



## 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° 1729

Bogotá, D. C., miércoles, 16 de octubre de 2024

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 63 DE 2024 SENADO

por medio del cual se garantiza la segunda postulación al subsidio de vivienda a las víctimas del conflicto armado interno y a las personas que perdieron su vivienda por razones ajenas a su voluntad.

PONENCIA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
N° 063 de 2024 SENADO

"POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA SEGUNDA POSTULACIÓN AL SUBSIDIO DE VIVIENDA A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO Y A LAS PERSONAS QUE PERDIERON SU VIVIENDA POR RAZONES AJENAS A SU VOLUNTAD"

Bogotá, 10 de octubre de 2024

Doctor  
PRAXERE JOSE OSPINO REY  
Secretario General Comisión VII  
Senado de la República

Asunto: Informe de Ponencia Primer Debate PROYECTO DE LEY N° 063/2024 "POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA SEGUNDA POSTULACIÓN AL SUBSIDIO DE VIVIENDA A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO Y A LAS PERSONAS QUE PERDIERON SU VIVIENDA POR RAZONES AJENAS A SU VOLUNTAD"

Señor secretario,

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y respondiendo a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponente de esta iniciativa, rindo informe de ponencia para primer debate del PROYECTO DE LEY N° 063/2024 SENADO "Por medio del cual se garantiza la segunda postulación al subsidio de vivienda a las víctimas del conflicto armado interno y a las personas que perdieron su vivienda por razones ajenas a su voluntad"

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- Antecedentes.
- Objeto y Justificación del proyecto.
- Contenido de la iniciativa.
- Conflicto de interés.
- Pliego Modificaciones
- Proposición.

## 1. ANTECEDENTES.

El proyecto de ley objeto de estudio es de origen legislativo a iniciativa del **H.S JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ**, radicado en la Secretaría de General del Senado de la República el día treinta y uno (31) de julio de dos mil veintitrés (2024), tal como consta en la Gaceta N° 1318/2024.

De acuerdo con lo anterior, conforme a lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley 974/2005 (140 de la Ley 5ª de 1992) la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional procedió mediante oficio CSP-CS-1147-2024 del veintiséis (26) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024) a la designación de ponente, nombrando a la H.S Berenice Bedoya Pérez como ponente única.

## 2. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

## 2.1. OBJETO

A través de la presente iniciativa se pretende modificar el **parágrafo primero del artículo 6 de la Ley 3 de 1991** con su finalidad de **incluir a las víctimas del conflicto armado y personas que pierdan su vivienda por razones ajenas a su voluntad**, como sujetos dentro de la excepción a la regla general de única postulación al subsidio familiar de la vivienda.

Este proyecto responde a la necesidad de elevar a rango legal una disposición que ya estaba contemplada en el Decreto 1077 de 2015, pero que, según la **sentencia C-191 de 2021** de la Corte Constitucional, debe estar incorporada en una ley, ya que el derecho a la vivienda tiene una protección constitucional e internacional.

## 2.2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La Ley 3 de 1991 por medio de la cual se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social que es un instrumento legal que establece el régimen del subsidio de vivienda. No obstante, esta ley no estipuló que, dentro de las excepciones de única postulación, a las personas que perdieron su vivienda por razones de conflicto armado o por razones ajenas a su voluntad.

Si bien se expidió el Decreto 1077 de 2015, que incluye a las víctimas del conflicto armado para realizar una segunda postulación, los decretos no tienen el rango de ley, carecen del elemento

deliberativo y pueden ser cambiados o derogados por el árbitro del poder ejecutivo. Por ello es necesario regular a través del Congreso de la República este beneficio para los ciudadanos.

En tal sentido, es necesario destacar que el derecho a la vivienda se encuentra establecido en el artículo 51 de la Constitución Política. En el Ámbito Internacional, se destaca la Declaración Universal de Derechos Humanos que contempla este derecho en el artículo 24, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra el derecho a la vivienda adecuada (art. 11.1)

La Corte Constitucional ha desarrollado el derecho a la vivienda en tres momentos diferentes: en un primer momento lo catalogó como un derecho de carácter prestacional, es decir que su garantía y prestación dependía de la disponibilidad jurídico material del Estado. Por lo tanto, su prestación no era posible adquirirla a través de la acción de tutela o judicial <sup>1</sup>. En un segundo estadio de la jurisprudencia, la Corte Constitucional sustentó que el derecho a la vivienda no es concebido como un derecho de carácter autónomo, sino que, para su exigencia o reclamo, se debe acudir al criterio de conexidad cuando se afecte el derecho a la vida o el mismo vital. Por último, la actual jurisprudencia del alto tribunal considera el derecho a la vivienda como un derecho autónomo, toda vez que puede ser adquirido ante un juez.

**Sobre la necesidad de incluir a las víctimas del conflicto armado y a las personas que pierdan su vivienda por razones ajenas a su voluntad como sujetos que puedan acceder nuevamente al subsidio familiar de vivienda.**

El derecho a la vivienda, es un derecho fundamental de carácter prestacional, es decir, las autoridades, en este caso el ejecutivo, debe garantizar los medios para su acceso progresivo a través de beneficios, estímulos, facilidades de subsidios, eliminación de barreras u obstáculos, para que las personas con menos recursos puedan garantizar una vida digna.

Respecto a lo anterior, el Alto Tribunal Constitucional ha establecido en su jurisprudencia,<sup>2</sup> las obligaciones que el Estado debe cumplir con la finalidad de desarrollar este derecho, las cuales son:

- (i) Diseñar los planes y programas de vivienda, con un énfasis prioritario en atender las

<sup>1</sup> Sentencia de la Corte Constitucional T-585 de 2008  
<sup>2</sup> Sentencias SU-016 de 2021, T-299 de 2017, T-409 de 2016, T-472 de 2010, entre otras.

especiales necesidades de dicha población;

- (ii) Brindar asesoría clara y efectiva a estas personas sobre los trámites y requisitos para acceder a los programas de vivienda;
- (iii) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado.
- (iv) proveerles soluciones de vivienda asequibles, con gastos de mantenimiento soportables y dotadas de protección jurídica.

En tal sentido, en aras de materializar el derecho a la vivienda en condiciones dignas, el Estado ha desarrollado un sistema normativo y políticas públicas, que promueven planes de vivienda o subsidios para que personas con menos recursos económicos o capacidad de pago, pueden tener acceso a vivienda de manera más fácil.

Lo anterior, se traduce en subsidios otorgados por el Estado para programas específicos, esto es proyectos de vivienda de interés social, diseñados para personas con recursos limitados o que, de otra forma, no podrían adquirir vivienda en el corto plazo. De esta manera, en desarrollo de las órdenes constitucionales, se promulgó la ley 3 de 1991, por medio del cual se creó el Sistema nacional de Vivienda de Interés social que es un instrumento legal del subsidio de vivienda.

No obstante, la norma estableció excepciones que permitan que una persona se postule por segunda vez, cuando quienes accedieron al beneficio, pero sus viviendas fueron afectadas por desastres naturales o accidentales, por la declaratoria de calamidad pública o estado de emergencia "o por atentados terroristas" debidamente justificados y tramitados ante las autoridades competentes.

La corte constitucional, en la sentencia C-191 de 2021, argumento, que si bien el Gobierno Nacional Expidió el Decreto 1077 de 2015, el cual incluyó a las víctimas del conflicto armado, a través del artículo 2.1.1.1.3.3.1.2 como sujetos dentro de la excepción a la regla general de única postulación al subsidio familiar de vivienda, el derecho a la vivienda es un derecho de rango constitucional e internacional de los derechos humanos, **por lo tanto debe ser a través de una norma de igual o superior jerarquía y no por medio de un decreto.**<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Sentencia C 191 de 2021

En tal sentido, la Corte instó al Congreso de la República a modificar la Ley 3 de 1991 para que incluya a las víctimas del conflicto armado y a las personas que pierdan su vivienda por razones ajenas a su voluntad, dentro de las excepciones de la única postulación.

*"La Sala Plena encuentra que en materia de derechos fundamentales y, en concreto, la materialización de la faceta prestacional de la garantía a la vivienda digna impone deberes al Estado. Entre otros, uno específico al legislador que consiste en adecuar el ordenamiento jurídico para garantizar el acceso progresivo a la vivienda digna. Eso supone que las medidas dictadas ostenten una jerarquía que otorgue seguridad jurídica a sus destinatarios a través de un procedimiento complejo de reforma o derogatoria que asegure la deliberación democrática.*

*"Lo anterior significa que el deber del Estado dentro del sistema de fuentes es implementar mecanismos eficaces y obligatorios que desarrollen de forma progresiva el contenido de derechos sociales mediante normas de rango legal . Por el contrario, es insuficiente la reglamentación a través de medidas administrativas que carecen del respaldo deliberativo democrático que exige el derecho internacional de derechos humanos. En todo caso, la Corte estima pertinente advertir que la existencia normativa en reglamentos o normas de inferior jerarquía, en todo caso, son de obligatorio cumplimiento para las autoridades y la sociedad en general. Lo que corresponde es que, en el futuro, el Congreso de la República adopte la legislación sobre la materia." (subrayas fuera de texto)*

**3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA.**

La iniciativa contiene tres (03) artículos, así: el artículo primero presenta el objeto del proyecto de ley, el artículo segundo dispone la modificación al párrafo primero del artículo 6 de la Ley 3 de 1991 con el fin de incluir a las víctimas del conflicto armado y a las personas que pierdan su vivienda por razones ajenas a su voluntad como sujetos que puedan acceder nuevamente al subsidio familiar de vivienda; y el artículo tercero establece la vigencia de la presente Ley.

**4. CONFLICTO DE INTERÉS.**

En virtud del Artículo 286 de la Ley 5 de 1992 y del Artículo 1 de la ley 2003 de 2009, este proyecto de ley reúne las condiciones de los literales a y b de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés, toda vez que es una iniciativa de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

**5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO RADICADO INICIAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
"Por medio del cual se garantiza la segunda postulación al subsidio de vivienda a las víctimas del conflicto armado interno y a las personas que perdieron su vivienda por razones ajenas a su voluntad."	"Por medio del cual se garantiza la segunda postulación al subsidio de vivienda a las víctimas del conflicto armado interno y a las personas que perdieron su vivienda por razones ajenas a su voluntad."	Sin modificación
<b>Artículo 1.- Objeto.</b> La presente Ley tiene como objeto modificar un párrafo del artículo 6 de la ley 3 de 1991 con la finalidad de incluir a las víctimas del conflicto armado y personas que pierdan su vivienda por razones ajenas a su voluntad, como sujetos de la excepción de la regla general de única postulación al subsidio de vivienda familiar.	<b>Artículo 1.- Objeto.</b> La presente Ley tiene como objeto modificar el párrafo 1° y adicionar un párrafo al artículo 6 de la ley 3 de 1991 con la finalidad de incluir a las víctimas del conflicto armado y personas que pierdan su vivienda por razones ajenas a su voluntad, como sujetos de la excepción de la regla general de única postulación al subsidio de vivienda familiar.	Se ajusta el contenido, estableciendo que el objeto de la ley hace referencia a modificar el párrafo 1 y la inclusión del párrafo 2 en el artículo 6 de la ley 3 de 1991
<b>Artículo 2.-</b> Modifíquese el párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991 -por la cual se crea el Sistema nacional de	<b>Artículo 2.-</b> Modifíquese el párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991 -por la cual se crea el	Se incluye el párrafo 2, donde se establecen las condiciones de

TEXTO RADICADO INICIAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el instituto de Crédito Territorial- El cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 6°.-</b> establézcase el Subsidio Familiar de Vivienda como aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario de las señaladas en el artículo 5° de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la ley.</p> <p>La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las</p>	<p>Sistema nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el instituto de Crédito Territorial- e inclúyase el parágrafo 2, en el cual se establecen quienes serán incluidos en la ley como víctimas del conflicto armado.</p> <p>El cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 6°.-</b> establézcase el Subsidio Familiar de Vivienda como aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario de las señaladas en el artículo 5° de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la ley.</p> <p>La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las</p>	<p>reconocimiento de la condición de víctima del conflicto armado.</p>
<p>trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.</p> <p>Los recursos de los subsidios familiares de vivienda, una vez adjudicados y transferidos a los beneficiarios o a las personas que estos indiquen, independientemente del mecanismo financiero de recepción, pertenecen a estos, y se sujetarán a las normas propias que regulan la actividad de los particulares.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en cualquiera de sus modalidades, cuyas viviendas hayan sido o fueron afectadas por desastres naturales o accidentales, por la declaratoria de calamidad pública o estado de emergencia; por atentados terroristas; <u>o hayan sido abandonadas o despojadas en el marco del conflicto armado interno o por cualquier otra razón completamente ajena a su voluntad,</u> debidamente justificados y tramitados ante las autoridades competentes, tendrán derecho a postularse nuevamente, para acceder al subsidio familiar de vivienda, de acuerdo con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno nacional</p>	<p>condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.</p> <p>Los recursos de los subsidios familiares de vivienda, una vez adjudicados y transferidos a los beneficiarios o a las personas que estos indiquen, independientemente del mecanismo financiero de recepción, pertenecen a estos, y se sujetarán a las normas propias que regulan la actividad de los particulares.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en cualquiera de sus modalidades, cuyas viviendas hayan sido o fueron afectadas por desastres naturales o accidentales, por la declaratoria de calamidad pública o estado de emergencia; por atentados terroristas; <u>o hayan sido abandonadas o despojadas en el marco del conflicto armado interno o por cualquier otra razón completamente ajena a su voluntad,</u> debidamente justificados y tramitados ante las autoridades competentes, tendrán derecho a</p>	
<p><b>Artículo 4.</b> Vigencia y derogatorias: La presente Ley rige a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>postularse nuevamente, para acceder al subsidio familiar de vivienda, de acuerdo con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno nacional.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Entiéndase como víctimas del conflicto armado, las personas incluidas en el Registro Único de Víctimas -RUV- con base a lo dispuesto en la ley 1448 de 2011.</p>	<p>Se ajusta numeración</p>
<p><b>6. PROPOSICIÓN.</b></p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la Ley, proponemos a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Ley 063/2024 Senado "Por medio del cual se garantiza la segunda postulación al subsidio de vivienda a las víctimas del conflicto armado interno y a las personas que perdieron su vivienda por razones ajenas a su voluntad" conforme se presenta en el texto propuesto.</p>		
<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b></p> <p><b>"POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA SEGUNDA POSTULACIÓN AL SUBSIDIO DE VIVIENDA A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO Y A LAS PERSONAS QUE PERDIERON SU VIVIENDA POR RAZONES AJENAS A SU VOLUNTAD"</b></p> <p><b>"El Congreso de Colombia, DECRETA"</b></p> <p><b>Artículo 1.- Objeto.</b> La presente Ley tiene como objeto modificar el parágrafo 1° y adicionar un parágrafo al artículo 6 de la ley 3 de 1991 con la finalidad de incluir a las víctimas del conflicto armado y personas que pierdan su vivienda por razones ajenas a su voluntad, como sujetos de la excepción de la regla general de única postulación al subsidio de vivienda familiar.</p> <p><b>Artículo 2.- Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991</b> -por la cual se crea el Sistema nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el instituto de Crédito Territorial- e inclúyase el parágrafo 2, en el cual se establecen quienes serán incluidos en la ley como víctimas del conflicto armado.</p> <p>El cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 6°.-</b> establézcase el Subsidio Familiar de Vivienda como aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario de las señaladas en el artículo 5° de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la ley.</p>		

La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.

Los recursos de los subsidios familiares de vivienda, una vez adjudicados y transferidos a los beneficiarios o a las personas que estos indiquen, independientemente del mecanismo financiero de recepción, pertenecen a estos, y se sujetarán a las normas propias que regulan la actividad de los particulares.

**Parágrafo 1°.** Los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en cualquiera de sus modalidades, cuyas viviendas hayan sido o fueron afectadas por desastres naturales o accidentales, por la declaratoria de calamidad pública o estado de emergencia; por atentados terroristas; o hayan sido abandonadas o despojadas en el marco del conflicto armado interno o por cualquier otra razón completamente ajena a su voluntad, debidamente justificados y tramitados ante las autoridades competentes, tendrán derecho a postularse nuevamente, para acceder al subsidio familiar de vivienda, de acuerdo con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno nacional.

**Parágrafo 2.** Entiéndase como víctimas del conflicto armado, las personas incluidas en el Registro Único de Víctimas -RUV- con base a lo dispuesto en la ley 1448 de 2011.

**Artículo 3. Vigencia y derogatorias:** La presente Ley rige a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De la ponente,



**BERENICE BEDOYA PÉREZ**  
Ponente única.

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA CON MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2024 SENADO**

*por medio de la cual se reconoce la labor de las madres y padres cuidadores de personas en situación de discapacidad severa y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá, octubre 11 de 2024</p> <p>Honorable Senadora <b>NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF</b> Presidenta Comisión Séptima Constitucional Permanente Senado de la República</p> <p>Doctor <b>PRAXERE JOSE OSPINO REY</b> Secretario General Comisión Séptima Constitucional Permanente Senado de la República</p> <p><b>Asunto:</b> Informe de ponencia para primer debate Proyecto de Ley No. 119/2024 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE LA LABOR DE LAS MADRES Y PADRES CUIDADORES DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD SEVERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>Respetada presidente,</p> <p>De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir Informe de Ponencia <b>POSITIVA CON MODIFICACIONES</b> para primer debate del proyecto de Ley No. 119/2024 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE LA LABOR DE LAS MADRES Y PADRES CUIDADORES DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD SEVERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>De los honorables senadores,</p>  <p><b>LORENA RÍOS CUÉLLAR</b> Senadora de la República</p>  <p><b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b> Senador de la República</p>  <p><b>ANA PAOLA AGUDELO</b> Senadora de la República</p>  <p><b>OMAR DE JESÚS RESTREPO</b> Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;"><b>INFORME PARA PRIMER DEBATE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Proyecto de Ley No. 119/2024 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE LA LABOR DE LAS MADRES Y PADRES CUIDADORES DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD SEVERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p> <p><b>1. TRÁMITE DEL PROYECTO</b></p> <p>Esta iniciativa fue radicada por primera vez el 21 de julio de 2022. Fue enviada a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República donde se designó al Honorable Senador Fabián Díaz como Coordinador Ponente, y a las Honorables Senadoras Lorena Ríos Cuéllar, Ana Paola Agudelo García y Nadya Blel Scaff como ponentes. Se rindió informe de ponencia positivo para primer debate, y el proyecto fue aprobado por unanimidad en primer debate el día 22 de octubre de 2022.</p> <p>La mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional designó nuevamente al Honorable Fabián Díaz como Coordinador Ponente, y a las Honorables Senadoras Lorena Ríos Cuéllar, Ana Paola Agudelo García y Nadya Blel Scaff como ponentes, para presentar ante la plenaria del Senado el referido proyecto. Pese a que la ponencia fue radicada el 5 de abril de 2023 la iniciativa no logró surtir su segundo debate y fue archivada por tránsito de legislatura conforme a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.</p> <p>El 13 de agosto de 2023 fue radicado el Proyecto de Ley 119 de 2024 Senado y publicado en la Gaceta 1334 de 2024, autoría de los Honorables Senadores Fabian Diaz Plata, Lorena Rios Cuéllar, Antonio Zabarain Guevara, Omar de Jesús Restrepo Correa, Ana Paola Agudelo García y el Honorable Representante Cristian Danilo Avendaño Fino. Fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el 12 de septiembre de 2024 y mediante oficio CSP-CS-1130-2024 del 26 de septiembre de 2024 fueron designados en calidad de ponentes los Senadores Lorena Rios Collage (Coordinadora), Fabian Diaz Plata, Ana Paola Agudelo García y Omar de Jesús Restrepo Correa.</p> <p><b>2. CONTENIDO DE LA INICIATIVA</b></p> <p>(PROYECTO DE LEY 119 DE 2024 SENADO RADICADO EL 13 DE AGOSTO DE 2024 Y PUBLICADO EN LA GACETA 1334 DE 2024)</p>
---	--

**PROYECTO DE LEY 119 DE 2024 SENADO**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE LA LABOR DE LAS MADRES Y PADRES CUIDADORES DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD SEVERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**El Congreso de Colombia  
DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene como objeto garantizar un reconocimiento económico a aquellas personas encargadas del cuidado de una persona en situación de discapacidad severa (grave), que debido a su condición dependen totalmente de un tercero para movilizarse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas.

**Artículo 2. Definiciones.** La presente ley tendrá las siguientes definiciones.

**Cuidadora o cuidador.** Es la persona profesional o no, que brinda apoyo de manera permanente en el cuidado de una persona que sufra una enfermedad severa (grave) sea congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada, que depende totalmente de un tercero para movilizarse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas, sin que lo anterior implique sustitución del servicio de atención paliativa o atención domiciliaria a cargo de las Entidades Prestadoras de Salud - EPS o la Evidencia de Cobertura - EOC o quien haga sus veces por estar incluidos en el Plan de beneficios en salud cubierto por la UPC.

**Persona en situación de discapacidad severa:** Aquella que, por causas de enfermedad o limitación de naturaleza que puede ser congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada; y de acuerdo al diagnóstico de su médico tratante y de los estándares internacionales; se considere como una deficiencia severa o la que haga sus veces en la evolución de la definición, en todos o en la mayoría de los dominios evaluados, de acuerdo a los criterios con base en evidencia científica a saber: Cognición, movilidad, cuidado personal, relaciones, actividades de la vida diaria – ABVD, participación y global y en consecuencia, requieren apoyos generalizados y permanentes.

**Artículo 3. Beneficiarios.** Tendrán derecho a un cuidador aquellas personas en situación de discapacidad que cumplan con los siguientes requisitos.

1. Que se encuentre debidamente autorizado por parte de la EPS y certificado por el médico tratante, que la persona en situación de discapacidad necesita de un cuidador debido a su condición médica grave.

2. Que se trate de una persona con una discapacidad grave ya sea por una enfermedad severa, congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada, debidamente identificada, registrada y certificada por su médico tratante en la historia clínica, sin perjuicio a los derechos del paciente sobre su historia clínica y sobre la valoración de su diagnóstico.

3. Que esta persona dependa totalmente de un tercero para movilizarse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas, según criterio del médico tratante en función de su autonomía médica.

4. Que la persona en situación de discapacidad no tenga la capacidad económica, ni su familia, para sufragar el costo del servicio requerido y solicitado a la EPS.

**Parágrafo.** Con el fin de determinar la capacidad económica del afiliado que necesite servicio de cuidador, sólo podrán ser beneficiarios aquellas familias que presenten un Ingreso Base de Cotización (IBC) del núcleo familiar inferior a ocho (8) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). Para efectos de aplicar este requisito, la EPS, tomará el IBC familiar reportado, por cada miembro de la familia ante el Ministerio de Salud y Protección Social.

El Ministerio de Salud y Protección Social, calculará el IBC familiar teniendo en cuenta la información del núcleo familiar reportada en la Base de Datos de Afiliados y la liquidación de aportes del período comprendido entre enero a diciembre del año inmediatamente anterior al que le fue prestado el servicio de cuidador, de acuerdo con la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes —PILA.

**Artículo 4.** Con el fin de reconocer la labor de los cuidadores, podrán desempeñarse como cuidadores los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de la persona en situación de discapacidad a las cuales se les reconocerá un apoyo económico por la prestación de este servicio, el cual deberá ser pagado por parte de las Entidades Promotoras de Salud - EPS.

**Parágrafo 1.** Este reconocimiento económico en ningún caso podrá ser inferior al 75 % de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.

**Parágrafo 2.** Este reconocimiento económico en ningún caso constituirá una relación laboral entre el cuidador y la EPS.

**Parágrafo 3.** La EPS deberá asegurarse de que el familiar o la persona cercana al núcleo familiar de la persona con discapacidad cuenta con la idoneidad suficiente para realizar esta labor.

**Artículo 5. Necesidad del Cuidador.** En caso de que la persona en situación de discapacidad grave certificada por el médico tratante en el marco de su autonomía médica necesite del apoyo de un cuidador con un perfil específico debido a su condición de salud, deberá ser autorizado, suministrado y pagado por la Entidad Promotora de Salud - EPS, la cual determinará la permanencia horaria de este servicio teniendo en cuenta las necesidades del afiliado beneficiario, con base en el criterio de necesidad que especificó el médico tratante.

**Artículo 6. Fomento al Proyecto de Vida de los Cuidadores.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación Nacional y el SENA; coordinarán el desarrollo de acciones y estrategias que apoyen al cuidador en la realización o continuación de sus proyectos de vida, promoviendo el derecho a la flexibilidad laboral y estabilidad laboral reforzada; el derecho a la educación virtual o a distancia en los distintos niveles de educación; así como el impulso al empleo y emprendimiento de cuidadores y dependientes, mediante rutas que faciliten la difusión, promoción y colocación de vacantes que permitan estas condiciones; igualmente que permitan el acceso a programas para emprender desde casa mediante el desarrollo de capacidades, formación y capital semilla, permitiendo así la inclusión laboral y productiva de los cuidadores.

**Artículo 7. Orientación a Cuidadores.** Es obligación de las Entidades Promotoras de Salud - EPS, brindar orientación y sensibilización de manera periódica a los cuidadores de los que habla el artículo 4 de la presente ley con el fin de que presten un mejor servicio y apoyo a las personas en situación de discapacidad teniendo en cuenta las necesidades de cada paciente.

**Artículo 8. Visitas de Verificación.** Las Entidades Promotoras de Salud - EPS, realizarán visitas de manera periódica a las viviendas donde se encuentren las personas en situación de discapacidad con el fin de verificar el correcto cuidado y apoyo prestado por los cuidadores. Cuando se identifiquen irregularidades, se tomarán las acciones a que haya lugar, de manera inmediata, a fin de garantizar la prestación del servicio con la calidad y pertinencia necesaria, sin afectar la continuidad del servicio a las personas en situación de discapacidad.

**Artículo 9. Recobro a la ADRES.** Los cobros ocasionados por la prestación de los servicios en salud por los cuidadores de que trata esta ley se harán con cargo a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES - o quien haga sus veces.

**Parágrafo.** El Ministerio de Salud y Protección Social, tendrá seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley para unificar el procedimiento que deben surtir las EPS para el recobro de estos recursos ante la ADRES.

**Artículo 10. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

<b>FABIAN DIAZ PLATA</b> Senador de la República	<b>LORENA RÍOS CUÉLLAR</b> Senadora de la República Partido Colombia Justa Libres
<b>ANTONIO ZABARAIN GUEVARA</b> Senador de la República	<b>Omar de Jesús Restrepo Correa</b> Senador de la República Partido Comunes - Pacto Histórico
<b>CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO</b> Representante a la Cámara Santander Partido Alianza Verde	

<p><b>3. OBJETO DEL PROYECTO</b></p> <p>La presente ley tiene como objeto garantizar un reconocimiento económico a aquellas personas encargadas del cuidado de una persona en situación de discapacidad severa (grave), que debido a su condición dependen totalmente de un tercero para movilizarse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas.</p> <p><b>4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</b></p> <p>El presente proyecto de ley nace de la necesidad de reconocer la labor que desarrollan en su mayoría las madres y padres cuidadores, así como las personas cuidadoras de escasos recursos encargadas de una persona en situación de discapacidad que debido a condición de discapacidad grave o total son totalmente dependientes de un tercero para movilizarse, alimentarse e incluso para realizar sus necesidades fisiológicas.</p> <p>Esta situación ocasiona que el cuidador que por lo general hace parte del núcleo familiar de la persona con discapacidad se tenga que dedicar de manera exclusiva al cuidado y acondicionamiento constante de la persona las 24 horas del día y los 7 días a la semana, pues debido a su condición especial, estas personas no pueden desarrollar ningún tipo de actividad sin el cuidado y supervisión de su cuidador, por lo que no existen límites de horario para el cuidador, se presenta una sobrecarga de las tareas del hogar, además de todo el estrés físico y mental que conllevan estas actividades.</p> <p>Esta dependencia de cuidado compromete la labor del cuidador de manera total al punto que solamente se pueda dedicar al cuidado de esta persona y no pueden desarrollar otra labor diferente o que genere algún tipo de ingresos de manera económica debido a que la persona con discapacidad requiere de su cuidado y ayuda la mayoría del tiempo, por lo que la incertidumbre económica es una de las consecuencias más relevantes en las cuidadoras, pues se afecta de manera directa el núcleo familiar y económico al dedicar menor tiempo o no poder dedicar tiempo al desarrollo de una labor económica, esto además de las diversas condiciones que se desarrollan en el entorno del cuidado, como las exigencias físicas y estrés por la dedicación completa a temas del cuidado de la persona, todo esto generando un gran impacto emocional por la situación de discapacidad que presenta el beneficiario, así como el exceso de trabajo que representa el cuidado de esa persona y el desarrollo de sus demás tareas dentro del núcleo familiar<sup>1</sup>.</p> <p>Las cifras demuestran que en ciudades como Bogotá, el mayor trabajo del cuidado lo realizan las mujeres, pues cerca del 75,1 % de cuidadores son mujeres dedicadas a cuidar a una persona en situación de discapacidad, y el 83,7 % son mujeres que pertenecen al</p> <p><sup>1</sup> Ana M. Gómez-Galindo, Olga L. Peñas-Fellizola &amp; Eliana I. Parra-Esquivel (2016) Caracterización y condiciones de los cuidadores de personas con discapacidad severa en Bogotá. Rev. salud pública. 18 (3): 367-378, 2016. Tomado de: <a href="https://scielosp.org/pdf/rsap/2016.v18n3/367-378/es">https://scielosp.org/pdf/rsap/2016.v18n3/367-378/es</a></p>	<p>mismo núcleo familiar de la persona con discapacidad, y realizan estas tareas sin ninguna remuneración económica, se estima que, de la población reportada con una condición de discapacidad, cerca del 37 % depende de manera permanente de su cuidador<sup>2</sup>.</p> <p>Esta situación genera una mayor vulneración de los derechos tanto de las personas en situación de discapacidad como de sus cuidadores que de manera general siempre tienen un vínculo familiar con el beneficiario de este servicio, toda vez que su acceso a mejores condiciones de vida se anula al no poder acceder a un trabajo o a una labor económica que pueda generar ingresos al núcleo familiar, por la dedicación que se le tiene que brindar a la persona en situación de discapacidad.</p> <p>Según el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad – RLCPD el 60,29 % de esta población no tiene ningún tipo de ingreso, el 19,70% tienen un ingreso inferior al salario mínimo y solo el 20,01 % perciben ingresos por encima del salario mínimo por lo que la población en situación de discapacidad en su mayoría son totalmente dependientes económicos de su familia y viven en situación de pobreza<sup>3</sup>, por lo que son sujetos vulnerables y de especial protección constitucional por parte del Estado.</p> <p>Mediante diferentes pronunciamientos realizados por parte de la Corte Constitucional se ha reconocido el especial papel del cuidador dentro del desarrollo de la persona en situación de discapacidad y los principios de solidaridad que desarrolló nuestro Estado Social de Derecho, así:</p> <p>Dicho servicio responde simplemente al principio de solidaridad que caracteriza al Estado Social de Derecho y que impone al poder público y a los particulares determinados deberes fundamentales con el fin de lograr una armonización de los derechos<sup>4</sup>.</p> <p>En consecuencia, si bien este servicio de cuidador no se encuentra dentro del Plan de Beneficios en Salud, los cuales debe prestar de manera obligatoria las Entidades Promotoras de Salud, mediante sentencias emitidas por parte de la Corte Constitucional se ha determinado la importancia en la prestación de este servicio que tiene como principal objetivo ser un servicio médico asistencial que consiste el apoyo emocional, cuidado y asistencia de la persona beneficiaria que depende totalmente de un tercero para el desarrollo de sus actividades diarias, sin que el cuidador requiere una mayor experticia o profersión para desarrollar esta labor.</p> <p><sup>2</sup> Ibidem.  <sup>3</sup> ICBF. LINEAMIENTO TÉCNICO PARA LA ATENCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CON DISCAPACIDAD CON DERECHOS AMENAZADOS Y/O VULNERADOS. 2016. Tomado de: <a href="https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/lm7.p_lineamiento_tecnico_para_la_atencion_de_ninos_ninas_y_adolescentes_con_discapacidad_con_derechos_amenazados_yo_vulnerados_v2.pdf">https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/lm7.p_lineamiento_tecnico_para_la_atencion_de_ninos_ninas_y_adolescentes_con_discapacidad_con_derechos_amenazados_yo_vulnerados_v2.pdf</a>  <sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-154 de 2014 M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez</p>
<p>El cuidador, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional desarrolla unas tareas, básicas y primordiales para el beneficiario de este servicio que se describen a continuación así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) su función es ayudar en el cuidado del paciente en la atención de sus necesidades básicas, sin requerir instrucción especializada en temas médicos.</li> <li>ii) Se refiere a la persona que brinda apoyo físico y emocional en el cuidado de otra persona que sufre una enfermedad grave, congénita, accidental o como consecuencia de su avanzada edad, que depende totalmente de un tercero, sin que ello implique la sustitución del servicio de atención paliativa o atención domiciliaria a cargo de las EPS.</li> <li>iii) Se trata de un servicio que debe ser brindado principalmente por los familiares del paciente, en atención a un primer nivel de solidaridad que corresponde a los parientes de un enfermo. Sin embargo, excepcionalmente una EPS podría estar obligada a prestar el servicio de cuidadores con fundamento en el segundo nivel de solidaridad para con los enfermos en caso de que falle el primer nivel por ausencia o incapacidad de los familiares y cuando exista orden del médico tratante.<sup>5</sup></li> </ul> <p>El cuidador es fundamental para el desarrollo y atención de la persona en situación de discapacidad, pues este depende de manera total de esta persona que le presta desde apoyo emocional hasta apoyo físico para realizar todas sus tareas como alimentarse, movilizarse e incluso realizar sus necesidades fisiológicas, sin la existencia de un cuidador una persona con discapacidad severa o total no sería capaz de sobrevivir debido a que su dependencia por su cuidador es total, es por esto que este importante rol en principio debe ser solventado por su familiares como primera línea de solidaridad y ante la falta o imposibilidad de estos es el Estado el encargado de solventar este tipo de ayudas para garantizar el goce a una vida digna y al mayor desarrollo de los derechos de esta población.</p> <p>Por lo tanto cuando la primera línea de solidaridad no pueda prestar este apoyo y asistencia, será el Sistema de Salud, en función del principio de solidaridad del Estado Social de Derecho el que deberá asumir esta protección y asistencia a las personas en situación de discapacidad como lo ha reconocido de manera amplia la Corte Constitucional, sin embargo se deben cumplir con unos requisitos que se han desarrollado y determinado durante los últimos años, como necesarios para garantizar que este servicio llegue a las personas que más lo necesitan.</p> <p>Frente a este contexto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, como una medida de carácter excepcional, la EPS deberá prestar el servicio de cuidador cuando se cumplan dos condiciones:</p> <p><sup>5</sup> Corte Constitucional Sentencia T- 015 de 2021 M.P Diana Fajardo Rivera</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) exista certeza médica sobre la necesidad del paciente de recibir este servicio; y</li> <li>(2) la ayuda como cuidador no pueda ser asumida por el núcleo familiar del paciente, por ser materialmente imposible. Por imposibilidad material se entiende que el núcleo familiar del paciente:             <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) no cuenta con la capacidad física de prestar las atenciones requeridas, por falta de aptitud en razón a la edad o a una enfermedad, o porque debe suplir otras obligaciones básicas, como proveer los recursos económicos básicos de subsistencia.</li> <li>(ii) Resulta imposible brindar el entrenamiento adecuado a los parientes encargados del paciente. Y</li> <li>(iii) carece de los recursos económicos necesarios para asumir el costo de contratar la prestación del servicio.<sup>6</sup></li> </ul> </li> </ul> <p>Así las cosas, el reconocimiento del cuidador es de manera excepcional y sólo cobija a aquellos hogares donde se presente una imposibilidad material para realizar esta labor y tampoco cuentan con los recursos suficientes para pagar por estos servicios los cuales son indispensables y han sido reconocidos por el médico tratante como necesarios para la supervivencia y tratamiento de las personas en situación de discapacidad.</p> <p>Muchas de las familias que realizan el cuidado y asistencia de su familiar en situación de discapacidad en muchos casos se encuentran en la imposibilidad material de poder desenvolver este rol, ya sea por la falta de recursos económicos o por la falta de capacidades físicas para poder desarrollar estas tareas.</p> <p>Al ser desarrollada esta tarea por el jefe del hogar o la persona encargada de proveer los recursos económicos para sostener a su familia, se afecta de manera directa el mínimo vital tanto de la persona en situación de discapacidad como de su núcleo familiar, pues muchas de estas cuidadoras, son madres cabeza de familia donde las personas en situación de discapacidad y demás miembros de la familia dependen únicamente de esta persona para solventar los gastos del hogar, por lo tanto se encuentra imposibilitadas de manera material para desarrollar su rol de cuidadoras pues tienen que velar por el bienestar de toda su familia y además velar por el especial cuidado de la persona en situación de discapacidad severa o total, situación que viola los derechos de estas personas y aumenta aún más su situación de pobreza extrema.</p> <p>Es por esto que se debe realizar un reconocimiento económico a esta labor del cuidador de personas en situación de discapacidad severa o total, que pertenecen a los grupos poblacionales más pobres de Colombia, ya que esta labor es prácticamente un trabajo que</p> <p><sup>6</sup> Ibidem</p>

<p>por años han desarrollado cuidadores en especial todas aquellas madres cabeza de familia que han tenido que desenvolverse en todos los roles posibles en el hogar desde cuidadoras hasta proveedoras, sacrificando en muchas ocasiones su bienestar y el bienestar de su familia.</p> <p>Con el fin de realizar este reconocimiento excepcional, el sentido del proyecto de ley pretende que cuando una persona en situación de discapacidad necesite mediante la prescripción médica un cuidador por su total dependencia de un tercero y la familia de esta persona no cuente con la capacidad material para asumir este rol tan importante, la Entidad Prestadora de Servicio deberá realizar un reconocimiento económico al familiar o persona cercana al núcleo familiar de esta persona para que asuma este cuidado sin que este reconocimiento en ningún momento pueda constituirse como una relación laboral, toda vez que este reconocimiento se realiza con el fin de que la persona que asuma este cuidado de su familiar en situación de discapacidad no vea afectado su mínimo vital o el mínimo vital de su núcleo familiar ante la imposibilidad de buscar recursos económicos para solventar las necesidades de su familia y garantice la vida y el cuidado personal de la persona en situación de discapacidad.</p> <p>Estos recursos deberán ser pagados por parte de las Entidades Prestadoras del Servicio de Salud a los cuidadores de manera directa y estos a su vez tendrán derecho de realizar el recobro de estos recursos ante la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, esto debido a que el servicio asistencial del cuidador no se encuentra reconocido en el Plan de Beneficios en Salud, sin embargo este se presta bajo los principios esenciales de solidaridad consagrados en el Estado Social de Derecho, por lo que los recursos del ADRES deben ser empleados para garantizar la protección de todas aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, como son las personas en situación de discapacidad, su familia y su cuidador, que por las situación directamente relacionada en la situación de discapacidad de la persona y la falta de recursos económicos suficientes se encuentran en una posición de indefensión y en notable desventaja con la población en general.</p> <p><b>4.1 CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD</b></p> <p><b>4.1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1.</b> Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.</p> <p><b>ARTÍCULO 13.</b> Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y</p>	<p>oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.</p> <p>El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</p> <p>El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.</p> <p><b>ARTÍCULO 48.</b> La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.</p> <p><b>4.1.2. TRATADOS INTERNACIONALES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad - ONU</li> <li>• Convención interamericana para la eliminación de todas formas de discriminación contra las Personas con Discapacidad - OEA</li> <li>• Convención sobre los Derechos del Niño - ONU</li> </ul> <p><b>4.1.3. LEGISLACIÓN COLOMBIANA</b></p> <p><b>LEY ESTATUTARIA 1618 DE 2013</b> "Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad"</p> <p><b>RESOLUCIÓN NÚMERO 5395 de 2013</b> Por la cual se establece el procedimiento de recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>RESOLUCIÓN NÚMERO 3951PE 2016</b> Por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de servicios y tecnologías en salud no cubiertas por el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la UPC y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>RESOLUCIÓN NÚMERO 005928 DE 2016</b> Por la cual se establecen los requisitos para el reconocimiento y pago del servicio de cuidador ordenado por fallo de tutela a las entidades recobrantas, como un servicio excepcional financiado con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.</p>
<p><b>LEY 2297 DE 2023</b> "Por medio de la cual se establecen medidas efectivas y oportunas en beneficio de la autonomía de las personas con discapacidad y los cuidadores o asistentes personales bajo un enfoque de derechos humanos, biopsicosocial, se incentiva su formación, acceso al empleo, emprendimiento, generación de ingresos y atención en salud y se dictan otras disposiciones"</p> <p><b>5. IMPACTO FISCAL</b></p> <p>Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:</p> <p><i>"Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera</i></p> <p><i>que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.</i></p>	<p><i>...Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.</i></p> <p><i>...Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.<sup>7</sup>"</i></p> <p><b>6. CONFLICTOS DE INTERÉS</b></p> <p>Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un Proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir o fusionarse con los intereses de los electores.</p>

<sup>7</sup> Corte Constitucional Sentencia C-315/08

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto radicado	Texto propuesto para Primer debate Senado	Justificación
"POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE LA LABOR DE LAS MADRES Y PADRES CUIDADORES DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD SEVERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"	"POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE LA LABOR DE LAS MADRES Y PADRES CUIDADORES DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD SEVERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"	Sin modificaciones
<b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto garantizar un reconocimiento económico a aquellas personas encargadas del cuidado de una persona en situación de discapacidad severa (grave), que debido a su condición dependen totalmente de un tercero para movilizarse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas.	<b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene como objetivo garantizar un reconocimiento económico para los cuidadores de personas con discapacidad severa (grave), que requieran asistencia total en su movilidad, alimentación o y atención de necesidades básicas.	Se hacen modificaciones gramaticales para mejorar redacción.
<b>Artículo 2. Definiciones.</b> La presente ley tendrá las siguientes definiciones. <b>Cuidadora o cuidador.</b> Es la persona profesional o no, que	<b>Artículo 2. Definiciones.</b> La presente ley tendrá las siguientes definiciones. <b>Cuidadora o cuidador.</b> Es la persona profesional o no, que	Se agrega el párrafo con fines aclaratorios.

brinda apoyo de manera permanente en el cuidado de una persona que sufra una enfermedad severa (grave) sea congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada, que depende totalmente de un tercero para movilizarse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas, sin que lo anterior implique sustitución del servicio de atención paliativa o atención domiciliaria a cargo de las Entidades Prestadoras de Salud - EPS o la Evidencia de Cobertura - EOC o quien haga sus veces por estar incluidos en el Plan de beneficios en salud cubierto por la UPC.	brinda apoyo de manera permanente, en el cuidado de una persona que sufra una enfermedad severa (grave) sea congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada, que depende totalmente de un tercero para movilizarse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas, sin que lo anterior implique sustitución del servicio de atención paliativa o atención domiciliaria a cargo de las Entidades Prestadoras de Salud - EPS o la Evidencia de Cobertura - EOC <del>o quien haga sus veces</del> por estar incluidos en el Plan de beneficios en salud cubierto por la UPC, <b>o quien haga sus veces.</b>	
<b>Persona en situación de discapacidad severa:</b> Aquella que, por causas de enfermedad o limitación de naturaleza que puede ser congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada; y de acuerdo al diagnóstico de su médico tratante y de los estándares internacionales; se considere como una deficiencia severa o la que haga sus veces en la evolución de la definición, en	<b>Persona en situación de discapacidad severa:</b> <u>Lo anterior se entenderá sin perjuicio de la edad con que cuente la persona bajo cuidado.</u> <b>Persona en situación de discapacidad severa:</b> Aquella que, por causas de enfermedad o limitación de naturaleza que puede ser congénita, mental, accidental o como consecuencia de su	

todos o en la mayoría de los dominios evaluados, de acuerdo a los criterios con base en evidencia científica a saber: Cognición, movilidad, cuidado personal, relaciones, actividades de la vida diaria – ABVD, participación y global y en consecuencia, requieren apoyos generalizados y permanentes.	edad avanzada; y de acuerdo al diagnóstico de su médico tratante y de los estándares internacionales; se considere como una deficiencia severa o la que haga sus veces en la evolución de la definición, en todos o en la mayoría de los dominios evaluados, de acuerdo a los criterios con base en evidencia científica a saber: Cognición, movilidad, cuidado personal, relaciones, actividades de la vida diaria – ABVD, participación y global y en consecuencia, requieren apoyos generalizados y permanentes.	
<b>Artículo 3. Beneficiarios.</b> Tendrán derecho a un cuidador aquellas personas en situación de discapacidad que cumplan con los siguientes requisitos. 1. Que se encuentre debidamente autorizado por parte de la EPS y certificado por el médico tratante, que la persona en situación de discapacidad necesita de un cuidador debido a su condición médica grave.	<b>Artículo 3. Beneficiarios.</b> Tendrán derecho a un cuidador aquellas personas en situación de discapacidad que cumplan con los siguientes requisitos: 1. Que se encuentre debidamente autorizado por parte de la EPS <b>o quien haga sus veces</b> y certificado por el médico tratante, que la persona en situación de discapacidad necesita de un	Se elimina el segundo párrafo del parágrafo y se agrega la indicación

2. Que se trate de una persona con una discapacidad grave ya sea por una enfermedad severa, congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada, debidamente identificada, registrada y certificada por su médico tratante en la historia clínica, sin perjuicio a los derechos del paciente sobre su historia clínica y sobre la valoración de su diagnóstico.	cuidador debido a su condición médica grave. 2. Que se trate de una persona con una discapacidad grave ya sea por una enfermedad severa, congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada, debidamente identificada, registrada y certificada por su médico tratante en la historia clínica, sin perjuicio a los derechos del paciente sobre su historia clínica y sobre la valoración de su diagnóstico.	
3. Que esta persona dependa totalmente de un tercero para movilizarse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas, según criterio del médico tratante en función de su autonomía médica.	3. Que esta persona dependa totalmente de un tercero para movilizarse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas, según criterio del médico tratante en función de su autonomía médica.	
4. Que la persona en situación de discapacidad no tenga la capacidad económica, ni su familia, para sufragar el costo del servicio requerido y solicitado a la EPS.	4. Que la persona en situación de discapacidad no tenga la capacidad económica, ni su familia, para sufragar el costo del servicio requerido y solicitado a la EPS: <b>o quien haga sus veces.</b>	
<b>Parágrafo.</b> Con el fin de determinar la capacidad económica del afiliado que necesite servicio de cuidador, sólo podrán ser beneficiarios aquellas familias que presenten un Ingreso Base de Cotización (IBC) del núcleo	5. Y aquellos que el Ministerio de Salud y Protección Social	

<p>familiar inferior a ocho (8) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). Para efectos de aplicar este requisito, la EPS, tomará el IBC familiar reportado, por cada miembro de la familia ante el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social, calculará el IBC familiar teniendo en cuenta la información del núcleo familiar reportada en la Base de Datos de Afiliados y la liquidación de aportes del período comprendido entre enero a diciembre del año inmediatamente anterior al que le fue prestado el servicio de cuidador, de acuerdo con la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA.</p>	<p>determiné en su reglamentación.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Con el fin de determinar la capacidad económica del afiliado que necesite servicio de cuidador, sólo podrán ser beneficiarios aquellas familias que presenten un Ingreso Base de Cotización (IBC) del núcleo familiar inferior a ocho (8) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). <del>Para efectos de aplicar este requisito, la EPS, tomará el IBC familiar reportado, por cada miembro de la familia ante el Ministerio de Salud y Protección Social.</del></p> <p><del>El Ministerio de Salud y Protección Social, calculará el IBC familiar teniendo en cuenta la información del núcleo familiar reportada en la Base de Datos de Afiliados y la liquidación de aportes del período comprendido entre enero a diciembre del año inmediatamente anterior al que le fue prestado el servicio de cuidador, de acuerdo con la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA.</del></p>	<p>El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará los requisitos y lineamientos para la asignación de un cuidador, de acuerdo al régimen al que pertenezca el beneficiario.</p>	<p>Se agrega la indicación</p>
<p>o la persona cercana al núcleo familiar de la persona con discapacidad cuenta con la idoneidad suficiente para realizar esta labor.</p> <p><b>Artículo 5. Necesidad del Cuidador.</b> En caso de que la persona en situación de discapacidad grave certificada por el médico tratante en el marco de su autonomía médica necesite del apoyo de un cuidador con un perfil específico debido a su condición de salud, deberá ser autorizado, suministrado y pagado por la Entidad Promotora de Salud - EPS, la cual determinará la permanencia horaria de este servicio teniendo en cuenta las necesidades del afiliado beneficiario, con base en el criterio de necesidad que especificó el médico tratante.</p>	<p><b>Parágrafo 3.</b> La EPS <u>o quien haga sus veces</u>, deberá asegurarse de que el familiar o la persona cercana al núcleo familiar de la persona con discapacidad cuenta con la idoneidad suficiente para realizar esta labor.</p> <p><b>Artículo 5. Necesidad del Cuidador.</b> En caso de que la persona en situación de discapacidad grave certificada por el médico tratante en el marco de su autonomía médica necesite del apoyo de un cuidador con un perfil específico debido a su condición de salud, deberá ser autorizado, suministrado y pagado por la Entidad Promotora de Salud - EPS; <u>o quien haga sus veces</u>, la cual determinará la permanencia horaria de este servicio teniendo en cuenta las necesidades del afiliado beneficiario, con base en el criterio de necesidad que especificó el médico tratante.</p>	<p>Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación Nacional y el SENA; coordinarán el desarrollo de acciones y estrategias que apoyen al cuidador en la realización o continuación de sus proyectos de vida, promoviendo el derecho a la flexibilidad laboral y estabilidad laboral reforzada; el derecho a la educación virtual o a distancia en los distintos niveles de educación; así como el impulso al empleo y emprendimiento de cuidadores y dependientes, mediante rutas que faciliten la difusión, promoción y colocación de vacantes que permitan estas condiciones; igualmente que permitan el acceso a programas para emprender desde casa mediante el desarrollo de capacidades, formación y capital semilla, permitiendo así la inclusión laboral y productiva de los cuidadores; fortalezcan las competencias de los padres y madres cuidadoras de conformidad con la Ley 2297 de 2023.</p>	<p>Se agrega la indicación.</p>
<p><b>Artículo 6. Fomento al Proyecto de Vida de los Cuidadores.</b> El Gobierno Nacional, a través del</p>	<p><b>Artículo 6. Fomento al Proyecto de Vida de los Cuidadores.</b> El Gobierno Nacional, a través del</p>	<p></p>	<p>Se establece a</p>

<p><b>Artículo 7. Orientación a Cuidadores.</b> Es obligación de las Entidades Promotoras de Salud - EPS, brindar orientación y sensibilización de manera periódica a los cuidadores de los que habla el artículo 4 de la presente ley con el fin de que presten un mejor servicio y apoyo a las personas en situación de discapacidad teniendo en cuenta las necesidades de cada paciente.</p>	<p><b>Artículo 7. Orientación a Cuidadores.</b> Es obligación de las Entidades Promotoras de Salud - EPS; <u>o quien haga sus veces</u>, brindar orientación y sensibilización de manera periódica a los cuidadores de los que habla el artículo 4 de la presente ley con el fin de que presten un mejor servicio y apoyo a las personas en situación de discapacidad teniendo en cuenta las necesidades de cada paciente.</p>	<p>Se agrega la indicación</p>	<p>la prestación del servicio con la calidad y pertinencia necesaria, sin afectar la continuidad del servicio a las personas en situación de discapacidad.</p>	<p><del>irregularidades a las viviendas donde se encuentren las personas en situación de discapacidad con el fin de verificar el correcto cuidado y apoyo prestado por los cuidadores. Cuando se identifiquen irregularidades, se tomarán las acciones a que haya lugar, de manera inmediata, a fin de garantizar la prestación del servicio con la calidad y pertinencia necesaria, sin afectar la continuidad del servicio a las personas en situación de discapacidad.</del></p> <p><u>Dichas acciones no podrán ir en contra del principio favorabilidad del paciente y/o en detrimento de su condición de salud y necesidad de cuidado</u></p>	
<p><b>Artículo 8. Visitas de Verificación.</b> Las Entidades Promotoras de Salud - EPS, realizarán visitas de manera periódica a las viviendas donde se encuentren las personas en situación de discapacidad con el fin de verificar el correcto cuidado y apoyo prestado por los cuidadores. Cuando se identifiquen irregularidades, se tomarán las acciones a que haya lugar, de manera inmediata, a fin de garantizar</p>	<p><b>Artículo 8. Visitas de Verificación.</b> Las Entidades Promotoras de Salud - EPS; <u>o quien haga sus veces</u>, realizarán visitas de manera periódica a las viviendas <u>de los beneficiarios y establecerán las acciones a que haya lugar en caso de irregularidades de acuerdo a la reglamentación que fije el Ministerio de Salud y Protección Social</u>, y así como también las acciones a que haya lugar en caso de</p>	<p>Se agrega la indicación, se introduce una mejor redacción y un párrafo para mejor claridad.</p>	<p><b>Artículo 9. Recobro a la ADRES.</b> Los cobros ocasionados por la prestación de los servicios en salud por los cuidadores de que trata esta ley se harán con cargo a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES - o quien haga sus veces.</p>	<p><b>Artículo 9. Recobro a la ADRES.</b> Los cobros ocasionados por la prestación de los servicios en salud por los cuidadores de que trata esta ley se harán con cargo a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES - o quien haga sus veces.</p>	<p>Se agrega la indicación.</p>
<p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social, tendrá seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley para unificar el procedimiento que deben surtir las EPS para el recobro de estos recursos ante la ADRES.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social, tendrá seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley para unificar el procedimiento que deben surtir las EPS <u>o quien haga sus veces</u>, para el recobro de estos recursos ante la ADRES.</p>		<p><b>8. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Ponencia Positiva con Modificaciones y solicitar a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República dar PRIMER DEBATE al Proyecto de Ley No. 119/2024 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE LA LABOR DE LAS MADRES Y PADRES CUIDADORES DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD SEVERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>De los honorables senadores,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">   <b>LORENA RÍOS CUÉLLAR</b>                      Senadora de la República                 </div> <div style="text-align: center;">   <b>FABIAN DÍAZ PLATA</b>                      Senador de la República                 </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>ANA PIJOLA AGUDELO</b>                      Senadora de la República                 </div> <div style="text-align: center;">   <b>OMAR DE JESÚS RESTREPO</b>                      Senador de la República                 </div> </div>		
<p><b>Artículo 10. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 10. El Gobierno Nacional,</b> a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizará las adecuaciones presupuestales correspondientes al Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lograr el cumplimiento del objeto de la presente ley.</p>	<p>Se adiciona un artículo nuevo con el fin de dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003.</p>			
<p><b>Artículo 10. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 11. Vigencia.</b> La presente ley <b>entrará a regir</b> a partir de su <b>sanción</b>, promulgación y publicación en el Diario Oficial y <b>deroga las disposiciones que le sean contrarias.</b></p>	<p>Ajuste de técnica legislativa y de numeración por cuanto se agrega un artículo nuevo.</p>			

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

Proyecto de Ley No. 119/2024 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE LA LABOR DE LAS MADRES Y PADRES CUIDADORES DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD SEVERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene como objetivo garantizar un reconocimiento económico para los cuidadores de personas con discapacidad severa (grave), que requieran asistencia total en su movilidad, alimentación o y atención de necesidades básicas.

**Artículo 2. Definiciones.** La presente ley tendrá las siguientes definiciones.

**Cuidadora o cuidador.** Es la persona profesional o no, que brinda apoyo de manera permanente, en el cuidado de una persona que sufra una enfermedad severa (grave) sea congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada, que depende totalmente de un tercero para moverse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas, sin que lo anterior implique sustitución del servicio de atención paliativa o atención domiciliaria a cargo de las Entidades Prestadoras de Salud - EPS o la Evidencia de Cobertura - EOC o quien haga sus veces por estar incluidos en el Plan de beneficios en salud cubierto por la UPC, o quien haga sus veces. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de la edad con que cuente la persona bajo cuidado.

**Persona en situación de discapacidad severa:** Aquella que, por causas de enfermedad o limitación de naturaleza que puede ser congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada; y de acuerdo al diagnóstico de su médico tratante y de los estándares internacionales; se considere como una deficiencia severa o la que haga sus veces en la evolución de la definición, en todos o en la mayoría de los dominios

evaluados, de acuerdo a los criterios con base en evidencia científica a saber: Cognición, movilidad, cuidado personal, relaciones, actividades de la vida diaria – ABVD, participación y global y en consecuencia, requieren apoyos generalizados y permanentes.

**Artículo 3. Beneficiarios.** Tendrán derecho a un cuidador aquellas personas en situación de discapacidad que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Que se encuentre debidamente autorizado por parte de la EPS o quien haga sus veces y certificado por el médico tratante, que la persona en situación de discapacidad necesita de un cuidador debido a su condición médica grave.
2. Que se trate de una persona con una discapacidad grave ya sea por una enfermedad severa, congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada, debidamente identificada, registrada y certificada por su médico tratante en la historia clínica, sin perjuicio a los derechos del paciente sobre su historia clínica y sobre la valoración de su diagnóstico.
3. Que esta persona dependa totalmente de un tercero para moverse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas, según criterio del médico tratante en función de su autonomía médica.
4. Que la persona en situación de discapacidad no tenga la capacidad económica, ni su familia, para sufragar el costo del servicio requerido y solicitado a la EPS: o quien haga sus veces.
5. Y aquellos que el Ministerio de Salud y Protección Social determiné en su reglamentación.

Parágrafo. Con el fin de determinar la capacidad económica del afiliado que necesite servicio de cuidador, sólo podrán ser beneficiarios aquellas familias que presenten un Ingreso Base de Cotización (IBC) del núcleo familiar inferior a ocho (8) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV).

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará los requisitos y lineamientos para la asignación de un cuidador, de acuerdo al régimen al que pertenezca el beneficiario.

**Artículo 4.** Con el fin de reconocer la labor de los cuidadores, podrán desempeñarse como cuidadores los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de la persona en situación de discapacidad a las cuales se les reconocerá un apoyo económico por la prestación de este servicio, el cual deberá ser pagado por parte de las Entidades Promotoras de Salud – EPS- o quien haga sus veces.

Parágrafo 1. Este reconocimiento económico en ningún caso podrá ser inferior al 75 % de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.

Parágrafo 2. Este reconocimiento económico en ningún caso constituirá una relación laboral entre el cuidador y la EPS- o quien haga sus veces.

Parágrafo 3. La EPS o quien haga sus veces, deberá asegurarse de que el familiar o la persona cercana al núcleo familiar de la persona con discapacidad cuenta con la idoneidad suficiente para realizar esta labor.

**Artículo 5. Necesidad del Cuidador.** En caso de que la persona en situación de discapacidad grave certificada por el médico tratante en el marco de su autonomía médica necesite del apoyo de un cuidador con un perfil específico debido a su condición de salud, deberá ser autorizado, suministrado y pagado por la Entidad Promotora de Salud - EPS; o quien haga sus veces, la cual determinará la permanencia horaria de este servicio teniendo en cuenta las necesidades del beneficiario, con base en el criterio de necesidad que especificó el médico tratante.

**Artículo 6. Fomento al Proyecto de Vida de los Cuidadores.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA; coordinarán el desarrollo de acciones y estrategias que fortalezcan las competencias de los padres y madres cuidadoras de conformidad con la Ley 2297 de 2023.

**Artículo 7. Orientación a Cuidadores.** Es obligación de las Entidades Promotoras de Salud - EPS; o quien haga sus veces, brindar orientación y sensibilización de manera periódica a los cuidadores de los que habla el artículo 4 de la presente ley con el fin de que presten un mejor servicio y apoyo a las personas en situación de discapacidad teniendo en cuenta las necesidades de cada paciente.

**Artículo 8. Visitas de Verificación.** Las Entidades Promotoras de Salud - EPS; o quien haga sus veces, realizarán visitas de manera periódica a las viviendas de los beneficiarios y establecerán las acciones a que haya lugar en caso de irregularidades de acuerdo a la reglamentación que fije el Ministerio de Salud y Protección Social.

Dichas acciones no podrán ir en contra del principio de favorabilidad del paciente y/o en detrimento de su condición de salud y necesidad de cuidado.

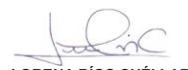
**Artículo 9. Recobro a la ADRES.** Los cobros ocasionados por la prestación de los servicios en salud por los cuidadores de que trata esta ley se harán con cargo a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES - o quien haga sus veces.

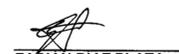
**Parágrafo.** El Ministerio de Salud y Protección Social, tendrá seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley para unificar el procedimiento que deben surtir las EPS o quien haga sus veces, para el recobro de estos recursos ante la ADRES.

**Artículo 10.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizará las adecuaciones presupuestales correspondientes al Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lograr el cumplimiento del objeto de la presente ley.

**Artículo 11. Vigencia.** La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables senadores,

  
LORENA RÍOS CUÉLLAR  
Senadora de la República

  
FABIAN DIAZ PLATA  
Senador de la República

  
ANA PINEDA AGUDELO  
Senadora de la República

  
OMAR DE JESÚS RESTREPO  
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE 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.

Table with 2 columns: Left column contains metadata (date, author, commission info, doctor info, references, and signatures of Fabian Diaz Plata and Berenice Bedoya Perez). Right column contains the body of the report, including a table of contents, the text of the proposal, and the final decree text.

<p><b>Artículo 4. Implementación de la ley.</b> El Departamento Administrativo de la Función Pública orientará junto con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las demás entidades públicas del orden nacional y territorial, conforme con sus competencias; y el apoyo de la Mesa por el empleo público la actualización, ampliación de plantas de empleo; en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, sobre los parámetros mínimos de planeación, diseño y definición del proceso de adecuación de las plantas de personal y las rutas para tramitar quejas por abusos con los contratistas de prestación de servicios.</p> <p><b>Artículo 5. Seguimiento, vigilancia y control.</b> 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><b>Artículo 6°. Procedimiento sobre quejas.</b> 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><b>Artículo 7. Responsabilidad solidaria entre contratantes y terceros.</b> 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 style="text-align: center;"><b>Capítulo II</b> <b>Garantías Mínimas de los Contratistas</b></p> <p><b>Artículo 8. Cláusulas Penales Obligatorias.</b> Todo contrato de prestación de servicios que se encuentre dentro de los criterios de aplicación de la presente ley deberá incluir una cláusula penal en favor del contratista 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</p>	<p>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><b>Parágrafo:</b> 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><b>Artículo 9. Cálculo del monto de los honorarios para el sector público.</b> Para calcular el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios de personas naturales, las entidades públicas deberán expedir por resolución una tabla en la cual se 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 de disminuir la brecha de diferenciación en la remuneración entre el contratista de prestación de servicios y el personal de planta.</p> <p><b>Artículo 10. Garantía de no terminación anticipada.</b> 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><b>Parágrafo.</b> El Contratante no podrá impedir que el contratista haga efectivas las contingencias de los riesgos a la salud entre ellas el pago de incapacidades y licencias de maternidad o paternidad en el caso de los contratistas de prestación de servicios que se encuentran cubiertas por el aseguramiento que realizan como independientes. El contratista deberá efectuar el cobro de la prestación económica ante la Entidad Prestadora de Salud (EPS) o Entidades Obligadas a Compensar (EOC) conforme a lo regulado en el Decreto 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><b>Artículo 11. Disfrute del descanso necesario.</b> Los contratistas de prestación de servicios que sean personas naturales tendrán derecho a que dentro de su contrato de prestación de servicios se pacten 12 días hábiles de disfrute de descanso necesario por año de servicio, o proporcional al término pactado en el contrato de prestación de servicios. El descanso necesario está cubierto dentro del valor total del contrato de prestación de servicios, y no acarrea costos adicionales para el contratante, en tanto se trata del disfrute únicamente de días de descanso dentro del término de vigencia del contrato de prestación de servicios.</p> <p>El disfrute del descanso necesario debe señalarse por el contratante dentro de la vigencia del término del contrato de prestación de servicios suscrito, sin perjudicar el servicio prestado al contratante ni la efectividad del descanso del contratista.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Está prohibido compensar en dinero el tiempo de disfrute del descanso necesario.</p>
<p><b>Artículo 12. Unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a seguridad social y parafiscales.</b> 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><b>Artículo 13. Simplificación del proceso de cobro y pago de honorarios.</b> 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"> <li>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.</li> <li>2- El pago de las cuentas de cobro deberá darse dentro de un plazo justo no superior a 30 días.</li> </ol> <p><b>Artículo 14. Pago de aportes a seguridad social.</b> 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.</p> <p>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><b>Parágrafo 19.</b> 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><b>Parágrafo 20.</b> 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><b>Artículo 15. Reporte de novedades.</b> 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><b>Artículo 16. Reporte de Información.</b> 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"> <li>1. Si ostenta la calidad de pensionado o tiene requisitos cumplidos para pensión o por disposiciones legales, no está obligado a cotizar a pensiones.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>5. Si cotiza por el límite máximo de cotización de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</li> <li>6. Si 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.</li> <li>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).</li> <li>8. Si desea efectuar voluntariamente aportes a una Caja de Compensación Familiar.</li> <li>9. Si va a realizar aportes de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) adicional.</li> <li>10. Si se efectuó traslado en alguna de las entidades administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral o de caja de compensación familiar.</li> </ol>

<p><b>Parágrafo 1.</b> 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><b>Artículo 17. Prórrogas.</b> 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><b>Artículo 18. Certificados de obligaciones.</b> 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><b>Parágrafo 1º.</b> 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><b>Artículo 19. Beneficios y eventos de bienestar.</b> 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><b>Artículo 20. Derecho de asociación sindical y descuento de cuota sindical.</b> 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 llegue a acuerdos de mejora de condiciones contractuales, por medio de la negociación colectiva, se incorporarán a los contratos de prestación de servicios vigentes por medio de otrosí.</p> <p><b>Artículo 21. Incentivo a la cultura del ahorro y prima anual de ahorro.</b> 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 style="text-align: center;"><b>Capítulo III</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Mecanismos de Seguimiento a la dignificación de la Situación de los Contratistas del sector público.</b></p> <p><b>Artículo 22. Límites a la contratación por prestación de servicios.</b> Todas las entidades del Estado deberán definir por medio de acto administrativo motivado topes máximos para la contratación por prestación de servicios, la cual debe guardar coherencia con su nómina de trabajadores so pena de sanciones administrativas, penales y disciplinarias por uso indebido de los recursos públicos.</p> <p><b>Artículo 23. Mecanismos de control y seguimiento.</b> 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><b>Artículo 24. Actualización de Plantas Personal.</b> 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><b>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.</b> 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><b>Artículo 26. Informe Institucional sobre la situación de los contratistas de prestación de servicios del sector público.</b> 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><b>Artículo 27. Actualización de las plantas globales de empleo.</b> En el marco de la actualización de las plantas globales del empleo del Estado las entidades del nivel municipal, distrital o de orden nacional podrán optar por realizar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acuerdos de formalización laboral.</li> <li>2. Creación de plantas temporales de personal.</li> </ol> <p>Los Acuerdos de formalización laboral y la creación de plantas temporales corresponden a una medida transitoria a la cual se le dará solución definitiva, una vez se emitan los informes Institucionales sobre la situación de los vinculados por contrato de prestación de servicios del sector público.</p>								
<p><b>Artículo 28. Acuerdos de formalización laboral.</b> Las entidades u organismos del sector público donde se determine la existencia de faltantes en las plantas de personal podrán acudir a los acuerdos de Formalización Laboral, suscritos entre uno o varios empleadores y una Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo, previo visto bueno del Despacho del viceministro de Relaciones Laborales e Inspección. En los cuales se deberán consagrar los compromisos de mejora en formalización, mediante la celebración de contratos laborales con vocación de permanencia, en concordancia con la viabilidad presupuestal.</p> <p><b>Artículo 29. Creación de plantas temporales de personal.</b> 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><b>Artículo 30. Actualización del manual de contratación.</b> Las entidades públicas tendrán un término no superior a seis (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.</p> <p><b>Artículo 31. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>De los honorables congresistas:</p> <table border="1" data-bbox="175 1926 784 2248"> <tr> <td>ANGÉLICA LOZANO CORREA SENADORA DE LA REPÚBLICA</td> <td>OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO Representante a la cámara por Bogotá Partido Alianza Verde</td> </tr> <tr> <td>CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde</td> <td>Cristian Danilo Avendaño Fino Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde</td> </tr> <tr> <td>DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara por Valle del Cauca Partido Alianza Verde</td> <td>WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</td> </tr> <tr> <td>Berenice Bedoya Pérez SENADORA DE LA REPÚBLICA PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE-ASI</td> <td></td> </tr> </table>	ANGÉLICA LOZANO CORREA SENADORA DE LA REPÚBLICA	OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO Representante a la cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde	Cristian Danilo Avendaño Fino Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara por Valle del Cauca Partido Alianza Verde	WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	Berenice Bedoya Pérez SENADORA DE LA REPÚBLICA PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE-ASI		<p style="text-align: center;"><b>IV. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</b></p> <p>Los autores de la iniciativa y los suscritos ponentes sustentamos el escrito de ponencia bajo los siguientes títulos, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Contexto.</li> <li>De los aportes al Sistema de Seguridad Social.</li> <li>Régimen de protección de los contratistas de prestación de servicios</li> <li>Características de los contratos estatales de prestación de servicios.</li> <li>Prevención del daño antijurídico contra el Estado</li> <li>Plantas de personal y contratistas en el Estado.</li> <li>Responsabilidad Disciplinaria por encubrimiento de relaciones laborales.</li> </ol> <p><b>I. Contexto</b></p> <p>El proyecto de ley por medio del cual se busca la dignificación de los contratistas de prestación de servicios ha sido presentado en varias legislaturas sin que a la fecha se haya dado el debate necesario requerido, con miras a reconocer y propender por solucionar un problema innegable, que se encuentra representado en el abuso frente a esta modalidad de contratación, y el incremento de manera considerable en la precarización de las condiciones para desarrollar sus labores, específicamente la de los contratistas del sector público.</p> <p>En Colombia la modalidad de contratación por prestación de servicios se ha utilizado como forma de encubrir relaciones laborales tanto en el sector público como en el sector privado, con la finalidad de eludir las garantías laborales de los trabajadores. Esto ha ocurrido en buena medida por la ausencia de una regulación específica del Contrato de prestación de Servicios que permita prevenir los encubrimientos, más allá de las consideraciones de las altas cortes en la materia.</p> <p>Al respecto, es clave tener en cuenta las recomendaciones de la OIT que hacen énfasis en “las dificultades que supone determinar la existencia de una relación de trabajo cuando no resultan claros los derechos y obligaciones respectivos de las partes interesadas, cuando se ha intentado encubrir la relación de trabajo, o cuando hay insuficiencias o limitaciones en la legislación, en su interpretación o en su aplicación”<sup>1</sup>.</p> <p>La prestación de servicios viene convirtiéndose en Colombia, en la manera de evadir el esquema de protección social de los trabajadores o en la forma de contratar sin unas garantías mínimas que atentan contra la dignidad humana. “En efecto, el contrato realidad es aquel que, pese a sus contenidos y apariencia, constituye una verdadera relación de trabajo dependiente, de modo que más allá de los documentos o las palabras que se usan los contratantes para definir este tipo de relación que contraten, lo relevante es el contenido material de esta”<sup>2</sup>.</p> <p><sup>1</sup>OIT R198 - Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198)  <sup>2</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 17 de julio de 2019. Rad 73707. M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo.</p>
ANGÉLICA LOZANO CORREA SENADORA DE LA REPÚBLICA	OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO Representante a la cámara por Bogotá Partido Alianza Verde								
CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde	Cristian Danilo Avendaño Fino Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde								
DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara por Valle del Cauca Partido Alianza Verde	WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ Representante a la Cámara Partido Alianza Verde								
Berenice Bedoya Pérez SENADORA DE LA REPÚBLICA PARTIDO ALIANZA SOCIAL INDEPENDIENTE-ASI									

<p>“Las decisiones sobre el congelamiento de los gastos de funcionamiento (Ley 617 de 2000), la Ley 550 a la que se acogieron algunos municipios y los cambios realizados a la normativa que rige la contratación por prestación de servicios, como la Ley 1150 de 2007, han generado un aumento de la población contratada por esta modalidad (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2018), lo que pudo afectar la eficiencia del gasto público y propiciar espacios para el clientelismo, el patronazgo político y la efectividad de las organizaciones públicas”<sup>3</sup>.</p> <p>En la práctica, no resulta razonable señalar que existen diferencias entre las actividades realizadas por los trabajadores o servidores públicos frente a los contratistas de prestación de servicios, sin embargo, existe una particularidad derivada del régimen legal que los ampara. De ahí que sea preciso generar una serie de garantías que sin alterar la naturaleza propia del contrato de prestación de servicios propendan por generar un trato digno para los contratistas como medida transitoria por el laxo de tiempo que le tome al Estado regularizar sus plantas de personal.</p> <p>La jurisprudencia viene indicando que el elemento diferenciador entre el contrato de trabajo y el de prestación de servicios es la subordinación, razón por la cual es necesario determinar las condiciones de autonomía propias del contratista de prestación de servicios, con el objetivo de prevenir que se disfraze un contrato laboral bajo la modalidad de prestación de servicios. Es imperativo, por un lado, dar aplicación al principio de primacía de la realidad, y por el otro generar unas condiciones mínimas para los contratistas que pese a no encontrarse subordinados si desarrollan una labor que merece un trato digno.</p> <p>En ese sentido, vale la pena señalar que el presente régimen no pretende equiparar, mutar o eliminar la modalidad de contrato de prestación de servicios frente a la modalidad de contrato laboral, pero si tiene por objetivo crear un marco normativo que impida que se presenten abusos por parte de los contratantes que usan esta modalidad. Además de delimitar las condiciones que deben generarse dentro del contrato para que la autonomía del contratista tenga asiento dentro de la normativa.</p> <p>La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, tanto para empleados públicos como para trabajadores oficiales, señala que la “jurisprudencia de las altas Cortes ha establecido una serie de elementos que configuran el contrato de prestación de servicios, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Excepcionalidad, pues solo se pueden celebrar con el fin de atender actividades que no puedan desarrollarse con el personal de planta o requieran conocimientos especializados<sup>4</sup>.</li> </ul> <p><sup>3</sup> Becerra Óscar, González María Alejandra y Sanabria Pulido Pablo. Nota Política N° 35. ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo. Universidad de los Andes. Noviembre de 2019. ISSN 2027-7199.</p> <p><sup>4</sup> Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 3 de junio de 2010. Exp. 25000-23-25-000-2002-04144 01. M.P. Bertha Lucia Ramírez De Páez;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Temporalidad, ya que su duración dependerá del tiempo estricto que conlleve la ejecución de la actividad contratada<sup>5</sup>.</li> <li>- Autonomía, pues el contratista ejerce de forma discrecional las obligaciones adquiridas, y en razón de su especialidad, desde el punto de vista técnico y científico, se presume que conoce la mejor manera de cumplir la labor<sup>6</sup>.</li> <li>- Remuneración, la cual se efectúa a través de honorarios.<sup>7</sup>”</li> </ul> <p>De manera que si quien requiere el servicio no está dispuesto a afrontar el pago de prestaciones sociales, debe estar dispuesto a garantizar que el contratista tenga autonomía; de lo contrario se vería abocado a asumir las consecuencias de la declaratoria de contrato realidad.</p> <p>Cuando se enuncia el principio de primacía de la realidad “se piensa de inmediato en las distintas modalidades contractuales que pueden servir para escamotear la relación laboral. Pero eso es apenas uno de los posibles modos de evadir la realidad. Otro, y bien importante, consiste precisamente en fragmentar la unidad dada por un fin lucrativo único, en tantas actividades como la empresa real lleva a término, con el propósito de evadir cargas laborales mayores”<sup>8</sup></p> <p>“Es, precisamente, lo que el principio contenido en el artículo 53 superior pretende evitar y, por tanto, al legislador le está vedado legitimarlo”<sup>9</sup>, por lo que clarificar el alcance de la autonomía del contratista es una garantía, no solamente respecto de su mayor autonomía en razón del contrato de prestación de servicios, sino que también es una forma de prevenir que se disfracen relaciones laborales como de prestación de servicios.</p> <p>sentencia del 4 de noviembre de 2010. Exp. 15001-23-31-000-2006-01415-01. M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila; sentencia del 17 de abril de 2013. Exp. 25000-23-25-000-2008-00776-01. M.P. Alfonso Vargas Rincón; sentencia del 1 de marzo de 2012. Exp. 25000-23-25-000-2008-00344-01. M.P. Gustavo Eduardo Gomez Aranguren. Corte Constitucional. Sentencia C- 614 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.</p> <p><sup>5</sup> Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Segunda. sentencia del 1 de marzo de 2012. Exp. 25000-23-25-000-2008-00344-01. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.</p> <p><sup>6</sup> Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 19 de julio de 2007. Exp. 44001-23-31-000-2001-00134-01. M.P. Bertha Lucia Ramírez De Páez; sentencia del 28 de enero de 2010. Exp. 25000-23-25-000-2001-03195-01. M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. sentencia del 3 de junio de 2010. Exp. 25000-23-25-000-2002-04144-01. M.P. Bertha Lucia Ramírez De Páez; sentencia del 22 de julio de 2010. Exp. 05001-23-31-000-1998-03894-01. M.P. Ibídem; y sentencia del 29 de abril de 2010. Exp. 05001-23-31-000-2000-04729-01. M.P. Ibídem.</p> <p><sup>7</sup> Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado, en el documento Jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional acerca de la configuración del contrato realidad, citando al Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de mayo de 2012. Exp. 76001-23-25-000-1999- 00272-01(21181). M.P. Hernán Andrade Rincón; Igualmente en Corte Constitucional. Sentencia T-1143 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre.</p> <p><sup>8</sup> Sentencia de la Corte Constitucional de 2000 Septiembre 13 Sala Plena, Sentencia C-1185 Ref.: Exps. D-2852 y D-2864. M.P: Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz.</p> <p><sup>9</sup> Sentencia de la Corte Constitucional de 2000 Septiembre 13 Sala Plena, Sentencia C-1185 Ref.: Exps. D-2852 y D-2864. M.P: Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz.</p>
<p>No siempre se presume la existencia de una relación laboral con una persona vinculada por medio de contrato de prestación de servicios, sólo cuando se demuestra que hubo ejecución personal de la labor.</p> <p><b>II. De los aportes al Sistema de Seguridad Social.</b></p> <p>Crónica de una tragedia anunciada. No basta con que los contratistas de prestación de servicios deban afrontar la nueva esclavitud, sino que ahora ni siquiera tienen certeza de como cotizar a seguridad social. La Corte Constitucional no en una sino en dos ocasiones llamó al Congreso de la República a que legislará sobre los aportes a seguridad social de los Contratistas de prestación de servicios.</p> <p>Las sentencias C-219 del 2019 y C-068 del 2020 le recordaron al Congreso que la situación de los contratistas debe ser objeto de una ley; y no se puede solucionar los problemas de los vacíos en las normas para la contratación de prestación de servicios, incluyendo un artículo en el PND- Plan Nacional de Desarrollo porque son temas que requieren todo un debate y absoluta claridad sobre dos problemas puntuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Porcentaje de cotización para aportar al sistema seguridad social del contratista.</b></li> <li>- <b>Aplicar el pago de los aportes mes vencido para todos los contratistas de prestación de servicios.</b> Porque a la fecha solamente una parte de los Contratistas podían acceder a este beneficio dado que la DIAN entiende que los contratistas están al día cuando pagan anticipado y no mes vencido.</li> </ul> <p>En la C-219 del 2019 la Corte Constitucional le dijo al Congreso que tiene dos legislaturas para legislar sobre el tema y hasta ahora nada:</p> <p><b>RESUELVE: PRIMERO.-</b> Declarar <b>INEXEQUIBLE</b> el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país”, por infracción al principio de unidad de materia.</p> <p><b>SEGUNDO.-</b> Diferir los efectos de la inconstitucionalidad declarada hasta el vencimiento de las dos legislaturas ordinarias siguientes, contadas a partir de la notificación de esta sentencia.</p> <p>El pasado 20 de junio del 2022, finalizó el plazo que otorgó la Corte Constitucional al Congreso de la República para legislar sobre el tema, lo cual quiere decir que las normas que fueron declaradas inexecutable y que regulaban los aportes al sistema de seguridad social ya no están vigentes, por ende, los contratistas están en el limbo y más que decretos se requieren claridades legales definitivas. Todos los Gobiernos han incumplido desde la creación de la Ley 100 de 1993, con la necesidad de desarrollar una norma que les brinde claridades a los contratistas, en materia de la forma y porcentaje como deben aportar al sistema de seguridad social.</p>	<p>El artículo 18 de la Ley 1122 del 2007(Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.), fue la primera norma con rango legal que reguló la mensualización del ingreso sobre una base del 40 % del total del ingreso bruto para los trabajadores con contrato de prestación de servicios, sin embargo, el artículo fue derogado por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.</p> <p>El problema se pretendió resolver incluyendo en dos planes de desarrollo la solución, en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país” y en el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, pero omitieron que esto no era viable por infracción al principio de unidad de materia. La Corte Constitucional ya señaló que esto no se puede hacer vía Plan Nacional de Desarrollo porque es un tema que no tiene unidad de materia con esta ley; y debe ser tratada en una ley independiente.</p> <p>Adicionalmente, dentro de las normas que perdieron vigencia también están los decretos y demás normativas que fijaban las reglas para que los contratistas pagaran aportes mes vencido y no anticipado; De manera que ese tema está también en el limbo porque ahora quienes pudieron acceder al beneficio, ya no lo podrán hacer porque la norma y los decretos reglamentarios perdieron vigencia.</p> <p>No han sido pocos los proyectos de ley que se presentaron para regular este tema referente al IBC de los contratistas y de diferentes partidos 099/2021C y 526/2021C sobre IBC CONTRATISTAS, más el proyecto de ley sobre condiciones dignas de los Contratistas de prestación de servicios que presente en tres ocasiones; y que abordaba la necesidad de armonizar a todas las entidades para que los contratistas tuvieran más certezas y menos trámites para pagar sus aportes, proyectos que relaciono a lo largo de la parte motiva de esta exposición.</p> <p>El debate de este proyecto de ley es clave para evitar que la incertidumbre se haga costumbre; y se articulen todas las entidades que tienen relación con el sistema de aportes a seguridad social, en tanto en general dichas normas tienen implicaciones fiscales y tributarias; y deben gestarse de forma armónica entre Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo, la UGPP y la DIAN bajo orientaciones de la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de hacienda, en los términos dados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.</p> <p><b>III. Régimen de protección de los contratistas de prestación de servicios</b></p> <p>La lógica contractual prohíbe el abuso de la posición dominante; y en el caso de los contratantes en el contrato de prestación de servicios es clara su posición ventajosa que tienen frente a la negociación con el contratista. El establecimiento de un régimen de protección para los contratistas es garantía del cumplimiento de mínimos asociados a la dignidad de la labor prestada y la garantía de prevención de no menoscabar la primacía de la realidad, en tanto deja claras las implicaciones de la autonomía propia de los contratistas.</p>

<p>Acorde con la RAE, el trabajo es una ocupación retribuida, sin entrar a determinar la modalidad contractual mediante la que se vincula a quienes prestan el servicio. El artículo 53 de la Constitución consagra el denominado estatuto del trabajo que contiene una serie de principios mínimos fundamentales aplicables a todas las personas que desarrollen o presten servicios, y que se hacen más rigurosos en la medida en que quien preste los servicios se vincule mediante un contrato laboral, en tanto al mismo le son inherentes prerrogativas derivadas de la condición de subordinación en la que se presta el servicio sin que ello sea óbice para no aplicar estas máximas en quienes se ocupen de prestar sus servicios sin ser subordinados, atendiendo al simple respeto de la dignidad humana que constituye una regla.</p> <p>La Carta Política establece una serie de principios en el sentido de evitar que los derechos fundamentales y las garantías sociales no se conviertan en meros enunciados abstractos carentes de eficacia, máxime si tenemos en cuenta que los derechos fundamentales legitiman el orden jurídico y son garantía esencial para el respeto a la dignidad humana.</p> <p>En ese sentido el presente proyecto de ley pretende dignificar las condiciones de los contratistas de prestación de servicios en:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 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.</li> <li>2. 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.</li> <li>3. 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.</li> <li>4. Cláusula de disfrute del descanso necesario. Los contratistas de prestación de servicios 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.</li> <li>5. Acceso a cajas de compensación familiar. Los contratistas de prestación de servicios tendrán derecho a que los contratantes los afilien a un plan de caja de compensación que ofrezca como mínimo acceso a beneficios.</li> <li>6. Unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos profesionales y cajas de compensación familiar. Pago mes vencido y no anticipado en materia de aportes a seguridad social.</li> <li>7. Incorporación del criterio anti trámites para la ejecución del contrato de prestación de servicios.</li> <li>8. Pago a plazos justos.</li> </ol>	<p>En el caso del descanso necesario, el mismo tiene como objetivo esencial que quien vende su fuerza de trabajo recupere las energías y preserve su capacidad de desarrollar las actividades propias de su prestación remunerada, sin perjuicio que se dé mediante la modalidad de contrato de trabajo o de prestación de servicios, máxime si en este último caso el contratista tiene dedicación exclusiva a un solo contrato de prestación de servicios. Ignorar este derecho inherente a la dignidad implicaría validar consignas propias de la época de la de la esclavitud que fue proscrita en Colombia desde hace mucho tiempo.</p> <p>Pese a lo anterior, la normativa no pretende equiparar la remuneración de las vacaciones consagrada en el derecho laboral sino que pretende instituir una práctica que se viene dando entre contratante y contratista, y se encuentra representada en la concesión de días para su descanso y disfrute. Es pertinente señalar que en el caso de las vacaciones en materia laboral existe el disfrute y la compensación en dinero siendo un factor salarial prestacional, en el caso del contrato de prestación de servicios lo que se pretende es que dicho descanso se contemple desde el inicio del contrato únicamente para su disfrute, y no dependa de la habilidad del contratista de negociación con el contratante sino que sea un derecho incluido en el contrato que no genera cargas prestacionales, en tanto nos encontramos frente a modalidades contractuales diferentes.</p> <p>En efecto los cambios en las modalidades contractuales y la nueva dinámica del mercado laboral no puede implicar el abuso de la posición dominante de los contratantes ni el irrespeto a mínimos como el descanso y el trato digno. Es por ello que se consagró la obligatoriedad de la <b>Cláusula de disfrute del descanso necesario</b>, con el único objetivo que el contratante dentro de su contrato de prestación de servicios debe contemplar que el contratista requiere unos días para descansar y recuperar energía para mantener sus capacidades al 100%. Este derecho no puede ser compensado y no constituye un factor prestacional. Es clave entender que la dinámica de los contratos de prestación de servicios en el pago es diferente a la de los contratos laborales, en tanto los contratos de prestación de servicios parten de un monto total que se divide en pagos por entrega de productos que pueden o no ser mensuales mientras que el contrato laboral parte de la lógica del salario y la entrega de factores prestacionales.</p> <p>El Decreto 917 de 1999 <del>derogado por el art. 6 del Decreto Nacional 1507 de 2014</del>, en su artículo 2 define la Capacidad Laboral: "Se entiende por capacidad laboral del individuo el conjunto de las habilidades, destrezas, aptitudes y/o potencialidades de orden físico, mental y social, que le permiten desempeñarse en un trabajo habitual, definición ratificada por el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional".</p> <p>En ese sentido es preciso señalar que la condición de salud es un término genérico que incluye las categorías de enfermedad sea esta aguda o crónica, trastorno, traumatismo y lesión. En una condición de salud pueden considerarse otras circunstancias como el embarazo el envejecimientos o anomalías congénitas o predisposiciones genéticas<sup>10</sup>.</p> <p><sup>10</sup> Universidad de la Sabana, semillero de derecho laboral y de seguridad laboral, podcast de fecha 14 de marzo de 2019.</p>
<p>Por su parte la estabilidad reforzada tiene asiento tanto en el derecho laboral bajo la denominación de estabilidad laboral reforzada como en la modalidad de contrato de prestación de servicios bajo la denominación de estabilidad ocupacional reforzada, pero únicamente para aquellos individuos que se encuentren en unas determinadas condiciones. En tanto el objetivo perseguido por la constitución es proteger el derecho que tiene la persona en situación de debilidad manifiesta, de que su vínculo contractual se mantenga para su situación especial y no sea objeto de circunstancias que la agravan, con fundamento en decisiones arbitrarias del contratante en el contrato de prestación de servicios, o el empleador en el contrato laboral.</p> <p>La Corte Constitucional en Sentencia SU049/17 reseño en calificación con el derecho a la estabilidad ocupacional reforzada que no se limita a quienes han sido calificados con pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda, y en ese sentido manifiesta:</p> <p><i>"La jurisprudencia constitucional ha amparado el derecho a la estabilidad ocupacional reforzada de quienes han sido desvinculados sin autorización de la oficina del Trabajo, aun cuando no presenten una situación de pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda, ni cuenten con certificación que acredite el porcentaje en que han perdido su fuerza laboral, si se evidencia una situación de salud que les impida o dificulte sustancialmente el desempeño de sus labores en condiciones regulares."<sup>11</sup></i></p> <p><i>"La estabilidad ocupacional reforzada es aplicable a las relaciones originadas en contratos de prestación de servicios, aun cuando no envuelvan relaciones laborales (subordinadas) en la realidad. La violación a la estabilidad ocupacional reforzada debe dar lugar a una indemnización de 180 días, según lo previsto en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, interpretado conforme a la Constitución, incluso en el contexto de una relación contractual de prestación de servicios, cuyo contratista sea una persona que no tenga calificación de pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda."<sup>12</sup></i></p> <p>En lo que atañe a la cobertura de las contingencias de los riesgos a la salud entre ellas incapacidades y licencias de maternidad- paternidad, las mismas en el caso de los contratistas de prestación de servicios se encuentran cubiertas por el aseguramiento que realizan como independientes. Ahora bien, no resulta lógico que se informe la terminación del vínculo contractual mientras el contratista esté afectado por una incapacidad médica, máxime si por ejemplo el origen de los problemas de salud que ocasionaron estas incapacidades fue un accidente de carácter profesional suscitado en ejercicio de sus labores.</p> <p>En lo que atañe a las implicaciones de la sentencia de unificación del Consejo de Estado, de la Sala de lo Contencioso del 9 de septiembre de (2021) para los contratistas de prestación de servicios, vale la pena señalar que avanza en reiterar que tenemos un grave problema en la contratación pública, en tanto se encubren relaciones laborales bajo la figura del contrato de prestación de servicios, ello pese a:</p> <p><sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU049/17 de 2 de febrero de 2017 M.P: María Victoria Calle Correa.  <sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU049/17 de 2 de febrero de 2017 M.P: María Victoria Calle Correa.</p>	<p><i>"1. Las constantes advertencias y recomendaciones de la Corte Constitucional para que los entes estatales cesen en «el uso indiscriminado» de la contratación por prestación de servicios, esta práctica no solo persiste, sino que se ha extendido.</i></p> <p><i>2. La Organización Internacional de Trabajo (OIT), vine advirtiendo la expansión de esta actividad fraudulenta en varios ordenamientos, a través de la Recomendación 198 de 2006, invitó a los Estados miembros a reconocer y proteger los derechos de los trabajadores y a contribuir a la eliminación de las prácticas de empleo encubierto.</i></p> <p><i>3. En el escenario nacional, y, particularmente, en el caso del contrato de prestación de servicios, la proliferación de demandas que alegaban el ocultamiento de relaciones laborales obligó a esta jurisdicción a desarrollar el concepto del «contrato realidad»."<sup>13</sup></i></p> <p>El uso indiscriminado de contratos de prestación de servicios constituye una violación sistemática de la Constitución, razón por la que la jurisprudencia ha establecido los casos en los que se configura una relación laboral, con independencia del nombre que le asignen las partes al contrato y ha sido enfática en sostener que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 Superior, el principio de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales debe aplicarse en las relaciones laborales entre particulares y en las celebradas por el Estado.<sup>13</sup> (Negrilla fuera del texto original)</p> <p>La celebración del contrato de prestación de servicios debe formalizarse a través de las modalidades de la contratación directa, pues así lo dispone el artículo 2, numeral 4, literal h), de la Ley 1150 de 2007. La Administración Pública puede celebrar contratos de prestación de servicios que comprendan, como objeto, atender funciones ocasionales por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra pública</p> <p><b>IV. Características de los contratos estatales de prestación de servicios.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Solo puede celebrarse por un «término estrictamente indispensable» y para desarrollar «actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad», y no cabe su empleo para la cobertura indefinida de necesidades permanentes o recurrentes de esta</li> <li>- permite la vinculación de personas naturales o jurídicas; sin embargo, en estos casos, la entidad deberá justificar, en los estudios previos, porqué las actividades «no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados»</li> <li>- El contratista conserva un alto grado de autonomía para la ejecución de la labor encomendada. En consecuencia, no puede ser sujeto de una absoluta subordinación o dependencia. De ahí que el artículo 32, numeral 3 de la Ley 80 de 1993 determina que «En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales»</li> </ul> <p>En lo que atañe a la duración de los contratos, al término estrictamente indispensable: en el caso del contrato estatal de prestación de servicios profesionales debe haber unos estudios previos; el</p> <p><sup>13</sup> Sentencia de unificación del Consejo de Estado, de la Sala de lo Contencioso del 9 de septiembre de (2021) para los contratistas de prestación de servicios.</p>

término por el cual se celebra debe estar consignado en los estudios previos dentro del objeto contractual. El objeto del contrato de prestación de servicios está conformado por "la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada".

"término estrictamente indispensable" como aquel que aparece expresamente estipulado en la minuta del contrato de prestación de servicios, que, de acuerdo con los razonamientos contenidos en los estudios previos, representa el lapso durante el cual se espera que el contratista cumpla a cabalidad el objeto del contrato y las obligaciones que de él se derivan, sin perjuicio de las prórrogas excepcionales que puedan acordarse para garantizar su cumplimiento".<sup>14</sup>

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

**SON 30 DÍAS PORQUÉ:** Cuando se interrumpe la prestación de un servicio por hasta treinta (30) días hábiles, el vínculo laboral (en aquellos eventos donde previamente se haya acreditado la relación laboral) sigue siendo el mismo, lo cual facilita establecer el cómputo de la prescripción de los derechos reclamados. Su aplicación resulta idónea por la evolución que ha tenido la figura del «contrato realidad» el análisis de sus particularidades ha exigido la introducción de distintos plazos para la configuración del fenómeno prescriptivo; siendo el que aquí se acoge el que mayor garantía ofrece para los reclamantes y, en consecuencia, el que mejor materializa el propósito perseguido por el legislador, que definió a la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución.

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

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

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

<sup>14</sup> Sentencia de unificación del Consejo de Estado, de la Sala de lo Contencioso del 9 de septiembre de (2021) para los contratistas de prestación de servicios

*se haya pagado la totalidad de las cotizaciones adeudadas con los respectivos intereses de mora por el periodo de gestación.*

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

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

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

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

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

*"Pago de prestaciones económicas. A partir de la fecha de entrada en vigencia de las cuentas maestras de recaudo, los aportantes y trabajadores independientes, no podrán deducir de las cotizaciones en salud, los valores correspondientes a incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad y/o paternidad.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*En los casos en que durante el periodo de gestación, el empleador del afiliado cotizante o el trabajador independiente no haya realizado el pago oportuno de las cotizaciones habrá lugar al reconocimiento de la licencia de paternidad siempre y cuando, a la fecha del parto*

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

**V. Prevención del daño antijurídico contra el Estado**

Acorde con respuesta a derecho de petición de Función Pública, según la información reportada por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, quien es la entidad encargada de administrar el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, con fecha de corte 30 de septiembre de 2021, 435.613 contratistas de prestación de servicios tienen un contrato activo con el Estado.

*"Los datos de empleo de la última década reflejan el aumento en la proporción de personas contratadas por Órdenes de Prestación de Servicios (OPS) por año de inserción al mercado laboral en el sector público. Mientras que dentro del grupo de quienes ingresaron al mercado laboral en 2007 solo 20 % se vinculó mediante un contrato OPS, en 2017 esa proporción se elevó a 70 % (ver figura 1)"<sup>15</sup>*

**Figura 1.** Porcentaje de personas contratadas por OPS de acuerdo con el año al que ingresan al mercado laboral

Año	Porcentaje de personas contratadas por OPS
1966	10%
1970	10%
1974	10%
1978	10%
1982	10%
1986	10%
1990	10%
1994	10%
1998	10%
2002	10%
2006	15%
2010	30%
2014	50%
2016	70%

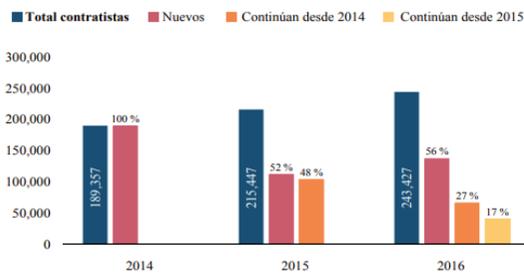
**Fuente:** elaboración propia con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2017

<sup>15</sup> *ibidem.*

El régimen de protección de los derechos de los contratistas de prestación de servicios configura, sin duda, un avance significativo en materia de protección al individuo vinculado mediante esta modalidad, y determina sus características propias para generar conciencia sobre la ineficacia de la celebración de contratos que atenten contra el principio de primacía de la realidad y encubren relaciones laborales junto con sus graves consecuencias a nivel disciplinario y pecuniario.

“De acuerdo con estadísticas de Colombia Compra Eficiente la contratación aumenta de forma dramática en el sector público”<sup>16</sup>

Figura 2. Contratos por prestación de servicios 2014, 2015 y 2016



Fuente: elaboración propia con datos de Colombia Compra Eficiente

“Un indicador de las diferencias entre los trabajadores y los contratistas de prestación de servicios puede ser dada por la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) entre 2008 y 2017, encuesta aplicada mensualmente a un grupo representativo de hogares, la posibilidad de tener contrato por prestación de servicios era baja para la población en general, mientras que después de 2007 se experimenta un aumento y este es diferencial por nivel educativo”

“Diferencias en calidad del empleo por tipo de contrato en el sector público colombiano en promedio, ser contratista disminuye 37 % el salario bruto mensual devengado con respecto a tener un contrato de planta. Esta brecha, en términos de salario, aumenta una vez se aplican los descuentos para prestaciones sociales, teniendo en cuenta que los contratistas deben asumir el pago de las prestaciones y no tienen primas ni bonificaciones como en el caso de otros tipos de contrato”. “En

<sup>16</sup> Ibidem

promedio, encontramos que los contratistas trabajan cinco horas menos a la semana frente a quienes tienen un contrato de planta; además, ser contratista aumenta la probabilidad de tener un trabajo secundario.”<sup>17</sup>

Tabla 1. Efectos de la contratación por prestación de servicios en la calidad del empleo en el sector público colombiano

Variables	OPS-MCZE	Error estándar
(1) Log salario mensual	-0,379***	(0,045)
(2) Horas trabajadas	-5,058**	(2,191)
(3) Trabajo secundario	0,111***	(0,025)
(4) Conformidad tipo contrato	-0,0393	(0,035)
(5) Desca cambiar de trabajo	0,268***	(0,041)
(6) Satisfecho con trabajo	-0,277***	(0,036)
(7) Satisfecho con beneficios	-0,779***	(0,061)
(8) Satisfecho con jornada	-0,488***	(0,052)
(9) Empleo estable	-0,503***	(0,051)
(10) Compatibilidad con familia	-0,104*	(0,057)

\* valor-p < 0,10; \*\* valor-p < 0,05; \*\*\* valor-p < 0,01

Fuente: elaboración propia con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2017

Una vez consultado el Ministerio del Trabajo, es posible determinar que a la fecha no existe una autoridad competente para atender las quejas correspondientes a los abusos de quienes contratan por prestación de servicios, y que el tema de declaración del contrato realidad ante un intento por disfrazar una relación subordinada bajo el manto de la modalidad contractual de contrato de prestación de servicios sólo tiene la vía judicial, lo que de plano hace de difícil acceso a la garantía de los derechos de los individuos atendiendo los costos que implica activar el aparato judicial y la larga duración de los procesos, menoscabando los derechos de los contratistas.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se creó mediante la Ley 1444 de 2011, y su objetivo es la estructuración, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño

<sup>17</sup> Ibidem

antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación encaminada a la reducción de la responsabilidad patrimonial.

Las problemáticas planteadas se hacen evidentes al indagar con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado el número de procesos existentes en materia laboral y laboral administrativo en contra del Estado, cuya pretensión principal es la declaratoria de contrato realidad, en atención a que se vincularon personas mediante la modalidad de prestación de servicios disfrazando verdaderas relaciones laborales. Al realizar la consulta en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado- eKOGUI, con corte al 31 de agosto de 2021, se identificaron un total de 17.049 procesos contra el estado relacionados con contratos realidad.

En ese sentido, la agencia señala que, de los procesos anteriormente mencionados, 7.736 se encuentran activos (45%) y 9.313 terminados (55%). Entre los procesos terminados, 5.986 terminaron por ejecutoria de la sentencia, de los cuales 3.263 fueron desfavorables para el estado (tasa de pérdida acumulada de 55%). Las presentaciones de **los procesos terminados por ejecutoria con resultado desfavorable para el estado ascienden a \$378.304 millones.**

Se puede determinar un ranking de entidad por número de procesos, a saber:

Tabla 1  
ACTIVOS - RANKING SEGÚN NÚMERO DE PROCESOS

#	Entidad	Nº Procesos	Suma Pretensión indexada (millones)	Porcentaje Número procesos	Porcentaje Pretensiones
1	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE	1.176	\$206.525	15%	21%
2	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - NIVEL CENTRAL	906	\$97.382	12%	10%
3	PATRIMONIO AUTONOMO DE REMANENTES DEL ISS EN LIQUIDACION	801	\$90.231	10%	9%
4	PAR CAPRECOM LIQUIDADO	748	\$87.624	10%	9%
5	DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL	540	\$62.907	7%	6%

Fuente: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Derecho de petición 2021.

En cuanto al ranking acorde con las pretensiones encontramos la siguiente tabla:

Tabla 2  
ACTIVOS - RANKING SEGÚN PRETENSIONES

#	Entidad	Nº Procesos	Suma Pretensión indexada (millones)	Porcentaje Número procesos	Porcentaje Pretensiones
1	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE	1.176	\$206.525	15%	21%
2	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - NIVEL CENTRAL	906	\$97.382	12%	10%
3	PATRIMONIO AUTONOMO DE REMANENTES DEL ISS EN LIQUIDACION	801	\$90.231	10%	9%
4	PAR CAPRECOM LIQUIDADO	748	\$87.624	10%	9%

Fuente: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Derecho de petición 2021.

VI. Plantas de personal y contratistas en el Estado.

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

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

Siguiendo con lo anterior, dentro de ese decreto se ordena crear la mesa técnica bipartida “por el empleo público, la actualización/ampliación de las plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizando el trabajo digno y decente”. Esta mesa de trabajo busca identificar cuáles son las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional que presentan un número significativo de contratos de prestación de servicios y de esta forma adoptar un cronograma de tareas, responsabilidades y fechas para que en el término de 3 años, de forma progresiva se continúe dando cumplimiento a los acuerdos colectivos sindicales suscritos en el año 2013 (punto 17), 2015 (punto 1) y 2017 (punto 1.1), entorno a la temática de actualización/ampliación de plantas de empleo.

La Mesa Técnica Bipartida tiene las siguientes funciones:

1. Elaborar un cronograma para identificar las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional que deben adelantar un proceso de actualización/ ampliación de su planta de empleos, en razón a que cumplen funciones a través de contratos de prestación de servicios.
2. Solicitar a las entidades los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos y sus fuentes de financiación
3. Instar a las entidades de la actualización o ampliación de sus plantas de empleo
4. Elaborar informes de seguimiento de la actualización de las plantas de empleo.
5. Expedir su propio reglamento.

**Integrantes de la Mesa Bipartida:**

1. El (la) Ministro(a) del Trabajo, o su delegado(a), quien la presidirá.
2. El (la) Ministro(a) de Hacienda y Crédito Público, o su delegado (a).
3. El (la) Director (a) del Departamento Administrativo de la Función Pública, o su delegado (a).
4. El director (a) del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado(a)
5. Ocho representantes de las organizaciones sindicales, uno por cada Central Sindical: CUT, CGT, CTC, UTC, CNT, CSPC, CTU y uno por la federación ÚNETE, firmantes del Acuerdo Marco Estatal de empleados públicos o su suplente.

**Nota:**

- Los integrantes de la mesa podrán delegar su participación en servidores del nivel directivo.
- La mesa puede invitar representantes legales de otras entidades u organismos de la Rama ejecutiva nacional, al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación, Contralor General de la Nación, al Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil o su delegado.
- Las mesas de trabajo se instalarán en las Entidades Territoriales con la participación de las organizaciones sindicales similares a la mesa nacional. En los planes de desarrollo territoriales podrán estar contenidas la actualización/ampliación de las plantas de empleo como fundamento constitucional de coordinación.
- El Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio del Trabajo y los 2 voceros en representación de las organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo Sindical 2019 ejercerán la secretaría técnica de la mesa.

**Alcance de las decisiones de la Mesa Técnica Bipartida:** Esta emitirá recomendaciones técnicas y normativas de alto nivel para la toma de decisiones, que podrán ser tenidas en cuenta si se dan las condiciones para su implementación.

**Sesiones de la Mesa Técnica Bipartida:** La mesa se reunirá de forma presencial cada 15 días durante los primeros 6 meses, vencido el sexto mes se reunirá cada mes ordinariamente, previa convocatoria realizada por la Secretaría Técnica y, extraordinariamente, a solicitud de cualquiera de los miembros.

Cabe resaltar que el Acuerdo Nacional Estatal 2019 tiene una vigencia de 2 años, no obstante, la mesa técnica establecerá un cronograma de trabajo para los próximos 3 años.

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

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

\*Empleos creados en la planta de las entidades

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

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

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

**VII. Responsabilidad Disciplinaria por encubrimiento de relaciones laborales**

El encubrimiento de relaciones laborales con el Estado a través de contratos de prestación de servicios por parte de servidores públicos es una práctica identificada y sancionada por el derecho disciplinario en Colombia como una falta gravísima. Así está establecido tanto en el numeral 29 del artículo 48 de Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), como en el artículo 52 del nuevo Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019).

De acuerdo a la jurisprudencia constitucional<sup>18</sup>, la tipificación de esta conducta como falta disciplinaria gravísima tiene fundamento, en primer lugar, en que el generar relaciones laborales en el marco de un contrato de prestación de servicios desconoce el régimen de contratación estatal que no permite la subordinación del contratista.

Por otro lado, esta conducta contraría disposiciones constitucionales sobre función pública como lo son que no existe empleo público sin funciones detalladas en la ley o el reglamento (art. 122), la obligatoria sujeción a la Constitución, la ley y el reglamento de los servidores públicos (art. 123), el cumplimiento previo de los requisitos y condiciones para el ingreso a los cargos de carrera (art. 125), y la determinación que debe hacer la ley sobre la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva (art. 124).

En este sentido, esta conducta también vulnera el régimen laboral del Estado, debido a que promueve la vinculación de personal desconociendo el régimen de ingresos a la función pública, propiciando además distintos tratamientos salariales y prestacionales, lo que a toda luz es una vulneración de los derechos de los trabajadores.

Igualmente, esta práctica no permite la observancia del régimen presupuestal debido a que se establecen cargos que no están considerados dentro de la correspondiente planta de personal, por lo que no se pueden planificar las partidas presupuestales que deberían efectuarse.

Por último, la vinculación mediante contrato de prestación de servicios como forma de encubrir relaciones laborales con el Estado, genera un grave detrimento patrimonial debido a que todas estas relaciones laborales formadas en virtud del principio de primacía de la realidad, generan demandas y condenas al Estado colombiano por el pago de prestaciones e indemnizaciones laborales que ascienden a altas sumas de dinero.

Con todo esto, se hace necesario que las entidades públicas que son condenadas por encubrimiento de relaciones laborales puedan ejercer la acción de repetición contra los funcionarios públicos que, tras la realización de un proceso disciplinario con todas las garantías legales y constitucionales,

<sup>18</sup> Sentencia C - 094 de 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

demuestre su responsabilidad en la generación de la relación laboral, a pesar de la formalidad del contrato de prestación de servicios. Esto además permitirá desincentivar el uso de esta figura contractual como un instrumento para desconocer los derechos de los trabajadores.

**V. COMPETENCIA DEL CONGRESO**

**CONSTITUCIONAL**

**ARTÍCULO 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

**ARTÍCULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

- I. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
- II. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

**LEGAL**

**LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA.** Pueden presentar proyectos de ley:

- I. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

(...)

**VI. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD**

**Constitución Política**

**ARTICULO 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.<sup>19</sup>

**Normativa**

<sup>19</sup> Artículo 25, Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#25](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#25)

- **Ley 80 de 1993** "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública" En lo que refiere a los Artículos 4, 5, 6, 25, 26, 28, 50 y 52. Consultar en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>
- **Ley 909 de 2004** "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones." Artículo 18. Consultar en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14861>
- **Ley 1438 de 2011** "Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones". Artículo 130. Consultar en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41355>
- **Decreto 1072 de 2015 Sector Trabajo** "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo". Consultar en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72173>
- **R198 - Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198)**. Consultar en: [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:55:0:NO.:P55\\_TYPE,P55\\_LANG,P55\\_DOCUMENT,P55\\_NODE:REC,es,R198,%2FDocument](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:55:0:NO.:P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REC,es,R198,%2FDocument)

**Jurisprudencia**

1.	Sentencia de la Corte Constitucional de Septiembre 13 del 2000. Sala Plena, Sentencia C-1185. Ref.: Exp. D-2852 y D-2864. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y Carlos Gaviria Díaz. Extraído de: <a href="https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1185-00.htm">https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1185-00.htm</a>
2.	Corte Constitucional. Sentencia T-1143 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre. Extraído de: <a href="https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-1143-03.htm">https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-1143-03.htm</a>
3.	Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 19 de julio de 2007. Exp. 44001-23-31-000-2001-00134-01. M.P. Bertha Lucia Ramirez De Páez. Extraído de: <a href="https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-25-000-2005-01134-01(0419-07).pdf">https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-25-000-2005-01134-01(0419-07).pdf</a>
4.	Corte Constitucional. Sentencia C - 614 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Extraído de: <a href="https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-614-09.htm">https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-614-09.htm</a>
5.	Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 3 de junio de 2010. Exp. 25000-23-25-000-2002-04144-01. M.P. Bertha Lucia Ramirez De Páez. Extraído de: <a href="https://editorapublica.com/?p=154340">https://editorapublica.com/?p=154340</a>
6.	Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 1 de marzo de 2012. Exp. 25000-23-25-000-2008-00344-01. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.
7.	Corte Constitucional, Sentencia SU049/17 de 2 de febrero de 2017 M.P: María Victoria Calle Correa. Extraído de: <a href="https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/su049-17.htm">https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/su049-17.htm</a>
8.	Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 17 de julio de 2019. Rad 73707. M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo. Extraído de: <a href="https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2019/08/SL2885-2019.pdf">https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2019/08/SL2885-2019.pdf</a>
9.	Sentencia de unificación del Consejo de Estado, de la Sala de lo Contencioso del 9 de septiembre de (2021) para los contratistas de prestación de servicios. Extraído de: <a href="https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2021/09/UnifFirmas.pdf">https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2021/09/UnifFirmas.pdf</a>

**IX. PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos presentar ponencia positiva y proponemos a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, aprobar el texto propuesto para Primer Debate del Proyecto de Ley N°. 141/2024 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". Para que haga su tránsito legislativo y se convierta en Ley de la República.

Atentamente,

  
**FABIAN DIAZ PLATA**  
 Senador de la República  
 Coordinador Ponente

  
**BERENICE BEDOYA PEREZ**  
 Senadora de la República  
 Ponente

**VII. IMPACTO FISCAL**

Frente al artículo 7º Análisis del impacto fiscal de las normas de la Ley 819 de 2003 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

*"36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.*

*Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.*

*Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.*

*Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."*

**VIII. CAUSALES DE IMPEDIMENTO**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este Proyecto de Ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

**Texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley N° 141/2024 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"*

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA**

**Capítulo I  
 Disposiciones Generales**

**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 un registro con la totalidad 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.

**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

<p>a realizar una actualización de las plantas de personal con fundamento en estudios de cargas de trabajo, junto con las recomendaciones para ajustar la Ley 617 de 2000 en relación con los gastos de funcionamiento de las entidades en el personal. El concepto de la comisión multisectorial tiene carácter vinculante.</p> <p><b>Artículo 4. Implementación de la ley.</b> El Departamento Administrativo de la Función Pública orientará junto con el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las demás entidades públicas del orden nacional y territorial, conforme con sus competencias; y el apoyo de la Mesa por el empleo público la actualización, ampliación de plantas de empleo; en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, sobre los parámetros mínimos de planeación, diseño y definición del proceso de adecuación de las plantas de personal y las rutas para tramitar quejas por abusos con los contratistas de prestación de servicios.</p> <p><b>Artículo 5. Seguimiento, vigilancia y control.</b> 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><b>Artículo 6°. Procedimiento sobre quejas.</b> 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><b>Artículo 7. Responsabilidad solidaria entre contratantes y terceros.</b> 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 style="text-align: center;"><b>Capítulo II</b> <b>Garantías Mínimas de los Contratistas</b></p> <p><b>Artículo 8. Cláusulas Penales Obligatorias.</b> Todo contrato de prestación de servicios que se encuentre dentro de los criterios de aplicación de la presente ley deberá incluir una cláusula penal en favor del contratista 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</p>	<p>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><b>Parágrafo:</b> 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><b>Artículo 9. Cálculo del monto de los honorarios para el sector público.</b> Para calcular el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios de personas naturales, las entidades públicas deberán expedir por resolución una tabla en la cual se equiparen los montos de ingresos percibidos mensualmente por los servidores públicos de planta con respecto a los contratistas, teniendo en cuenta las funciones del contrato y los requisitos de formación académica y experiencia correspondientes, con el objetivo disminuir la brecha de diferenciación en la remuneración entre el contratista de prestación de servicios y el personal de planta.</p> <p><b>Artículo 10. Garantía de no terminación anticipada.</b> 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><b>Parágrafo.</b> El Contratante no podrá impedir que el contratista haga efectivas las contingencias de los riesgos a la salud entre ellas el pago de incapacidades y licencias de maternidad o paternidad en el caso de los contratistas de prestación de servicios que se encuentran cubiertas por el aseguramiento que realizan como independientes. El contratista deberá efectuar el cobro de la prestación económica ante la Entidad Prestadora de Salud (EPS) o Entidades Obligadas a Compensar (EOC) conforme a lo regulado en el Decreto 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><b>Artículo 11. Disfrute del descanso necesario.</b> Los contratistas de prestación de servicios que sean personas naturales tendrán derecho a que dentro de su contrato de prestación de servicios se pacten 12 días hábiles de disfrute de descanso necesario por año de servicio, o proporcional al término pactado en el contrato de prestación de servicios. El descanso necesario está cubierto dentro del valor total del contrato de prestación de servicios, y no acarrea costos adicionales para el contratante, en tanto se trata del disfrute únicamente de días de descanso dentro del término de vigencia del contrato de prestación de servicios.</p>
<p>El disfrute del descanso necesario debe señalarse por el contratante dentro de la vigencia del término del contrato de prestación de servicios suscrito, sin perjudicar el servicio prestado al contratante ni la efectividad del descanso del contratista.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Está prohibido compensar en dinero el tiempo de disfrute del descanso necesario.</p> <p><b>Artículo 12. Unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a seguridad social y parafiscales.</b> 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><b>Artículo 13. Simplificación del proceso de cobro y pago de honorarios.</b> 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"> <li>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.</li> <li>2- El pago de las cuentas de cobro deberá darse dentro de un plazo justo no superior a 30 días.</li> </ol> <p><b>Artículo 14. Pago de aportes a seguridad social.</b> 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.</p> <p>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 (UGPPP).</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><b>Parágrafo 1º.</b> 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><b>Parágrafo 2º.</b> 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><b>Artículo 15. Reporte de novedades.</b> 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><b>Artículo 16. Reporte de Información.</b> 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"> <li>1. Si ostenta la calidad de pensionado o tiene requisitos cumplidos para pensión o por disposiciones legales, no está obligado a cotizar a pensiones.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ol> <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> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Si cotiza por el límite máximo de cotización de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</li> <li>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.</li> </ol>

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

7. Si pertenece a un Régimen Especial o de Excepción en salud, y por tal razón el pago de la cotización a salud debe realizarse de manera directa a la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

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

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

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

**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.

**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

**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.

**Parágrafo 19.** 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 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.

**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.

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, por medio de la negociación colectiva, se incorporarán a los contratos de prestación de servicios vigentes por medio de otrosí.

**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.

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.

**Capítulo III**

**Mecanismos de Seguimiento a la dignificación de la Situación de los Contratistas del sector público.**

**Artículo 22. Límites a la contratación por prestación de servicios.** Todas las entidades del Estado deberán definir por medio de acto administrativo motivado topes máximos para la contratación por prestación de servicios, la cual debe guardar coherencia con su nómina de trabajadores so pena de sanciones administrativas, penales y disciplinarias por uso indebido de los recursos públicos.

**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,

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.

**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.

**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.

**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.

**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:

- 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.

**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.

**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.

**Artículo 30. Actualización del manual de contratación.** Las entidades públicas tendrán un término no superior a seis (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.

**Artículo 31. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Ponentes,

  
**FABIAN DIAZ PLATA**  
 Senador de la República  
 Coordinador Ponente

  
**BERENICE BEDOYA PEREZ**  
 Senadora de la República  
 Ponente

**CONTENIDO**

Gaceta número 1729 - Miércoles, 16 de octubre de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de ley número 63 de 2024 Senado, por medio del cual se garantiza la segunda postulación al subsidio de vivienda a las víctimas del conflicto armado interno y a las personas que perdieron su vivienda por razones ajenas a su voluntad. .... 1

Informe de ponencia positiva con modificaciones para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 119 de 2024 Senado, por medio de la cual se reconoce la labor de las madres y padres cuidadores de personas en situación de discapacidad severa y se dictan otras disposiciones. .... 4

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto 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. .... 12