



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - Nº 1.160

Bogotá, D. C., viernes 13 de noviembre de 2009

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 192 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se ordena el reajuste de las pensiones que han perdido su poder adquisitivo y su equivalencia en smlmv.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto ordenar a partir de su vigencia, que las pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, por invalidez reconocidas y pagadas por el Seguro Social (ISS), Caja Nacional de Previsión (Cajanal) o las entidades que las sustituyan, del orden Nacional, Territorial, regímenes especiales, convencionales, compartidas y reconocidas por pacto, laudo o por mera liberalidad, en el régimen de prima media y en el de ahorro individual, serán reajustadas progresivamente y hasta por el término de cinco (5) años, en la misma equivalencia en salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), tomando como base la primera mesada pensional reconocida y pagada, cuya equivalencia se mantendrá por todo el tiempo de vigencia de dicha pensión.

Artículo 2°. *Base de reajuste.* Si para el reconocimiento y pago de la primera mesada pensional no se tomaron en cuenta todos los factores salariales y hubo que reajustarla con inclusión de dichos factores salariales. Tómate esta mesada reajustada como base para el reajuste señalado en esta ley.

Artículo 3°. *Campo de aplicación nacional.* Será campo de aplicación de la presente ley las pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, por invalidez reconocidas y pagadas por el Seguro Social (ISS), Caja Nacional de Previsión (Cajanal) o las entidades que las sustituyan, del or-

den Nacional, Territorial, regímenes especiales, convencionales, compartidas y reconocidas por pacto, laudo o por mera liberalidad, en el régimen de prima media y en el de ahorro individual.

Artículo 4°. *Campo de aplicación extraterritorial.* La presente ley tendrá aplicación en lo que le sea favorable a las pensiones reconocidas y pagadas con fundamento en convenios internacionales reconocidos y firmados por el Estado colombiano y cualquier otro Estado del mundo, en materia de Seguridad Social.

Artículo 5°. Las entidades obligadas al cumplimiento de la presente ley, la socializarán informando a los beneficiarios de esta en forma individual o colectiva anualmente, los mecanismos utilizados para su cumplimiento, hasta que se cumpla la nivelación equivalente en salarios mínimos iniciales y actuales, tomando como base el reajuste del smmlv del respectivo año, más la quinta (5) parte de la diferencia resultante entre el porcentaje inicial y el actual.

Artículo 6°. A las pensiones reconocidas bajo la vigencia de la Ley 4ª de 1976, se les seguirá aplicando el reajuste señalado en el parágrafo 3° del artículo 1°, siempre y cuando les sea favorable, frente a la aplicación de la presente ley.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Edgar Espíndola Niño,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Siempre ha sido motivo de preocupación, desde la aparición de la Seguridad Social en Pensión, por parte de la población jubilada, el frecuente impacto sufrido por la disminución del poder adquisitivo de las pensiones. Preocupación a veces

compartida por legisladores que en pocas oportunidades han encontrado eco en los gobiernos de turno para sacar adelante la iniciativa que como esta busca recuperar el valor inicial de las pensiones.

En esta misma dirección se pronuncia la Asociación de Pensionados Ferroviarios de Girardot “Asotrapen”, en carta de fecha 31 de julio de 2009 dirigida al autor de este proyecto. Igualmente, se pronuncian los pensionados agrupados en la Asociación de pensionados ex funcionarios del ICA “Anpica”, etc. Sin olvidar esa misma preocupación demostrada en los debates de la Comisión de Notables, conformada por directivos de las diferentes organizaciones de pensionados, que se efectúan mensualmente en el recinto de la Comisión Sexta del Senado.

Recientemente, la Ley 100 de 1993 presenta un gran avance en materia de Seguridad Social, al crear el sistema general de pensiones. Esta ley introdujo una serie de modificaciones a los regímenes anteriores en esta materia.

El propósito central de la reforma fue la creación de mecanismos que permitieran la ampliación de la cobertura del Sistema General, generando al mismo tiempo posibilidades de elección para los usuarios, sin embargo no previó un mecanismo que hiciera posible el mantenimiento del poder adquisitivo de las mesadas pensionales, frente a los fenómenos de la devaluación de la moneda, es así que en la práctica y sin necesidad de hacer un forzado estudio, encontramos mesadas pensionales que han perdido capacidad de compra a lo largo de más de 30 años.

Una pensión reconocida en el año 1974, por un valor de \$17.766.22, lo que equivalía en esa época a 14.8 smlmv, hoy está en \$3.100.000.00, lo que equivale actualmente año 2009 a 6.2 smlmv, es decir, ha perdido 8.6 smlmv, para un total en pesos colombianos de \$4.264.120 valor que se irá incrementando con el transcurso del tiempo, sino se coloca un blindaje que ampare esta disminución progresiva.

Este es un ejemplo real del deterioro de las finanzas de la familia pensional que ya no tiene ingresos por trabajo suplementario, comisiones, primas, auxilio de transporte, subsidio familiar, gastos de representación y demás que dignifiquen la calidad de vida de quienes construyen nación.

Hagamos un repaso de lo que ha sido el reajuste aplicado a las mesadas pensionales desde el año 1994 ya en vigencia la Ley 100 de 1993.

AÑO	AUMENTO
1994	21.09%
1995	22.59%
1996	19.46%
1997	21.63%
1998	17.68%
1999	16.70%
2000	9.23%
2001	8.75%

AÑO	AUMENTO
2002	7.65%
2003	6.99%
2004	6.49%
2005	5.50%
2007	4.48%
2008	5.69%
2009	7.67%

De manera que en forma descendente los reajustes se han aplicado desde 1994 en un 21.09%, hasta hoy 2009 en un 7.67%, arrojando una profunda diferencia negativa.

En consecuencia, este proyecto busca resarcir la injusticia sufrida por la gran mayoría de los jubilados, recuperando el valor inicial de sus pensiones. Recuperación progresiva y que para no resentir las finanzas públicas se otorga un término de cinco años a las entidades pagadoras para que difieran en cada anualidad los porcentajes que logren acercar progresivamente el reajuste ordenado en este proyecto en su totalidad.

Otro de los aspectos tenidos en cuenta en el proyecto, es la progresividad y globalización de la Seguridad Social, a través del cual se da aplicación a las pensiones reconocidas bajo convenios internacionales, como por ejemplo, el firmado por Colombia y España en esta materia. Convenios que se irán extendiendo a otras latitudes.

Convencido que se obra en justicia, dentro de un Estado Social de Derecho, al convertir en ley de la República la presente iniciativa, someto a la juiciosa consideración de los honorables Congresistas el presente proyecto de ley.

Cordialmente,

Edgar Espíndola Niño,

Senador.

Bogotá, D. C., 20 de octubre de 2009.

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Senado de la República

E. S. D.

Referencia: Presentación del proyecto de ley “por medio de la cual se ordena el reajuste de las pensiones que han perdido su poder adquisitivo y su equivalencia en smlmv.

En ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, en mi calidad de Senador de la República, me permito radicar antes la Secretaría General del honorable Senado de la República el presente proyecto de ley “por medio de la cual se ordena el reajuste de las pensiones que han perdido su poder adquisitivo y su equivalencia en smlmv”.

Cordialmente.

Edgar Espíndola Niño,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General
(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 9 del mes de noviembre del año 2009 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 192, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Edgar Espíndola*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 9 de noviembre de 2009

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 192 de 2009 Senado**, por medio de la cual se ordena el reajuste de las pensiones que han perdido su poder adquisitivo y su equivalencia en *smlmv*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 9 de noviembre de 2009

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

**PROYECTO DE LEY NUMERO 194
DE 2009 SENADO**

por la cual se dictan disposiciones sobre el trabajo asociado cooperativo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Características de las Cooperativas de Trabajo Asociado*. Todas las Cooperativas de Trabajo Asociado deben reunir las siguientes características, sin las cuales no pueden entenderse como tales:

1. Que la finalidad de la cooperativa sea crear y mantener trabajo para sus asociados, utilizando las capacidades físicas y/o intelectuales de sus asociados para el desarrollo de su objeto social.

2. Que la adhesión de los asociados sea libre y voluntaria.

3. Que el trabajo esté a cargo de los asociados.

4. Que sean propietarias o poseedoras o tenedoras de los medios de producción y/o de labor a cualquier título.

Parágrafo. Cuando la cooperativa requiera de instalaciones, equipos, herramientas, tecnología y demás medios materiales de trabajo que posean los asociados, deberá convenir con estos su aporte en especie, la venta, el arrendamiento o el comodato y, en caso de ser remunerado el uso de los mismos, tal remuneración será independiente de lo que los asociados perciban por su trabajo

5. Que tengan plena autonomía administrativa, técnica y financiera para la organización y realización de las operaciones y actividades de la cooperativa y los asociados, asumiendo los riesgos en su realización y responsabilizándose por ellos frente a terceros.

6. Que garantice la autogestión de los asociados a través de su participación en la organización del trabajo en las instancias u órganos establecidos por la cooperativa.

7. Que con base en el trabajo se genere riqueza social con el propósito principal de establecer justas, equitativas y adecuadas compensaciones para el trabajador asociado y para formar reservas o fondos patrimoniales no distribuibles que permitan la permanencia y desarrollo del trabajo asociado o la generación de actividades productivas.

8. Que se garantice a los trabajadores asociados planes de capacitación y educación tendientes a mejorar su desempeño en el trabajo.

9. Que promueva planes de bienestar social a favor de los trabajadores asociados y su núcleo familiar.

Artículo 2º. *Prohibición para actuar como intermediario o empresa de servicios temporales*. Las Cooperativas de Trabajo Asociado no podrán disponer del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal a usuarios o a terceros beneficiarios, o remitirlos como trabajadores en misión con el fin de que estos atiendan labores o trabajos propios de un usuario o tercero beneficiario del servicio, o permitir que respecto de los asociados se generen relaciones de subordinación o dependencia con terceros contratantes.

En los eventos en que se configuren prácticas de intermediación laboral, o ejecución de actividades propias de las Empresas de Servicios Temporales, tanto la Cooperativa de Trabajo Asociado como sus directivos serán solidariamente responsables con el tercero contratante, de las obligaciones económicas que se causen a favor del trabajador asociado.

Artículo 3º. *Prohibición para personas naturales o jurídicas*. Ninguna persona natural o jurídica, miembro, socio, representante o empleado del contratante podrá participar o influir directa o indirectamente en la Cooperativa de Trabajo Asociado con la cual contrata.

Artículo 4º. *Desnaturalización del trabajo asociado*. El asociado que sea enviado por la Cooperativa de Trabajo Asociado a prestar servicios a una persona natural o jurídica, configurando la prohibición contenida en el artículo 2º

de la presente ley, se considerará trabajador dependiente de la persona natural o jurídica que se beneficie con su trabajo.

En todo caso, se entiende que hay contrato de trabajo cuando el cooperado no trabaja directamente para la cooperativa, sino para un tercero, respecto del cual recibe órdenes y cumple horarios y la relación con el tercero surge por mandato de la cooperativa.

Artículo 5°. *Atribuciones del Ministerio de la Protección Social.* El Ministerio de la Protección Social respecto de las actividades de trabajo asociado queda facultado para:

1. Exigir que al regular el trabajo asociado no se desconozcan normas constitucionales y legales relacionadas con la protección del trabajo del menor, la maternidad y la salud ocupacional.

2. Inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento de lo dispuesto en el Régimen de Trabajo y Compensaciones.

3. Verificar y controlar que las Cooperativas de Trabajo Asociado no desarrollen de forma directa o encubierta actividades propias de las Empresas de Servicios Temporales, agencias de colocación de empleo, representantes o intermediarios de los empleadores o cualquier otra forma de intermediación laboral.

4. Solicitar a la Superintendencia de la Economía Solidaria o a la que corresponda conforme a la actividad económica especializada que adelante la Cooperativa de Trabajo Asociado, la cancelación de la personería jurídica y el correspondiente registro ante la Cámara de Comercio cuando compruebe que aquella adelanta irregularmente las actividades a que se refiere el numeral anterior.

5. Realizar las acciones de prevención, inspección, vigilancia y control para evitar que los empleadores, personas naturales o jurídicas, utilicen las Cooperativas de Trabajo Asociado con el fin de evadir obligaciones laborales o hacer más precarias las condiciones laborales de los trabajadores asalariados.

6. Velar porque las Cooperativas de Trabajo Asociado cumplan con las disposiciones legales vigentes en materia de pensiones y riesgos profesionales.

7. Atender las reclamaciones que los trabajadores asociados presenten por el incumplimiento de las obligaciones generadas con ocasión de la relación del trabajo asociado.

8. Actuar como conciliador en las eventuales discrepancias entre las partes que demuestren interés jurídico.

Parágrafo. En desarrollo de las anteriores funciones, previa investigación, el Ministerio de la Protección Social podrá imponer multas de cien (100) hasta quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes a los terceros que contraten con la cooperativa, a las cooperativas y a su representante legal, al revisor fiscal y demás

miembros directivos vinculados a órganos de administración y vigilancia, por la infracción a lo dispuesto en esta ley, sin perjuicio de los traslados que por competencia deba hacer a otras autoridades.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley entrará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Piedad Córdoba Ruiz,
Senadora.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El cese de actividades llevado a cabo el año anterior por más de 18.000 corteros de caña de azúcar de los ingenios del Valle del Cauca puso en evidencia, una vez más, la situación de desprotección en que laboran miles de trabajadores asociados a cooperativas de trabajo que, bajo esta figura jurídica, simulan una actividad de intermediación laboral.

A partir del año 2000, cuando se presentó la explosión de cooperativas de trabajo asociado de que da cuenta la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop), el gremio que las agrupa, las protestas se han hecho sentir con mayor fuerza, sin que hasta el momento se hayan adoptado medidas efectivas para poner fin a la desviación del objetivo que debe guiar la actividad cooperativa, al actuar por fuera de los principios solidarios, a pesar de los llamados de atención que desde diversos sectores sociales y de entidades de control se han hecho al respecto para prevenir el desconocimiento de derechos y garantías laborales ciertos e indiscutibles.

Entre los años 2000 y 2007, según cifras de Confecoop, las cooperativas de trabajo asociado pasaron de 572 a 3.602 y el número de asociados se incrementó por 13,5 veces, llegando a 500.450. Sin embargo, estas cifras se refieren apenas a las que funcionan legalmente pues, según algunos cálculos, las cooperativas eran 12.059 en septiembre de 2007¹ (muchas de las cuales existían solo en el papel y no operaban en la práctica) y los asociados pasaban del millón de personas en esa misma fecha, lo que a su vez indica una ausencia de control gubernamental casi absoluta sobre estos organismos.

El auge de las cooperativas se ha extendido a casi todas las actividades laborales, con la misma precarización de las condiciones de trabajo de los supuestos asociados. Por ejemplo, en diciembre de 2002 no existía ninguna CTA que declarara como actividad económica principal la salud o la seguridad social obligatoria; en diciembre de 2006 ya existían 309 y en el 2007 se sumaron otras 31², fenómeno que despierta inquietudes acerca de la realidad que esconde ese auge.

¹ Farné Stefano. Cooperativas de Trabajo Asociado y Gobierno Nacional. Portafolio, 12 de marzo de 2008.

² Farné, Stefano. Idem.

Los llamados de atención para que las cooperativas de trabajo asociado no desvíen su objeto ni desnaturalicen los principios de la actividad solidaria han sido constantes, tanto internacionales como nacionales.

Entre los llamados de atención internacionales destaco:

a) La Declaración Mundial Sobre Cooperativismo de Trabajo Asociado, aprobada por la Asamblea general de la CICOPA en Oslo el 6 de septiembre de 2003, en la cual dijo: "...4. Las cooperativas de trabajo asociado tienen el compromiso de regirse por la Declaración sobre Identidad Cooperativa antes indicada. Además, se hace necesario definir a nivel mundial unos caracteres básicos y reglas de funcionamiento interno que resultan exclusivos y propios de este tipo de cooperativas, teniendo en cuenta que estas tienen fines y propósitos específicos que son diferentes de los de las cooperativas de otras categorías. Esta definición permitirá una coherencia e identidad universal del cooperativismo de trabajo asociado, estimulará su desarrollo y producirá un reconocimiento mundial de la función social y económica que realiza en la generación de trabajo digno y sustentable, evitando también que se presenten desviaciones o indebidas utilizaciones". (Estas y las siguientes subrayas son mías)

Agrega la Declaración Mundial que una de las Reglas de Funcionamiento Interno que deben tener en cuenta las cooperativas de trabajo asociado es la de "...8. Combatir el ser usados como instrumentos para flexibilizar o hacer más precarias las condiciones laborales de los trabajadores asalariados y no actuar como intermediarios convencionales para puestos de trabajo".

b) La Recomendación 193 sobre Promoción de las Cooperativas (2002), del Consejo de Administración de la OIT, dice que las políticas nacionales deberían "...b) velar por que no se puedan crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación del trabajo ni ello sirva para establecer relaciones de trabajo encubiertas, y luchar contra las pseudo-cooperativas, que violan los derechos de los trabajadores, velando por que la legislación del trabajo se aplique en todas las empresas...".

A nivel interno, destaco los siguientes documentos:

a) Circular número 0022 del 31 de mayo de 2005 del Procurador General de la Nación, dirigida a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y al Ministro de la Protección Social, en relación con la expedición de normas modificatorias del Sistema Cooperativo de Trabajo Asociado, en la cual afirma que:

"...En la práctica se han utilizado algunas cooperativas para realizar actos de intermediación laboral, simular como asociados cuando en la realidad se trata de una relación laboral y

desconocer por esa vía derechos de tipo laboral, prestacional, sindical y de seguridad social de quienes prestan servicio subordinado...".

Por tanto, el Procurador

"insta a los servidores públicos a abstenerse de celebrar o ejecutar contratos con Cooperativas de Trabajo Asociado que tengan por objeto desconocer una relación laboral y con ello realizar actos de intermediación laboral, vulnerando así, los derechos y garantías laborales, prestacionales, sindicales y de seguridad social, consagrados en nuestro ordenamiento jurídico en favor de los trabajadores...".

Finalmente, para proteger los derechos y garantías laborales de los trabajadores consagrados en los artículos 25, 38, 39, 48, 53 y el inciso último del artículo 336 de la Carta Política, y para evitar los efectos negativos producidos al financiamiento del sistema de seguridad social, el Procurador exhorta a los Presidentes de Senado y Cámara y al Ministro de la Protección Social

"a expedir normas que restrinjan al máximo la utilización de las Cooperativas de Trabajo Asociado que desnaturalice su fin, mediante simulaciones de actividades de intermediación laboral o propias de las autorizadas legalmente a las empresas de servicios temporales, determinando claramente su objeto, las prohibiciones, el régimen de compensaciones y de seguridad social integral, fijando sanciones ejemplarizantes como la pérdida de personería jurídica de las cooperativas y multas considerables..."

b) Circular conjunta de 26 de febrero de 2007 del Procurador General de la Nación y del Superintendente de la Economía Solidaria, dirigida a todos los Servidores Públicos, representantes legales, consejos y comités de administración, juntas y comités de vigilancia y revisores fiscales de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, acerca del Decreto 4588 de 2006 que reglamenta la organización y el funcionamiento de tales cooperativas.

En esta Circular el Procurador

"...insta a los servidores públicos a abstenerse de celebrar o ejecutar contratos con cooperativas y precooperativas de trabajo asociado que violen las prohibiciones contenidas en el Decreto 4588 de 2006; ya que de hacerse sin la anterior previsión, estarían reconociendo una relación laboral tipificada a través de actos de intermediación laboral, vulnerando así, los derechos y garantías laborales, prestaciones sociales y de seguridad social consagrados en nuestro ordenamiento jurídico a favor de los trabajadores".

Por su parte, el Superintendente de la Economía Solidaria

"...exhorta a los Representantes Legales, Organos de Administración y Control, y Revisores Fiscales de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado para que no incurran en las prohibiciones contenidas en el mencionado de-

creto; así como a cumplir con las demás disposiciones establecidas en el mismo, con el fin de que todas las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado preserven su naturaleza jurídica, desarrollen adecuadamente su objeto social, y garanticen los principios, valores y características que enmarcan estas organizaciones”.

A pesar de estas voces de alerta sobre su indebida utilización en el mercado de trabajo, lo cierto es que muchas cooperativas de trabajo asociado siguen actuando como intermediarias laborales, en detrimento de las garantías sociales de sus supuestos cooperados, quienes en realidad son trabajadores asalariados.

En varias ocasiones el gobierno nacional ha reconocido esa desviación de los objetivos legales:

a) En Circular Conjunta 0067 del 27 de agosto del 2004 el Ministro de la Protección Social, Diego Palacio Betancourt, y el Superintendente de la Economía Solidaria, Enrique Valderrama Jaramillo, afirman que “bajo la figura de Trabajo Asociado se vienen constituyendo una gran cantidad de cooperativas y precooperativas para desarrollar inapropiadamente su objeto social, ofreciendo actividades propias de las Empresas de Servicios Temporales o para operar como Agrupadoras en Salud, situación contraria a lo dispuesto en la Ley 79 de 1988 y Decreto 468 de 1990; Ley 50 de 1990, Decretos 024 de 1998, 503 de 1998, 1703 y 2400 de 2002. Y agregan que “... al utilizar las CTA para enviar trabajadores en misión que deben estar sujetos al régimen laboral, se desnaturaliza la forma jurídica tanto de las CTA como de las EST, lo cual además de distorsionar su objeto social, anarquiza el mercado del trabajo, y produce perjuicios para el trabajador, el Estado y la sociedad...””

b) El Ministro de la Protección Social, Diego Palacio Betancourt, dijo en la exposición de motivos del Proyecto de ley número 260 de 2005, “por la cual se regula el trabajo asociado cooperativo” (proyecto que no surtió siquiera su primer debate en el Congreso):

“...El modelo de estas cooperativas sería altamente eficiente en el logro de resultados sociales y económicos si no fuera por algunos problemas que en la práctica obstaculizan su desarrollo, inconvenientes que surgieron desde el momento mismo de su creación con la Ley 79 de 1988 y que se han ido consolidando e incrementando en las últimas décadas, hasta llegar a desvirtuar los principios de solidaridad, autonomía, autogestión, equidad y protección social que corresponden a la esencia de esta figura y que ahora es el momento de corregir para evitar que estas nuevas modalidades de trabajo se consoliden como instrumentos para desconocer la normatividad laboral o para instaurar prácticas de elusión y evasión de aportes a la seguridad social y, en general, menoscabar la calidad de vida de sus asociados.”

Estos propósitos de colmarán prohibiendo y sancionando conductas irregulares y fomentando acciones concretas para contrarrestar la problemática identificada y es por ello que se hace necesaria la aprobación del proyecto de ley que estamos sometiendo a consideración del Congreso de la República...Proyecto que pretende clarificar el régimen normativo y regulatorio de esta figura, específicamente en los siguientes ejes temáticos:

(...)

e) **Cerrar toda posibilidad de que utilizando las figuras de las CTA's se realicen encubiertamente actividades de intermediación laboral o prácticas exclusivamente autorizadas por la ley a las Empresas de Servicios Temporales:** En los últimos años se ha venido observando con preocupación que la gestión de algunas Cooperativas de Trabajo Asociado se ha orientado con un claro enfoque laboral, conformándolas para suplir las deficiencias del mercado y con propósitos de facilitar la contratación de mano de obra bajo otros esquemas, sin que el personal así contratado quede cubierto con los derechos derivados de la aplicación de derecho laboral ordinario, el cual ha sido percibido por ciertos sectores como inflexible, de baja competitividad, excesivamente costoso y poco productivo en términos de eficiencia del recurso humano...”. (Las negrillas son del texto original).

No sobra anotar que el Proyecto de ley número 260 de 2005, de autoría del actual Ministro de la Protección Social, doctor Diego Palacio Betancourt, recibió informe favorable para primer debate de un grupo de ponentes coordinado por el doctor Oscar Iván Zuluaga, Senador para esa época y actualmente Ministro de Hacienda.

El proyecto de ley que hoy presento al Congreso recoge las disposiciones esenciales de aquella propuesta específicamente dirigidas a contrarrestar la burla a los derechos de los trabajadores que son enviados a prestar servicios a un tercero por cuenta de la cooperativa, disfrazando de trabajo solidario una relación que reúne los requisitos esenciales del contrato de trabajo: prestación del servicio en forma personal, con subordinación y por una remuneración.

Esa suplantación del contrato de trabajo ha sido declarada por la Corte Constitucional en múltiples sentencias de tutela, en las cuales ha amparado los derechos de supuestos trabajadores asociados, quienes en realidad prestan sus servicios a un tercero por órdenes de la cooperativa en condiciones de subordinación.

Así, en la Sentencia T-504 de 2008, en la cual protegió los derechos laborales de un trabajador de la Cooperativa de Trabajo Asociado La Paz, que a través de ella prestó sus servicios como cortero de caña al Ingenio Mayagüez S. A., la Corte dijo:

“...es posible que la forma de ejecución del objeto cooperativo modifique la relación entre los cooperados o incorpore nuevas formas de

contratación³. En efecto, esta Corporación ha señalado que en los eventos en que el cooperado no trabaja directamente para la Cooperativa sino que lo hace para un tercero respecto del cual recibe órdenes y cumple horarios y la relación con este último surge por mandato de aquella⁴, puede predicarse la existencia de un vínculo subordinado que da lugar a la aplicación de la legislación laboral, como quiera que la relación del cooperado permite colegir la existencia de un contrato realidad por el encubrimiento de la vinculación a través de un contrato cooperativo, en el que se reúnen los elementos esenciales del contrato de trabajo⁵.

Esta Corporación ha establecido algunos elementos identificadores de la mutación de la relación horizontal entre trabajadores cooperados a un vínculo vertical, en los siguientes términos:

*“En relación con los elementos que pueden conducir a que la relación entre cooperado y cooperativa pase de ser una relación horizontal, ausente de subordinación, a una relación vertical en la cual una de la dos partes tenga mayor poder sobre la otra y por ende se configure un estado de subordinación, se pueden destacar diferentes elementos, como por ejemplo (i) el hecho de que para que se produzca el pago de las compensaciones a que tiene derecho el cooperado este haya cumplido con la labor en las condiciones indicadas por la cooperativa o el tercero a favor del cual la realizó; (ii) el poder disciplinario que la cooperativa ejerce sobre el cooperado, de acuerdo con las reglas previstas en el régimen cooperativo; (iii) la sujeción por parte del asociado a la designación [que] la Cooperativa [haga] del tercero a favor del cual se va a ejecutar la labor contratada y las condiciones en las cuales trabajará; entre otros”*⁶.

De esta forma, ante la presencia de cualquiera de estos elementos, o de otros que el juez de tutela valore como determinantes de una relación de trabajo subordinada, este podrá dar aplicación directa a la Constitución Política para amparar los derechos fundamentales del trabajador que resulten vulnerados en curso de la ejecución de un contrato que formalmente escapa del ámbito de aplicación de la legislación laboral, pero que materialmente describe una relación vertical de subordinación a la que deben aplicarse los principios del derecho del trabajo”.

Como ya anoté, esta decisión jurisprudencial recoge múltiples pronunciamientos previos de la misma Corporación en idéntico sentido, entre los

cuales cabe mencionar las Sentencias T-531 de 2007, T-445 de 2006, T-063 de 2006, T-291 de 2005, T-917 de 2004, T-900 de 2004, T-550 de 2004, T-1177 de 2003, T-286 de 2003.

En palabras de la Corte, la relación laboral surge “cuando el cooperado no trabaja directamente para la cooperativa, sino para un tercero, respecto del cual recibe órdenes y cumple horarios y la relación con el tercero surge por mandato de la Cooperativa”. Así lo dijo en las Sentencias T-531 de 2007, T-1177 de 2003, T-550 de 2004 y T-063 de 2006.

En consecuencia, para conjurar la desnaturalización del acuerdo cooperativo, el proyecto regula los siguientes aspectos:

a) Características de las cooperativas de trabajo asociado (artículo 1°), dentro de las cuales es importante mencionar: la cooperativa debe ser propietaria, poseedora o tenedora de los medios de producción y/o de labor a cualquier título (numeral 4) y debe tener plena autonomía administrativa, técnica y financiera para la organización y realización de sus operaciones (numeral 5).

b) Se prohíbe expresamente a las cooperativas de trabajo asociado actuar como intermediaria o empresa de servicios temporales (artículo 2°);

c) Se prohíbe al tercero que contrata con la cooperativa cualquier clase de ingerencia directa o indirecta en la cooperativa (artículo 3°);

d) Se establece expresamente que cuando se realizan actos de intermediación laboral se configura una relación de trabajo regida por el Código Sustantivo del Trabajo (artículo 4°); y

e) Se le confieren atribuciones especiales al Ministerio de la Protección Social para vigilar, controlar y sancionar las actividades de las cooperativas y de los terceros que desvirtúen el acuerdo cooperativo (artículo 5°).

Por todo lo anterior, es imperativo para el Congreso disponer por vía general, es decir, con efecto *erga omnes*, lo que tanto el Gobierno como la jurisdicción constitucional vienen afirmando desde hace varios años: en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales (artículo 53 CP), existe contrato de trabajo en todos los casos en que una cooperativa de trabajo asociado envía al trabajador-asociado a prestar sus servicios a un tercero, respecto del cual hay subordinación.

Este reconocimiento legislativo hará justicia a miles de trabajadores que hoy ven burlados sus derechos laborales bajo la simulación de relaciones de cooperación solidaria que no existen en la práctica, por lo cual deben acudir a la justicia en cada caso, dados los limitados efectos *inter partes* de las decisiones judiciales.

De los honorables Senadores,

Piedad Córdoba Ruiz
Senadora.

³ De acuerdo con el artículo 59 de la Ley 79 de 1988 la Cooperativa puede, de forma excepcional y debidamente justificada, vincular trabajadores ocasionales o permanentes no asociados, casos que se rigen por las normas de la legislación laboral.

⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-445 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-063 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-445 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

SENADO DE LA REPUBLICA
 Secretaría General
 (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 11 del mes de noviembre del año 2009 se radicó en la plenaria del Senado el Proyecto de ley número 194, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Piedad Cordoba*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud

SENADO DE LA REPUBLICA
 SECRETARIA GENERAL
 Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 11 de noviembre de 2009

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 194 de 2009 Senado**, por la cual se dictan disposiciones sobre el trabajo Asociado Cooperativo, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
 DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 11 de noviembre de 2009

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

CONTENIDO

Gaceta número 1.160 - Viernes 13 de noviembre de 2009
 SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 192 de 2009 Senado, por medio de la cual se ordena el reajuste de las pensiones que han perdido su poder adquisitivo y su equivalencia en smlmv	1
Proyecto de ley número 194 de 2009 Senado, por la cual se dictan disposiciones sobre el trabajo asociado cooperativo.....	3