en cumplimiento de lo estipulado en la Ley 1641 de 2013, se ha venido trabajando en la construcción de la Política Pública Social para Habitantes de la Calle 2021 – 2031. Dentro de este marco, se establece que el Plan Nacional de Atención Integral para Personas Habitantes de la Calle -PNAIPHC es una herramienta de la Política Pública Social para esta población, en la cual se articulan las actividades necesarias para su implementación a nivel nacional, y a su vez es la propuesta a replicar a nivel territorial de acuerdo con la estructura administrativa de cada uno de estos niveles del Gobierno.</p> <p>La formulación de dicho Plan involucra a nueve sectores del Gobierno Nacional: Justicia y del derecho, Defensa, Salud y Protección Social, Trabajo, Educación, Vivienda, Ciudad y Territorio, Cultura, Deporte, Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Policía Nacional, Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF.</p> <p>La construcción de la propuesta del PNAIPHC se lleva a cabo en el marco de una mesa nacional de trabajo que estará compuesta por los sectores anteriormente mencionados, y aquellas entidades que por su misionalidad y competencia en el tema de habitanza en calle se considere pertinente invitar.</p> <p>Las mesas de trabajo son coordinadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, dada la competencia otorgada en la ley 1641 de 2013, como coordinador de la PPSHC.</p> <p>Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el artículo 8º de la Ley 1641 de 2013 establece que uno de los componentes de la política pública para habitantes de la calle es el de Formación para el Trabajo y la Generación de Ingresos. Para ofrecer esta garantía al habitante de calle es necesario prever un servicio especializado que permita a la persona disponer de sitios de domicilio donde pueda ser contactado por los prestadores del servicio público de empleo en su atención en la ruta de empleabilidad, financiación para servicios especializados que permitan acciones tan sencillas como tener una hoja de vida, prepararse y asistir a una entrevista de trabajo. Este tipo de acciones debe ser garantizadas en el marco las rutas de integración social, lo que necesariamente derivará en impacto fiscal.</p> <p>En cuanto al impacto fiscal del proyecto de ley, no se encuentra en la exposición de motivos ninguna referencia sobre ese aspecto, lo cual debe ser evaluado para poder hacer consideraciones sobre la viabilidad de la iniciativa, por lo cual se sugiere revisión por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>En el proyecto de ley debería quedar expresamente que la atención a la población beneficiaria debe ofrecerse en el marco de la ruta de reintegración social, como parte de la oferta institucional.</p>
--	---

**3. CONCEPTO**

De acuerdo con las consideraciones anotadas, el Ministerio del Trabajo considera que el artículo 5 del proyecto de decreto debe estar acompañado por una fuente de financiación. Reiteramos nuestro compromiso de colaborar en el desarrollo de la agenda legislativa que se tramita en el Congreso de la República.

Atentamente,

**ANDRES FELIPE URIBE MEDINA**  
Viceministro de Empleo y Pensiones  
Ministerio del Trabajo

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 401 DE 2021 (CÁMARA) - 201 DE 2020 (SENADO)

por medio de la cual se garantiza el acceso al bastón blanco para las personas con discapacidad visual como una tecnología esencial para la movilidad, la salud y el bienestar integral, de acuerdo con la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009.

<p>Bogotá D.C.</p> <p>Doctor  <b>JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO</b>      Secretario General      Cámara de Representantes      Carrera 7ª N° 8 – 68      Bogotá D.C.</p> <p><b>ASUNTO:</b> Concepto sobre el PL 401/21 (C) – 201/20 (S) <i>“por medio de la cual se garantiza el acceso al bastón blanco para las personas con discapacidad visual como una tecnología esencial para la movilidad, la salud y el bienestar integral, de acuerdo con la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009”.</i></p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Atendiendo a que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones<sup>1</sup>:</p> <p><b>1. CONTENIDO</b></p> <p>La propuesta dispone:</p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es garantizar el acceso del bastón blanco con extremo inferior rojo como parte del plan de beneficios del sistema general de salud para aquellas personas con una discapacidad visual certificada. Lo anterior, en el marco de la garantía del derecho a la salud y a la rehabilitación funcional establecida los artículos 25 y 26 de la Ley 1346 del 2009.</p> <p><sup>1</sup> Cfr. <a href="https://www.camara.gov.co/baston-blanco">https://www.camara.gov.co/baston-blanco</a>. Gaceta N° 237 de 2022 [20/05/22]</p>	<p><b>Parágrafo.</b> Para efectos de esta ley, son personas con discapacidad visual aquellas que tengan una certificación de discapacidad en la categoría de discapacidad visual según la resolución 113 del 2020 expedida por el Ministerio de salud y protección social<sup>2</sup>.</p> <p>Bajo esta perspectiva, se estructuran siete (7) preceptos adicionales relativos a: uso exclusivo para personas con discapacidad visual (art. 2°); entrega del bastón blanco para personas con discapacidad visual (art. 3°); formación y entrenamiento en su uso, cuidador y acompañante (art. 4°); certificación de calidad (art. 5°); día nacional del bastón blanco – 15 de octubre (art. 6°); reglamentación (art. 7°) y; finalmente, vigencia y derogatoria (art. 8°).</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES</b></p> <p><b>2.1.</b> El artículo 1º del proyecto de ley estipula la inclusión del bastón blanco con extremo inferior rojo en el plan de beneficios del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) desconociendo que, en el marco del aseguramiento en salud, solo se aplica dichos beneficios con la UPC a los afiliados y beneficiarios de los regímenes contributivo y subsidiado, por lo que no está en consonancia con los principios de igualdad y equidad, frente a las personas con discapacidad de los afiliados y beneficiarios de los regímenes especiales y excepción.</p> <p>De otro lado, la Resolución 2292 de 2021, <i>“por la cual se actualizan y establecen los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC)”</i>, en su artículo 57, prevé lo relativo a las ayudas técnicas, a saber:</p> <p><b>Artículo 57. Ayudas técnicas.</b> Los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la UPC incluyen las siguientes ayudas técnicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prótesis ortopédicas internas (endoprótesis ortopédicas), para los procedimientos quirúrgicos, financiados con recursos de la UPC.</li> <li>2. Prótesis ortopédicas externas (exoprótesis) para miembros inferiores y superiores, incluyendo su adaptación, así como el recambio por razones de desgaste normal, crecimiento o modificaciones morfológicas del paciente, cuando así lo determine el profesional tratante.</li> <li>3. Prótesis de otros tipos (válvulas, lentes intrabucales, audífonos, entre otros) para los procedimientos financiados con recursos de la UPC.</li> </ol> <p><sup>2</sup> Ibid.</p>
<p>4. Órtesis ortopédicas (incluye corsés que no tengan finalidad estética).</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Están financiados con recursos de la UPC, las siguientes estructuras de soporte para caminar: muletas, caminadores y bastones, los cuales, se darán en calidad de préstamo, en los casos en que aplique (incluye entrenamiento de uso), con compromiso de devolverlos en buen estado, salvo el deterioro normal. En caso contrario, deberán restituirse en dinero a su valor comercial.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> No se financian con cargo a la UPC sillas de ruedas, plantillas y zapatos ortopédicos. [Énfasis agregado]</p> <p>Sin embargo, el bastón blanco con extremo inferior rojo para personas con discapacidad visual, no corresponde a las ayudas técnicas como: los caminadores y bastones como soportes para caminar, sino que tienen funciones y actividades adicionales en el marco del ordenamiento jurídico colombiano, como se percibe en la exposición de motivos.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, se establece un gasto adicional a los cálculos de suficiencia de la UPC, sobre lo cual, la iniciativa no posee el estudio de impacto fiscal en su contenido, especialmente en su parte justificativa, omitiéndose lo contemplado en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, <i>“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”</i>, como se verá en el punto 2.2.</p> <p>Tampoco se debe pasar por alto la pretensión que las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios – EAPB (art. 4º) <i>“formen y entrenen a las personas con discapacidad visual, su cuidador y su acompañante en el uso del bastón blanco con extremo inferior rojo”</i>, sobrepasen los límites estipulados en el artículo 5º de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, en relación con los determinantes sociales de la salud, entre los que se encuentran los factores sociales y de educación, los cuales deben ser <i>“financiados con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías de salud”</i>. A esto se suma examinar si el artículo 3º contravendría, en el marco del artículo 25 de la citada norma, lo designado y especifico para los regímenes especiales y de excepción.</p>	<p>Cabe agregar, igualmente, que el proyecto de ley afecta aspectos del aseguramiento en salud<sup>3</sup> y salud pública, así como lo referente a la Ley 1618 de 2013, <i>“por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”</i> que, en su artículo 10º, relativo al “derecho a la salud”, determina en cabeza del Ministerio como ente rector, entre otros, lo asociado a asegurar y garantizar la prestación de los servicios de salud, los programas de salud pública y demás preceptos que allí se describen. En esa medida, resulta inconveniente atribuir una competencia a otra autoridad cuando la misma ya está radicada en otras reparticiones estatales especializadas en la materia, tal y como se desarrollará en el punto 2.3.</p> <p><b>2.2.</b> Acorde con lo anunciado y teniendo en cuenta que se estaría forjando un gasto adicional a los cálculos de suficiencia de la UPC, se observa que en el proyecto de ley no se plantea lo atinente al efecto financiero previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003<sup>4</sup> y, por ende, es factible exteriorizar dicha falencia. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha enfatizado:</p> <p>[...] Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819</p> <p><sup>3</sup> Cfr. Ley 1122 de 2007, “Artículo 14º. Organización del Aseguramiento. Para efectos de esta ley entendiéndose por aseguramiento en salud, la administración del riesgo financiero, la gestión del riesgo en salud, la articulación de los servicios que garantiza el acceso efectivo, la garantía de la calidad en la prestación de los servicios de salud y la representación del afiliado ante el prestador y los demás actores sin perjuicio de la autonomía del usuario. Lo anterior exige que el asegurador asuma el riesgo transferido por el usuario y cumpla con las obligaciones establecidas en los Planes Obligatorio de Salud // Las Entidades Promotoras de Salud en cada régimen son las responsables de cumplir con las funciones obligatorias del aseguramiento [...] Sin desconocer la cabeza del sector de carga de esta Cartera (art. 2º).”</p> <p><sup>4</sup> Artículo 7º. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo [...] Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo [...] El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso [...]. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público [...] En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.</p>

de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto", (ii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervienga en el proceso legislativo u omite constatar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la adopción del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual "se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático" y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro [...].<sup>12</sup>

Bajo este entendido, se debe estar en armonía con el mandato estipulado en la citada ley, los desarrollos jurisprudenciales y los preceptos superiores sobre la materia. Al efecto, para cumplir con lo previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es necesario que tanto en la exposición de motivos como en las respectivas ponencias, se incorporen expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, y que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el curso legislativo, conciente sobre la consistencia de los informes realizados, pronunciamiento que no debe ir en contravía del "Marco Fiscal".

2.3. El otro aspecto manifestado que debe revisarse en el proyecto tiene que ver con la iniciativa para proponer determinados tópicos, especialmente por lo indicado en el artículo 154 constitucional el cual señala que corresponde al Gobierno, privativamente, impulsar ciertos tipos de normas, entre ellos, los que establecen la estructura de la administración pública o la modifican (art. 150 numeral 7°, *ibid.*).

En torno a esta exigencia, la Corte Constitucional ha indicado:

[...] La Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del Gobierno o su aval en el trámite legislativo: (i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; (iii) ha atribuido a un Ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones; (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su

<sup>12</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chajub.

constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental [...].<sup>13</sup> [Énfasis fuera del texto].

Este criterio lo ha reiterado en la siguiente decisión:

[...] Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones.<sup>14</sup> Así mismo, el Congreso tiene la potestad consiguiente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos.<sup>15</sup> No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior.<sup>16</sup>

Es más, se corrobora con el consiguiente pronunciamiento de la Corte<sup>17</sup>:

35. En síntesis, la jurisprudencia ha reconocido que la competencia para fijar la estructura de la administración nacional (i) comprende su dimensión estática, esto es, aquellas que tienen vocación de permanencia; (ii) no se agota en la posibilidad de crear entidades públicas y, en consecuencia, se extiende (iii) a la definición de sus objetivos, funciones generales y modo de relacionamiento con otros órganos; e igualmente abarca (iv) la regulación de aquellas materias relacionadas con el régimen jurídico que se le aplica a sus servidores, las formas de vinculación y aquellas materias de naturaleza presupuestal y tributaria.

Materias comprendidas por la competencia de determinar la estructura de la administración nacional	Sentencia
Creación, supresión o fusión de una entidad pública del orden nacional	C-299/04, C-645/07, C-482/02, C-078/03, C-121 /03, C-869/03, C-570/04, C-784/04, C-856/06, C-663/13 y C-031/17
Estructura orgánica de las entidades y organismos	C-209/07, C-121/03 y C-869/03
Creación de un Consejo Nacional de Acreditación que por su integración y funciones modifican en algún grado	C-307/13

<sup>13</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-899 de 2006, M.P. Manuel Cepeda Espinosa.  
<sup>14</sup> Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.  
<sup>15</sup> Sentencia C-299 de 1994, M.P. Antonio Barrera Cabillon. Ver igualmente la Sentencia C-485 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.  
<sup>16</sup> Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.  
<sup>17</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-110 de 2019, M.P. Alejandro Lineros Carrillo.

la estructura de la administración	Referencia / caso
Definición de las tipologías de entidades y organismos y sus interrelaciones respectivas <sup>18</sup>	C-784/04
Objetivos y funciones generales de la entidad u organismo	C-299/04, C-209/07, C-121/03, C-899/03 y C-784/04
Vinculación con otros organismos para fines del control	C-121/03 y C-784/04
Régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario	C-299/04, C-209/07, C-121/03 y C-784/04
Características de los órganos creados	C-1162/00, C-076/03 y C-784/04
Ubicación de los organismos en el conjunto de la administración	C-078/03 y C-784/04

Las disposiciones superiores destacadas y la jurisprudencia referida, desarrollan un criterio de especialidad en la gestión pública que el propio Ejecutivo conoce y debe desplegar. Por tanto, cuando el Congreso de la República propone una modificación sustancial en las competencias de las reparticiones, como en este caso, debe contar con el aval gubernamental y, la inexistencia de este, viciaría la norma que se proyecta. La ausencia de iniciativa por parte del Ejecutivo hace que devenga inconstitucional.

2.4. Por último, sobre la reglamentación (art. 8°), en el que se señala que el "Gobierno Nacional deberá reglamentar lo pertinente de la presente ley durante el año siguiente a su promulgación", se tiene que esta clase de cláusulas han sido catalogadas contrarias a nuestro ordenamiento. En efecto, sobre el límite en el tiempo de la facultad reglamentaria, de 6 meses por ejemplo, la Corte ha enfatizado:

[...] 48.- Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior<sup>19</sup>. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo al ejercicio de la potestad reglamentaria. Al haber aulejado el artículo 19 el ejercicio de tal potestad a un plazo, incurrió en un práctica que contradije lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declaró la inexecutable el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de 2008: "en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia"<sup>20</sup>.

Se insiste, en consecuencia, que por la naturaleza de la facultad reglamentaria, la misma

<sup>18</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-086 de 1999, MM.PP. Fabio Morán Díaz y Alfredo Beltrán Sierra.  
<sup>19</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.

no es susceptible de esta clase de restricciones y así lo ha reiterado el Máximo Tribunal.

A su turno, en la sentencia C-765 de 2012, se acentuó:

[...] Sin embargo, recordando que el poder reglamentario es una facultad presidencial autónoma, la Corte ha precisado que su ejercicio frente a las leyes cuya aplicación corresponde a la Rama Ejecutiva no depende de una pretendida habilitación legislativa, como también que en ningún caso se extingue esta facultad por el agotamiento del término que hubiere señalado en la ley. Así, la suprema autoridad administrativa tiene entonces competencia para expedir decretos reglamentarios respecto de cualquier ley que deba ser cumplida por sus subalternos, y puede hacerlo sin límite de tiempo, pudiendo incluso modificar, reemplazar o derogar las normas que con anterioridad hubiere dictado<sup>21</sup> [...].<sup>22</sup>

Finalmente, ha precisado:

[...] Conforme a lo indicado en precedencia, dado que la potestad reglamentaria del Presidente es una atribución constitucional inalienable, intransferible e inrenunciable, que puede ser ejercida en cualquier tiempo, cuando el legislador, como ocurre en este caso, ha establecido un plazo, éste tiene un carácter meramente "impulsor", pues de ningún modo implica una caducidad ni impide al Gobierno modificar los reglamentos en cualquier tiempo, para ajustarlos a nuevos contextos, mientras las normas legales a las cuales se sujeta su competencia se encuentren vigentes [...].<sup>23</sup>

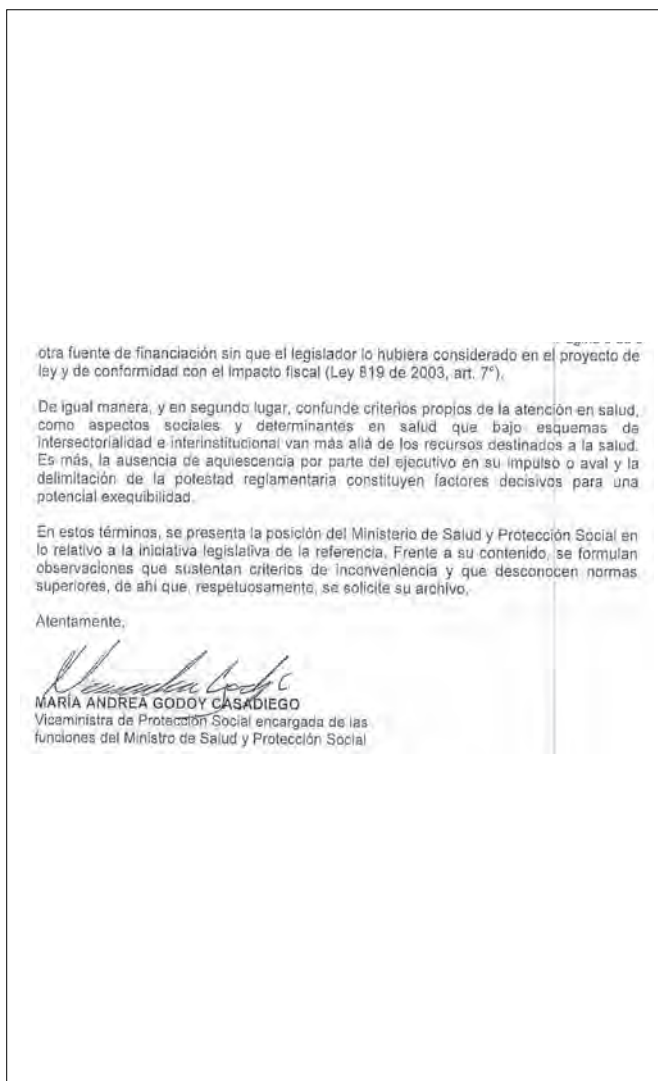
Con esto debe resaltarse que, la facultad de reglamentación es abierta y no puede condicionarse en el tiempo, so pena de distorsionarla, ya que es una de las funciones básicas que la Constitución encomienda al presidente de la República (art. 189 numeral 11), por lo que su desconocimiento contraviene la Carta Política.

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, en primer lugar, continuar el curso de la propuesta afecta los cálculos y suficiencia de la UPC al incorporar, a modo de obligatoriedad de suministro efectivo, la entrega gratuita de la ayuda técnica bastón blanco con extremo inferior rojo a la población con discapacidad visual, sin realizar los estudios económicos y evaluaciones de tecnologías en salud respectivas, para ser garantizadas con los recursos de la UPC o presupuestos máximos (no financiado con UPC) o por recibo a la ADRES o cualquier

<sup>21</sup> Cfr., sobre este aspecto, entre otras, las sentencias C-805 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-508 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-1005 de 2008 (M. P. Humberto Sierra Porto).  
<sup>22</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-765 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.  
<sup>23</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-189 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amaral.





**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 423 DE 2021 (CÁMARA)**

*por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales 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.*

Bogotá D.C.,

Doctor  
**ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA**  
 Comisión Séptima Constitucional  
 Cámara de Representantes  
 Carrera 7ª N° 8 – 68  
 Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto sobre el PL 423/21 (C) *"por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal"*.

Cordial saludo,

Atendiendo a que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 38 de 2022. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

**1. CONTENIDO**

De conformidad con la exposición de motivos, la propuesta se sustenta en la premisa sobre la cual: "[...] [e]n Colombia la modalidad de contratación por prestación de servicios se ha utilizado como forma de encubrir relaciones laborales tanto en el sector público como en el sector privado, con la finalidad de eludir las garantías laborales de los trabajadores [...]". Esta afirmación es piedra angular de los diferentes proyectos que se

plantean con el propósito de "crear un marco normativo que impida que se presenten abusos por parte de los contratantes que usan esta modalidad".

Desde esta óptica, se estructuran 24 preceptos distribuidos en 4 capítulos, a saber: disposiciones generales (Cap. I, arts. 1º a 5); garantías mínimas de los contratistas (Cap. II, arts. 6º a 14); mecanismos de seguimiento de dignificación de la situación de los contratistas de prestación de servicios en el sector público (Cap. III, arts. 15 a 22) y, por último, prevención de encubrimiento de relaciones laborales en el sector público (Cap. IV, arts. 23 y 24).

Desde ya se advierte que la iniciativa no ofrece, en su integridad, elementos efectivos que contribuyan a los logros que se podrían esperar con su trámite.

**2. CONSIDERACIONES**

**2.1. Comentarios generales**

- La proposición central carece de información objetiva que, analizada, permita generar conclusiones fiables. La contratación bajo la modalidad de prestación de servicios responde a una necesidad cierta de las entidades estatales de apoyar el logro de sus crecientes fines y cometidos en la colaboración de terceros cuya cualificación y experiencia, las hace idóneas para brindar dicho apoyo en condiciones de oportunidad y calidad. En este sentido, la flexibilidad propia de los contratos que se ejecutan bajo presupuestos de autonomía e independencia es fundamental para que las entidades puedan adaptarse a las exigencias de la dinámica de lo público, en condiciones que de otra forma no podría cumplir por la rigidez propia de las plantas de personal del Estado y las formalidades del acceso a la misma.
- El uso desviado que pueda hacerse de la figura del contrato de prestación de servicios personales por parte de aquellos que la emplean como materialización de prácticas clientelistas o de otra naturaleza, constituye, como se señala, un uso reprochable que se aleja de sus finalidades y que, a la postre, debe ser sancionado; sin embargo, este uso inadecuado no muta la esencia del contrato, ni puede usarse para la desnaturalización gradual de una figura que, utilizada correctamente, es útil y

<sup>1</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 38 de 2022.  
<sup>2</sup> Como consecuencia de la normatividad, fallos judiciales, políticas gubernamentales, y por las diferentes dinámicas de orden económico, político, social, cultural, ambiental y sanitario que han sobrevenido a su creación.

costo-eficiente para la administración y para los terceros que tengan la calidad de contratistas.

- La existencia probable de casos en que las necesidades de la entidad superan las posibilidades que ofrece el contrato de prestación de servicios, por tratarse de actividades que deban ser prestadas en condiciones de subordinación o de permanencia, implica que en estos casos deba hacerse uso de las diferentes alternativas que ofrece la legislación: ajustes de nómina global (creación, modificación, empleos de tiempo completo, medio tiempo y de tiempo parcial), creación de plantas temporales, incorporación de supernumerarios, pero en modo alguno puede ser el argumento para concluir que la figura del contrato de prestación de servicios deba ser eliminada de forma progresiva, como lo plantea el proyecto. Es preciso insistir en el hecho de que el uso inadecuado de la figura no puede contrarrestarse con su eliminación, por el contrario, es indispensable que se fortalezca de modo tal que puedan aprovecharse sus múltiples bondades, sin perjuicio de la protección integral de los contratistas.
- Las dificultades de acceso a la información con respecto al desarrollo de las relaciones contractuales de prestación de servicios personales no pueden suplirse con la generalización de las condiciones que han dado lugar a las condenas al Estado por la desnaturalización del contrato. Cualquier iniciativa en la materia debería partir de un análisis juicioso y exhaustivo de parámetros como la estructuración de honorarios, las condiciones de prestación del servicio, la exclusividad de los contratistas, el tiempo efectivo de contratación, la reiteración de las contrataciones, entre muchas otras que permitan caracterizar la realidad de este tipo de contratación.
- Afirmar que "no resulta razonable señalar que existen diferencias entre las actividades realizadas por los trabajadores o servidores públicos frente a los contratistas de prestación de servicios"<sup>3</sup> constituye, igualmente, una afirmación cuestionable, en tanto, cada relación contractual es particular, por lo que debe ser revisada de forma individual, además, porque los contratistas vinculados mediante contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión no pueden, por razón del contrato, cumplir funciones públicas ni ejercer competencias. No debe perderse de vista que los servidores públicos están sometidos a limitaciones relevantes en sus derechos, como las que comportan las inhabilidades y las incompatibilidades, la obligatoriedad de cumplir horarios, las limitaciones de carácter

<sup>3</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 35 de 2022.

las mismas, y la prevención del encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público.

**Comentario.** Si bien es loable y necesario que como Estado se revisen y se hagan efectivas las medidas que permitan proteger a los contratistas vinculados mediante contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, esta finalidad no está necesariamente asociada a los procesos de actualización de las plantas de personal, por cuanto, dicha relación desconoce como se señaló en la primera parte, la relevancia que tiene para la gestión pública la contratación mediante esta modalidad, y de otra, parecería omitir que el acceso a la función pública mediante una relación legal y reglamentaria implica el agotamiento de todos los procesos derivados del principio constitucional de la meritocracia, lo que determina que no pueda existir un proceso de transformación automático en servidor público de aquel que tiene la condición actual de contratista.

El uso correcto de la figura del contrato de prestación de servicios envuelve múltiples variables, entre otras, las que conciernen a una cultura que reconozca y respete sus diferencias con el contrato laboral, de modo tal que posibilite que los diferentes actores de la gestión pública se comporten conforme a los roles específicos de cada una de dichas figuras. Es más, exige un análisis de Estado sobre la forma como se cumplirán las crecientes y cada vez más complejas tareas públicas, de forma tal que el cumplimiento oportuno y con calidad de estas no constituya para los ordenadores del gasto un riesgo que no están en capacidad de gestionar en lo relativo a la desnaturalización de este tipo de contratos, principalmente, por aspectos asociados a la continuidad.

**2.2.2. Sobre el artículo 2º.**

**Artículo 2º. Definición y ámbito de aplicación.** 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.

**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.

político, por citar algunas, que en forma alguna corresponden o tienen correlato en las obligaciones a que están sujetos los contratistas.

- Resulta apropiado, así mismo, que los análisis se realicen a la luz de las nuevas tendencias en materia de administración pública, de manera tal que los estudios permitan exteriorizar un contexto que refleje el progreso en el modo cómo cumple sus cometidos el Estado, pero, además, sobre las expectativas de los ciudadanos en relación de su vinculación con este. La promoción de una cultura del emprendimiento, fundada en el desarrollo de iniciativas de carácter económico autónomo, puede refirir, en no pocos casos, con las limitaciones propias del servicio público, lo que hace que la vinculación mediante figuras como la prestación de servicios, resulten armónicas y necesarias.
- La garantía de la autonomía e independencia de los contratistas no rige en modo alguno con que su trabajo pueda ser remunerado mediante un tipo de honorarios que garanticen su protección social integral, esto es, el contratista debe ser remunerado en condiciones de mercado, que reconozcan su derecho a una protección integral y las particularidades en las cuales presta sus servicios, las mismas que difieren de las propias de los servidores públicos.
- Si lo que se quiere es crear nuevas formas de vinculación con el Estado, que posibiliten que personas, diferentes a los servidores públicos, desplieguen funciones públicas por tiempos determinados, en condiciones de subordinación, lo que debe examinarse es el marco constitucional para efectos de generar los parámetros que propicien un tipo de participación con tales características, pero que respete los principios de acceso a la función pública.

**2.2. Comentarios específicos**

Frente al articulado, anticipando que muchos preceptos regulan situaciones que en la actualidad hacen parte del ordenamiento jurídico, o que bien son manifestación directa de los principios constitucionales en que se sustenta el Estado social, democrático y de derecho, cabe expresar lo que a continuación se describe:

**2.2.1. Sobre el artículo 1º:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto proteger de abusos a los contratistas de prestación de servicios que celebran contratos con las entidades estatales; la estructuración de la actualización de las plantas de personal de las entidades del Estado junto con la modernización de

**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.

**Comentario.** La prohibición irrestricta de que el contrato de prestación de servicios se utilice para el cumplimiento de actividades o funciones permanentes de las entidades públicas, no puede llevar a negar que existen eventos en que las funciones de carácter permanente se desbordan, haciendo necesario vincular a personas que contribuyan a regularizarlas, durante periodos específicos. La figura debe permitir tal flexibilidad que responda efectivamente a los requerimientos de la administración, lo que no implica que una persona sea vinculada para que apoye, de forma permanente, el cumplimiento de una función pública. Una cosa es el apoyo a una función permanente, y otra la contratación permanente. De otro lado, la planeación del término del contrato es conatural a la materialización del "principio de planeación", cuyo desconocimiento puede, incluso, generar la nulidad de aquel.

En lo que atañe a las prórrogas, las mismas solo pueden realizarse en vigencia del contrato, por lo que no hay lugar a las esperas que el precepto refiere. Si se evidenciaron situaciones que desbordaron el plazo inicialmente planeado, o, habiéndose establecido de forma suficiente no se disponía de los recursos presupuestales para cubrir la necesidad por el tiempo requerido, la entidad puede suscribir un nuevo contrato, sin embargo, la satisfacción de esta situación puede verse afectada por múltiples contingencias propias de la dinámica pública, que hacen inconveniente establecer restricciones a la que se denomina "espera". Finalmente, la prestación de servicios sin que medie relación contractual constituye en la actualidad una falta disciplinaria.

**2.2.3. Sobre el artículo 4º:**

**Artículo 4º. Implementación de la ley.** El Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, conforme con sus competencias, y el apoyo de la Mesa por el empleo público (sic) 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, planearán, diseñarán y definirán el proceso de adecuación de las plantas de personal y las rutas para tramitar quejas por abusos a los contratistas de prestación de servicios.

**Comentario.** La desjudicialización de las controversias asociados a la ejecución de los contratos de prestación de servicios podría ser una medida que contribuya a disminuir la contingencia económica ligada a este tipo de reclamaciones cuya cuantía se ve sustancialmente incrementada por los términos de los procesos judiciales. De hecho, las

<p>entidades deben prever mecanismos que permitan al contratista, alertar a la entidad sobre posibles conductas que desnaturalicen la relación contractual, ello, en el marco del principio de buena fe que debe regir las relaciones contractuales.</p> <p>En todo caso, el establecimiento de este tipo de mecanismos debe hacerse de forma integral, fijando claramente las competencias, los responsables y los eventos en que la entidad debería acudir a este tipo de procedimientos que, eventualmente, solo podrían tener un propósito resarcitorio, pero no erigirse en un instrumento de acceso al servicio público.</p> <p><b>2.2.4. Sobre el artículo 6º:</b></p> <p><b>Artículo 6º. Cláusula Penal Obligatoria.</b> 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><b>Comentario.</b> No es claro el efecto que esta cláusula pueda tener en relación con la gestión de riesgos de desnaturalización del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, más allá de incrementar el monto de las contingencias económicas asociadas a reclamaciones de esta naturaleza. La jurisprudencia ha decantado el alcance de las pretensiones en los eventos en que se busca la declaratoria de un contrato realidad, por lo que, este tipo de disposición no contribuiría al propósito general de la norma.</p> <p><b>2.2.5. Sobre el artículo 7º:</b></p> <p><b>Artículo 7º. Cálculo del monto de los honorarios para el sector público.</b> 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 equiparan 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 de disminuir la brecha de diferenciación en la remuneración entre el contratista de prestación de servicios y el personal de planta.</p> <p><b>Comentario.</b> El cálculo de honorarios a partir de la equiparación de los montos de ingresos percibidos mensualmente por los servidores públicos de planta, si bien podría tenerse como un parámetro objetivo a la hora de realizar una tasación, dicha apreciación</p>	<p>debe matizarse en el sentido de que un contratista no presta sus servicios bajo condiciones de dependencia y subordinación, ni con la sujeción propia de las múltiples cargas y limitaciones que aparea el servicio público. Adicionalmente, un contratista no cumple funciones públicas, con las implicaciones que ello tiene en términos de responsabilidad, sino que sus actividades son de apoyo. No es posible equiparar dos vínculos que son en esencia diferentes.</p> <p>Es deseable que existan parámetros objetivos para la determinación de los honorarios, y que los mismos respondan a las condiciones de mercado y a las particularidades propias de la figura contractual, pero, además, es indispensable que los honorarios se estructuren de modo tal que compensen de forma integral al contratista y que pueda ser una figura útil en la gestión de los riesgos y contingencias judiciales asociadas a su desnaturalización.</p> <p><b>2.2.6. Sobre el artículo 8º:</b></p> <p><b>Artículo 8º. Garantía de no terminación anticipada.</b> Los contratantes no podrán dar por terminado de forma anticipada los contratos de prestación de servicios del sector público 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 de paternidad. Esta garantía no se entenderá como una ampliación o extensión de las fechas de terminación pactadas en los contratos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Contratante no podrá impedir que el contratista haga efectivas las contingencias de los riesgos a la salud entre ellas el pago de incapacidades y licencias de maternidad o paternidad 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 760 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social o el que haga sus veces para la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p><b>Comentario.</b> La terminación unilateral de los contratos es una figura reglada, potestad excepcional, en el ordenamiento jurídico – Cfr: artículo 17 de la Ley 80 de 1993–. Este carácter reglado impone una lectura taxativa de los eventos previstos en la norma, entre ellos, la incapacidad física permanente del contratista, cuya exequibilidad fue declarada condicionalmente exequible en la sentencia C-454 de 1994, MP. Fabio Morón Díaz.</p> <p>Así, la terminación anticipada, por una causal diferente a los eventos de terminación unilateral solo tendría lugar por mutuo acuerdo, lo que excluye que se pueda configurar como una forma de discriminación en contra del contratista, quien en todo caso tendría</p>
<p>que expresar su consentimiento. De ahí que la terminación anticipada regularmente ocurra por petición del contratista.</p> <p>En cuanto al parágrafo, no es claro su supuesto de hecho, en tanto no se entiende cuáles son las circunstancias en que el contratante impide el pago de incapacidades o licencias. Si lo que se busca es evitar que el contratista sea compelido para que continúe prestando sus servicios cuando se encuentra en alguna de las situaciones descritas (Incapacidades y licencias) es preciso señalar que una conducta en tal sentido podría ser constitutiva de falta disciplinaria y que el contratista puede válidamente elevar su reclamación para que sea resuelta por los medios ordinarios.</p> <p><b>2.2.7. Sobre el artículo 9º:</b></p> <p><b>Artículo 9º. Cláusula de disfrute del descanso necesario.</b> 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>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><b>Parágrafo.</b> Está prohibido compensar en dinero el tiempo de disfrute del descanso necesario.</p> <p><b>Comentario.</b> Los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión se susciben para satisfacer necesidades públicas y por el lapso estricto que ello demanda, para que sean ejecutados en términos de autonomía e independencia, condiciones estas últimas que determinan que el contratista tenga la potestad de organizar la forma y los medios con los cuales prestará el servicio para cumplir con los propósitos de la contratación en el periodo previsto. Conforme a estas premisas, la cláusula del descanso necesario es incompatible con la naturaleza de estos contratos, entre otras, porque es el contratista quien autónomamente define el tiempo que dedicará al cumplimiento de la prestación.</p> <p>A lo anterior se suman los eventos en que los requerimientos de la entidad, debidamente justificados implican el cumplimiento de turnos o de horarios específicos indispensables</p>	<p>para la satisfacción de la necesidad, circunstancias en las cuales el descanso que se propone afectaría el logro de los cometidos de la contratación.</p> <p>Este tipo de medidas desnaturalizan el contrato, y lo acercan de forma indebida a las características propias de una relación laboral, sin que se presenten los supuestos que permitirían dicha equiparación. No se puede comparar lo que es distinto: contratista con trabajador, dado que está en condiciones diferentes, sin que pueda existir analogía de trato. Pretender igualar contratistas con trabajadores, transgrede el principio de igualdad porque el contratista asimilado a trabajador elevaría su contraprestación en tanto que, al calcularla, ya están incluidos beneficios que si se adicionan a los laborales romperían la proporción de que trata el artículo 53 constitucional.</p> <p><b>2.2.8. Sobre el artículo 10º:</b></p> <p><b>Artículo 10º. Acceso a cajas de compensación familiar, subsidios y beneficios.</b> Los contratistas de prestación de servicios que sean personas naturales tendrán derecho a que los contratantes les 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><b>Comentario.</b> Este tipo de medidas desnaturalizan el contrato. Si el propósito es robustecer la figura del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, ello incluye que el contratista sea remunerado mediante un tipo de honorarios que garanticen su protección social integral, esto es, una remuneración en condiciones de mercado, que reconozca las particularidades en las cuales presta sus servicios – autonomía e independencia–, las mismas que, difieren de las propias de los servidores públicos, y que además le permita proveerse una protección social integral.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, en la fijación –cálculo– de los honorarios que se reconocen y pagan en las entidades públicas debe estimarse el conjunto de los perfiles profesionales, la formación y experiencia de las personas a contratar, la complejidad de las actividades a desarrollar, el volumen de trabajo en función tiempo del contrato, y el grado de responsabilidad, adicionalmente, un valor que incorpore todos aquellos factores que pueden englobarse en el concepto de protección social, pero teniendo presente en todo</p>


<p>caso que las actividades se cumplen sin sujeción a los parámetros propios de una relación contractual de naturaleza laboral.</p> <p>Los honorarios deben remunerar adecuadamente a los contratistas vinculados mediante contratos de prestación de servicios de modo tal que tengan la posibilidad de realizar en forma oportuna y completa los aportes a la seguridad social integral, así como las provisiones correspondientes a las diferentes prestaciones sociales (primas, cesantías, vacaciones, descanso remunerado, aportes a la caja de compensación familiar y a riesgos laborales) conforme a su autonomía.</p> <p><b>2.2.9. Sobre el artículo 12:</b></p> <p><b>Artículo 12. Incentivo a la cultura del ahorro y prima anual de ahorro.</b> 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 absoluta 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><b>Comentario.</b> Este tipo de medidas desnaturalizan el contrato, y lo acercan de forma indebida a las características propias de una relación laboral, sin que se configuren los factores que permitirían dicha equiparación. El supuesto fáctico para que nazca el derecho a la prima de ahorro es contrario a la naturaleza del contrato, por cuanto la dedicación absoluta rige con las características de autonomía e independencia propias del contratista de prestación de servicios quien, a diferencia del servidor público, no tiene limitaciones para vender su fuerza de trabajo a distintos contratantes, sin más restricciones que aquellas derivadas de eventuales conflictos de intereses. Se insiste en que el robustecimiento de la figura no puede implicar su desnaturalización.</p> <p><b>2.10. Sobre el artículo 14:</b></p> <p><b>Artículo 14. Disposiciones relativas a reglamentos internos y elementos para la prestación del servicio.</b> 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><b>Parágrafo 1.</b> En los casos en los cuales la entidad contratante ejerza 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><b>Comentario.</b> El reglamento interno de trabajo no es aplicable a las relaciones contractuales por cuanto éstas se rigen por el contrato que les da sustento. Cosa distinta es que el contratista deba acatar las medidas de seguridad para permanecer en instalaciones públicas (cuando ello sea requerido), lo que en modo alguno desnaturaliza este tipo de vínculos.</p> <p>Ahora bien, en lo que atañe a la potestad de los contratistas de participar de los beneficios y eventos organizados por la entidad dentro de sus políticas de recursos humanos, es oportuno señalar que ello es posible, en el marco de iniciativas como las previstas en los programas de entorno laboral saludable<sup>4</sup>, en tanto su finalidad es ajena a la condición jurídica de los colaboradores de la entidad, pero no puede cobijar aquellos incentivos y estímulos otorgados a servidores públicos o empleados del régimen ordinario.</p> <p>Participan, igualmente, en las actividades de salud e higiene en el trabajo, considerando que, conforme a la definición contenida en la Ley 1562 de 2012, el Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL), es el “[c]onjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan”, en este contexto, dicha ley estipula, en su artículo 2º –modificatorio del artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994–, que serán afluídos obligatorios al Sistema, entre otros, “<i>las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas, tales como contratos civiles, comerciales o administrativos, con una duración</i></p> <p><sup>4</sup> De acuerdo con la OMS, “Un entorno de trabajo saludable es aquel en el que los trabajadores y jefes colaboran en un proceso de mejora continua para promover y proteger la salud, seguridad y bienestar de los trabajadores y la sustentabilidad del ambiente de trabajo en base a los siguientes indicadores: La salud y la seguridad concernientes al espacio físico de trabajo. La salud, la seguridad y el bienestar concernientes al medio psicosocial del trabajo incluyendo la organización del mismo y la cultura del ambiente de trabajo. Los recursos de salud personales en el espacio de trabajo, y las formas en que la comunidad busca mejorar la salud de los trabajadores, sus familias y de otros miembros de la comunidad” ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD; Entornos Laborales Saludables: Fundamentos y Modelo de la OMS Contextualización, Prácticas y Literatura de Apoyo 2010. En línea Disponible en <a href="https://aops.who.int/es/handle/10665/44468">https://aops.who.int/es/handle/10665/44468</a></p>
<p><i>superior a un mes y con precisión de las situaciones de tiempo, modo y lugar en que se realiza dicha prestación”.</i></p> <p><b>2.11. Sobre el artículo 15:</b></p> <p><b>Artículo 15. Límites a la contratación por prestación de servicios.</b> Todas las entidades del Estado deberán definir topes máximos para la contratación por prestación de servicios, la cual debe guardar coherencia con su norma de trabajadores so pena de sanciones administrativas, penales y disciplinarias por uso indebido de los recursos públicos.</p> <p><b>Comentario.</b> El establecimiento de límites a la contratación por prestación de servicios constituye una previsión que, una vez más, desconoce la esencia de este tipo contractual y su importancia para el oportuno y cabal cumplimiento de los cometidos de las entidades estatales. La definición de topes se traduce en un límite que no se compadece con la dinámica de los requerimientos públicos y constituiría un obstáculo con efectos directos sobre la gestión pública cuando las entidades enfrenten la necesidad de recibir apoyo de terceros, y hayan alcanzado los topes que se definan, sin que ello impacte de forma positiva las finalidades concernientes a la protección de los contratistas.</p> <p><b>2.12. Sobre el artículo 17:</b></p> <p><b>Artículo 17. Actualización de Plantas de Personal.</b> Todas las entidades del sector público, deberán iniciar procesos para 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><b>Comentario.</b> El objetivo de reducción de las vinculaciones mediante contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión constituye una previsión que, nuevamente, desconoce la esencia de este tipo contractual y su importancia para el oportuno y cabal cumplimiento de los cometidos de las entidades estatales. El número de contratos debe responder a las necesidades de la entidad, de manera tal que prever su reducción como regla general no se compadece con la dinámica de los requerimientos públicos y determinaría un obstáculo con desenlaces directos sobre la gestión pública cuando las entidades enfrenten la necesidad de recibir apoyo de terceros.</p> <p><b>2.13. Sobre los artículos 20 y 21:</b></p>	<p><b>Artículo 20. Actualización de las plantas globales de empleo.</b> 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"> <li>1. Acuerdos de formalización laboral.</li> <li>2. Creación de plantas temporales de personal.</li> </ol> <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><b>Artículo 21. Acuerdos de formalización laboral.</b> 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><b>Observación.</b> La transición que plantean estos dos preceptos implica pasar de un estado o forma en que se hace algo a otro diferente. Para el caso, el proyecto plantea la transición entre la vinculación mediante contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión a otra correspondiente a la condición de servidor público, tránsito que tendría lugar con ocasión de un proceso gradual de formalización. Este propósito, desconoce, la relevancia que tiene para la gestión pública la contratación mediante los contratos de prestación de servicios, y de otra, pareciera omitir que el acceso a la función pública a través de una relación legal y reglamentaria implica el agotamiento de todos los procesos que se desprenden del principio constitucional de la meritocracia, lo que determina que no pueda existir un proceso de transformación (derivado de un trámite administrativo) en servidor público de aquel que tiene la condición de contratista.</p> <p>Cabe agregar que tampoco es claro el alcance de los acuerdos de formalización laboral para efectos de determinar las implicaciones que ellos tienen en relación con las relaciones contractuales y con las eventuales contingencias derivadas de su ejecución.</p> <p><b>2.14. Sobre el artículo 23:</b></p> <p><b>Artículo 23. Repetición por encubrimiento de relaciones laborales.</b> 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</p>

prestación de servicios, siempre y cuando se demuestre la responsabilidad, para lo cual se adelantará el debido proceso disciplinario.

**Comentario.** La figura de la repetición por condenas al Estado, con independencia de su causa, está contemplada en el ordenamiento jurídico, por lo que en lo que a esto corresponde el proyecto no prevé novedad alguna. Ahora bien, lo que sí es necesario precisar es que la responsabilidad por la desnaturalización del contrato no es atribuible *per se* al servidor público que tenga bajo sus funciones y responsabilidad la contratación, por cuanto esta circunstancia -la desnaturalización- puede tener lugar bien en la planeación del contrato, bien en la contratación misma y especialmente en la ejecución, por lo que, en cada caso en concreto será necesario revisar en qué momento el contrato mutó a otro tipo de relación y quién o quiénes fueron determinantes en dicha situación.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Frente a su contenido, acorde con este pronunciamiento, resulta pertinente tener en cuenta las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y aquellas que podrían desconocer normas superiores de cara a su curso en el legislativo. Se reitera que la propuesta no ofrece, en su integridad, elementos efectivos que contribuyan a los logros que se podrían esperar con su trámite.

Atentamente,



**FERNANDO RUIZ GÓMEZ**  
Ministro de Salud y Protección Social

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 451 DE 2022 CÁMARA - 152 DE 2020 SENADO**

*por el cual se crea el programa “Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, el Sistema de Información Integrado para Menores de Edad y se dictan otras disposiciones”, con base en la ponencia para tercer debate.*

Concepto al Proyecto de Ley 451 de 2022 Cámara - 152 de 2020 Senado "Por la cual se crea el programa "Estado Contigo" Para mujeres cabeza de familia, el sistema de información integrado para menores de edad y se dictan otras disposiciones"

**I. Consideraciones Generales**

**Objeto**

Una vez analizado el articulado aprobado en primer debate del presente proyecto de ley se encuentra que el objeto de este cambió respecto del texto original presentado y que fue objeto de revisión previa por parte de este Ministerio el pasado 28 de enero de 2021.

De igual manera, se hace importante resaltar que en fecha 19 de julio de 2021, se emitió nuevo concepto con base en el texto aprobado en primer debate de la Comisión Séptima del Honorable Senado de la República, y en el cual se recalca desde esta Cartera la importancia de incluir dentro de las siguientes ponencias el impacto fiscal que implica la implementación del presente proyecto de ley.

En esta medida se resalta que el proyecto de ley inicial pretendía la modificación de la Ley 7 de 1979 "Por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones" adicionando funciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en función de fortalecer la protección integral de la familia, las mujeres cabeza de hogar y los menores de edad y que los principales cambios encontrados en el articulado aprobado en la Plenaria del Honorable Senado de la República son los siguientes:

1. Con el nuevo articulado ya no se pretende modificar la Ley 7 de 1979, sino crear, de manera adicional, el programa Estado Contigo como una política pública intersectorial en materia de protección de los derechos de las mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad y sus hijos menores, coordinado por la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y disponiendo para su propósito, acciones puntuales para el ICBF en materia de información de madres cabeza de familia y oferta en el cuidado de sus hijos. Así mismo, plantea acciones en cabeza de Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Ministerio del Trabajo, SENA, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Ministerio de Salud y Protección Social relacionada con su oferta institucional en programas para la equidad social y superación de la pobreza, generación y acceso a empleo digno, procesos de formación y emprendimiento, y atención integral en salud y seguridad social.
2. En relación con esta Cartera, se indica que las instituciones educativas tendrán la obligación de reportar información que pudiera evidenciar reclutamiento de menores, o cuando un niño, niña o adolescente, sin que la institución conozca las razones, se haya ausentado más de cinco (5) días seguidos de clases.

Con fundamento en los cambios mencionados, el Ministerio de Educación Nacional considera necesario plantear consideraciones adicionales respecto de los mismos las cuales se presentan a continuación:

**II. CONSIDERACIONES TÉCNICO - JURÍDICAS:**

**Artículo 4.**

Artículo 4°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 7 de 1979, el cual quedará así:

(...)

*Las instituciones educativas tendrán la obligación de reportar información que pudiera evidenciar reclutamiento de menores, o cuando un niño, niña o adolescente, sin que la institución conozca las razones, se haya ausentado más de cinco (5) días seguidos de clases.*

La norma propuesta constituye un mecanismo de reporte en el sistema de alertas tempranas que crea este proyecto de Ley sobre la niñez colombiana, cuando un niño, niña y adolescente se ausente de dichas instituciones educativas sin que estas conozcan las razones, de lo cual pudiera inferirse una situación de reclutamiento ilegal de menores.

Sin embargo, se considera que el término de cinco días de ausentismo de un estudiante puede ser insuficiente para llegar a generar alertas de este tipo, dado que las causas que motivan ello pueden ser múltiples y diversas, dependiendo en muchos casos de las particularidades de cada territorio, como son los casos de enfermedades, dificultades en el transporte y desplazamiento, fenómenos naturales, dificultades económicas de la familia que les impide enviar a los niños, niñas y adolescentes a las instituciones educativas, y muchas otras que pueden afectar su asistencia y generar ausentismo escolar.

Al respecto es pertinente señalar que un parámetro generalmente aceptado por la Unesco es el denominado ausentismo crónico, que equivale al 10% de ausencia de los días que contemple el calendario escolar. Por lo anterior, siendo el calendario escolar de 40 semanas al año, es decir entre 180 y 200 días en promedio aproximadamente excluyendo los días festivos y aquellos en los cuales los estudiantes no asisten por diferentes motivos a las instituciones educativas, un criterio de ausentismo podría estar entre 18 y 20 días al año.

Por lo anterior, se sugiere de manera respetuosa al Honorable Congreso de la República revisar el plazo previsto para determinar que un estudiante se considere como un ausente crónico del sistema educativo y que ello puede ser ocasionado por situaciones relacionadas con reclutamiento de menores, en tal sentido se recomienda un plazo de quince días continuos sin que el estudiante asista a la institución educativa en la cual se encuentra matriculado.

**III. RECOMENDACIÓN**

En desarrollo de las recomendaciones incluidas en este documento, se propone la siguiente redacción para el aparte señalado en el artículo 4 de la iniciativa.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO POR MINEDUCACIÓN
<b>Artículo 4°.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 7 de 1979, el cual quedará así:	<b>Artículo 4°.</b> Adiciónese un artículo nuevo a la ley 7 de 1979, el cual quedará así:
<b>Artículo nuevo.</b> (...)	<b>Artículo nuevo.</b> (...)
Las instituciones educativas tendrán la obligación de reportar información que pudiera evidenciar	Las instituciones educativas tendrán la obligación de reportar información que pudiera evidenciar

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO POR MINEDUCACIÓN
reclutamiento de menores, o cuando un niño, niña o adolescente, sin que la institución conozca las razones, se haya ausentado más de cinco (5) días seguidos de clases.	reclutamiento de menores, o cuando un niño, niña o adolescente, sin que la institución conozca las razones, se haya ausentado más de <u>quince (15) días seguidos de clases, de acuerdo con el calendario escolar establecido por la secretaria de educación con jurisdicción en su lugar de residencia.</u>
(...)	(...)

**CONTENIDO**

Gaceta número 684 - viernes 10 de junio de 2022

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PONENCIAS**

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 448 de 2022 Cámara, por medio de la cual se exonera a los prestadores de servicios turísticos de alojamiento en hoteles del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico. .... 1

**CARTAS DE COMENTARIOS**

Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 349 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones. .... 5

Carta de comentarios ministerio del trabajo al Proyecto de Ley número 309 de 2021 Cámara, por medio de la cual se promueve la dignificación y reintegración de las personas vulnerables que están en situación de calle se promueve acceso a vivienda digna a la salud y trabajo. .... 6

Carta de comentarios Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 401 de 2021 (Cámara) - 201 de 2020 (Senado), por medio de la cual se garantiza el acceso al bastón blanco para las personas con discapacidad visual como una tecnología esencial para la movilidad, la salud y el bienestar integral, de acuerdo con la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009. .... 7

Carta de comentarios Ministerio de Salud sobre el Proyecto de ley número 423 de 2021 (Cámara) ..... 9

por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales 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. .... 9

Carta de comentarios Ministerio de Educación Nacional al proyecto de ley número 451 de 2022 Cámara - 152 de 2020 Senado, por el cual se crea el programa “Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, el Sistema de Información Integrado para Menores de Edad y se dictan otras disposiciones”, con base en la ponencia para tercer debate. .... 13