



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° 2252

Bogotá, D. C., miércoles, 18 de diciembre de 2024

EDICIÓN DE 4 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL DEL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2024 SENADO

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.



MEMORANDO

Bogotá, D.C.

PARA: DR. RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA
Director Jurídico

DE: VICEMINISTRO DE PROTECCIÓN SOCIAL

ASUNTO: Concepto Técnico
Proyecto de Ley 141 de 2024 Senado "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"

Respetado Doctor Salas,

En atención a lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Resolución 879 de 2023, de manera atenta se remite el concepto técnico relacionado con el Proyecto de Ley relacionado en el asunto. Este documento incluye el insumo técnico presentado por la Dirección de Regulación de la Operación del Aseguramiento en Salud, Riesgos Laborales y Pensiones, como se expone a continuación:

1 ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley 141 de 2024 (S) fue radicado el 20 de agosto de 2024 y publicado en la Gaceta 1339 del 10 de septiembre de esta anualidad. De acuerdo con los argumentos relacionados en la exposición de motivos, el proyecto busca, entre otros objetivos, proteger a las personas que trabajan bajo contratos de prestación de servicios en el sector público, prevenir el encubrimiento de relaciones laborales y actualizar las plantas de personal de las entidades estatales. También incluye garantías mínimas, como cláusulas penales para proteger a los contratistas, equiparación de honorarios con servidores públicos, prohibición de terminación anticipada en situaciones de vulnerabilidad y derecho al descanso. Asimismo, este proyecto propone implementar mecanismos de seguimiento y topes máximos para la contratación, con informes anuales sobre la situación de los contratistas.

En ese sentido, el presente concepto se emite con base en el texto presentado ante el Senado de la República en primer debate, publicado en la Gaceta 1339 del 10 de septiembre de 2024,



el cual se integra por 31 artículos que se relacionan a continuación:

PL 141-2024-S

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

Artículo 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.

Artículo 2. Definición y aplicación en el ámbito público. El contrato de prestación de servicios regulado por la presente Ley es una modalidad contractual en el sector público en la que una persona natural se obliga a prestar servicios personales sin subordinación en razón de especiales cualidades o conocimiento o técnico, científico, profesional o de apoyo a la gestión a una entidad contratante. Su duración debe estar limitada por el tiempo estrictamente necesario para ejecutar el objeto del contrato y en ningún caso para el cumplimiento de actividades o funciones permanentes de las entidades públicas.

Parágrafo 1. Las entidades contratantes deberán acreditar en virtud del principio de planeación la necesidad de celebrar el contrato de prestación de servicios y no podrán en caso de requerir una prórroga someter al contratista a una espera prolongada para suscribir la prórroga o hacer uso de sus servicios de manera gratuita so pena de sanciones disciplinarias.


Parágrafo 2. Ninguna de las disposiciones contenidas en la presente Ley modifica la naturaleza y esencia del contrato de prestación de servicios en el sector público, ni le darán carácter de contrato laboral.


Capítulo I
Disposiciones Generales


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.


Artículo 4. Implementación de la ley. El Departamento Administrativo de la Función Pública orientará junto con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las demás entidades públicas del orden nacional y territorial, conforme con sus competencias; y el apoyo de la Mesa por el empleo público la actualización, ampliación de plantas de empleo; en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, sobre los parámetros mínimos de planeación, diseño y definición del proceso de adecuación de las plantas de personal y las rutas para tramitar quejas por abusos con los contratistas de prestación de servicios.


 PL 141-2024-S	
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>Artículo 5. Seguimiento, vigilancia y control. El Departamento Administrativo de la Función Pública coordinará mesas de trabajo con la participación de los entes de control; la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente; la academia y las organizaciones sociales de forma trimestral, a partir de la vigencia de la presente ley para generar espacios de seguimiento, vigilancia y control, con el objetivo de apoyar el proceso de construcciones de condiciones dignas para los contratistas de prestación de servicios.</p> <p>Artículo 6°. Procedimiento sobre quejas. Las personas contratadas bajo la modalidad de prestación de servicios podrán presentar quejas sobre irregularidades, abusos, el incumplimiento del contrato o la vulneración de los derechos reconocidos por esta Ley por parte del contratante ocurridas dentro de la ejecución del contrato de prestación de servicios.</p> <p>Las quejas serán resueltas de manera expedita por las oficinas de control interno o la dependencia que haga sus veces en un término no mayor a 8 días hábiles. Cuando se encuentre fundada la queja la oficina de control interno ordenará realizar los correctivos y reparaciones no pecuniarias a las que haya lugar.</p> <p>Artículo 7. Responsabilidad solidaria entre contratantes y terceros. En el caso en que una entidad del Estado contrate a un tercero y este a su vez contrate a personas naturales para el cumplimiento del objeto contractual mediante un genuino contrato de prestación de servicios, serán solidariamente responsables el tercero y la entidad estatal por el incumplimiento de las obligaciones contractuales que se deriven a favor de la persona natural contratista. También responderán solidariamente todas aquellas personas naturales o jurídicas que hagan parte de la cadena de contratación.</p> <p>Artículo 8. Cláusulas Penales Obligatorias. 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 para los casos de retraso en el pago de honorarios imputable a la entidad contratante la cual será equivalente por lo menos al valor resultante de dividir el valor del contrato entre los días hábiles del periodo contratado por cada día de retraso sin que pueda superar el valor total del contrato.</p> <p>Adicionalmente 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 valor total del contrato y el de sus prórrogas, y será exigible cuando el contratante incumpla las disposiciones contractuales o vulnere los derechos reconocidos en la presente ley diferentes al retraso en el pago de honorarios. En caso de que exista cláusula penal en favor del contratante, ésta no podrá ser superior a la cláusula en beneficio del contratista.</p> <p>Parágrafo: Las cláusulas de las que trata el presente artículo se entenderán incluidas de derecho a los contratos de prestación de servicios de dedicación exclusiva que se encuentren en ejecución al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley.</p> <p>Artículo 9. Cálculo del monto de los honorarios para el sector público. Para calcular el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios de personas naturales, las entidades públicas deberán expedir por resolución una tabla en la cual se equiparen los montos de ingresos percibidos mensualmente por los servidores públicos de planta con respecto a los contratistas, teniendo en cuenta las funciones del contrato y los requisitos de formación académica y experiencia correspondientes, con el objetivo disminuir la brecha de diferenciación en la remuneración entre el contratista de prestación de servicios y el personal de planta.</p>
Capítulo II Garantías Minimas de los Contratistas	


 PL 141-2024-S	
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>Artículo 10. Garantía de no terminación anticipada. Los contratantes no podrán dar por terminado de forma anticipada los contratos de prestación de servicios que se encuentran en situación de debilidad manifiesta por su estado de salud, y a las contratistas en estado de embarazo o en el periodo equivalente a la licencia de maternidad y/o paternidad. Esta garantía no se entenderá como una ampliación o extensión de las fechas de terminación pactadas en los contratos.</p> <p>Parágrafo. El Contratante no podrá impedir que el contratista haga efectivas las contingencias de los riesgos a la salud entre ellas el pago de incapacidades y licencias de maternidad o paternidad en el caso de los contratistas de prestación de servicios que se encuentran cubiertas por el aseguramiento que realizan como independientes. El contratista deberá efectuar el cobro de la prestación económica ante la Entidad Prestadora de Salud (EPS) o Entidades Obligadas a Compensar (EOC) conforme a lo regulado en el Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social o el que haga sus veces para la fecha de entrada en vigencia de la presente ley</p> <p>Artículo 11. Disfrute del descanso necesario. Los contratistas de prestación de servicios que sean personas naturales tendrán derecho a que dentro de su contrato de prestación de servicios se pacten 12 días hábiles de disfrute de descanso necesario por año de servicio, o proporcional al término pactado en el contrato de prestación de servicios. El descanso necesario está cubierto dentro del valor total del contrato de prestación de servicios, y no acarrea costos adicionales para el contratante, en tanto se trata del disfrute únicamente de días de descanso dentro del término de vigencia del contrato de prestación de servicios.</p> <p>El disfrute del descanso necesario debe señalarse por el contratante dentro de la vigencia del término del contrato de prestación de servicios suscrito, sin perjudicar el servicio prestado al contratante ni la efectividad del descanso del contratista.</p> <p>Parágrafo. Está prohibido compensar en dinero el tiempo de disfrute del descanso necesario.</p> <p>Artículo 12. 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.</p> <p>La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales regulará la forma en que la cotización se realizará con posterioridad al respectivo pago de honorarios, es decir, mes vencido, y no podrá generar perjuicios a los contratistas en materia tributaria o generar trámites adicionales.</p> <p>Artículo 13. Simplificación del proceso de cobro y pago de honorarios. Para el pago de honorarios de los contratos de prestación de servicios, las entidades deberán ajustar sus procesos internos incorporando los siguientes parámetros:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las entidades contratantes no podrán exigir a los contratistas la radicación de


 PL 141-2024-S	
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>documentos de cualquier índole, que deban ser emitidos por la misma entidad contratante.</p> <p>2. El pago de las cuentas de cobro deberá darse dentro de un plazo justo no superior a 30 días.</p> <p>Artículo 14. 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.</p> <p>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).</p> <p>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.</p> <p>Parágrafo 1°. Cuando por inicio o terminación del contrato de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante resulte un periodo inferior a un mes, el pago de la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral se realizará por el número de días que corresponda.</p> <p>Parágrafo 2°. En los contratos de duración y/o valor total indeterminado no habrá lugar a la mensualización del contrato. En este caso, los aportes se calcularán con base en los valores que se causen durante cada periodo de cotización.</p> <p>Artículo 15. Reporte de novedades. El contratante que realice la retención y giro de los aportes deberá reportar a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) las novedades de inicio, suspensión y terminación del contrato.</p> <p>Artículo 16. Reporte de Información. Para los efectos de la retención prevista en los artículos anteriores, los contratistas por prestación de servicios personales tienen la obligación de informar al contratante, al momento de la suscripción del contrato y cuando quiera que se produzca alguna modificación que afecte el monto y el giro de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, la siguiente información:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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


 PL 141-2024-S	
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>provenientes de vinculación laboral y/o reglamentaria, independiente por cuenta propia u otros contratos.</p> <p>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.</p> <p>4. Si cotiza por el límite máximo de cotización de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p> <p>5. El porcentaje sobre el cual se deba aplicar la retención, si decide efectuar aportes por un Ingreso Base de Cotización (IBC) superior al 40% del valor mensualizado del contrato.</p> <p>6. La Administradora de Riesgos Laborales (ARL) y la clase de riesgo (I, II, III o V).</p> <p>7. Si pertenece a un Régimen Especial o de Excepción en salud, y por tal razón el pago de la cotización a salud debe realizarse de manera directa a la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).</p> <p>8. Si desea efectuar voluntariamente aportes a una Caja de Compensación Familiar.</p> <p>9. Si va a realizar aportes de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) adicional.</p> <p>10. Si se efectuó traslado en alguna de las entidades administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral o de caja de compensación familiar</p> <p>Parágrafo 1. En los casos en los cuales la entidad contratante exija que la prestación del servicio se efectúe de manera presencial en las instalaciones de la entidad, ésta deberá proveer los elementos de trabajo personal requeridos para la prestación del servicio.</p> <p>Artículo 17. Prórrogas. Las entidades contratantes no podrán, en caso de requerir una prórroga, someter al contratista a una espera prolongada para suscribir la misma o hacer uso de sus servicios de manera gratuita so pena de las sanciones disciplinarias</p> <p>Artículo 18. Certificados de obligaciones. La entidad pública estará en la obligación de entregar un certificado de obligaciones al contratista a petición de éste 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.</p> <p>Parágrafo 1°. Al finalizar el contrato y previa verificación del cumplimiento de este, la entidad deberá entregar un certificado de obligaciones a más tardar en treinta (30) días calendario a partir de la terminación del contrato.</p> <p>Artículo 19. Beneficios y eventos de bienestar. Los contratistas voluntariamente podrán participar de los beneficios y eventos organizados por las entidades dentro de sus políticas de recursos humanos, así como a recibir los mismos beneficios de transporte y alimentación que los servidores públicos, sin que esto constituya un indicio de existencia de relación laboral subordinada.</p> <p>Artículo 20. 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.</p> <p>El contratante está autorizado, previo consentimiento escrito por parte del contratista, a retener de los honorarios la suma correspondiente por concepto de cuota sindical y girarla a las organizaciones sindicales correspondientes. Esto no constituirá un indicio de existencia de relación laboral subordinada.</p> <p>Cuando se lleque a acuerdos de mejora de condiciones contractuales, por medio de</p>

 <p>PL 141-2024-S</p> <p>Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal</p>	
	<p>la negociación colectiva, se incorporarán a los contratos de prestación de servicios vigentes por medio de otrosí.</p> <p>Artículo 21. 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.</p> <p>Cuando un contratista de prestación de servicios con dedicación exclusiva haya cumplido un año (1) de servicios continuos o discontinuos a una misma entidad, tendrá derecho a que se le consigne en el Fondo Nacional del Ahorro una prima de ahorro equivalente al 25% del valor de los honorarios devengados por un mes en el promedio de los últimos seis (6) meses.</p>
<p>Capítulo III Mecanismos de Seguimiento a la dignificación de la Situación de los Contratistas del sector público.</p>	<p>Artículo 22. Límites a la contratación por prestación de servicios. Todas las entidades del Estado deberán definir por medio de acto administrativo motivado tope máximo para la contratación por prestación de servicios, la cual debe guardar coherencia con su nómina de trabajadores so pena de sanciones administrativas, penales y disciplinarias por uso indebido de los recursos públicos.</p> <p>Artículo 23. Mecanismos de control y seguimiento. El Departamento Administrativo de la Función Pública articulará con el SECOP y el SIGEP la inclusión de categorías comunes interoperables dentro de sus bases de información para hacer seguimiento a la población contratada por prestación de servicios en el Estado.</p> <p>Así mismo el Departamento Administrativo de la Función Pública publicará anualmente un informe sobre la cantidad de personas contratadas por esta modalidad, las actividades desarrolladas por estas y el nivel de cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.</p>
	<p>Artículo 24. Actualización de Plantas Personal. Todas las entidades del sector público, deberán mantener actualizadas las plantas globales de empleo necesarias para el cumplimiento eficiente de las funciones a su cargo, con el objetivo de reducir las vinculaciones mediante contrato de prestación de servicios, en tanto los mismos tienen un carácter excepcional, para lo cual tendrán en cuenta las medidas de racionalización del gasto.</p>
	<p>Artículo 25. 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 1800 de 2019.</p>
	<p>Artículo 26. Informe Institucional sobre la situación de los contratistas de prestación de servicios del sector público. Las recomendaciones técnicas y normativas de alto nivel para la toma de decisiones emitidas por la Mesa Técnica Bipartita deberán ser públicas, de libre acceso y estar disponible en la página web del Departamento Administrativo de la Función Pública.</p>
	<p>Artículo 27. Actualización de las plantas globales de empleo. En el marco de la actualización de las plantas globales del empleo del Estado las entidades del nivel municipal, distrital o de orden nacional podrán optar por realizar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Acuerdos de formalización laboral. 2. Creación de plantas temporales de personal.
	<p>Los Acuerdos de formalización laboral y la creación de plantas temporales</p>

	
<p>obligaciones con los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar. Las Entidades públicas en el momento de liquidar los contratos deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes mencionados durante toda su vigencia, estableciendo una correcta relación entre el monto cancelado y las sumas que debieron haber sido cotizadas.</p> <p>En el evento en que no se hubieran realizado totalmente los aportes correspondientes, la Entidad pública deberá retener las sumas adeudadas al sistema en el momento de la liquidación y efectuara el giro directo de dichos recursos a los correspondientes sistemas con prioridad a los regímenes de salud y pensiones, conforme lo define el reglamento..."</p> <p>Ahora bien, en relación con la propuesta que establece que "la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales regulará la forma en que la cotización se realizará con posterioridad al respectivo pago de honorarios", es importante señalar que actualmente el pago de estas cotizaciones se efectúa mes vencido, tal y como se señala en el primer inciso del art. 3.2.7.6 del Decreto 780 de 2016:</p> <p>"Artículo 3.2.7.6. Pago de los aportes. El pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores independientes cuenta propia, independientes con contratos de prestación de servicios y de los independientes con contratos diferentes a prestación de servicios se efectuará mes vencido".</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Artículo 14</u> <p>El parágrafo 1 del artículo 14 establece que, si el periodo de prestación de servicios es inferior a un mes debido al inicio o terminación del contrato, el pago de la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral se realizará por días. Sin embargo, esto contradice lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 2277 de 2022, que estipula que el Ingreso Base de Cotización (IBC) se calcula sobre el 40% de los ingresos percibidos en el mes. Por lo tanto, si el contratista presta 15 días de sus servicios a la entidad, el IBC se calcula sobre la base de los honorarios correspondientes a 15 días, sin que pueda ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV). Permitir el pago de aportes por días afectaría el sistema de Salud, ya que los servicios de salud son mensualizados. Por lo tanto, no es posible realizar el pago de aportes de esta manera.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Artículos 15</u> <p>Es importante señalar que, de aprobarse esta iniciativa, las entidades públicas tendrían que asumir costos operativos hasta ahora no previstos, lo que incrementaría la carga administrativa y financiera para la implementación de la retención de aportes. Actualmente, cada entidad pública realiza los pagos de seguridad social de sus empleados y funcionarios a través de Operadores de Información utilizando la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). Este sistema permite que la información del cotizante se envíe directamente a los administradores de los sistemas de salud, pensión y riesgos laborales.</p> <p>En ese sentido, si el contratante asume la responsabilidad de retener y pagar los aportes de los contratistas, podrían generarse múltiples planillas por cotizante en caso de que exista más de un vínculo contractual, generando dificultades técnicas para el reporte oportuno de la información a los administradores de los sistemas de salud, pensión y riesgos laborales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Artículos 16</u> 	

 <p>PL 141-2024-S</p> <p>Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal</p>	
	<p>corresponden a una medida transitoria a la cual se le dará solución definitiva, una vez se emitan los informes Institucionales sobre la situación de los vinculados por contrato de prestación de servicios del sector público.</p> <p>Artículo 28. Acuerdos de formalización laboral. Las entidades u organismos del sector público donde se determine la existencia de faltantes en las plantas de personal podrán acudir a los acuerdos de Formalización Laboral, suscritos entre uno o varios empleadores y una Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo, previo visto bueno del Despacho del viceministro de Relaciones Laborales e Inspección. En los cuales se deberán consagrar los compromisos de mejora en formalización, mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia, en concordancia con la viabilidad presupuestal.</p> <p>Artículo 29. Creación de plantas temporales de personal. A costo cero, las Plantas de Personal en el nivel Nacional y Territorial, serán ampliadas con mínimo el 70% del valor de los recursos de Inversión destinados a los Contratos Administrativos de prestación de servicios. Se crearán plantas temporales de personal para las entidades que no cuenten con el talento humano suficiente para atender el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 2.2.1.1.1. del Decreto 1083 de 2015 previo estudio técnico y acorde con lo dispuesto en el artículo 2.2.12.1 y 2.2.12.2 del Decreto 1083 de 2015.</p> <p>Artículo 30. Actualización del manual de contratación. Las entidades públicas tendrán un término no superior a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley para modificar su manual de contratación, a fin de adaptarlo a las disposiciones consagradas en esta ley.</p> <p>Artículo 31. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias</p>
<p>2 ANÁLISIS</p> <p>Respecto a lo enunciado, este despacho realiza las siguientes observaciones a los artículos del Proyecto de ley de nuestra competencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Artículo 12</u> <p>En relación con el artículo, se sugiere diferenciar la naturaleza del contrato de prestación de servicios, ya sea con personas naturales o jurídicas. Esto en atención a que actualmente, los contratistas persona natural están obligados a realizar cotizaciones por concepto de salud, pensiones y riesgos laborales; sin embargo, no están obligados a realizar el aporte a caja de compensación familiar, a diferencia de lo que ocurre con las personas jurídicas.</p> <p>Asimismo, es importante tener en cuenta que el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 establece que quienes deseen celebrar, renovar o liquidar contratos de cualquier naturaleza con entidades del sector público, deben cumplir con las obligaciones de aportes a los sistemas de salud, riesgos laborales, pensiones, caja de compensación familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), así:</p> <p>"Artículo 50. Control a la evasión de los recursos parafiscales. La celebración, renovación o liquidación por parte de un particular, de contratos de cualquier naturaleza con Entidades del sector público, requerirá para el efecto, del cumplimiento por parte del contratista de sus</p>	

	
<p>Es importante señalar que, aunque el artículo establece la obligación del contratante de reportar si el trabajador independiente cotiza por otros ingresos para determinar el Ingreso Base de Cotización (IBC) correspondiente, no se puede exigir al prestador de servicios que haga pública la información sobre sus vínculos comerciales o civiles. Esto incluye la obligación de revelar a los contratantes los contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas privadas. Tal exigencia podría resultar en imprecisiones al establecer el IBC y en el cálculo del monto a retener por parte del contratante.</p> <p>Además, la iniciativa no especifica quién sería responsable del pago de los intereses que se generen por la mora en el pago de los aportes a la seguridad social, en caso de que el informe de cumplimiento no sea avalado o aprobado por el supervisor. Si la entidad pública asume el pago de estos intereses, podría incurrir en un detrimento patrimonial atribuible a sus funcionarios.</p> <p>Ahora bien, la naturaleza propia del contrato de prestación de servicios se basa, como su nombre indica, en la ejecución de servicios requeridos por la entidad, sean estos profesionales o de apoyo a la gestión. La verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales recae en el supervisor correspondiente, quien debe asegurarse de que los servicios contratados se estén ejecutando conforme a lo acordado. Establecer la retención y el pago de aportes de manera automática, sin la previa aprobación del informe de cumplimiento, desequilibraría las cargas contractuales, imponiendo obligaciones a las entidades públicas sin considerar el cumplimiento de las obligaciones por parte del trabajador independiente.</p> <p>Conforme a lo dispuesto en la Ley 2381 de 2024, los aportes a pensión que supere el IBC de 2.3 SMLMV debe destinarse al Administrador del Componente Complementario de Ahorro Individual (ACCAI). Actualmente, los trabajadores independientes que realizan su propio pago lo hacen a través de una única planilla por cada periodo de cotización, lo que garantiza la uniformidad de la información, un IBC unificado y una adecuada distribución de los recursos entre Colpensiones y el ACCAI. La iniciativa no detalla el procedimiento que debe seguir el contratante para pagar los aportes a pensión ni la distribución de los recursos entre las administradoras de pensiones.</p> <p>Asimismo, si el contratante realiza pagos incorrectos a la administradora del componente de prima media o a las administradoras del pilar contributivo, podría generar intereses de mora y costos financieros y operativos adicionales. Además, la iniciativa no aclara qué parte del contrato asumiría estos costos adicionales, lo cual genera una situación más gravosa para el contratista.</p> <p>Por su parte, el pago de los aportes a la seguridad social por parte de los independientes es integral y corresponde al 40% de los ingresos totales percibidos en cada periodo de cotización sin que sobrepasen los 25 SMLMV.</p> <p>El proyecto, al establecer la retención del aporte y su correspondiente pago por parte del contratante, obliga a este a pagar sobre el 40% de los honorarios mensuales fijados en el contrato. Esta situación podría impactar significativamente el valor de los aportes a la seguridad social del contratista, quien terminaría realizando aportes superiores a los que estaría obligado por la ley.</p> <p>Adicionalmente, la entidad contratante desconocería si el independiente percibe ingresos adicionales que requieran el pago de aportes a la seguridad social integral, especialmente en relación con las posibles relaciones contractuales que tenga en el sector privado. No es</p>	


Salud

posible obligar al prestador de servicios a informar a sus contratantes sobre sus vínculos comerciales o civiles regidos por el derecho privado.

Aunque el texto establece la obligación de informar sobre ingresos adicionales provenientes de vinculaciones laborales o contractuales, no especifica cómo se calcularía el porcentaje que cada contratante o empleador debe retener y pagar. Asimismo, no se puede obligar a los trabajadores independientes a revelar su información comercial o civil a otros contratantes. Al respecto, se precisa que el contrato de prestación de servicios tiene su origen en el ámbito civil y comercial, lo que impide la inclusión de cláusulas de exclusividad y la obligación de revelar al contratante información sobre los negocios jurídicos que el prestador de servicios lleva a cabo. La legislación colombiana, especialmente la Ley 80 de 1993, reconoce este tipo contractual y lo incorpora dentro de los tipos permitidos en la contratación estatal. Sin embargo, esto no implica que sea un tipo contractual especial o diferente de aquellos celebrados entre particulares que prestan un servicio y quienes lo contratan. Dado que no es posible establecer un IBC o porcentajes diferenciados para cada relación laboral, el contratista podría verse obligado a realizar aportes significativamente superiores al IBC correspondiente, especialmente en el caso de aquellos contratistas cuyos honorarios mensualizados por contrato son inferiores a 2 SMLMV.

Para ilustrar esta situación, consideremos el siguiente ejemplo: supongamos que, en el año 2023, un ciudadano tiene un contrato de prestación de servicios con la entidad pública A por unos honorarios de \$2.000.000 y otro contrato con la entidad pública B por \$2.500.000. Según la legislación vigente, el independiente debe realizar sus aportes sobre un IBC equivalente al 40% de sus ingresos mensuales.

En este caso, el ciudadano tendría ingresos totales de \$4.500.000. Al estar obligado a cotizar sobre el 40% de sus ingresos, su IBC sería de \$1.200.000. Sin embargo, dado que el IBC no puede ser inferior a 1 SMLMV, los aportes a la seguridad social se calcularían sobre un IBC de \$1.300.000.

IBC:	\$1.300.000
Salud (12,5%)	\$162.500
Pensión (16%)	\$208.000
ARL (Riesgo 1)	\$6.786
Total Aportes:	\$377.286

Con la retención de aportes, cada entidad contratante deberá retener y pagar los aportes correspondientes a cada contrato. En el ejemplo propuesto, la entidad A deberá retener y pagar sobre el 40% de \$2.000.000. Dado que el valor resultante es inferior a 1 SMLMV, los aportes se calcularán sobre \$1.300.000. Esto implica que cada entidad retendría **\$377.286** por concepto de aportes a la seguridad social del contratista, lo que, sumando ambos contratos, representaría un total de **\$754.572**.

Esta situación resulta particularmente gravosa para el contratista de bajos ingresos que tiene múltiples vinculaciones, generando un efecto adverso que contrasta con los propósitos garantistas del proyecto de ley.

3 IMPACTO FISCAL

Es importante señalar que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que regula normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, frente al análisis del impacto fiscal, establece lo siguiente:


Salud

De acuerdo con lo expuesto, este Despacho considera que los artículos 12, 14, 15 y 16 del proyecto de ley analizado no se ajustan al ordenamiento jurídico integral, especialmente en lo que respecta a las leyes y reglamentaciones aplicables a la liquidación y pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud por parte de los trabajadores independientes. Revisar la figura de la retención de aportes, tal como se ha presentado, resulta inconveniente.


Asimismo, las obligaciones de retención y pago de aportes impuestas a los contratantes no contemplan adecuadamente la situación de los trabajadores independientes, en particular aquellos con ingresos bajos y múltiples vinculaciones. La falta de claridad en los procedimientos de pago y en la asignación de responsabilidades por posibles errores genera incertidumbre, lo que podría comprometer la estabilidad económica de estos contratistas. Adicionalmente, la ausencia de un análisis de impacto fiscal del proyecto de ley refuerza la consideración de su inviabilidad.

Cordial saludo,

Firmado digitalmente
por Luis Alberto
Martínez Saldarriaga

LUIS ALBERTO MARTINEZ SALDARRIAGA
Viceministro de Protección Social

Anexo: Memorando 2024310000401923 - Insumo Técnico - Dirección de Regulación de la Operación del Aseguramiento en Salud, Riesgos Laborales y Pensiones
• 20-08-24 - TEXTO RADICADO.pdf
• 10-09-24 - Gaceta 1339 - PRESENTACIÓN PL.pdf


Salud

"Artículo 7°. 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, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos 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."

De la lectura de este precepto se desprende que las propuestas que ordenen gasto, así como aquellas que contemplen beneficios tributarios, deben cumplir tres requisitos indispensables:

- 1. Cuantificación de los costos fiscales:** Esto implica la determinación en moneda corriente del gasto que se deriva del proyecto, la cual debe incluirse en la exposición de motivos y en las ponencias para los debates correspondientes.
- 2. Determinación de la fuente adicional de ingresos públicos:** Es necesario identificar la fuente que permitirá financiar el gasto estipulado en la propuesta. Esta fuente debe ser claramente definida en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite, a fin de asegurar la sostenibilidad financiera.
- 3. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:** Se requiere un pronunciamiento del Ministerio en cita sobre la conformidad de los dos primeros puntos relacionados con el marco fiscal de mediano plazo, el cual podrá presentarse en cualquier momento del trámite legislativo.

Por lo tanto, para cumplir con lo establecido en el Proyecto de Ley 141 de 2024(S), es necesario que, tanto en la exposición de motivos como en las ponencias de trámite respectivas, incluyan de manera explícita los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento. Esto con el fin de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cualquier etapa del trámite legislativo, emita concepto sobre la consistencia de los informes presentados, asegurando que el Proyecto de Ley no contravenga el Marco Fiscal, documento que debe publicarse en la Gaceta del Congreso.

Dado el impacto fiscal que la iniciativa podría tener en el sistema de salud, es crucial contar con el concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con lo establecido en la Ley 819 de 2003.

4 Conclusión


Comisión Séptima Constitucional Permanente
CSP-CS-1524-2024

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., el día 18 del mes de diciembre del año dos mil veinticuatro (2024) - En la presente fecha se autoriza **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones:

CONCEPTO: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL
REFRENADO POR: LUIS ALBERTO MARTINEZ SALDARRIAGA – VICEMINISTRO DE PROTECCION SOCIAL
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 141 de 2024 Senado
TÍTULO DEL PROYECTO: "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"
NÚMERO DE FOLIOS: trece (13)
RECIBIDO EL DÍA: 17 de diciembre de 2024
HORA: 17:14

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El secretario,


PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
Secretario General
Comisión Séptima Senado de la República