



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 613

Bogotá, D. C., viernes, 17 de mayo de 2024

EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS FUNCIÓN PÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 173 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal.

<p>Bogotá D.C.</p> <p>Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO Secretario General Comisión Séptima Cámara comision.septima@camara.gov.co</p> <p>REF.: Comentarios al proyecto de ley número 173 de 2023 Cámara - "Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal.". RAD. 20242060300722 del 8 de abril de 2024.</p> <p>Respetado Doctor, reciba un cordial saludo.</p> <p>Acuso recibo de la comunicación por medio de la cual solicita un pronunciamiento por parte de este Departamento Administrativo rendir comentarios técnicos y jurídicos del proyecto de ley número 173 de 2023 Cámara - "Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal.", me permito dar respuesta en los siguientes términos:</p> <p>CONSTITUCIONALIDAD</p> <p>En relación con los requisitos de constitucionalidad que debe cumplir el proyecto de ley en estudio, lo primero que debe indicarse es que de conformidad con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política, las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.</p>	<p>De otra parte, los artículos 157, 158 y 169 de la Constitución Política exigen formalidades de publicidad y título de la Ley, que se evidencia se han cumplido, de acuerdo con lo previsto en la Gaceta del Congreso número 1668 del martes 28 de noviembre de 2023, mediante el cual se publica el informe de ponencia para primer debate del mencionado proyecto de ley.</p> <p>En cuanto a la unidad de materia, debe precisarse que el proyecto de ley presenta el marco jurídico general con el propósito de dignificar las condiciones de los contratistas de prestación de servicios y protegerlos de abusos mediante la estructuración de la actualización de las plantas de personal de las entidades del Estado junto con la modernización de las mismas y la prevención del encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público, asunto en el que se presentaran más adelante las observaciones frente al particular.</p> <p>CONVENIENCIA.</p> <p>En cuanto a la conveniencia del proyecto de ley, y el articulado propuesto que trata particularmente de 3 capítulos, incluido el de vigencias, y 38 artículos referidos a temas tales como disposiciones generales, garantías mínimas de los contratistas y mecanismos de seguimiento a la dignificación de la situación de los contratistas y prevención de encubrimiento de relaciones laborales del sector público.</p> <p>De lo previsto en el proyecto de ley se deduce que se trata mayoritariamente un tema de competencia de la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente, pues su intención primaria es la protección de los contratistas, asunto ajeno a los temas de competencia de este Departamento Administrativo; no obstante, en el articulado se evidencian temas propios de la esta entidad, como es el caso de:</p> <p>"Artículo 3. Registro e identificación de contratistas de prestación de servicios del Estado. El Departamento Administrativo de la Función Pública es la autoridad responsable de coordinar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley. Para ello deberá establecer los mecanismos y realizar las gestiones necesarias para planear, diseñar, aplicar y actualizar un registro con la totalidad de los contratistas de prestación de servicios del Estado para poder caracterizarlos y obtener la información necesaria para dignificar su labor y evitar el encubrimiento de relaciones laborales. El Gobierno Nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública, integrará una Comisión Multisectorial que definirá la forma y rutas para que los contratistas de prestación de servicios puedan tramitar sus quejas sobre abusos y que se les ordene a todas las entidades públicas a realizar una actualización de las plantas de personal con fundamento en estudios de cargas de trabajo, junto con las recomendaciones para ajustar la Ley 617 de 2000 en relación con los gastos de funcionamiento de las entidades en el personal. El concepto de la comisión multisectorial tiene carácter vinculante."</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

En relación con el artículo transcrito, se tiene que, de las funciones y competencias atribuidas a este Departamento Administrativo, particularmente las contenidas en la ley 909 de 2004 y el Decreto 430 de 2016 se relacionan particularmente con el empleo público, sin que tales atribuciones se enmarquen en la pertinencia, seguimiento y menos aún para planear, diseñar, aplicar y actualizar un registro con la totalidad de los contratistas de prestación de servicios del Estado para poder caracterizarlos y obtener la información necesaria para dignificar su labor y evitar el encubrimiento de relaciones laborales, dicha competencia debe ser asumida por la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente y el control a la suscripción de contratos deberá ser asumida por las oficinas de control interno y por los organismos de control y vigilancia como es el caso de la Procuraduría General de la Nación, pues esta entidad no cuenta con facultades de vigilancia o control.

En relación con el tema propuesto, es importante tener presente que el Decreto Ley 2400 de 1968¹, determina lo siguiente:

"ARTICULO 2. Modificado por el art. 1. Decreto Nacional 3074 de 1968. El nuevo texto es el siguiente: Se entiende por empleo el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente que deben ser atendidas por una persona natural.

Empleado o funcionario es la persona nombrada para ejercer un empleo y que ha tomado posesión del mismo.

(...)

Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones. (Subraya fuera de texto)

De acuerdo con la norma, en el caso de funciones permanentes de la administración, no se considera procedente que se desarrollen mediante contratos de prestación de servicios.

En cuanto al contrato de prestación de servicios, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993² dispone que, los contratos de prestación de servicios son una modalidad a través de la cual las entidades estatales pueden desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad y sólo pueden celebrarse con personas naturales cuando las actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados, guardando concordancia con lo establecido en el artículo 123 de la Constitución Política en cuanto autoriza que los particulares temporalmente desempeñen funciones públicas.

¹ "Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones."

² "por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"

En relación con las funciones a cargo de esta entidad, se considera procedente traer a colación lo dispuesto en el Decreto 1083 de 2015³, que frente al particular determina lo siguiente:

"Artículo 2.2.1.4.1. Actualización de plantas de empleo. Las entidades y organismos de la Administración Pública, con el objeto de mantener actualizadas sus plantas de personal, deberán adelantar las siguientes acciones mínimo cada dos años:

- a. Analizar y ajustar los procesos y procedimientos existentes en la entidad.*
- b. Evaluar la incidencia de las nuevas funciones o metas asignadas al organismo o entidad, en relación con productos y/o servicios y cobertura institucional.*
- c. Analizar los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos que se requieran para el cumplimiento de las funciones.*
- d. Evaluar el modelo de operación de la entidad y las distintas modalidades legales para la eficiente y eficaz prestación de servicios.*
- e. Revisar los objetos de los contratos de prestación de servicios, cuando a ello hubiere lugar, garantizando que se ajusten a los parámetros señalados en la Ley 80 de 1993, a la jurisprudencia de las Altas Cortes y en especial a las sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012 de la Corte Constitucional.*
- f. Determinar los empleos que se encuentran en vacancia definitiva y transitoria, así como aquellos provistos a través de nombramiento provisional.*

Parágrafo 1. Si efectuados los análisis anteriores se determina que hay faltantes en la planta de personal, la entidad adelantará el respectivo estudio técnico que soporte la ampliación de la planta de personal, revisando las posibles fuentes de financiación y presentarla a las autoridades competentes a nivel nacional o territorial para su estudio.

Parágrafo 2. Las ampliaciones de planta se adelantarán teniendo en cuenta las normas presupuestales vigentes en los términos del artículo 71 del Decreto 111 de 1996 y las medidas de racionalización del gasto. En cualquier caso, estas modificaciones, y los traslados presupuestales de recursos de inversión a funcionamiento relacionados, no podrán generar costos adicionales.

Parágrafo 3. Las Empresas Sociales del Estado darán cumplimiento a lo establecido en el presente Capítulo, una vez se expida el régimen laboral especial aplicable a sus servidores públicos.

De acuerdo con la normativa transcrita, las entidades y organismos de la Administración Pública, deben mantener actualizadas sus plantas de personal, para el efecto, deberán, cada (2) dos años entre otras acciones, analizar los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos que se requieran para el cumplimiento de las funciones, revisar los objetos de los contratos de prestación de servicios, cuando a ello hubiere lugar, garantizando que se ajusten a los parámetros señalados en la Ley 80 de 1993, a la jurisprudencia de las Altas Cortes y en especial a las sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012 de la Corte Constitucional.

³ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública."

Si efectuados los análisis anteriores se determina que hay faltantes en la planta de personal, la entidad adelantará el respectivo estudio técnico que soporte la ampliación de la planta de personal, revisando las posibles fuentes de financiación y presentarla a las autoridades competentes a nivel nacional o territorial para su estudio, para la ampliación de la planta de personal respectiva se adelantarán teniendo en cuenta las normas presupuestales vigentes en los términos del artículo 71 del Decreto 111 de 1996 y las medidas de racionalización del gasto.

Frente al particular, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-614 de 2009, abordó el problema jurídico consistente en determinar si la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente, contemplada en el artículo 2º del Decreto 2400 de 1968, es contraria a los artículos 2º, 25 y 53 de la Constitución, concluyendo que el contrato de prestación de servicios es una modalidad de vinculación con el Estado de tipo excepcional que se justifica constitucionalmente si es concebida como un instrumento para atender funciones ocasionales, que son aquellas que no hacen parte del "giro ordinario" de las labores encomendadas a la entidad, o que, siendo parte de ellas, no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieren de conocimientos especializados; vinculación que en ningún caso debe conllevar subordinación.

En consecuencia, la viabilidad de la celebración de un contrato de prestación de servicios con una persona natural y sus obligaciones contractuales depende del estudio de necesidad que realice la entidad, con el fin de determinar el ejercicio de actividades transitorias o temporales porque de acuerdo con el manual de funciones específico no existe personal que pueda desarrollar la actividad para la cual se requiere contratar el servicio, o cuando el desarrollo de la actividad requiere un grado de especialización que implica la contratación del servicio, o cuando aun existiendo personal en la planta, éste no sea suficiente, dicho análisis, junto con las actividades que deba realizar el contratista es propio de la entidad contratante.

De otra parte, es pertinente tener presente que, dentro de las facultades otorgadas a este Departamento, principalmente las contenidas en la Ley 909 de 2004 y el Decreto 430 de 2016, esta entidad no cuenta con la potestad legal para determinar la validez de los actos administrativos, ni para determinar las actividades que pueden desarrollar los contratistas de prestación de servicios, la justificación en cada caso deberá efectuarla, como ya se indicó, la respectiva entidad u organismo público, los comentarios en relación con el tema objeto de su solicitud deberá efectuarlo directamente la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente, el seguimiento, evaluación y control, deberán ser adelantados por las entidades y autoridades que cuenten con facultades para ello.

"Artículo 5. Seguimiento, vigilancia y control. El Departamento Administrativo de la Función Pública coordinará mesas de trabajo con la participación de los entes de control; la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente-; la

academia, las organizaciones sociales y ocho (8) representantes de las organizaciones sindicales, uno por cada Central Sindical: CUT, CGT, CTC, UTC, CNT, CSPC, CTU y uno por la federación ÚNETE, de forma trimestral, a partir de la vigencia de la presente ley para generar espacios de seguimiento, vigilancia y control, con el objetivo de apoyar el proceso de construcciones de condiciones dignas para los contratistas de prestación de servicios."

Se reitera que este Departamento Administrativo no cuenta con facultades de organismo de control o vigilancia, por ello no es procedente asignar la función de coordinación de mesas de trabajo de seguimiento, vigilancia y control de cumplimiento de las normas.

Respecto de los artículos 28, 29, 30, 31 y 32 del mencionado proyecto de ley, se reitera lo dispuesto en el artículo 2.2.1.4.1. del Decreto 1083 de 2015, en el que se ordena a las entidades y organismos de la Administración Pública mantener actualizadas sus plantas de personal, para ello, al menos cada dos (2) años deberán adelantar entre otras acciones, analizar los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos que se requieran para el cumplimiento de las funciones, revisar los objetos de los contratos de prestación de servicios, cuando a ello hubiere lugar, garantizando que se ajusten a los parámetros señalados en la Ley 80 de 1993, a la jurisprudencia de las Altas Cortes y en especial a las sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012 de la Corte Constitucional.

Si efectuados los análisis anteriores se determina que hay faltantes en la planta de personal, la entidad adelantará el respectivo estudio técnico que soporte la ampliación de la planta de personal, revisando las posibles fuentes de financiación y presentarla a las autoridades competentes a nivel nacional o territorial para su estudio, para la ampliación de la planta de personal respectiva se adelantarán teniendo en cuenta las normas presupuestales vigentes en los términos del artículo 71 del Decreto 111 de 1996 y las medidas de racionalización del gasto.

En los anteriores términos se presentan los comentarios al proyecto de ley solicitado, quedamos atentos a prestar el apoyo que consideren necesario.

Cordialmente,



ARMANDO LÓPEZ CORTÉS
Director Jurídico

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DEL TRABAJO AL PROYECTO LEY
NÚMERO 173 DE 2023 CÁMARA**

por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal.

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

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

Asunto: Radicado No. 05EE2023000000077662. Solicitud de concepto al Proyecto Ley No. 173 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal"

Cordial saludo Dr. Albornoz

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

1. Trámite del P.L.

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

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

2. Consideraciones sobre el articulado:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

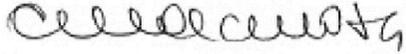
Art	Descripción	Observación
		en contra del Estado sea más factible o contundente. - La frase "todas aquellas personas naturales o jurídicas que hagan parte de la cadena de contratación" es excesivamente amplia. Esto podría involucrar a actores que, en la práctica, no tienen capacidad decisiva sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales, generando incertidumbre y posibles injusticias. - Establecer la responsabilidad en una cadena de contratación puede ser complejo y llevar a procesos judiciales extensos. En muchos casos, la persona natural contratista, a quien se busca proteger, podría no obtener una solución oportuna. En vista de lo anterior, se sugiere reconsiderar el alcance y las implicaciones de este artículo. Sería más efectivo enfocar esfuerzos en fortalecer los mecanismos de supervisión y control sobre los terceros contratados por el Estado; así como, en promover prácticas de contratación transparentes y justas, en lugar de extender una responsabilidad solidaria tan amplia y ambigua.
35	Artículo 35. Responsabilidad solidaria en caso de encubrimiento de relaciones laborales. El tercero o los terceros, con independencia de si son personas naturales o jurídicas que hagan parte de la cadena de contratación, serán solidariamente responsables por la condena que soporte el Estado como verdadero empleador sobre todas las obligaciones laborales y de seguridad social de carácter pecuniario que se deriven de dicha condena.	Sin comentarios
36	Artículo 36. Prescripción. Las acciones correspondientes a los derechos regulados en esta ley prescriben en diez (10) años, contados desde que la respectiva obligación	Conviene revisar esta disposición a la luz de los principios de igualdad y seguridad jurídica. ¿Qué justifica un tratamiento tan diferenciado frente a

Art	Descripción	Observación
	Parágrafo. Una vez establecidos dichos acuerdos deben ser cumplidos dentro de los seis (6) meses siguientes so pena de Texto original Texto propuesto para Primer Debate que se inicien de oficio los procesos disciplinarios pertinentes en contra de los funcionarios encargados.	busca este gobierno en la Reforma Laboral.
32	Artículo 32. Creación de plantas temporales de personal. Se crearán plantas temporales de personal para las entidades que no cuenten con el talento humano suficiente para atender el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 2.2.1.1.1 del Decreto 1083 de 2015 previo estudio técnico y acorde con lo dispuesto en el artículo 2.2.12.1 y 2.2.12.2 del Decreto 1083 de 2015.	Sobre este asunto quien debe pronunciarse es el Departamento Administrativo de la Función Pública Por lo anterior, se remite al DAFP mediante oficio radicado No. 08SE20240000000013284 del 5 de abril de 2024.
33	Artículo 33. Actualización del manual de contratación. Las entidades públicas tendrán un término no superior a nueve (9) meses contados a partir de la expedición de la presente ley para modificar su manual de contratación, a fin de adaptarlo a las disposiciones consagradas en esta ley	Sobre este asunto quien debe pronunciarse es la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra. Por lo anterior, se remite al DAFP mediante oficio radicado No. 08SE20240000000013284 del 5 de abril de 2024.
34	Artículo 34°. Responsabilidad solidaria entre contratantes y terceros. En el caso en que una entidad del Estado contrate a un tercero y este a su vez contrate a personas naturales para el cumplimiento del objeto contractual mediante un genuino contrato de prestación de servicios, serán solidariamente responsables el tercero y la entidad estatal por el incumplimiento de las obligaciones contractuales que se deriven a favor de la persona natural contratista. También responderán solidariamente todas aquellas personas naturales o jurídicas que hagan parte de la cadena de contratación.	A pesar de que este artículo parece buscar la protección de los contratistas, presenta varios inconvenientes significativos: - Al establecer la responsabilidad solidaria de la entidad estatal con el tercero contratado, es probable que las personas naturales, al enfrentar incumplimientos, prefieran demandar al Estado en lugar de a sus contratantes directos. Esto se debe a la percepción de que el Estado cuenta con mayores recursos y capacidades para responder; así como, la posibilidad de que un fallo

Art	Descripción	Observación
	se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales, en cuyo caso se tendrá la más beneficiosa al prestador del servicio. Prescribirán en igual término los derechos laborales de los empleados públicos o trabajadores oficiales que se deriven de la declaratoria de existencia de una relación laboral subordinada. El simple reclamo escrito del contratista, recibido por el contratante, sobre un derecho debidamente determinado, interrumpirá la prescripción, pero sólo por un lapso igual.	los trabajadores independientes en el sector privado? Por el contrario, muy seguramente, en términos de vulnerabilidad, trato discriminatorio y facilidad de acceso a la administración de justicia, el contratista independiente en el sector privado suele estar en una posición más apremiante que el contratista del sector público.
37	Artículo 37. Multas por parte del Ministerio del Trabajo. Mensualmente los despachos judiciales deben compulsar copias al Ministerio del Trabajo de los expedientes con sentencias condenatorias en firme para que se inicie la investigación en contra de las entidades públicas y privadas que fueron declaradas responsables en virtud del principio de primacía de la realidad por encubrimiento de relaciones laborales. El Ministerio del Trabajo impondrá las sanciones correspondientes en virtud de lo establecido en el artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo.	Sin comentarios
38	Artículo 38. Vigencia. La presente ley entrará a regir seis (6) meses después de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Sin comentarios
<p>3. Conveniencia:</p> <p>Se considera que en términos generales el proyecto de ley es CONVENIENTE, pero requiere, por un lado, de la revisión por parte de las diferentes entidades involucradas en su acatamiento y, por otro lado, de ajustes conforme a lo señalado en los comentarios a cada uno de los artículos.</p> <p>4. Conclusión general:</p> <p>Teniendo en cuenta que de la totalidad de artículos que componen el proyecto de Ley se considera que en doce (12) de ellos no le compete pronunciarse al Ministerio del Trabajo, por no ser una materia propia de sus funciones, seis (6) son convenientes siempre y cuando se ajusten a partir de los comentarios señalados y tres (3) son inconvenientes, y que el resto son pertinentes y sin</p>		

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

Atentamente;



SORAYA PINO CANOSA
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Anexo: Traslado al Departamento Administrativo de la Función Pública.

Elaboró: Juan Montenegro Contratista SFPE	Revisó: Catalina Sánchez Bohórquez (1) Mario Rodríguez (2) Subdirectora (1) Asesor (2) SFPE (1) DGPESF (2) Diego Acosta. Asesor VRL Lina M Arenas. Asesora VEP.	Aprobó: Iván Daniel Jaramillo. Viceministro de Empleo y Pensiones. Claudia Mónica Naranjo L. Directora Técnica DGPESF
-----------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 181 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se establece la creación del sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores, como medida para el impulso al empleo local y se dictan otras disposiciones.

<p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Bogotá D.C.</p>  <p>Radicado: 2-2024-025377 Bogotá D.C., 14 de mayo de 2024 14:33</p> <p>Honorable Congresista MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 N° 8-68. Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.</p> <p>Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para primer debate al proyecto de Ley No. 181 de 2023 Cámara <i>“por medio de la cual se establece la creación del sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores, como medida para el impulso al empleo local y se dictan otras disposiciones”</i>.</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 19591/2024/OFI</p> <p>Respetado presidente,</p> <p>De manera atenta, dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, y en atención a la solicitud elevada por la secretaría de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para primer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto del asunto, de iniciativa congresional, de acuerdo con su artículo 1, tiene por objeto <i>“crear en las entidades territoriales un sistema de registro territorial de mano de obra local y de emprendedores para facilitar la implementación de lo dispuesto en el artículo 80 y 88 de la Ley 2294 de 2023, y desarrollar una estrategia de mejoramiento de los índices de empleabilidad en los territorios”</i>. (Subrayado fuera de texto original)</p> <p>Para tal fin, contempla que, dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, las entidades territoriales deberán poner a disposición de los ciudadanos emprendedores y agrupación de trabajadores, el Sistema de Registro Territorial de Mano de Obra Local, el cual será alimentado por la misma ciudadanía, a través de medios físicos o tecnológicos que disponga la entidad territorial, quien será la encargada de su administración.</p> <p><small>¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones</small></p> <p><small>² Gaceta del Congreso de la República No. 1490 de 2023, página 18</small></p>	<p>En cuanto a la creación del sistema, se considera que el término otorgado a las entidades territoriales para poner en funcionamiento el mencionado registro es un tiempo reducido que podría generar un escenario de incumplimiento por parte de estas.</p> <p>Por otra parte, en la medida de lo posible, se recomienda revisar la posibilidad de articular el mencionado registro con otros sistemas territoriales que tengan un propósito similar, tales como la Bolsa Única de Empleo o el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia – RUTEC.</p> <p>Por último, si bien se consagra en el artículo 4 que la implementación del sistema no implicaría erogaciones o la creación de nuevas dependencias especializadas, es necesario que, más allá de la afirmación de no generarse gastos adicionales, el proyecto de ley dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003³, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento de los respectivos costos.</p> <p>En virtud de todo lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones. Igualmente, se manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA</p> <p>Viceministro General de Hacienda y Crédito Público OAJ/DGPPN</p> <p><small>Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco Proyecto: Jean Marco Faria Perrozo</small></p> <p><small>Con Copia: Dr. Ricardo Alfonso Albornoz Barreto. Secretario Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes</small></p> <p><small>³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</small></p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

CARTA DE COMENTARIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO AL TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 342 DE 2023 (CÁMARA)

por la cual se regula la economía popular y comunitaria para garantizar su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones (en adelante el "proyecto").

Bogotá D.C.
Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO
Comisión Séptima Constitucional Permanente
CÁMARA DE LA REPÚBLICA
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
comision.septima@camara.gov.co
Asunto: Comentarios de la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO al texto radicado del Proyecto de Ley No. 342 de 2023 (CÁMARA) "Por la cual se regula la economía popular y comunitaria para garantizar su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones" (en adelante el "proyecto").
Respetado Doctor:
Esta Superintendencia realiza un seguimiento permanente a los proyectos de ley que pueden tener incidencia en el ejercicio de las funciones constitucionales y legales que le han sido asignadas. En consecuencia, y después de haber revisado la iniciativa indicada en el asunto de la referencia, nos permitimos poner a su consideración los siguientes comentarios frente al contenido de esta.
En primer lugar, se destaca el propósito del proyecto, el cual atiende a realidades que impactan a la sociedad y el mercado, especialmente en sectores donde se desarrolla la economía popular y, en esa medida, se adecúa al objeto de protección.
En segundo lugar, respecto del artículo 2 —relativo a las definiciones— se sugiere verificar la definición planteada para "economía popular", teniendo en cuenta que no se encuentran especificadas de manera tan clara las características que la sustentan, con lo cual no resulta sencillo establecer, por fuera de lo indicado en la definición, qué formas asociativas están inmersas en dichos esquemas.
Además, la definición propuesta indica "(...) así como las empresas que integren el sector privado, sean individuales o constituidas como sociedades de personas o de capital, que tengan como objeto principal la realización de actividades económicas o actos de comercio, con fines lucrativos y de acumulación de capital". A juicio de esta Superintendencia, el párrafo en cita puede generar confusión, pues pareciera referir que las empresas —en el ámbito del artículo 25 del Código de Comercio; es decir, actividades económicas organizadas para

producir, transformar, circular, administrar o custodiar bienes, o prestar servicios— podrían incluirse dentro de esquemas de economía popular.
En consecuencia, consideramos que se debe revisar la redacción de la definición en comento, con el fin de evitar confusiones, indicando las características o requisitos a partir de los cuales las empresas pueden ser entendidas como esquemas de economía popular.
Adicionalmente, al revisar la definición de "cultores", se advierte que puede existir una contradicción con la definición de "economía popular", en tanto el ejercicio de la primera comprende actividades informales y aquellas vinculadas a culturas populares, mientras la segunda excluye las formas asociativas de carácter cultural. En este sentido se recomienda verificar la definición, para que sea más clara o se indique de manera expresa si la actividad de "cultores" se encuentra excluida del concepto de "economía popular".
En relación con la definición de "unidades económicas populares", se infiere que estas incluyen micro unidades productivas, trabajadores a domicilio, comerciantes minoristas, talleres y pequeños negocios que se dedican a la producción de bienes y servicios destinados tanto al autoconsumo como a la venta en el mercado. En este caso también se podría presentar una contradicción con el concepto de "economía popular", por la exclusión que este último hace sobre la producción de bienes o servicios. En consecuencia, se recomienda verificar la definición, a fin de que no genere confusión con el concepto de economía popular.
En tercer lugar, en relación con el artículo 12 del proyecto —relativo a la protección del consumidor— es necesario precisar que, de conformidad con el numeral 8 del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011, un "producto" es tanto un bien como un servicio, razón por la cual se sugiere eliminar la expresión "y servicios" contenida en dicha disposición de la iniciativa objeto de comentarios.
En cuarto lugar, eventualmente los cultores, el sector comunitario y las unidades económicas populares podrán tener la calidad de productores o proveedores en aquellos casos donde se cumpla con lo indicado en el artículo 5 de la Ley 1480 de 2011 —Estatuto del Consumidor—, cuestión que, como se vio, se encuentra incluida en las definiciones propuestas dentro del artículo 2 del proyecto. En tal sentido, dichos sujetos deberán cumplir con el marco general de garantía de los derechos de los consumidores consagrado en nuestro ordenamiento jurídico, el cual aplica de manera general y a falta de normatividad especial sobre el particular a todas las relaciones de consumo.
Finalmente, respecto de la facultad que se otorgaría al Gobierno Nacional para reglamentar la protección al consumidor conforme al ámbito de aplicación previsto en el proyecto —artículo 12—, se solicita aclarar que dicha atribución se desarrollará integrando los preceptos

generales de la Ley 1480 de 2011, buscando un fortalecimiento de lo derecho previstos en dicha norma, así como las competencias de esta Superintendencia¹ en la materia.
De esta forma esperamos haber contribuido al enriquecimiento de tan importante iniciativa, quedando a disposición para resolver cualquier inquietud que se presente sobre el particular.
Cordialmente,
CIELO ELAINE RUSINQUE URREGO
CIELO RUSINQUE URREGO
SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO
Elaboró: David Manóera
Revisó: María Carolina Ramírez García / Héctor Barragán
Aprobó: Gabriel Turbay / Fernando Montoya

CONTENIDO
Gaceta número 613 - Viernes, 17 de mayo de 2024
CÁMARA DE REPRESENTANTES
CARTAS DE COMENTARIOS
Págs.
Carta de Comentarios Función pública al Proyecto de Ley número 173 de 2023 Cámara, por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal 1
Carta de Comentarios Ministerio del Trabajo al Proyecto Ley número 173 de 2023 Cámara, por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal 3
Carta de Comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para primer debate al Proyecto de Ley número 181 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establece la creación del sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores, como medida para el impulso al empleo local y se dictan otras disposiciones..... 8
Carta de Comentarios de la Superintendencia de Industria y Comercio al texto radicado del Proyecto de Ley número 342 de 2023 (Cámara), por la cual se regula la economía popular y comunitaria para garantizar su sostenibilidad y se dictan otras disposiciones (en adelante el "proyecto")..... 9

¹ En relación con la eventual facultad reglamentaria del Gobierno Nacional y, especialmente, el fortalecimiento de competencias a cargo de esta Superintendencia, no deben perderse de vista las facultades de inspección, vigilancia y control que otras autoridades podrían llegar a ejercer sobre ciertos productos; como por ejemplo, lo concerniente al INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS frente a productos alimenticios.