

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 266

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de marzo de 2025

EDICIÓN DE 24 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA LEY 1147 DE 2007 EN PRIMER DEBATE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 514 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se crea la Universidad Nacional del Catatumbo.

UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA
Ley 1147 de 2007

CONCEPTO SOBRE LA COMPETENCIA PARA TRAMITAR EN PRIMER DEBATE EL PROYECTO DE LEY 514 DE 2025 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CATATUMBO"

La Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República, en ejercicio de las competencias asignadas por la Ley 1147 de 2007, procede a emitir un concepto en relación con la competencia para tramitar en primer debate el proyecto de ley 514 de 2025 Cámara "Por medio de la cual se crea la Universidad Nacional del Catatumbo", de acuerdo con la solicitud de la Secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, Doctora Amparo Yaneth Calderón Perdomo.

Para establecer la competencia de la iniciativa legislativa, es forzoso la revisión, a priori, del objeto y la parte dispositiva. El objeto del proyecto de ley es crear la Universidad Nacional del Catatumbo, con autonomía administrativa, académica y financiera, vinculada al Ministerio de Educación Nacional como ente universitario nacional autónomo.

En la parte dispositiva, la iniciativa legislativa propone que la finalidad de la Universidad es el desarrollo académico, económico, cultural, y social de la identidad Catatumbra, desde la perspectiva de la diversidad del territorio y sus comunidades. Los ingresos, el patrimonio y el presupuesto de la Universidad deberán enmarcarse en la Ley 30 de 1992, sus estatutos y los principios que establece el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional. La elaboración del presupuesto atenderá los principios de planeación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización e inembargabilidad, excluyendo partidas de ingresos inciertos.

La Constitución Política consagra en el artículo 67 y 69 que la educación es un derecho que tienen todas las personas y un servicio público que cumple una función social, por lo tanto, las universidades del Estado tienen un régimen especial y autónomo.

A su vez, la Ley 30 de 1992 en los artículos 23 y 57 establece la clasificación de las instituciones de educación superior, la autonomía, el régimen especial y la vinculación al Ministerio de Educación Nacional:

“ARTÍCULO 23. Por razón de su origen, las instituciones de Educación Superior se clasifican en: Estatales u Oficiales, Privadas y de Economía Solidaria.” (Subrayado fuera del texto).

(...)

“ARTÍCULO 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.”

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley.” (Inciso modificado por el artículo 1 de la ley 647 de 2001). (Subrayado fuera del texto).

Dentro de este contexto, la Unidad en el concepto 004 de 2022 presentó la hermenéutica de primer nivel de las altas cortes sobre el régimen especial de las universidades del Estado, así:

“La Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021 estudió el alcance de la autonomía universitaria y la interdicción del legislador para incluir los recursos de las universidades públicas dentro del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional:

“La garantía de la autonomía universitaria, en los términos del artículo 69 de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional, prohíbe que el Legislador incluya los recursos que la Nación destina al financiamiento de las universidades públicas dentro del presupuesto apropiado para el MEN o cualquier otra entidad del Estado o rama del poder público. Lo anterior, sin perjuicio de que, como instituciones

públicas, las universidades estatales deban «cumplir con las reglas y procedimientos que el legislador, de acuerdo con su naturaleza y misión, diseñe y consigne especialmente para ellas». Esto último, no puede entenderse, de ninguna manera, como una vulneración a la autonomía universitaria, pues esta garantía no se traduce en el aislamiento de las universidades públicas de las normas generales en materia presupuestal y fiscal.

(...)

“La prohibición de incluir dentro del presupuesto del MEN los recursos que la Nación apropia para contribuir al financiamiento de las universidades públicas no aplica para las demás instituciones de educación superior públicas. Esto, por cuanto, las demás IESP no son entes autónomos en materia presupuestal. Por mandato del artículo 57 de la Ley 30 de 1992, tienen la naturaleza jurídica de establecimientos públicos y, por tanto, están bajo la tutela administrativa y presupuestal del MEN.”

(...)

“En síntesis, para la apropiación de los recursos que la Nación destina a las universidades oficiales en la ley anual de presupuesto, el Legislador deberá aplicar analógicamente los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP. Por ello, el presupuesto global de las universidades públicas deberá tener una sección independiente, en la que se determinen los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión para todas ellas. El detalle del gasto para cada una de las 33 universidades oficiales del país deberá estar contenido en un anexo que formará parte de la ley de apropiaciones. Este deberá ser presentado con el proyecto de ley por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República para su aprobación.” (Subrayado fuera del texto).

El Consejo de Estado en el fallo 11001-03-27-000-2010-00041-00(18438) estableció que las universidades públicas son entidades públicas autónomas, con personería jurídica y con un régimen especial:

“El régimen especial de las universidades del Estado y de otras instituciones de educación superior está previsto en el Título III de la Ley 30 de 1992. El artículo 57

de la Ley 30 de 1992, que hace parte del Capítulo I del Título III de dicha Ley. Así pues, las universidades públicas u oficiales son entidades públicas o estatales con personería jurídica, que deben organizarse como entes universitarios autónomos con régimen especial y que, entre otras características, gozan de autonomía académica, administrativa y financiera.” (Subrayado fuera del texto).

La Corte Constitucional en la sentencia C-220 de 1997 precisó que el control de tutela que se le ejerce a los establecimientos públicos no es viable frente a las universidades en la medida que son instituciones autónomas:

“Las universidades del Estado, son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político, en consecuencia no pueden entenderse como parte integrante de la administración, o como organismos supeditados al poder ejecutivo, ellas deben actuar con independencia del mismo y no estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía; eso no quiere decir que no deban, como entidades públicas que manejan recursos públicos y cumplen una trascendental función en la sociedad, someter su gestión al control de la sociedad y del Estado, o que rechacen la implementación de mecanismos de articulación con dicho Estado y la sociedad, pues por el contrario ellos son indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y misión. El control de tutela que se ejerce sobre los establecimientos públicos, no es aplicable a las universidades en tanto instituciones autónomas.” (Subrayado fuera del texto).

El Tribunal Superior Constitucional en la sentencia C- 589 de 1997 enfatizó que la autonomía de las universidades del estado no las exceptúa del control fiscal que debe ejercer la Contraloría General de la República, en la medida que se sustentan con recursos públicos.

“Ese tipo de autonomía, entendida como capacidad de autodeterminación ajena a la injerencia del poder ejecutivo, se hace viable en la estructura del Estado en los

términos del artículo 113 de la C.P., el cual establece, que además de los órganos que integran las ramas del poder público, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, entre ellos el Banco de la República (art. 371 C.P.); la denominada Comisión Nacional de Televisión (art. 77 C.P.), y las universidades del Estado (art. 69 C.P.), organismos todos a los que el Constituyente dotó de autonomía, no obstante su carácter de organismos de derecho público, sujetos a un régimen legal propio, lo que quiere decir que exigen por parte del legislador un tratamiento especial, que les permita efectivamente ejercer esa prerrogativa, sin que ello implique '...exonerarlas de todo punto de contacto con el Estado, o no admitir el control fiscal que sobre ellas debe ejercer la Contraloría General de la República, en cuanto se nutren de recursos públicos.' (Subrayado fuera del texto).

En este punto, es justo indicar que el Ministerio de Educación Nacional precisa que las “Instituciones de Educación Superior (IES) son las entidades que cuentan, con arreglo a las normas legales, con el reconocimiento oficial como prestadoras del servicio público de la educación superior en el territorio colombiano”, clasificándolas en A por su carácter académico, y las B por su naturaleza jurídica:

“Clasificación A:

El carácter académico constituye el principal rasgo que desde la constitución (creación) de una institución de educación superior define y da identidad respecto de la competencia (campo de acción) que en lo académico le permite ofertar y desarrollar programas de educación superior, en una u otra modalidad académica.

Según su carácter académico, las Instituciones de Educación Superior (IES) se clasifican en:

- Instituciones Técnicas Profesionales*
- Instituciones Tecnológicas*
- Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas*

- Universidades

(...)

Clasificación B:

Según la naturaleza jurídica, la cual define las principales características que desde lo jurídico y administrativo distinguen a una y otra persona jurídica y tiene que ver con el origen de su creación. Es así que con base en este último aspecto las instituciones de educación superior son privadas o son públicas.

Las instituciones de educación superior de origen privado deben organizarse como personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria. Estas últimas aún no han sido reglamentadas.

Las instituciones de educación superior públicas o estatales se clasifican, a su vez en:

- *Establecimientos públicos*

- *Entes universitarios autónomos.*

Los primeros tienen el control de tutela general como establecimiento público y los segundos gozan de prerrogativas de orden constitucional y legal que inclusive desde la misma jurisprudencia ha tenido importante desarrollo en cuanto al alcance, a tal punto de señalar que se trata de organismos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público. Los entes universitarios autónomos tienen autonomía especial en materia de contratación, régimen especial salarial para sus docentes (Decreto 1279/02), tienen un manejo especial en materia presupuestal y tienen aportes especiales que deben mantenerse por parte del Gobierno Nacional (Art. 87 Ley 30 de 1992). Todas las universidades públicas conforman el Sistema de Universidades Estatales (SUE)". (Subrayado fuera de texto).

El proyecto de ley 514 de 2025 propone la creación de la Universidad Nacional del Catatumbo, catalogada como un ente universitario autónomo público, de categoría B que presenta un manejo especial en materia presupuestal, en la medida que depende de los recursos públicos otorgados por el Estado, es decir se presenta una erogación presupuestal que debe ser debatida y votada en una Comisión Constitucional Permanente del Congreso que sea competente en el tema.

Ahora bien, revisados los trámites legislativos de la creación de universidades autónomas públicas, se encuentra que el estudio de estas iniciativas legislativas fue realizado en la Comisión IV Constitucional Permanente, leyes sobre las cuales no se presentan vicios de constitucionalidad.

En síntesis, el proyecto de ley en estudio debe ser dilucidado bajo los ámbitos de competencia establecidos en el Reglamento del Congreso y la Ley 3ª de 1992, en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente.

De esta forma cumple la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República con su deber legal en el ámbito de la Ley 1147 de 2007. Bogotá, D.C, el 13 de marzo de 2025.



DIANA PATRICIA VANEGAS LÓPEZ
Coordinadora de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa
Edificio Nuevo del Congreso Oficina 425B



Cindy Rosalba Saenz Forero
Asesora de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa
Oficina 425B Edificio Nuevo del Congreso

CARTA DE COMENTARIOS UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 449 DE 2024 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., 13 de marzo de 2025

Señor:
 AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO
 REPRESENTANTE
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 REPÚBLICA DE COLOMBIA
 E.S.D.

REFERENCIA: COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY No. 449 de 2024

Respetado representante Escaf:

Reciba un atento saludo del Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia. Con toda atención y ante la solicitud de participar con nuestros comentarios sobre la iniciativa legislativa que se somete a nuestra consideración, nos permitimos presentar un documento en dos columnas donde realizamos nuestras apreciaciones sobre el articulado.

<p>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.</p>	<p>Sería recomendable especificar los criterios para definir que se considera "abuso" y cómo se establecerán mecanismos de control y sanción.</p>
<p>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</p>	<p>Se podría hacer una remisión a la Ley 80 Artículo 32 Numeral 3</p>

<p>subordinación en razón de especiales cualidades o conocimientos técnicos, científicos, profesionales 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.</p> <p>Parágrafo. 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 otorgará carácter de contrato laboral o relación laboral subordinada.</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.</p> <p>El Gobierno Nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública, integrará una Comisión Multisectorial que definirá la forma y rutas para que los contratistas de prestación de servicios puedan tramitar sus quejas sobre abusos y en</p>	<p>Se debería hacer claridad de que la referencia a “contratista de prestación de servicios” se refiere a una persona natural, porque es claro que la modalidad de contrato de prestación de servicios también se puede realizar con personas jurídicas y es muy utilizada en la contratación pública.</p> <p>Se debería precisar cómo se garantizará la actualización constante de la información. Ej, Si debe ser una actualización anual, semestral.</p> <p>No es prudente señalar que “El concepto de la comisión multisectorial tiene carácter vinculante”, pues este tipo de pronunciamientos son fuente formal y por tanto solo tienen la vocación para orientar o interpretar la función administrativa. Adicionalmente, existen valoraciones financieras que no pueden estar al concepto de un órgano consultivo.</p>

el que se les ordenará a todas las entidades públicas 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. Informe anual de transparencia. Las entidades públicas deberán expedir 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 deberá ser enviado dentro del mismo término al Departamento Administrativo de la Función Pública y 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 de servidores públicos.

Todos los informes anuales deberán ser depositados en el Departamento Administrativo de la Función Pública, quien verificará su contenido y oportunidad en la expedición del mismo. Además, los informes deberán permanecer publicados en la página oficial de cada entidad inmediatamente después de su expedición, garantizando su fácil acceso y permanente disponibilidad de consulta.

Artículo 5. Armonización de los sistemas de información. El Departamento Administrativo de la Función Pública y la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente -, fijará categorías comunes para el análisis de la información de los sistemas SECOP y SIGEP. Esto facilitará el seguimiento a la población contratada por prestación de servicios en el Estado y permitirá la consolidación de información detallada de la ejecución de los recursos invertidos en contratación pública. Todo lo anterior en atención al principio de divulgación proactiva de la información consagrado en la Ley 1712 de 2014.

Artículo 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 del trámite de suscripción y/o ejecución del contrato de prestación de servicios.

Se establece un mecanismo de quejas, pero falta precisar qué pasa si la entidad no atiende la queja en el tiempo estipulado o si el contratista no está conforme con la respuesta.

<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. Cláusula penal obligatoria. Todo contrato de prestación de servicios que se encuentre dentro de los criterios de aplicación de la presente ley deberá incluir una cláusula penal en favor del contratista, de por lo menos un 10% del valor total del contrato, y será exigible cuando el contratante incumpla las disposiciones contractuales o vulnere los derechos reconocidos en la presente ley. En caso de que exista cláusula penal en favor del contratante, ésta no podrá ser superior a la cláusula en beneficio del contratista.</p>	<p>La cláusula penal es una estipulación contractual que establece una sanción por el incumplimiento de una obligación, por lo que podría ser exigible por el contratista y el contratante.</p>
<p>Artículo 8. Garantía de no terminación anticipada. Los contratantes no podrán dar por terminado de forma anticipada los contratos de prestación de servicios con contratistas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta por su estado de salud, por ser personas gestantes o en el periodo equivalente a la licencia de maternidad y/o paternidad, salvo que la finalización del vínculo tenga como causa el incumplimiento contractual.</p> <p>Las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión</p>	

por medio de contratación directa tendrán derecho al disfrute de la licencia de maternidad y paternidad, cubiertas por el Sistema General de Seguridad Social.

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

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

Parágrafo 3. El contratante no podrá impedir que el contratista haga efectivas las contingencias de los riesgos a la salud entre ellas el pago de incapacidades y licencias de maternidad o paternidad. El contratista deberá efectuar el cobro de la prestación económica ante las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPS) o Entidades Obligadas a Compensar (EOC) conforme a lo regulado en el Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social o el que haga sus veces para la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 9. Licencia en caso de aborto o parto prematuro no viable. Las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión por medio de contratación directa, que en el curso del embarazo sufran un aborto o parto prematuro no viable, tienen derecho a descanso

<p>remunerado, en los mismos términos que las trabajadoras dependientes.</p> <p>Parágrafo 1. Esta garantía podrá consistir incluso en una ampliación o extensión de las fechas de terminación pactadas en los contratos.</p> <p>Parágrafo 2. Las entidades estatales contratantes no podrán hacer uso de la figura de suspensión del contrato para eludir el otorgamiento de la licencia.</p>	
<p>Artículo 10. 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 de duración del contrato de prestación de servicios. El descanso necesario estará 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 periodo del disfrute del descanso necesario debe señalarse por el contratante dentro de la vigencia del término del contrato de prestación de servicios suscrito y con no menos de un mes de anticipación a la fecha de inicio del disfrute, sin perjudicar el servicio prestado al contratante ni la efectividad del descanso del contratista.</p>	<p>Se debería dejar la posibilidad de compensar en dinero estos días, y que sea el contratista quien decida por qué opción optar.</p>

<p>Parágrafo. Está prohibido compensar en dinero el tiempo de disfrute del descanso necesario.</p>	
<p>Artículo 11. 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 documentos de cualquier índole, que deban ser emitidos por la misma entidad contratante.2- Los contratistas podrán radicar de manera electrónica el informe de actividades o de gestión que dé cuenta del cumplimiento de las obligaciones contractuales.3- El pago de las cuentas de cobro deberá darse dentro de un plazo justo, el cual no puede exceder de 30 días.	<p>Debería quedar claro que el pago de las cuentas de cobro deberá darse dentro de un plazo justo, el cual no puede exceder de 30 días, siempre y cuando el contratista radique la cuenta de cobro y cuáles serían las consecuencias en caso de que las entidades incumplan el plazo de pago.</p>
<p>Artículo 12. 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 sanciones disciplinarias.</p>	
<p>Artículo 13. 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</p>	

<p>detallará como mínimo lo siguiente: 1. Objeto del contrato. 2. Duración del contrato. 3. Obligaciones del contratista. 4. Valor del contrato.</p> <p>Parágrafo 1º. Al finalizar el contrato y previa verificación del cumplimiento de este, la entidad deberá entregar un certificado de obligaciones a más tardar en treinta (30) días calendario a partir de la terminación del contrato.</p> <p>Parágrafo 2. El término para la entrega del certificado no podrá superar los cinco (5) días hábiles contados a partir de la solicitud realizada por parte del contratista.</p>	
<p>Artículo 14. Inclusión de contratistas en actividades de bienestar y capacitación. Las entidades del Estado deberán incluir a las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión en las actividades de bienestar institucional programadas para los funcionarios de planta de la respectiva entidad.</p> <p>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.</p> <p>Estos beneficios no conllevan relación laboral ni modificación de la naturaleza del contrato de prestación de servicios.</p>	<p>Se debería aclarar si asistir a estas actividades serán obligatorias o voluntarias para el contratista, y en caso de que lo sean, determinar si la inasistencia constituye de alguna manera el incumplimiento del contrato.</p> <p>Debería diferenciarse entre aquellos contratistas que prestan sus servicios en las instalaciones de la entidad y aquellos que no lo hacen. En efecto, algunos contratistas van eventualmente al lugar físico de la entidad y por ello no se justificaría obligar a la entidad a extender el programa de bienestar a estas personas.</p>

<p>Artículo 15. 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.</p> <p>Estos beneficios no conllevan relación laboral ni modificación de la naturaleza del contrato de prestación de servicios.</p>	<p>Debería diferenciarse entre aquellos contratistas que prestan sus servicios en las instalaciones de la entidad y aquellos que no lo hacen. En efecto, algunos contratistas van eventualmente al lugar físico de la entidad y por ello no se justificaría otorgarles este beneficio, pero aquellos que prestan servicios en lugares a cargo de la entidad si debieran tener iguales beneficios.</p>
<p>Artículo 16. Afiliación a las cajas de compensación familiar a cargo de la entidad. Las entidades estatales deberán vincular a su cargo a las cajas de compensación familiar a las personas naturales con las cuales celebren contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.</p> <p>Este beneficio no conlleva relación laboral ni modificación de la naturaleza del contrato de prestación de servicios.</p>	<p>Actualmente, la afiliación del trabajador independiente es voluntaria, conforme a la propuesta pasaría a ser obligatoria. Debería aclararse si la afiliación será con costo para la entidad o el contratista.</p>
<p>Artículo 17. 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.</p>	

<p>Cuando se llegue a acuerdos de mejora de condiciones contractuales de los contratistas de prestación de servicios, por medio de la negociación colectiva, se incorporarán a los contratos de prestación de servicios vigentes por medio de otrosí.</p> <p>Lo relacionado en este artículo no conlleva relación laboral ni modificación de la naturaleza del contrato de prestación de servicios.</p>	
<p>Artículo 18. Incentivo a la cultura del 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>Artículo 19. Indicios de existencia de una relación laboral subordinada en el contrato de prestación de servicios. Son indicios de existencia de una relación laboral subordinada, entre otros, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que el contratante exija, de manera unilateral, la ejecución del contrato bajo circunstancias específicas de modo, tiempo y lugar. 2. Que el contratante exija obligaciones de medio. 3. Que el contratante exija el cumplimiento de horarios o de jornadas laborales. 	<p>No resulta apropiado que el contratante no pueda exigir obligaciones de medio, pues no todos los contratos de prestación de servicios de servicios con personas naturales implican obligaciones de resultado.</p> <p>Es contradictorio indicar que el contratante no podrá implementar o ejercer acciones disciplinarias y sancionatorias, pues la ley 1474 de 2011 en su Artículo 83 indica que la administración puede, en aras de prevenir la corrupción y tutelar la transparencia, vigilar la ejecución del contrato.</p>

- 4. Que el contratante exija el cumplimiento de los reglamentos internos de trabajo.
- 5. Que el contratante monitoree constantemente las actividades del contratista.
- 6. Que el contratante implemente o ejerza acciones disciplinarias y sancionatorias.

La anterior lista no es taxativa ni es constitutiva de tarifa legal. Los jueces valorarán estos indicios y todos los demás medios de convicción que hayan sido oportuna y regularmente aportados al proceso en aplicación de los principios de libertad probatoria y de apreciación de la prueba bajo las reglas de la sana crítica.

Parágrafo 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 conlleve relación laboral ni modificación de la naturaleza del contrato de prestación de servicios.

Artículo 20. 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 artículo sexto de esta ley, así como la racionalización del gasto según lo establecido en la Ley 617 de 2000.

Artículo 21. 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 son 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.

Artículo 22. Acuerdos de formalización laboral. Las entidades u

organismos del sector público en 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 estos acuerdos 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.

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

Artículo 23. 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.

Artículo 24. Actualización del manual de contratación. Las entidades públicas tendrán un término no superior a un (1) año contado a partir de la expedición de la presente ley para

<p>modificar su manual de contratación, a fin de adaptarlo a las disposiciones consagradas en esta ley.</p>	
<p>Artículo 25. 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>La redacción es confusa. Se sugiere incorporar la palabra subcontratación para identificar bien la cadena. Ya que se habla de persona natural contratista para referirse al subcontratista, pero en realidad el que se denomina aquí “tercero” también puede ser una persona natural contratista.</p>
<p>Artículo 26. Responsabilidad solidaria en caso de encubrimiento de relaciones laborales. El tercero o los terceros, con independencia de si son personas naturales o jurídicas que hagan parte de la cadena de contratación, serán solidariamente responsables por la condena que soporte el Estado como verdadero empleador sobre todas las obligaciones laborales y de seguridad social de carácter pecuniario que se deriven de dicha condena</p>	<p>Se sugiere cambiar el término tercero o terceros, por intermediario o intermediarios. La palabra “tercero” denota autonomía y en este artículo se trata es el fenómeno de la intermediación laboral, por lo cual, es más apropiado usar este término.</p>
<p>Artículo 27. Prescripción. Las acciones correspondientes a los derechos regulados en esta ley prescriben en diez (10) años, contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible, salvo en los casos de prescripciones especiales, en cuyo</p>	<p>El término de prescripción de los derechos laborales en Colombia es de tres (3) años, por lo que se sugiere seguir con el mismo término para todas las acciones laborales.</p> <p>Además el proyecto de ley busca regular el contrato de prestación de</p>

<p>caso se tendrá la más beneficiosa al prestador del servicio.</p> <p>Prescribirán en igual término los derechos laborales de los empleados públicos o trabajadores oficiales que se deriven de la declaratoria de existencia de una relación laboral subordinada.</p> <p>El simple reclamo escrito del contratista, recibido por el contratante, sobre un derecho debidamente determinado, interrumpirá la prescripción, pero sólo por un lapso igual.</p>	<p>servicios con personas naturales, por lo que se sugiere no hacer mención a los empleados públicos y trabajadores oficiales.</p> <p>El consejo de Estado cuando condena por contrato realidad no hace reconocimiento de la calidad de empleado público o trabajador oficial, por lo cual, no puede hacerse esa referencia que ni siquiera se hace en casos concretos por los jueces naturales.</p>
<p>Artículo 28. 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.</p>	
<p>Artículo 29. 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.</p>	<p>Se debería dejar un numeral en el que quede claro como se implementarán las disposiciones para los contratos que se encuentren vigentes para el momento en que entre a regir la ley.</p>

Agradecemos la oportunidad de pronunciarnos sobre el mismo y destacamos que estas opiniones solo comprometen el criterio de las profesoras que desarrollaron el estudio del proyecto de ley y no reflejan una postura institucional oficial.

Atentamente,

LUISA FERNANDA RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Docente investigadora

Valentina Gómez

VALENTINA GÓMEZ
Asistente II de Investigación

CONTENIDO

Gaceta número 266 - Miércoles, 12 de marzo de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS **Págs.**

Carta de comentarios unidad coordinadora de asistencia técnica legislativa ley 1147 de 2007 en primer debate el Proyecto de Ley número 514 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea la Universidad Nacional del Catatumbo..... 1

Carta de comentarios Universidad Externado de Colombia al Proyecto de Ley número 449 de 2024 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..... 8