



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - Nº 70

Bogotá, D. C., lunes, 17 de febrero de 2020

EDICIÓN DE 45 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo, con el fin de armonizar el derecho a la huelga con los convenios sobre libertad sindical de la Organización Internacional del Trabajo.*

#### I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

##### 1.1. Antecedente trámite legislativo:

Este proyecto de ley es de iniciativa legislativa y construido en el año 2018 por la Plataforma Agenda Laboral para la Paz, conformada por la Escuela Nacional Sindical, FESCOL, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Centro de Solidaridad de la AFL-CIO, la Corporación para el Desarrollo de la Educación y la Investigación Social “Corpeis”, Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, Cedetrabajo, Asolaborales, CUT, CTC y Viva la Ciudadanía.

Esta iniciativa tuvo un primer paso por el Congreso de la República luego que fuera radicado bajo el número 010 de 2018 Cámara, por los honorables Representantes Ángela María Robledo, David Racero, León Fredy Muñoz, Ómar de Jesús Restrepo Correa, Fabián Díaz Plata, Jairo Reinaldo Cala y los honorables Senadores Alexander López, Gustavo Bolívar, Gustavo Petro, Iván Cepeda Castro y Antonio Sanguino. En esa ocasión fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 560 de 2018. Fue asignado como ponente para primer debate el honorable Representante Fabián Díaz Plata y se publicó ponencia en *Gaceta del Congreso* número 1053 de 2018. A pesar de ello no fue discutido en primer debate y en lugar de ello, el 20 de noviembre de 2018 se realizó una Audiencia pública en la cual se escucharon los diversos actores vinculados a este proyecto. Toda vez que no tuvo más discusión el

proyecto fue archivado conforme a lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

##### 1.2. Antecedentes legales:

Lo primero que es necesario advertir sobre la regulación de la huelga en Colombia, es que antes de la Constitución Política de 1991 era considerado un derecho el cual había que regular con carácter restrictivo. De igual manera, los Decretos 2663 y 3743 de 1950 y 905 de 1951 fueron expedidos bajo estados de excepción, es decir, sin el lleno de los procedimientos democráticos para la expedición de una norma y en el contexto de dictaduras en toda Latinoamérica. La expedición de los decretos que hoy regulan el derecho a la huelga en Colombia se hace bajo una perspectiva preconstitucional, es decir, en el contexto de la Constitución de 1886, donde no se preveía un Estado con supremacía constitucional. (CAICEDO PÉREZ, 2015)<sup>1</sup>.

La primera regulación de la huelga en Colombia se da hacia finales del año 1919 con la expedición de la Ley 78<sup>2</sup> de ese año, en ella se reglamentó por primera vez el derecho a la negociación colectiva y la conformación tribunales de arbitramento así como el derecho a la huelga. Luego en la presidencia de Marco Fidel Suárez, fue expedida por el Congreso de la República la Ley 21 de 1920<sup>3</sup>, por medio de la cual se estableció el procedimiento de conciliación y arreglo directo y se prohibió la huelga

<sup>1</sup> CAICEDO PÉREZ, R. (2015). EL DERECHO DE HUELGA EN COLOMBIA: UN SOFISMA. Legem, 2(2), 87-100.

<sup>2</sup> Ley 78 de 1919 “Huelga”. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1624268>

<sup>3</sup> Ley 21 de 1920 “Sobre conciliación y arbitraje en los conflictos colectivos del trabajo, que adiciona la Ley 78 de 1919, sobre huelgas”. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1576657>

en las organizaciones (...) *ligadas la seguridad, la salubridad y la vida económica y social de los ciudadanos* (...) dejándose, de esta manera, el precedente para la prohibición de la huelga en los servicios públicos esenciales sin que estos fueran definidos. Consecutivamente, la reforma constitucional de 1936, en el artículo 18, estableció el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos.

Más tarde, el Decreto 1778 de 1944 prohibió la huelga debido a la crisis política que vivía en el segundo gobierno de Alfonso López Pumarejo, ante los escándalos de los hijos del presidente, derecho que vino a restablecerse bajo la presidencia de Alberto Lleras Camargo por la renuncia del primero, mediante el Decreto 2350 de 1944. La Ley 6ª de 1945 nuevamente reguló la huelga, cuya normatividad es copiada del Decreto 2350/44. Después, en 1950 se expidió el CST, el cual transcribe la ley de 1945, sobre el derecho de la huelga. En 1956 se promulgó el Decreto 753, mediante el cual definió la noción de servicio público, tomado de la legislación francesa, en que todo servicio que satisfaga necesidades de la comunidad es un servicio público, y, además, la comentada normatividad facultó al Presidente de la República para determinar qué actividades constituirían servicios públicos (artículo 1º). Seguidamente, el Decreto-ley 2351 de 1965 facultó a la Policía Nacional para intervenir en la huelga, para que se desarrollara pacíficamente (artículo 33); asimismo, dispuso que si la huelga dura más de diez (10) días el Ministerio del Trabajo convocaría a un tribunal de arbitramento.

Por último, la Ley 47 de 1968 derogó el artículo 1º del Decreto 753/56, le quitó dicha facultad al ejecutivo y se la confirió al órgano legislativo. Más tarde, la Constitución de 1991, en su artículo 56, dispuso que se garantiza el derecho a la huelga, salvo en los servicios públicos esenciales, es decir, retomó lo dispuesto en el artículo 18 de la anterior Constitución. (CAICEDO PÉREZ, 2015).

### 1.3. Antecedente internacional

El derecho a la huelga ejercido por los trabajadores ha sido recogido en varias normas de carácter internacional, algunas de ellas vinculantes para Colombia, otras de carácter referencial, que permiten afirmar a esta como un derecho de aceptación y regulación internacional. Aquí algunas referencias importantes de la regulación internacional:

La Carta Social Europea, expedida en 1961, por lo que se conoció como el Consejo de Europa, estableció en su artículo 6º:

**Artículo 6º. Derecho de negociación colectiva.** *Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de negociación colectiva, las partes contratantes se comprometen:*

(...)

4. *El derecho de los trabajadores y empleadores, en caso de conflicto de intereses, a emprender acciones colectivas, incluido el derecho de huelga, sin perjuicio de las obligaciones que puedan dimanar de los convenios colectivos en vigor. 899.999-0*

De igual forma, los Convenios Internacionales 87 y 98 de la OIT, ratificados por Colombia mediante las Leyes 26 y 27 de 1976, se refieren a la huelga en forma tangencial, cuando expresan que se debe fomentar la negociación colectiva entre empleador y trabajadores y en caso de no llegar a un acuerdo total o parcial surgen otras formas de lucha para resolver el conflicto colectivo y lograr presionar al empleador para que acceda al petitorio contenido en el pliego.

Sin embargo, con relación a los Convenios Internacionales 151 y 154 de la OIT, ratificados por nuestra legislación, que regula los derechos de asociación, libertad de asociación y de negociación colectiva de los empleados públicos, el derecho a la huelga se encuentra limitado en nuestra legislación nacional, ya que no pueden presentar pliego de peticiones, ni celebrar convenciones colectivas, ni decretar la huelga en los servicios públicos.

## II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

2.1. El presente proyecto de ley tiene por objeto regular y redefinir el derecho a la huelga en Colombia actualizando su contenido al tenor de la Constitución Política de Colombia y los términos de los Convenios Fundamentales y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); así mismo, tiene como propósito definir los servicios públicos esenciales y el servicio mínimo como límite del derecho a la huelga.

### 2.2. Contenido del proyecto de ley:

En el artículo 1º del proyecto de ley, se introduce una definición de huelga, acorde con los principios consagrados en los convenios que Colombia suscribió con la Organización Internacional del Trabajo. Se establece que la huelga debe ser definida democráticamente y debe desarrollarse pacíficamente. Se hace la salvedad de que la huelga no será admitida en servicios públicos esenciales llamando la atención sobre la necesidad de ceñirse estrictamente al término “servicios públicos esenciales” y abriendo la posibilidad de desarrollar, en esos servicios, “huelgas parciales” que garanticen la prestación de “servicios mínimos” urgentes e imprescindibles, como el servicio de urgencias en el caso de un hospital en huelga parcial. En el artículo 2º se afianza más la idea de que los servicios públicos esenciales solamente son aquellos “cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas”. En el artículo 3º se define el término “servicio mínimo” para aclarar cuáles son esos servicios que deben prestarse necesariamente para validar la modalidad de “huelga parcial” por ejemplo en hospitales y centros de servicios de salud.

El artículo 4º establece las únicas restricciones posibles al derecho a la huelga: (i) Cuando se trate de un servicio público esencial en sentido estricto; (ii) Cuando no se defina democráticamente; (iii) Cuando deje de ser pacífica; (iv) Cuando se incumpla

la prestación de “servicio mínimo”. El artículo 5° define el mecanismo democrático de decisión de huelga, mejorando las oportunidades de los trabajadores, en comparación con la norma vigente. El artículo 6° determina el procedimiento para el desarrollo de la huelga; el artículo 7° determina las funciones de las autoridades en el caso de la huelga. Finalmente, el artículo 8° contiene las vigencias y derogatorias.

### III. JUSTIFICACIÓN

A continuación se presenta una disquisición detallada de cada uno de los artículos que contiene el Proyecto de ley 071 de 2019. En ella se busca dar explicación de la necesidad de los cambios normativos que incluye el proyecto, su pertinencia y relevancia. De esta manera, se busca abordar de manera holística el contenido sustancial de esta norma, así como allanar el camino hacia su hermenéutica.

#### ARTÍCULO 1° DEL PROYECTO DE LEY MODIFICATORIO DEL ARTÍCULO 429 DEL CST:

La definición y reglamentación de la huelga en el artículo 429 Código Sustantivo del Trabajo CST proviene de una legislación dictada en el marco del Estado de sitio en 1949 a través del Decreto 3518 de 1949. En consecuencia, la primera necesidad de reformar y redefinir la huelga es superar el concepto restrictivo que el ordenamiento jurídico colombiano le ha imprimido a este mecanismo de negociación y defensa de intereses laborales y sociales.

El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha expresado al Gobierno colombiano la preocupación por las prohibiciones que el ordenamiento jurídico tiene respecto a la huelga. Esas limitaciones son:

- Se prohíbe la huelga a federaciones y confederaciones.
- Se prohíbe en empresas o servicios públicos que no son esenciales atendiendo al criterio material.
- No existe servicio mínimo para garantizar la huelga en servicios públicos esenciales de acuerdo con la doctrina de la OIT.
- La huelga solo se permite con el cierre total de la empresa, impidiendo otras formas de reivindicación y protesta laboral.
- Se permite el despido por parte de los empleadores de los trabajadores que participaron en una huelga que fue declarada ilegal.

El nuevo artículo 429 que propone el proyecto, supera la idea de que los trabajadores solo pueden realizar la suspensión de sus labores con fines económicos y profesionales propuestos a los empleadores, es decir, únicamente para la definición de las condiciones laborales, tal y como está consagrado en la legislación vigente.

El artículo 429 del CST, fue declarado condicionalmente exequible mediante la Sentencia

C-858 de 2008, dado que su interpretación literal restringía la posibilidad de realizar huelgas con finalidades sociales y políticas, que en todo caso estuviesen relacionadas con la correspondiente actividad u oficio; la Corte Constitucional manifestó que “...en el entendido de que tales fines no excluyan la huelga atinente a la expresión de posiciones sobre políticas sociales, económicas o sectoriales que incidan directamente en el ejercicio de la correspondiente actividad, ocupación, oficio o profesión”.

Dentro de la sentencia en cita, la Corte es cuidadosa en analizar e identificar las diferencias entre una huelga política y una huelga con la finalidad de obtener políticas sociales, económicas y sectoriales que incidan en la actividad. Para el caso de la huelga política, según la Corte, no existe respaldo constitucional, dado que se dirige a demandar políticas y ejercer presión frente a órganos y autoridades del Estado y no propiamente frente a los empleadores.

En torno a la huelga para obtener fines de política social y económica relacionadas con la actividad o el oficio de los trabajadores la Corte Constitucional argumentó que:

*Una interpretación estricta de las expresiones demandadas de los artículos 429 y 450 del Código Sustantivo del Trabajo no se aviene a la amplitud de esa garantía, pues si bien resulta válido que el legislador establezca las finalidades económicas y profesionales de la huelga, también es cierto que no se puede excluir la expresión legítima de las organizaciones sindicales en relación con políticas sociales, económicas y sectoriales que incidan de manera directa y próxima en el ejercicio de la actividad, ocupación, oficio o profesión (Sentencia C-858 de 2008).*

Por lo tanto, la propuesta legislativa en torno a permitir realizar la huelga para los intereses sociales, económicos y políticos de los trabajadores está en plena armonía con la Constitución Política y con lo que la jurisprudencia constantemente ha decantado al respecto.

De otro lado, el proyecto de ley trae consigo la posibilidad de ampliar las diferentes modalidades en el ejercicio de huelga, las cuales cuentan con respaldo y protección normativa en otros países, así como en el seno de la OIT. El trabajo a reglamento, también denominada como *huelga de celo o a reglamento* hace referencia a “...un minucioso cumplimiento de la actividad, mostrando una extraordinaria atención por los detalles; así, una huelga de este tipo supone que los profesores tarden meses en calificar exámenes, que los vendedores se vuelquen en atenciones con cada cliente (...) La huelga a reglamento concreta el celo en la aplicación de la normativa existente al propio trabajo...”<sup>4</sup>. Esta modalidad de huelga se caracteriza por la realización de tareas o funciones estrictamente asignadas en los contratos laborales y con la observancia estricta de

<sup>4</sup> Ojeda Avilés, Derecho Sindical, p. 490.

su reglamentación, impidiéndose la realización de trabajos que no están expresamente señalados en las funciones de los trabajadores, de suerte que este tipo de huelga no entraña la cesación de labores.

La huelga denominada como *brazos caídos* es aquella en la cual cesa la actividad laboral, pero manteniéndose los trabajadores en sus puestos de trabajo durante la jornada laboral.

La *huelga con ocupación del lugar de trabajo* se diferencia de la de *brazos caídos* en la medida en que existe una ocupación del establecimiento o empresa. Este tipo de huelga se encuentra reglada y aceptada en la República de Uruguay mediante el Decreto 165 de 2006 artículo 4° y allí se regulan de forma detallada los procedimientos que deben realizar las autoridades y la organización de trabajadores, siempre que su desarrollo sea pacífico.

Por último, el parágrafo 2° establece que las finalidades de la huelga la cuales pueden ser: i) contractual; ii) de solidaridad; iii) política y iv) imputable al empleador.

En Colombia, estas finalidades para la huelga no presentan ninguna innovación dado que están permitidas dentro del ordenamiento jurídico, no reviste mayor complejidad y en ausencia de normas reguladoras, la jurisprudencia constitucional y de la sala laboral han reglamentado o definido el alcance del derecho, vía interpretación, el ejercicio de estas huelgas, especialmente la que atañe a los incumplimientos del empleador, la huelga por solidaridad y de tipo política.

Sin embargo, a pesar de que se ha mencionado que la jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha reglamentado el ejercicio de la huelga, especialmente la imputable al empleador, la ausencia de normas generó en incertidumbre para los trabajadores y los empleadores, pues en Sentencia SL58697 de 2012 se explicó que si bien el cese de actividades imputable al empleador no amerita la elaboración de un pliego de peticiones, sí requieren los procedimientos que establece el artículo 444 del CST, es decir, garantizando el debido proceso.

En torno a la huelga por solidaridad, esta encuentra pleno respaldo en la Constitución Política, dado que el artículo 56 solo proscribía la huelga en aquellos eventos en que se presten servicios públicos esenciales—previamente definidos por el legislador—. Sobre esta modalidad, la Corte en Sentencia C-201 de 2002 advirtió:

*La huelga por solidaridad consiste en la facultad que tienen los empleados sindicalizados o no sindicalizados, de participar en la huelga promovida por trabajadores de otra empresa o establecimiento que están inmersos en un conflicto laboral con su empleador. Es, pues, subsidiaria a la huelga principal que promueven los trabajadores directamente afectados.*

*El tratadista Mario de la Cueva define esta figura como “la suspensión de labores realizada por los trabajadores de una empresa, quienes sin tener conflicto alguno con su patrono, desean testimoniar*

*su simpatía y solidaridad con los trabajadores de otra empresa, los cuales sí están en conflicto con su patrono.”[21] La finalidad de este tipo de huelga, de acuerdo con la doctrina, reposa en el supuesto de que, “al generalizarse una suspensión de labores, los patronos afectados buscarán la forma de evitar que se extienda a ellos y presionarán para que el responsable acceda a las demandas de sus trabajadores.”[22] Aunque también puede suceder lo contrario, esto es, que se adopten mayores formas de represión contra los empleados en huelga.*

*Ahora bien, la Corte debe decidir si la huelga por solidaridad tiene arraigo constitucional, o si, por el contrario, está prohibida por el artículo 56 de la Constitución Política.*

*El sentido y alcance del derecho de huelga alcanzó una nueva dimensión a instancias del Constituyente de 1991 dado que, mientras en la Constitución de 1886 el derecho de huelga estaba proscrito para cualquier servicio público, en la actual Carta solo se excluye de su disfrute a los trabajadores de la esfera de los servicios públicos esenciales que determine la ley. Claro es entonces que hoy, por regla general, el derecho de huelga se predica de los trabajadores vinculados a los servicios públicos, a menos que tales servicios correspondan al catálogo de los esenciales por disposición legal, caso en el cual, a pesar de que los respectivos trabajadores se encuentren sindicalizados, el derecho de huelga se halla al margen de su patrimonio jurídico laboral.*

*Por ello mismo, si el Constituyente consagró la garantía para ejercer el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales—con lo cual se busca garantizar la continuidad de su prestación en atención al interés general que se vería conculcado—, es de entender que también prohijó el ejercicio de sus distintas modalidades o manifestaciones, entre las cuales milita la denominada huelga por solidaridad. Entonces, si este derecho tiene un alcance amplio que en modo alguno sugiere la exclusión de la modalidad en comento, no cabe duda de que tal ejercicio solidario goza de pleno y legítimo sustento constitucional.*

**ARTÍCULO 2° DEL PROYECTO DE LEY MODIFICATORIO DEL ARTÍCULO 430 DEL CST Y ARTÍCULO 3° DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA EL ARTÍCULO 430 A DEL CST.**

Uno de los aspectos novedosos de este proyecto de ley tiene que ver con que realiza una modificación al artículo 430 del CST eliminando el listado que traía la norma y haciendo alusión en que se permite la huelga en “*todos los servicios públicos esenciales en sentido estricto del término*”. Obsérvese que el actual CST tiene un enfoque restrictivo y prohibicionista, *contrario sensu*, el proyecto de ley parte del vocablo *permitir* estableciendo las limitaciones.

El actual artículo 430 del CST trae un listado de actividades en las cuales se prohíbe la huelga. Algunas de las actividades allí descritas han sido declaradas inexecutable o su exequibilidad ha sido

condicionada. Es más, en torno al literal h) que establece la prohibición de cesar actividades en la industria de explotación, refinación, transporte y distribución del petróleo y sus derivados, la Corte Constitucional en Sentencia C-796 de 2014 exhortó al Congreso de la República en un término de dos (2) años para delimitar en qué ámbitos no sería posible ejercer la huelga en el sector de hidrocarburos. El sentir de la Corte Constitucional es que no puede proscribirse de forma definitiva la huelga, sino que en caso de que esta se ejerza, se garanticen o acuerden unos mínimos de prestación del servicio para no afectar de forma desproporcionada a los usuarios.

Ahora bien, los artículos 430 y 430 A del proyecto de ley, definen en primera medida que debe ser entendido por un servicio público esencial. Para ello, se indica:

*...se entiende servicio público esencial los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona, en toda o en parte de la población.*

Este criterio o definición de servicio público esencial proviene de las interpretaciones que han realizado dos órganos de control de la OIT –Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)– en la cual definen los servicios públicos esenciales como aquellos “cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda parte de la población”. Esta conceptualización es acogida por el proyecto de ley, y lo más importante, es que las altas cortes del país, como la Corte Suprema de Justicia en su Sala Laboral o la Corte Constitucional han recurrido a la interpretación de la OIT para la definición o calificación de huelgas o la exequibilidad o inexecuibilidad de las normas que han sido demandadas.

En la Sentencia SL20094 de 2017, la Sala Laboral de la Corte Suprema expuso que el avance que ha tenido la jurisprudencia en definir la esencialidad de una actividad laboral o servicio público no se circunscribe a que el servicio contribuya de modo directo a la protección de bienes o satisfacción de necesidades, sino que el criterio para determinar si un servicio público es esencial, son aquellos cuya interrupción pone en peligro la vida, la salud o la seguridad de toda o parte de la población; al respecto indicó:

*Igualmente, la jurisprudencia ha evolucionado para descartar que esa esencialidad esté dada en el hecho de que las actividades que conforman el servicio contribuyan de modo directo y concreto a la protección de bienes o satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales, y ha acogido un criterio en virtud del cual, en atención a la doctrina autorizada del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, los servicios públicos*

*esenciales son aquellos “...cuya interrupción pone en peligro la vida, la salud o la seguridad de toda o parte de la población”.*

*(...) la definición de la esencialidad de un servicio pasa por la verificación de que el legislador así lo haya dispuesto, de manera expresa, y que, en realidad, en el escenario social concreto, su interrupción ponga en peligro la vida, la salud o la seguridad de las personas.*

Es decir, no basta con que el legislador defina si determinado servicio es esencial (aspecto formal), sino que se debe verificar si la interrupción de ese servicio pone en riesgo la vida, la salud o la seguridad de la población.

Hay que partir del supuesto de que el actual artículo 430 del CST tiene un enfoque netamente prohibicionista y los servicios o sectores productivos que enlista no necesariamente son servicios públicos esenciales según el criterio material ya expresado. Es más, la Corte Suprema de Justicia ha expresado la inconveniencia que puede tener enlistar un grupo de actividades de la manera en que actualmente está; dice la Corte:

*Ahora bien, la cesación colectiva del trabajo en actividades que involucren la prestación de servicios públicos esenciales está prohibida, en términos generales, en el artículo 56 constitucional, y específica y expresamente, por el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, por ser apenas elemental que en un Estado Social de Derecho los intereses individuales o particulares, como también los colectivos o de grupo, ceden ante el interés general que sin discusión alguna orienta la prestación de esta clase de servicios. Su dimensión es sabido se aprecia desde una óptica doble: de un lado, desde su aspecto formal, en el entendido de que debe aparecer expresamente previsto el mentado servicio público esencial en el orden jurídico interno en la ley (artículo 56 constitucional), como cuando los refiere el artículo 4° de la Ley 142 de 1994 al consignar que “(...), todos los servicios públicos, de que trata la presente ley, se considerarán servicios públicos esenciales”; y, de otro, desde su realidad, esto es, desde su materialidad, en el sentido de ser para ese momento histórico y en esa actividad específica un servicio público esencial, es decir, indispensable e irremplazable, de tal manera que su omisión, afectación o simple disminución pone en peligro a la comunidad que de él se beneficia, pues, en la lógica del derecho, no necesariamente lo que es hoy ayer también lo fue y mañana lo será, baste para explicar ello citar apenas el ejemplo de la explotación, elaboración y distribución de sal, elemento mineral indispensable para la salud humana que durante milenios ha forjado múltiples hitos históricos de variado tipo, al punto que se le relaciona incluso con la concepción de la remuneración de quien es hoy en día considerado como ‘trabajador’, pero que gracias a los avances de la ciencia, el comercio, la industria y el mismo derecho, en nuestro medio, y hasta no hace muy poco, dejó de tenerse en esas actividades de explotación,*

*elaboración y distribución como un servicio público ‘esencial’, por ser cierto que una interrupción temporal de esos servicios se puede paliar con la intervención de otros agentes económicos o hasta reemplazar –también temporalmente se deja claro– por otros elementos.*

*Tal situación no ha sido desconocida por la jurisprudencia, pues fue claramente atendida en Sentencia C-691 de 9 de julio de 2008 por la Corte Constitucional al hacer control constitucional al literal g) del mentado artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo y concluir que no era del caso mantener, para esta época, dentro del concepto de ‘esencialidad’ los indicados servicios de explotación, elaboración y distribución de sal, por lo que sustrajo del ordenamiento jurídico esa calificación que prohibía en su desarrollo la cesación colectiva del trabajo al declarar inexecutable la destacada preceptiva (Negrilla y subrayado intencional).*

Por lo tanto, este Congreso tiene la responsabilidad de actualizar la normatividad atendiendo las recomendaciones internacionales y lo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia han decantado en torno a la definición de servicios esenciales en un estricto sentido del término (criterio material) así como la garantía de prestar unos servicios mínimos sin necesidad de proscribir absolutamente el ejercicio de la huelga (Sentencia C-796 de 2014).

Es necesario presentar una modificación al artículo 3° del proyecto de ley que define el servicio mínimo que debe ser prestado en el desarrollo de la huelga tratándose de servicios públicos esenciales. Para esto, hay que acudir a los lineamientos que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha decantado en la *Guía sobre la legislación del trabajo* de la siguiente manera:

*Los órganos de control de OIT han considerado que la disposición sobre un servicio mínimo en dichas actividades podría ser una alternativa apropiada, en la medida en que no cuestione el derecho de huelga de la gran mayoría de los trabajadores. Además han considerado que dicho servicio debería satisfacer por lo menos las siguientes condiciones:*

- *que debe tratarse de real y exclusivamente de un servicio mínimo, es decir un servicio limitado a las operaciones estrictamente necesarias para cubrir las necesidades básicas de la población, o satisfacer las exigencias mínimas del servicio, sin menoscabar la eficacia de los medios de presión;*
- *que las organizaciones de trabajadores involucradas tengan la posibilidad de participar en la definición de dichos servicios, junto con los empleadores y las autoridades públicas.*

*Es altamente deseable*

- *que las negociaciones sobre la definición y organización del servicio mínimo no se realicen durante un conflicto laboral, para*

*que las partes puedan examinar el asunto con objetividad y serenidad;*

- *que las partes prevean la creación de un organismo paritario o independiente, responsable de examinar rápidamente las dificultades planteadas por la definición y aplicación de dicho servicio mínimo, y que estuviera facultado para emitir decisiones aplicables (...)<sup>5</sup>.*

En consecuencia, debe reglamentarse el procedimiento para la definición del servicio mínimo previo al inicio del conflicto colectivo laboral, en la cual tengan participación los trabajadores y los empleadores. Esta necesidad fue manifestada en la audiencia pública que se realizó el 20 de noviembre de 2018 y es necesario entonces acoger los cuestionamientos realizados al proyecto que en la legislatura pasada se identificaba como 010 de 2018 teniendo de presente lo aconsejado por la OIT.

Por último, se establece la competencia para que los Tribunales de Distrito Judicial califiquen el incumplimiento en la prestación de servicios mínimos durante la huelga bajo el procedimiento de la Ley 1210 de 2008, la cual tiene por objeto la calificación de ilegalidad de la huelga bajo unos términos sumamente sumarios lo cual permite el control judicial a la decisión de la organización sindical.

**ARTÍCULO 4° DEL PROYECTO DE LEY QUE PRETENDE CREAR EL ARTÍCULO 430 B DEL CST:**

Este artículo establece las causales por medio de las cuales la huelga deberá ser restringida total o parcial, o su declaratoria de ilegalidad procede según las causales allí descritas. Sin embargo, considero que no hay la suficiente técnica legislativa, dado que este artículo propuesto pretende crear un artículo numerado 430 B sin que se tuviese en cuenta que el capítulo V del Código Sustantivo del Trabajo trae los casos en los cuales la huelga puede ser calificada como ilegal. En consecuencia, en el respectivo acápite de modificaciones al texto original se hará la debida corrección en el sentido en que no se debe crear un nuevo artículo, sino modificar el 450 del CST.

**ARTÍCULO 5° DEL PROYECTO DE LEY QUE PRETENDE MODIFICAR EL ARTÍCULO 444 DEL CST**

Este artículo tiene como finalidad modificar el número de trabajadores que se necesitan para aprobar la huelga. Actualmente el artículo 444 del CST establece que para que pueda ser decretada la huelga, esa decisión debe ser tomada en los siguientes eventos:

1. Sindicatos minoritarios: Cuando el sindicato es minoritario, la decisión debe tomarse por la mayoría absoluta de los trabajadores

<sup>5</sup> Guía sobre legislación laboral, OIT. Disponible en <https://www.ilo.org/legacy/spanish/dialogue/ifpdial/llg/index.htm>

de la empresa independiente de si son sindicalizados o no.

2. Sindicatos mayoritarios: Cuando el sindicato es mayoritario, es decir, aquel cuyos afiliados excedan de la tercera parte del total de los trabajadores de la empresa solo basta la decisión de la mayoría absoluta de la asamblea general de los afiliados al sindicato.

Con el artículo 5° del proyecto de ley se pretende que declare la huelga cuando sea decidida en los siguientes eventos:

1. Por la mayoría de afiliados cuando el sindicato afilie a la tercera parte del total de los trabajadores de la empresa o lugar de trabajo.
2. Por la tercera parte de los trabajadores totales de la empresa cuando el sindicato sea minoritario.

Es necesario indicar que la legislación actual es extrañamente contradictoria, toda vez que al definir si un sindicato es mayoritario o no, el artículo 471 del CST establece que la Convención Colectiva de Trabajo se puede extender a terceros cuando los afiliados al sindicato excedan de la tercera parte del total de los trabajadores de la empresa; por el contrario, se establece un sistema de mayorías para votar la huelga que no tiene justificación alguna y por el contrario es abiertamente un requisito restrictivo para la declaratoria de la huelga. Según el concepto N° 08SE2018120300000032507 del Ministerio del Trabajo “...la legislación entiende (...) por sindicato mayoritario aquel cuyos afiliados excedan de la tercera parte del total de los trabajadores de la empresa, cuando la convención colectiva ha sido suscrita con una organización sindical que cuenta con dicho número de afiliados, el artículo 471 *ibídem*, subrogado por el artículo 38 del Decreto 2351 de 1965, advierte que en estos eventos se debe aplicar la convención colectiva a todos los trabajadores de la empresa...”.

Por lo tanto, el artículo del proyecto de ley está encaminado para la protección del derecho a la huelga y como se argumentaba en los anteriores artículos fija las reglas para la huelga imputable al empleador acogiendo los parámetros jurisprudenciales.

**ARTÍCULO 6° DEL PROYECTO DE LEY QUE PRETENDE MODIFICAR EL ARTÍCULO 445 DEL CST:**

En torno al artículo 6° del proyecto de ley, este no modifica en su esencialidad los términos procesales en los cuales se debe declarar la huelga y así mismo conserva la facultad que tienen los trabajadores de someter el conflicto colectivo de trabajo a la decisión de un tribunal de arbitramento en el ejercicio de la huelga y la posibilidad de que el Ministerio de Trabajo intervenga en la negociación de manera concertada entre las partes.

**ARTÍCULO 7° DEL PROYECTO DE LEY QUE PRETENDE MODIFICAR EL ARTÍCULO 448 DEL CST:**

Este artículo conserva en términos generales las funciones de las autoridades establecidas en el artículo 448. De acuerdo a la Sentencia C-466 de 2008 la expresión “*Efectuada la convocatoria del Tribunal de Arbitramento los trabajadores tendrán la obligación de reanudar el trabajo dentro de un término máximo de tres (3) días hábiles*” se elimina esta disposición en la redacción del nuevo artículo 448 del CST.

Es necesario manifestar que la Corte Constitucional en Sentencia C-466 de 2008 declaró que la obligatoriedad de reanudar el trabajo cuando terminaban los oficios de parte de la Comisión Permanente de Políticas Salariales y se realizaba la convocatoria del tribunal de arbitramento no es ajustada a la Constitución Política, dado que el Estado no puede tener mecanismos legales para disolver de forma arbitraria el ejercicio de la huelga de la siguiente manera:

*(...) por esta razón, la Corte encuentra necesario declarar la inexecutable de la expresión “en cuyo caso” contenida en el numeral 4 del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, y executable de manera condicionada el resto del numeral 4 del artículo 448 del CST, en el entendido de que la obligación que tienen los trabajadores de reanudar el trabajo dentro del término allí previsto, se contará a partir de la fecha en que el tribunal de arbitramento profiera el laudo respectivo.*

*‘Encuentra la Corte que con este condicionamiento, la disposición demandada incorpora una interpretación ajustada al ordenamiento constitucional, por cuanto permite que la huelga pueda continuar hasta el momento en que se dicte el laudo arbitral y se llegue a una solución del conflicto colectivo de trabajo, ya que no tiene ninguna justificación desde el punto de vista constitucional, el que el Gobierno, mediante la simple convocatoria del tribunal de arbitramento, pueda acabar con la huelga de los trabajadores, sin que se haya solucionado el conflicto colectivo de trabajo que dio origen a la misma, haciendo por tanto en la práctica nugatorio el derecho de huelga. Por el contrario, la interpretación que incorpora la Corte deviene en constitucional, por cuanto garantiza el derecho de huelga hasta que se resuelva el conflicto, en cuanto se traslada la terminación de la huelga a la solución definitiva del conflicto mediante el laudo arbitral dictado por el tribunal de arbitramento.*

*Por consiguiente, la Sala encuentra que la disposición demandada, así condicionada, se encuentra en consonancia con el artículo 56 de la Constitución Nacional sobre el derecho de huelga, así como el artículo 3° del Convenio 87 de la OIT, y el artículo 4° del Convenio 98 de la OIT, y el artículo 5° del Convenio 154 de la OIT que ordena que se deberán adoptar medidas*

*adecuadas para fomentar la negociación colectiva y que dichas medidas se encontrarán dirigidas a posibilitar la negociación colectiva a todos los empleadores y categorías de trabajadores de todas las actividades económicas de que trata*

*dicho Convenio, así como a que los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales, entre ellos la huelga, estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva.*

**IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:  <b>Artículo 429. Definición de huelga.</b> La huelga consiste en la restricción total o parcial de actividades por parte de los trabajadores, que tiene por finalidad la defensa en sus intereses económicos, sociales y políticos, siempre que se garantice una forma democrática de votar la huelga, sin poner en riesgo el orden público.                      Se permite la libertad de huelga en todos los servicios salvo en los servicios públicos esenciales en el sentido estricto del término.                      Podrán celebrarse huelgas parciales en entidades de servicios públicos esenciales, garantizando servicios mínimos, siempre que no se ponga en riesgo la vida, seguridad, salud de la persona, en toda o parte de la población.  <b>Parágrafo 1°.</b> La Huelga puede ejercerse en diversidad de modalidades, tales como trabajo a reglamento, brazos caídos, ocupación de la empresa, total, parcial, local, entre otras; conforme a los criterios desarrollados por los órganos de control de la OIT.  <b>Parágrafo 2°.</b> La huelga, según sus finalidades puede ser: Contractual, de Solidaridad, Política o de protesta, e Imputable al Empleador.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:  <b>Artículo 430. Prohibición de huelga en los servicios públicos.</b> De conformidad con la Constitución Política, se permite la libertad de huelga en todos los servicios que no sean públicos esenciales en sentido estricto del término.                      Para este efecto se entiende servicio público esencial los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona, en toda o en parte de la población.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>Artículo 3°. Créase el artículo 430 A del Código Sustantivo del Trabajo, del siguiente tenor:  <b>Artículo 430 A. Servicio mínimo.</b> Las organizaciones sindicales de entidades que prestan servicios públicos esenciales podrán ejercer la huelga cuando garanticen la prestación de servicios mínimos. Se entiende por servicio mínimo las operaciones estrictamente necesarias para no comprometer los derechos a la vida, la seguridad, la salud, de toda o parte de la población.   <b>Parágrafo.</b> Para la calificación de incumplimiento en la prestación de servicios mínimos durante la huelga será competente en primera instancia la sala laboral de los Tribunales de Distrito Judicial, y seguirán el procedimiento de la Ley 1210 de 2008.</p>	<p><b>Artículo 3°. Créase el artículo 430 A del Código Sustantivo del Trabajo, del siguiente tenor:</b>  <b>Artículo 430 A. Servicio mínimo.</b> Las organizaciones sindicales de entidades que prestan servicios públicos esenciales podrán ejercer la huelga cuando garanticen la prestación de servicios mínimos. Se entiende por servicio mínimo las operaciones estrictamente necesarias para no comprometer los derechos a la vida, la seguridad, la salud, de toda o parte de la población.  <u><b>La definición del servicio mínimo será competencia de las organizaciones de trabajadores y las empresas o entidades en las cuales se presten servicios públicos esenciales en el sentido estricto del término, con la mediación del inspector del trabajo, antes de darse inicio al conflicto colectivo de trabajo.</b></u>  <b>Parágrafo.</b> Para la calificación de incumplimiento en la prestación de servicios mínimos durante la huelga será competente en primera instancia la sala laboral de los Tribunales de Distrito Judicial, y seguirán el procedimiento.</p>
<p>Artículo 4°. Créase el artículo 430 B en el Código Sustantivo del Trabajo, del siguiente tenor:  <b>Artículo 430 B. Restricciones al derecho de huelga.</b> La restricción total o parcial de la huelga, o su declaratoria de ilegalidad, solo es permitida:                      a) Cuando se trate de un servicio público esencial en sentido estricto del término;</p>	<p><b>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 450 numeral 1 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</b>  <b>Artículo 450. Restricciones al derecho de huelga.</b>                      1. La restricción total o parcial de la huelga, o su declaratoria de ilegalidad, solo es permitida:                      a) Cuando se trate de un servicio público esencial en sentido estricto del término;</p>

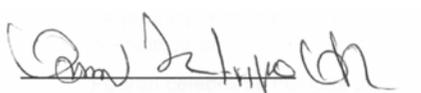
TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>b) Cuando su declaración no siga el procedimiento democrático establecido legalmente;</p> <p>c) Cuando en el ejercicio de la huelga, los trabajadores que la declararon, atenten contra el orden público, o por su actuar la huelga pierda su calidad de pacífica;</p> <p>d) Cuando los trabajadores que celebran la huelga incumplen la prestación del servicio mínimo, estando obligados a ello.</p>	<p>b) Cuando su declaración no siga el procedimiento democrático establecido legalmente;</p> <p>c) Cuando en el ejercicio de la huelga, los trabajadores que la declararon, atenten contra el orden público, o por su actuar la huelga pierda su calidad de pacífica;</p> <p>d) Cuando los trabajadores que celebran la huelga incumplen la prestación del servicio mínimo, estando obligados a ello. 2. Declarada la ilegalidad de la huelga, el empleador queda en libertad de despedir por tal motivo a quienes hubieren intervenido o participado en él, y respecto a los trabajadores amparados por el fuero deberá surtirse el trámite establecido en el artículo 113 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social modificado por el artículo 44 de la Ley 712 de 2001.</p>
<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 444 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 444. Decisión de los trabajadores.</b> Concluida la etapa de arreglo directo sin que las partes hubieren logrado un acuerdo total sobre el diferendo laboral, los trabajadores podrán optar por la declaratoria de huelga o por someter sus diferencias a la decisión de un Tribunal de Arbitramento. La huelga o el tribunal de Arbitramento serán decididos en los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de la etapa de arreglo directo, mediante votación secreta e indelegable, por la mayoría de afiliados del sindicato cuando este afilie a la tercera parte de los trabajadores de la empresa o del lugar de trabajo; o por la tercera parte de los trabajadores de la empresa cuando el sindicato afilie a menos de esta proporción.</p> <p>Para este efecto, si los afiliados al sindicato o sindicato mayoritarios o los demás trabajadores de la empresa, laboran en más de un municipio, se celebrarán asambleas en cada uno de ellos, en las cuales se ejercerá la votación en la forma prevista en este artículo, y el resultado final de esta lo constituirá la sumatoria de los votos emitidos en cada una de las asambleas.</p> <p>Antes de celebrarse la asamblea o asambleas, las organizaciones sindicales interesadas o los trabajadores, podrán dar aviso a las autoridades del trabajo sobre la celebración de las mismas, quienes deberán asistir con el único fin de presenciar y comprobar la votación.</p> <p>Podrá haber huelga parcial cuando sea imputable al empleador, para lo cual deberá ser aprobada por la mayoría prevista en el primer inciso de este artículo, de los trabajadores afectados por el incumplimiento del empleador.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>Artículo 6°. Modifíquese el artículo 445 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 445. Desarrollo de la huelga.</b> Sin importar la finalidad o modalidades de huelga que decidan realizar los trabajadores, esta solo podrá iniciarse con posterioridad a la asamblea que la decida. Solo podrá efectuarse transcurridos dos (2) días hábiles a su declaración y no más de diez (10) días hábiles después.</p> <p>Durante el desarrollo de la huelga, las mayorías que la aprobaron, si fuere el caso, podrán determinar someter el diferendo a la decisión de un tribunal de Arbitramento.</p> <p>Dentro del término señalado en este artículo las partes, si así lo acordaren, podrán adelantar negociaciones directamente o con la intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>Artículo 7°. Modifíquese el artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 448. Funciones de las autoridades.</b></p> <p>1. Durante el desarrollo de la huelga, las autoridades policivas tienen a su cargo la vigilancia del curso pacífico del movimiento y ejercerán de modo permanente la acción que les corresponda, a fin de evitar que los huelguistas, los emplea-</p>	<p>Artículo 7°. Modifíquese el artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 448. Funciones de las autoridades.</b></p> <p>1. Durante el desarrollo de la huelga, las autoridades policivas tienen a su cargo la vigilancia del curso pacífico del movimiento y ejercerán de modo permanente la acción que les corresponda, a fin de evitar que los huelguistas, los emplea-</p>

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>dores, o cualesquiera personas en conexión con ellos excedan las finalidades jurídicas de la huelga, o intenten aprovecharla para promover desórdenes o cometer infracciones o delitos.</p> <p>2. Mientras la mayoría de los trabajadores de la empresa persista en la huelga, las autoridades garantizarán el ejercicio de este derecho y no autorizarán ni patrocinarán el ingreso al trabajo de grupos minoritarios de trabajadores, aunque estos manifiesten su deseo de hacerlo.</p> <p>3. Declarada la huelga, el sindicato o sindicatos que agrupen la mayoría de los trabajadores de la empresa o, en defecto de estos, de los trabajadores en asamblea general, podrán someter a votación la totalidad de los trabajadores de la empresa, si desean o no, sujetar las diferencias persistentes a fallo arbitral. Si la mayoría absoluta de ellos optare por el tribunal, no se suspenderá el trabajo o se reanudará dentro de un término máximo de tres (3) días hábiles de hallarse suspendido.</p> <p>4. Cuando una huelga se prolongue por sesenta (60) días calendario, sin que las partes encuentren fórmula de solución al conflicto que dio origen a la misma, el empleador y los trabajadores durante los tres (3) días hábiles siguientes, podrán convenir cualquier mecanismo de composición, conciliación o arbitraje para poner término a las diferencias.</p> <p>Si en este lapso las partes no pudieren convenir un arreglo o establecer un mecanismo alternativo de composición para la solución del conflicto que les distancia, de oficio o a petición de parte, intervendrá una subcomisión de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley 278 de 1996.</p> <p>Esta subcomisión ejercerá sus buenos oficios durante un término máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente hábil al vencimiento del término de los tres (3) días hábiles, de que trate este artículo. Si vencidos los cinco (5) días hábiles no es posible llegar a una solución definitiva, las partes de común acuerdo podrán solicitar al Ministerio de la Protección Social la convocatoria del tribunal de arbitramento.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Comisión Nacional de Concertación de Políticas Laborales y Salariales designará tres (3) de sus miembros (uno del Gobierno, uno de los trabajadores y uno de los empleadores) quienes integrarán la subcomisión encargada de intervenir para facilitar la solución de los conflictos laborales. La labor de estas personas será <i>ad honorem</i>.</p>	<p>dores, o cualesquiera personas en conexión con ellos excedan las finalidades jurídicas de la huelga, o intenten aprovecharla para promover desórdenes o cometer infracciones o delitos.</p> <p>2. Mientras la mayoría de los trabajadores de la empresa persista en la huelga, las autoridades garantizarán el ejercicio de este derecho y no autorizarán ni patrocinarán el ingreso al trabajo de grupos minoritarios de trabajadores, aunque estos manifiesten su deseo de hacerlo.</p> <p>3. Declarada la huelga, el sindicato o sindicatos que agrupen la mayoría de los trabajadores de la empresa o, en defecto de estos, de los trabajadores en asamblea general, podrán someter a votación la totalidad de los trabajadores de la empresa, si desean o no, sujetar las diferencias persistentes a fallo arbitral. Si la mayoría absoluta de ellos optare por el tribunal, no se suspenderá el trabajo o se reanudará dentro de un término máximo de tres (3) días hábiles de hallarse suspendido.</p> <p>4. Cuando una huelga se prolongue por sesenta (60) días calendario, sin que las partes encuentren fórmula de solución al conflicto que dio origen a la misma, el empleador y los trabajadores durante los tres (3) días hábiles siguientes podrán convenir cualquier mecanismo de composición, conciliación o arbitraje para poner término a las diferencias.</p> <p>Si en este lapso las partes no pudieren convenir un arreglo o establecer un mecanismo alternativo de composición para la solución del conflicto que les distancia, de oficio o a petición de parte, intervendrá una subcomisión de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley 278 de 1996.</p> <p>Esta subcomisión ejercerá sus buenos oficios durante un término máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente hábil al vencimiento del término de los tres (3) días hábiles, de que trate este artículo. Si vencidos los cinco (5) días hábiles no es posible llegar a una solución definitiva, las partes de común acuerdo podrán solicitar al Ministerio de la Protección Social la convocatoria del tribunal de arbitramento. <b><u>Los trabajadores estarán obligados a reanudar sus labores dentro de un término máximo de tres (3) días hábiles a partir de la notificación de la expedición del laudo arbitral.</u></b></p> <p><b>Parágrafo.</b> La Comisión Nacional de Concertación de Políticas Laborales y Salariales designará tres (3) de sus miembros (uno del Gobierno, uno de los trabajadores y uno de los empleadores) quienes integrarán la subcomisión encargada de intervenir para facilitar la solución de los conflictos laborales. La labor de estas personas será <i>ad honorem</i>.</p>
<p>Artículo 8°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 8°. <i>Vigencias y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir del momento de su promulgación <b><u>y deroga cualquier disposición que le sea contraria.</u></b></p>

**PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la ley, proponemos a los honorables Representantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes aprobar en primer debate a la ponencia del Proyecto de ley número 071 de 2019 Cámara.

Cordialmente,



OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Comisión Séptima Constitucional  
Partido FARC  
Coordinador Ponente

**V. TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo, con el fin de armonizar el derecho a la huelga con los convenios sobre libertad sindical de la Organización Internacional del Trabajo.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Artículo 429. Definición de huelga.** La huelga consiste en la restricción total o parcial de actividades por parte de los trabajadores, que tiene por finalidad la defensa en sus intereses económicos, sociales

y políticos, siempre que se garantice una forma democrática de votar la huelga, sin poner en riesgo el orden público.

Se permite la libertad de huelga en todos los servicios salvo en los servicios públicos esenciales en el sentido estricto del término.

Podrán celebrarse huelgas parciales en entidades de servicios públicos esenciales, garantizando servicios mínimos, siempre que no se ponga en riesgo la vida, seguridad, salud de la persona, en toda o parte de la población.

**Parágrafo 1°.** La Huelga puede ejercerse en diversidad de modalidades, tales como trabajo a reglamento, brazos caídos, ocupación de la empresa, total, parcial, local, entre otras; conforme a los criterios desarrollados por los órganos de control de la OIT.

**Parágrafo 2°.** La huelga, según sus finalidades puede ser: Contractual, de Solidaridad, Política o de protesta, e Imputable al Empleador.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Artículo 430. Prohibición de huelga en los servicios públicos.** De conformidad con la Constitución Política, se permite la libertad de huelga en todos los servicios que no sean públicos esenciales en sentido estricto del término.

Para este efecto se entiende servicio público esencial los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona, en toda o en parte de la población.

Artículo 3°. Créase el artículo 430 A del Código Sustantivo del Trabajo, del siguiente tenor:

**Artículo 430 A. Servicio mínimo.** Las organizaciones sindicales de entidades que prestan servicios públicos esenciales podrán ejercer la huelga cuando garanticen la prestación de servicios mínimos. Se entiende por servicio mínimo las operaciones estrictamente necesarias para no comprometer los derechos a la vida, la seguridad, la salud, de toda o parte de la población.

La definición del servicio mínimo será competencia de las organizaciones de trabajadores y las empresas o entidades en las cuales se presten servicios públicos esenciales en el sentido estricto del término, con la mediación del inspector del trabajo, antes de darse inicio al conflicto colectivo de trabajo.

**Parágrafo.** Para la calificación de incumplimiento en la prestación de servicios mínimos durante la huelga será competente en primera instancia la sala laboral de los Tribunales de Distrito Judicial, y seguirán el procedimiento.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 450 numeral 1 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Artículo 450. Restricciones al derecho de huelga.**

1. La restricción total o parcial de la huelga, o su declaratoria de ilegalidad, solo es permitida:
  - a) Cuando se trate de un servicio público esencial en sentido estricto del término,
  - b) Cuando su declaración no siga el procedimiento democrático establecido legalmente,
  - c) Cuando en el ejercicio de la huelga, los trabajadores que la declararon, atenten contra el orden público, o por su actuar la huelga pierda su calidad de pacífica,
  - d) Cuando los trabajadores que celebran la huelga incumplan la prestación del servicio mínimo, estando obligados a ello.
2. Declarada la ilegalidad de la huelga, el empleador queda en libertad de despedir por tal motivo a quienes hubieren intervenido o participado en él, y respecto a los trabajadores amparados por el fuero deberá surtirse el trámite establecido en el artículo 113 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social modificado por el artículo 44 de la Ley 712 de 2001.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 444 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Artículo 444. Decisión de los trabajadores.** Concluida la etapa de arreglo directo sin que las partes hubieren logrado un acuerdo total sobre el diferendo laboral, los trabajadores podrán optar por la declaratoria de huelga o por someter sus diferencias a la decisión de un Tribunal de Arbitramento.

La huelga o el tribunal de Arbitramento serán decididas en los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de la etapa de arreglo directo, mediante votación secreta e indelegable, por la mayoría de afiliados del sindicato cuando este afilie a la tercera parte de los trabajadores de la empresa o del lugar de trabajo; o por la tercera parte de los trabajadores de la empresa cuando el sindicato afilie a menos de esta proporción.

Para este efecto, si los afiliados al sindicato o sindicato mayoritarios o los demás trabajadores de la empresa, laboran en más de un municipio, se celebrarán asambleas en cada uno de ellos, en las cuales se ejercerá la votación en la forma prevista en este artículo, y el resultado final de esta lo constituirá la sumatoria de los votos emitidos en cada una de las asambleas.

Antes de celebrarse la asamblea o asambleas, las organizaciones sindicales interesadas o los trabajadores, podrán dar aviso a las autoridades del trabajo sobre la celebración de las mismas, quienes deberán asistir con el único fin de presenciar y comprobar la votación.

Podrá haber huelga parcial cuando sea imputable al empleador, para lo cual deberá ser aprobada por la mayoría prevista en el primer inciso de este artículo, de los trabajadores afectados por el incumplimiento del empleador.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 445 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Artículo 445. Desarrollo de la huelga.** Sin importar la finalidad o modalidades de huelga que decidan realizar los trabajadores, esta solo podrá iniciarse con posterioridad a la asamblea que la decida. Solo podrá efectuarse transcurridos dos (2) días hábiles a su declaración y no más de diez (10) días hábiles después.

Durante el desarrollo de la huelga, las mayorías que la aprobaron, si fuere el caso, podrán determinar someter el diferendo a la decisión de un Tribunal de Arbitramento.

Dentro del término señalado en este artículo las partes, si así lo acordaren, podrán adelantar negociaciones directamente o con la intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Artículo 448. Funciones de las autoridades.**

1. Durante el desarrollo de la huelga, las autoridades policivas tienen a su cargo la vigilancia del curso pacífico del movimiento y ejercerán de modo permanente la acción que les corresponda, a fin de evitar que los huelguistas, los empleadores, o cualesquiera personas en conexión con ellos excedan las finalidades jurídicas de la huelga, o intenten aprovecharla para promover desórdenes o cometer infracciones o delitos.
2. Mientras la mayoría de los trabajadores de la empresa persista en la huelga, las autoridades garantizarán el ejercicio de este derecho y no autorizarán ni patrocinarán el ingreso al trabajo de grupos minoritarios de trabajadores, aunque estos manifiesten su deseo de hacerlo.
3. Declarada la huelga, el sindicato o sindicatos que agrupen la mayoría de los trabajadores de la empresa o, en defecto de estos, de los trabajadores en asamblea general, podrán someter a votación la totalidad de los trabajadores de la empresa, si desean o no, sujetar las diferencias persistentes a fallo arbitral. Si la mayoría absoluta de ellos optare por el tribunal, no se suspenderá el trabajo o se reanudará dentro de un término máximo de tres (3) días hábiles de hallarse suspendido.
4. Cuando una huelga se prolongue por sesenta (60) días calendario, sin que las partes encuentren fórmula de solución al conflicto que dio origen a la misma, el empleador y los trabajadores durante los tres (3) días hábiles siguientes, podrán convenir cualquier mecanismo de composición, conciliación o arbitraje para poner término a las diferencias.

Si en este lapso las partes no pudieren convenir un arreglo o establecer un mecanismo alternativo de composición para la solución del conflicto que les

distancia, de oficio o a petición de parte, intervendrá una subcomisión de la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley 278 de 1996.

Esta subcomisión ejercerá sus buenos oficios durante un término máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente hábil al vencimiento del término de los tres (3) días hábiles, de que trate este artículo. Si vencidos los cinco (5) días hábiles no es posible llegar a una solución definitiva, las partes de común acuerdo podrán solicitar al Ministerio de la Protección Social la convocatoria del tribunal de arbitramento. Los trabajadores estarán obligados a reanudar sus labores dentro de un término máximo de tres (3) días hábiles a partir de la notificación de la expedición del laudo arbitral.

**Parágrafo.** La Comisión Nacional de Concertación de Políticas Laborales y Salariales designará tres (3) de sus miembros (uno del Gobierno, uno de los trabajadores y uno de los empleadores) quienes integrarán la subcomisión encargada de intervenir para facilitar la solución de los conflictos laborales. La labor de estas personas será *ad honorem*.

Artículo 8°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.

De los honorables Representantes,



OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA  
Representante a la Cámara por Antioquia  
Coordinador Ponente

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., febrero de 2020

Honorable Representante

NORMA HURTADO

PRESIDENTE

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

CÁMARA DE REPRESENTANTES

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 258 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.**

Respetada Presidenta:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima

de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 258 de 2019 Cámara**, por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones. El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

### I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 258 de 2019, fue radicado por el honorable Congresista León Freddy Muñoz. El 15 de octubre de 2019, por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, fueron designados como ponentes del proyecto los honorables Representantes Jorge Benedetti (Coordinador) y Fabián Díaz, acto que fue notificado el 15 de octubre 2019.

El 12 de noviembre de 2019 los Representantes ponentes solicitaron una prórroga con el fin de seguir recogiendo insumos que permitieron recopilar las diferentes opiniones y conceptos de las entidades públicas y sujetos de derecho privado interesados.

### II. OBJETO DEL PROYECTO

#### General:

Implementar una jornada laboral de 36 horas semanales con aplicación gradual, posibilitando incrementar los niveles de productividad de la economía del país.

#### Específicos:

1. Impactar de manera positiva la economía del país mejorando los indicadores de productividad de las industrias, las empresas y demás sectores.
2. Mejorar los índices de calidad de vida de los trabajadores colombianos.
3. Generar efectos colaterales positivos en los sectores de salud, movilidad, educación y el impacto ambiental con la implementación en la reducción de la jornada laboral.

### III. ACTUAL ARTÍCULO 161 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO

**Artículo 161. Duración.** <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:> La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de ocho (8) horas al día y cuarenta y ocho (48) a la semana, salvo las siguientes excepciones:

- a) En las labores que sean especialmente insalubres o peligrosas, el gobierno puede ordenar la reducción de la jornada de trabajo de acuerdo con dictámenes al respecto;
- b) <Literal modificado por el artículo 114 de la Ley 1098 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> La duración máxima de la jornada laboral de los adolescentes autorizados para trabajar, se sujetará a las siguientes reglas:

1. Los adolescentes mayores de 15 y menores de 17 años, solo podrán trabajar en jornada diurna máxima de seis horas diarias y treinta horas a la semana y hasta las 6:00 de la tarde.
2. Los adolescentes mayores de diecisiete (17) años, solo podrán trabajar en una jornada máxima de ocho horas diarias y 40 horas a la semana y hasta las 8:00 de la noche.
- c) <Inciso modificado por el artículo 51 de la Ley 789 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> El empleador y el trabajador pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana;

En este caso no habrá lugar a recargo nocturno ni al previsto para el trabajo dominical o festivo, pero el trabajador devengará el salario correspondiente a la jornada ordinaria de trabajo, respetando siempre el mínimo legal o convencional y tendrá derecho a un día de descanso remunerado.

d) <Literal modificado por el artículo 2º de la Ley 1846 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. Así, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana teniendo como mínimo cuatro (4) horas continuas y como máximo hasta diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la Jornada Ordinaria de 6. a. m. a 9 p. m.

**Parágrafo.** El empleador no podrá aún con el consentimiento del trabajador, contratarlo para la ejecución de dos turnos en el mismo día, salvo en labores de supervisión, dirección, confianza o manejo.

### IV. ARTICULADO PROPUESTO

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar la jornada laboral en Colombia con el propósito de brindar una mejor calidad de vida a los trabajadores colombianos y a sus familias y puedan emprender actividades educativas, de capacitación, lúdicas o compartir tiempo de calidad con las familias y a la vez posibilitar que las empresas y la industria colombiana mejore sus niveles de producción y competencia.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 161 de Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Artículo 161. Duración.** La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de seis (6) horas al

día y treinta y seis horas (36) a la semana, salvo las siguientes excepciones:

- a) En las labores que sean especialmente insalubres o peligrosas, el gobierno puede ordenar la reducción de la jornada de trabajo de acuerdo con dictámenes al respecto;
- b) La duración máxima de la jornada laboral de los adolescentes autorizados para trabajar, se sujetará a las siguientes reglas:
  1. Los adolescentes mayores de 15 y menores de 17 años, solo podrán trabajar en jornada diurna máxima de seis horas diarias y treinta horas a la semana y hasta las 5:00 de la tarde.
  2. Los adolescentes mayores de diecisiete (17) años, solo podrán trabajar en una jornada máxima de cinco (5) horas diarias y treinta (30) horas a la semana y hasta las 7:00 de la tarde.
- c) El empleador y el trabajador pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana;

En este caso no habrá lugar a recargo nocturno ni al previsto para el trabajo dominical o festivo, pero el trabajador devengará el salario correspondiente a la jornada ordinaria de trabajo, respetando siempre el mínimo legal o convencional y tendrá derecho a un día de descanso remunerado.

- d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de treinta y seis (36) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. Así, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana teniendo como mínimo cuatro (4) horas continuas y como máximo hasta seis (6) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de treinta y seis (36) horas semanales dentro de la Jornada Ordinaria de 6. a. m. a 6 p. m.

**Parágrafo.** El empleador no podrá aún con el consentimiento del trabajador, contratarlo para la ejecución de dos turnos en el mismo día, salvo en labores de supervisión, dirección, confianza o manejo.

**Parágrafo transitorio.** La aplicación de la presente medida se realizará de manera gradual disminuyendo dos horas de la jornada laboral de 48 horas semanales cada año hasta llegar a las treinta y seis (36) horas semanales, sin que esto afecte los salarios percibidos por los trabajadores colombianos

y la negociación que en materia de salario mínimo mensual legal se realiza cada año.

Artículo 3°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

## V. JUSTIFICACIÓN Y MOTIVOS

Los cambios que se han venido generando en el mundo a partir de la implementación de las nuevas tecnologías de sistemas han generado un nuevo relacionamiento entre el empleado, empleador, la producción y el desempeño laboral. Las actividades que se realizan en oficinas, industria, comercio y demás sectores de la economía hoy requieren menor tiempo para la aplicación o el desarrollo de las funciones, pues con la innovación tecnológica se ha facilitado para los trabajadores el cumplimiento de las actividades que estos deben desempeñar acorde a su contrato laboral o incluso realizarlas desde sus hogares bajo modalidades como el teletrabajo o la aplicación de horarios flexibles.

A raíz de todos estos cambios, hoy nuevamente se está repensando el paradigma de la jornada laboral y su influencia en la productividad de la economía, pero también en el desempeño laboral, la creación de nuevas fuentes de trabajo, el relacionamiento familiar, la salud, la formación y educación de los trabajadores y el impacto ambiental.

Colombia no escapa a esta realidad, y muchas de las empresas, industrias y entidades oficiales hoy aplican el teletrabajo, los horarios flexibles y diferentes modalidades contractuales laborales que paulatinamente se han venido implementando, permitiendo de esta manera mejorar la calidad de vida de los trabajadores y mejorar la productividad tanto en el sector privado como en público.

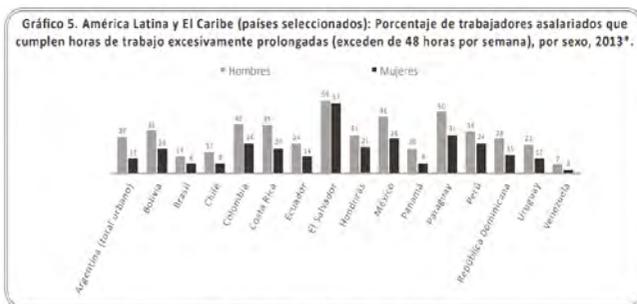
Pero las recientes cifras respecto a la creación de empleo y la productividad económica del país hacen pensar que es el momento para la implementación de la reducción de la jornada laboral y entrar en la tendencia que se viene dando en el mundo, ya que los recientes datos de las entidades oficiales no son muy alentadores.

La pretensión creciente de reducir la jornada laboral obedece a (i) cambios sociales y culturales, (ii) las transformaciones que han venido experimentando diferentes áreas de los sectores industriales y de servicios, (iii) así como los avances en tecnología, que han modificado las relaciones laborales, haciendo surgir nuevas modalidades de trabajo, como el teletrabajo, y la aplicación de horarios flexibles. Lo anterior, en parte se debe a que, tanto empleadores como empleados, han buscado fomentar los espacios laborales como escenarios de buena relación con el medioambiente, la salud pública, la formación, la productividad, profesionalización y que sean familiarmente responsables.

Colombia no escapa a esta realidad, y muchas de las empresas, industrias y entidades oficiales hoy aplican el teletrabajo, los horarios flexibles

y diferentes modalidades contractuales laborales que paulatinamente se han venido implementando, permitiendo de esta manera mejorar la calidad de vida de los trabajadores y mejorar la productividad tanto en el sector privado como en el público.

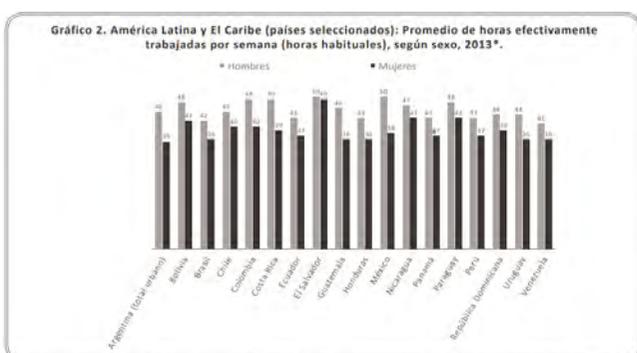
Así mismo, dicha intención de reducción de la jornada obedece a factores como el aumento del desempleo y la adecuada relación que debe existir entre horas efectivamente trabajadas y la remuneración percibida por el empleado. Ello, porque la reducción de la jornada podría implicar la creación de nuevos puestos de trabajo, para suplir las horas liberadas, así como el mantenimiento de la remuneración, pero con un menor número de horas trabajadas al día. En el caso colombiano, según datos del DANE, para el mes de julio de 2019 la tasa de desempleo fue de 10,7%, cifra que ha ido en aumento en los últimos meses; además, de acuerdo con la encuesta de hogares que realiza la misma entidad, los colombianos están trabajando más de 8 horas diarias, escenario que también ha verificado la CEPAL:



\* Siempre que ha sido posible, se han utilizado datos para 2013; en el caso de Argentina y México se dispone únicamente de datos para 2012; para Bolivia de 2011, y para Honduras de 2010.

Fuente: CEPAL. Tabulaciones especiales.

Así mismo, es posible observar la relación de horas trabajadas por hombres y mujeres en los diferentes países de Latinoamérica, entre los cuales Colombia es de los más altos:



\* Siempre que ha sido posible, se han utilizado datos para 2013; en el caso de Argentina y México se dispone de datos de 2012, de Bolivia de 2011, de Honduras de 2010, de Nicaragua de 2009 y de Guatemala de 2006.

Fuente: CEPAL. Tabulaciones especiales.

Según la evidencia recopilada por Pfeffer, en Estados Unidos, el 61% de los empleados considera que el estrés los ha enfermado y el 7% asegura haber sido hospitalizado por causas relacionadas con el trabajo. De hecho, sus estimaciones apuntan a que el estrés está relacionado con la muerte anual de 120.000 trabajadores estadounidenses y, desde un punto de vista económico, destaca el académico, que el estrés tiene un costo para los empleadores de más de US\$300.000 millones al año en ese país.

Lee y Lee encontraron que para el caso coreano el recorte de la jornada laboral redujo significativamente

la tasa de lesiones en un 8%<sup>1</sup>. Corredor, por otro lado, expone que un tiempo laboral justo supone “un alto grado de satisfacción personal que a su vez se refleja en la calidad laboral, obteniendo la empresa mayor índices de productividad”, en contraste a las jornadas extensas donde se desarrolla un alto grado de insatisfacción que repercute en la baja productividad y el desarrollo de enfermedades físicas y mentales.<sup>2</sup>

En Suecia, por ejemplo, se realizó un experimento durante dos años en el cual se disminuyó la jornada a 6 horas sin disminuir los salarios. El experimento se realizó con cerca de 70 enfermeras las cuales manifestaron un aumento en su bienestar y calidad de vida: “Durante los primeros 18 meses del ensayo, las enfermeras que trabajaron menos horas registraron menos licencia por enfermedad, reportaron mejores condiciones de salud y aumentaron su productividad”<sup>3</sup>.

De otro lado, el Departamento Nacional de Planeación, afirma que la flexibilización de los horarios laborales, supuesto que se adapta al de la disminución de la jornada laboral, favorece la movilidad en el país, a la vez que genera una mayor comodidad y seguridad para los ciudadanos en sus traslados, sin importar si usan transporte público o privado. Lo anterior, toda vez que en la medida en la que los horarios de entrada y salida de los puestos de trabajo varíen, habrá menos afluencia de personas, bien sea en los artículos públicos o en las vías públicas. Siendo así, esta medida podrá impactar problemas de seguridad ciudadana frecuentes como lo son los hurtos en los diferentes medios públicos que se dan en la modalidad de “cosquilleo” y que se favorecen de escenarios concurridos por pronunciadas multitudes.

Así mismo, se pueden enlistar otros beneficios para empleados, empleadores y el Estado colombiano en general:

1. En materia de movilidad y ambiente, al reducir considerablemente la cantidad de personas que se dirigen al mismo tiempo a sus sitios de trabajo, facilitando la movilidad y disminuyendo la polución, en cumplimiento de fines, principios y derechos constitucionales, como el ambiente sano e interés general.

<sup>1</sup> Lee, J., & Lee, Y. K. (2016). Can working hour reduction save workers? *Labour Economics*, 40, 25–36. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2016.02.004>

<sup>2</sup> Corredor, A. (2016). *Influencia de la jornada laboral (jl) en la calidad de vida (CV) del trabajador y en la calidad de vida laboral (CVL)*. Universidad Santo Tomás. Retrieved from <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2877/Corredormaira2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>3</sup> <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38907571>  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SUBDI-RECCI%20C3%2093N%20DE%20RECURSOS%20HUMANOS/Resolucion%20de%20horario%20flexible.pdf>

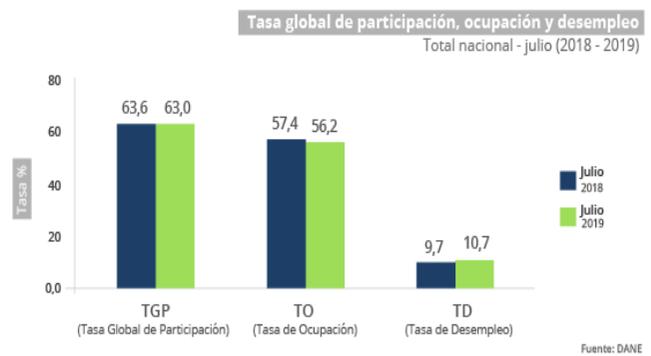
2. En relación con el Sistema de Seguridad Social, aumentaría los aportes al sistema porque las empresas generarían más empleos formales, en favor del sistema preceptuado en el artículo 48 de la Constitución Política.
3. Reducen los permisos, con media jornada libre el trabajador deberá programar sus actividades personales en su tiempo libre, solo en situaciones necesarias se le concederán permisos. Así mismo, se podrá reducir el ausentismo laboral.
4. Se desarrollarán estilos de vida saludables que permitirán reducir y combatir el estrés, lo cual repercutirá en la prevención y tratamiento de las enfermedades mentales, en pro de los postulados del derecho fundamental a la salud y de lo dispuesto en los artículos 47 y 49 de la Constitución Política. Ello, porque las personas tendrán más expectativa de vida sana, situación beneficiosa para el sistema de seguridad social que denotará en las mejoras en la salud personal que podrían, incluso, disminuir el número de incapacidades.
5. Las personas tendrán más espacio para atenderse y aplicar el autocuidado, así como de pasar mayor tiempo con sus familias. Los padres de familia contarán con más tiempo para educar a sus hijos, futuros ciudadanos de bien de Colombia. Todo lo anterior, en beneficio de lo establecido por el artículo 42 de la Constitución Política. En consecuencia, habrá tiempo para la familia y las actividades orientadas a la recreación.
6. Las personas podrán practicar su actividad deportiva o iniciar en la misma, mejorando su estilo de vida y su salud, en favor del derecho al libre desarrollo de la personalidad determinado en el artículo 16 de la Constitución Política.
7. Algunas personas tienen otras habilidades o fortalezas que les pueden permitir, con el tiempo libre, crear empresa, en pro de la libre empresa establecida en el artículo 333 de la Constitución Política.
8. Está demostrado que un empleado o servidor con condiciones laborales óptimas produce más que cuando se le tiene en condiciones no tan adecuadas.
9. El tiempo libre generará más oportunidades de capacitación y profesionalización, con lo cual se podrá tener mano de obra más calificada, en desarrollo del derecho a la educación dispuesto por el artículo 67 de la Constitución Política.

Finalmente, observando otras fuentes se pueden identificar los siguientes *pros* y *contras* de la medida de reducir la jornada laboral:

Según datos del DANE, **para el mes de julio de 2019, la tasa de desempleo fue 10,7%, lo que representó un aumento de 1,0 puntos porcentuales**

**respecto a julio de 2018 (9,7%). La tasa de ocupación se ubicó en 56,2%, lo que significó una disminución de 1,2 puntos porcentuales respecto al mismo mes de 2018 (57,4%). Finalmente, la tasa global de participación se ubicó en 63,0%, en el mismo mes del año anterior esta tasa fue 63,6%.**

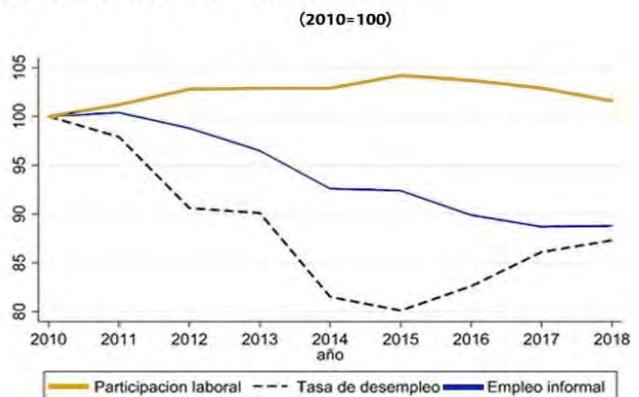
**La tasa de desempleo nacional del trimestre móvil mayo-julio 2019 fue 10,2%, lo que significó un aumento de 0,7 puntos porcentuales frente al trimestre móvil mayo - julio 2018 (9,5%). La tasa global de participación fue 63,2%, lo que representó una disminución de 0,8 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre móvil del 2018 (64,0%). Finalmente, la tasa de ocupación se ubicó en 56,7%, lo que significó una disminución de 1,2 puntos porcentuales frente al mismo trimestre móvil del 2018 (57,9%).**



Un análisis con un mayor periodo de tiempo hecho por la Universidad Nacional y publicado el 30 de junio de 2018 reflejó que: *De los cerca de 1.800.000 nuevos ocupados en el primer cuatrimestre entre 2010 y 2018, más de 500 mil fueron trabajadores cuenta propia (personas que trabajan con sus propios medios, que no contratan y no son contratados). Además, el 25% de los nuevos asalariados no accedió a derechos laborales en su empleo.*

*En ese sentido, el balance en materia de empleo vinculado con los nuevos puestos de trabajo sería relativamente positivo porque entre 2010 y 2018 la tasa de desempleo se redujo en 13% y la informalidad en 11%. No obstante, ese mismo resultado evidencia las limitadas mejoras en los indicadores porque la informalidad sigue siendo alta y el desempleo urbano está por encima del 11%.*

## Índice de variación de indicadores laborales

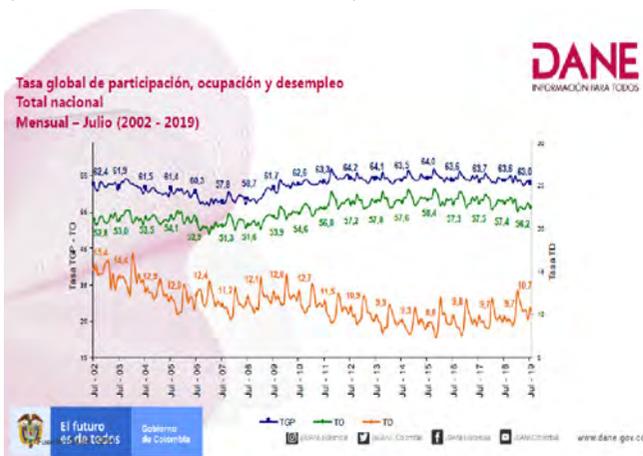


Un aspecto crítico es que, del empleo urbano generado, la industria manufacturera -que en promedio tiene mejores puestos de trabajo- es la que presenta peor desempeño en el periodo reciente. De hecho, contrario a lo esperado por la devaluación, esta industria fue la única rama de actividad que redujo el total de ocupados en las ciudades (ver cuadro). Incluso le fue peor que entre 2010 y 2014, cuando el dólar estuvo por debajo de los 2.000 pesos, casi en todo el periodo.



Fuente: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/panorama-laboral-en-colombia-situacion-reciente-y-desafios/>

Los datos anteriores se vuelven más llamativos si se tiene en cuenta que el desempleo volvió a presentar indicadores de dos dígitos, pero esto se agrava en el sector rural toda vez que la informalidad y la tasa de desempleo tienden a ser mayores que las presentadas en las zonas urbanas. Las cifras son preocupantes si tenemos en cuenta se contabilizan unos 2'523.609 están desempleados, en el último año aproximada mente 750.000 personas que perdieron su trabajo y en Colombia hay unos 9 millones de personas que están en el subempleo. (Datos de la Revista Dinero)



Tomado de: DANE Indicadores Coyunturales septiembre 2019.

### VI. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Para 2005 alrededor de la mitad de los países había reducido su jornada laboral máxima legal a 40 horas. Así, por ejemplo, Ecuador dispone en su Código del Trabajo la jornada máxima semanal legal en 40 horas. Chile en 2005 redujo la jornada de 48 horas a 45 horas, y para cuando se escribe este texto se encuentra en debate

parlamentario para reducir la jornada a 40 horas. Del otro lado del Atlántico, países como España y Portugal han reducido efectivamente la jornada al límite de las 40 horas. De hecho, la gran mayoría de países del viejo continente lo han convenido así, sin que esto implique un detrimento de sus economías<sup>4</sup>.

En similar sentido, la OIT estableció un nuevo convenio como medida para combatir el desempleo a partir de una reducción progresiva de la jornada laboral, reduciéndola a 40 horas<sup>5</sup>. De igual modo, en 1962 la OIT decidió adoptar diversas proposiciones orientadas a la reducción progresiva de la jornada laboral, en donde se tengan en cuenta las posibilidades de cada país, como su nivel de desarrollo económico. Lo anterior, en relación a que la reducción de la jornada debe estar orientada a elevar el nivel de vida de la población, sin que esto signifique reducción de los salarios.

Así también, en 1999 el director general de la OIT introduce el concepto de trabajo decente que entrado el nuevo siglo se convierte en uno de los ejes de trabajo de la OIT. Este refiere al trabajo que busca la dignificación humana y social por medio del respeto de los derechos laborales, los ingresos justos y proporcionales sin discriminación de ningún tipo, y con protección y diálogo social; se caracteriza por 4 objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y diálogo social, los cuales se encuentran orientados a fines más amplios como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal<sup>6</sup>.

### VII. CONCEPTOS

El 18 de octubre de 2019 se enviaron solicitudes de conceptos al Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Trabajo, la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), la Confederación Nacional del Trabajo, el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Colegio Colombiano de Psicólogos y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRESS).

De los anteriores, allegaron concepto el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), la Asociación Nacional de Industriales

<sup>4</sup> <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=157729&prm-TIPO=DOCUMENTOCOMISION>

<sup>5</sup> OIT. "Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47)." 1935.

<sup>6</sup> Levaggi, Virgilio. "¿Qué es el trabajo decente?" OIT, 9 de 8 de 2004.

(ANDI) y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADDRESS).

**Función Pública**

La ley a modificar pretende regular la jornada laboral en Colombia, modificando el Código Sustantivo del Trabajo. En criterio de este Departamento, las modificaciones planteadas no se aplicarían al sector público ya que las disposiciones del mencionado Código rigen las relaciones de derecho individual del trabajo de carácter particular y solo serán aplicables a los servidores públicos cuando así lo establezca la ley.

Por ello, se remite por competencia al Ministerio del Trabajo.

**Departamento Administrativo Nacional de Estadística**

El DANE allega la información proveniente de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la cual constituye un instrumento de recolección de información de los hogares colombianos en todo el territorio nacional de manera ininterrumpida con respecto a todos los meses del año. La GEIH tiene como objetivo principal proporcionar información básica sobre el tamaño y la estructura de la fuerza de trabajo (empleo, desempleo e inactividad) de la población del país, así como de las características sociodemográficas de la población, permitiendo caracterizar a la población según su sexo, edad, parentesco, nivel educativo, afiliación al sistema de seguridad social en salud, entre otros.

**Tabla 1. Ingreso laboral promedio mensual (miles de pesos) de los asalariados\* formales según nivel de formación\*\***  
**23 ciudades y áreas metropolitanas**  
**Año 2010-2018**

Máximo nivel educativo alcanzado	Año								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total</b>	1.358	1.405	1.426	1.510	1.596	1.584	1.658	1.729	1.825
<b>Ninguno</b>	735	770	815	850	877	924	950	1.007	1.049
<b>Educación Media</b>	889	918	968	998	1.036	1.059	1.106	1.145	1.193
<b>Educación Superior</b>	2.180	2.238	2.188	2.271	2.374	2.362	2.482	2.560	2.674

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Nota: Resultados en pesos corrientes

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.

\*Los asalariados son considerados como los ocupados que son obreros o empleados de empresas particulares o del Estado y los jornaleros o peones.

\*\* Se excluyen las personas que no reportaron su nivel de formación educativa.

**Tabla 2. Horas semanales normalmente trabajadas promedio de los asalariados\* formales según nivel de formación\*\***  
**23 ciudades y áreas metropolitanas**  
**Año 2010-2018**

Máximo nivel educativo alcanzado	Año								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total</b>	49,7	49,6	49,6	49,4	49,1	49,1	48,6	48,5	48,5
<b>Ninguno</b>	52,7	52,4	52,3	52,4	51,2	51,4	51,1	50,6	50,8
<b>Educación Media</b>	50,8	51,0	51,0	50,8	50,4	50,2	49,6	49,5	49,5
<b>Educación Superior</b>	46,9	46,7	46,7	46,8	47,0	47,0	46,7	46,7	46,8

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Nota: Resultados en pesos corrientes

**Tabla 3. Ingreso laboral promedio mensual (miles de pesos) de los asalariados\* formales según grupos de etarios**  
**23 ciudades y áreas metropolitanas**  
**Año 2010-2018**

Grupos etarios	Año								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total</b>	1.358	1.405	1.426	1.510	1.596	1.584	1.658	1.729	1.825
<b>10 a 24 años</b>	733	755	797	844	886	916	954	1.007	1.068
<b>25 a 54 años</b>	1.452	1.515	1.519	1.618	1.715	1.674	1.760	1.838	1.911
<b>55 y más</b>	2.007	1.961	2.158	2.109	2.233	2.362	2.374	2.273	2.519

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Nota: Resultados en pesos corrientes

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.

\*Los asalariados son considerados como los ocupados que son obreros o empleados de empresas particulares o del Estado y los jornaleros o peones.

**Tabla 4. Horas semanales normalmente trabajadas promedio de los asalariados\* formales según grupos de edad  
23 ciudades y áreas metropolitanas  
Año 2010-2018**

Grupos etarios	Año								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	49,7	49,6	49,6	49,4	49,1	49,1	48,6	48,5	48,5
10 a 24 años	48,7	48,2	48,6	48,3	47,6	47,7	47,7	47,2	47,5
25 a 54 años	50,1	50,1	50,0	49,9	49,6	49,5	49,0	48,9	48,9
55 y más	47,0	46,7	46,4	47,0	46,9	47,3	46,9	47,1	46,7

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Nota: Resultados en pesos corrientes

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.

\*Los asalariados son considerados como los ocupados que son obreros o empleados de empresas particulares o del Estado y los jornaleros o peones.

### **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud**

La ADRES comienza por explicar sus principales funciones y el proceso de puesta en operación de la Administradora. Posteriormente, hace unas precisiones acerca del principio de solidaridad, en la que indica que el literal j) del artículo 6° de la Ley 1751 de 2015 establece que “El sistema está basado en el mutuo apoyo entre las personas, generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades”, principio que ha sido ratificado por la Corte Constitucional en sentencias como la C-130 de 2002.

En este punto se sugiere, de manera respetuosa, verificar el texto de la exposición de motivos debido a que el apartado dedicado al impacto fiscal que se transcribe no es plenamente congruente con el objeto de la iniciativa: “(...) Finalmente, se debe tener en cuenta que el proyecto de ley no representa esfuerzo fiscal significativo, pues la medida al exaltar el principio de eficiencia también busca un recaudo fácil y expedido de la cartera adeudada, en este caso del impuesto debido y de los intereses y sanciones restantes a pagar. De tal modo, al contrario de causar un impacto fiscal negativo, la promoción y aplicación de esta ley provoca mayores beneficios para el Estado y la sociedad, los cuales se representan en un recaudo ágil y el retorno a la normalidad de múltiples contribuyentes en estado de mora, quienes de otra manera difícilmente o jamás podrían regularizar su situación y a los cuales se les deberá asistir y capacitar técnicamente para lograr la finalidad propuesta (...)”.

De otra parte, es preciso manifestar que esta Entidad no advierte la existencia de un impacto fiscal evidente, ello porque de acuerdo con el Parágrafo transitorio del artículo 161 del proyecto ley de la Cámara: “La aplicación de la presente medida se realizará de manera gradual disminuyendo dos horas de la jornada laboral de 48 horas semanales cada año hasta llegar a las treinta y seis (36) horas semanales, sin que esto afecte los salarios percibidos por los trabajadores colombianos y la negociación que en materia de salario mínimo mensual legal se realiza cada año.”

Lo anterior por cuanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 204 de la Ley 100 “La cotización al Régimen Contributivo de Salud será,

a partir del primero (1°) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización (...)”, es decir, los aportes en salud tienen lugar en el porcentaje definido en la ley para tal efecto sobre el IBC, el cual no se está modificando a través del proyecto de Ley 258 de 2019 que se analiza.

Sea del caso advertir que el análisis adelantado por esta Entidad tiene lugar sobre lo dispuesto en la Resolución 2388 de 2016 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, relativo a que la liquidación de la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA) se realiza de acuerdo con el IBC reportado por cada empleado por días y no por horas, es decir, los aportes no pueden realizarse en ningún caso por valores inferiores a un (01) salario mínimo diario legal vigente.

Finalmente, se sugiere, con el fin de elevar a rango legal la disposición de los aportes en días y así evitar una posible afectación del recaudo y desfinanciamiento del SGSSS en caso de que producto de la expedición de esta norma, reglamentariamente los aportes se circunscriben a las horas laboradas, se adicione otro parágrafo al artículo 2° del proyecto por el cual se modifica el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo en los siguientes términos:

“Parágrafo. En todo caso, los aportes al Sistema Integral de Seguridad Social se realizarán por días”.

### **VIII. NORMAS CONSTITUCIONALES PERTINENTES**

- Artículo 1° (principios del Estado colombiano).
- Artículo 2° (fines del Estado colombiano).
- Artículo 16 (derecho al libre desarrollo de la personalidad).
- Artículo 42 (derecho a la familia y su exaltación como el núcleo fundamental de la sociedad).
- Artículo 47 (prevención en salud).
- Artículo 49 (derecho a la salud).
- Artículo 67 (derecho a la educación).
- Artículo 333 (libre creación y desarrollo de empresa).

## IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>“Por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones”</b></p>	<p><b>“Por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones”</b></p>	<p>El título del proyecto de ley se mantiene igual.</p>
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto modificar la jornada laboral en Colombia con el propósito de brindar una mejor calidad de vida a los trabajadores colombianos y a sus familias y puedan emprender actividades educativas, de capacitación, lúdicas o compartir tiempo de calidad con las familias y a la vez posibilitar que las empresas y la industria colombiana mejores sus niveles de producción y competencia.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto modificar la jornada laboral en Colombia.</p>	<p>Se eliminan las consideraciones y propósitos que conlleva la reducción de la jornada laboral en Colombia y los cuales están ampliamente explicados en la parte motiva de la presente ponencia y del proyecto de ley en sí mismo. Para efectos jurídicos y normativos no se hace necesario incluirlos en el texto legal, pues quedarán consignados en los antecedentes, debates y gacetas del proyecto.</p>
<p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 161 de Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 161. Duración.</b> La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de <u>seis (6) horas al día y treinta y seis horas (36)</u> a la semana, salvo las siguientes excepciones:</p> <p>a) En las labores que sean especialmente insalubres o peligrosas, el gobierno puede ordenar la reducción de la jornada de trabajo de acuerdo con dictámenes al respecto;</p> <p>b) La duración máxima de la jornada laboral de los adolescentes autorizados para trabajar, se sujetará a las siguientes reglas:</p> <p>1. Los adolescentes mayores de 15 y menores de 17 años, solo podrán trabajar en jornada diurna máxima de seis horas diarias y treinta horas a la semana y hasta las <u>5:00</u> de la tarde.</p> <p>2. Los adolescentes mayores de diecisiete (17) años, solo podrán trabajar en una jornada máxima de <u>cinco (5) horas diarias y treinta (30)</u> horas a la semana y hasta las <u>7:00</u> de la <u>tarde</u>.</p> <p>c) El empleador y el trabajador pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana;</p> <p>En este caso no habrá lugar a recargo nocturno ni al previsto para el trabajo dominical o festivo, pero el trabajador devengará el salario correspondiente a la jornada ordinaria de trabajo, respetando siempre el mínimo legal o convencional y tendrá derecho a un día de descanso remunerado.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 161 de Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 161. Duración.</b> La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de <u>seis (6) horas al día y treinta y seis horas (36)</u> a la semana, salvo las siguientes excepciones:</p> <p>a) En las labores que sean especialmente insalubres o peligrosas, el gobierno puede ordenar la reducción de la jornada de trabajo de acuerdo con dictámenes al respecto;</p> <p>b) La duración máxima de la jornada laboral de los adolescentes autorizados para trabajar, se sujetará a las siguientes reglas:</p> <p>1. Los adolescentes mayores de 15 y menores de 17 años, solo podrán trabajar en jornada diurna máxima de seis horas diarias y treinta horas a la semana y hasta las <u>5:00</u> de la tarde.</p> <p>2. Los adolescentes mayores de diecisiete (17) años, solo podrán trabajar en una jornada máxima de <u>cinco (5) horas diarias y treinta (30)</u> horas a la semana y hasta las <u>7:00</u> de la <u>tarde</u>.</p> <p>c) El empleador y el trabajador pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana;</p> <p>En este caso no habrá lugar a recargo nocturno ni al previsto para el trabajo dominical o festivo, pero el trabajador devengará el salario correspondiente a la jornada ordinaria de trabajo, respetando siempre el mínimo legal o convencional y tendrá derecho a un día de descanso remunerado.</p>	<p>Se hacen modificaciones de forma. Se adiciona el párrafo sugerido por la ADRES</p>

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de <u>treinta y seis (36) horas</u> se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. Así, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana teniendo como mínimo cuatro (4) horas continuas y como máximo hasta <u>seis (6) horas</u> diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de <u>treinta y seis (36) horas</u> semanales dentro de la Jornada Ordinaria de 6. a. m. a <u>6 p. m.</u></p> <p><b>Parágrafo.</b> El empleador no podrá aún con el consentimiento del trabajador, contratarlo para la ejecución de dos turnos en el mismo día, salvo en labores de supervisión, dirección, confianza o manejo.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> La aplicación de la presente medida se realizará de manera gradual disminuyendo dos horas de la jornada laboral de 48 horas semanales cada año hasta llegar a las <u>treinta y seis (36) horas</u> semanales, sin que esto afecte los salarios percibidos por los trabajadores colombianos y la negociación que en materia de salario mínimo mensual legal se realiza cada año.</p>	<p>d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de <u>treinta y seis (36) horas</u> se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. Así, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana teniendo como mínimo cuatro (4) horas continuas y como máximo hasta <u>seis (6) horas</u> diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de <u>treinta y seis (36) horas</u> semanales dentro de la Jornada Ordinaria de 6. a. m. a <u>6 p. m.</u></p> <p><b>Parágrafo.</b> El empleador no podrá aún con el consentimiento del trabajador, contratarlo para la ejecución de dos turnos en el mismo día, salvo en labores de supervisión, dirección, confianza o manejo.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En todo caso, los aportes al Sistema Integral de Seguridad Social se realizarán por días.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> La aplicación de la presente medida se realizará de manera gradual disminuyendo una hora de la jornada laboral de 48 horas semanales cada año hasta llegar a las <u>cuarenta y dos (42) horas</u> semanales, sin que esto afecte los salarios percibidos por los trabajadores colombianos y la negociación que en materia de salario mínimo mensual legal se realiza cada año.</p>	
<p><b>Artículo 3°. Vigencia y derogatoria.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 3°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se hacen cambios de forma para precisar.</p>

### X. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no crea gastos de funcionamiento o inversión específicos, por el contrario, se asegura que los recursos que deben ingresar al sistema de seguridad social se mantengan exactamente iguales al indicar que los salarios y aportes no deberán variar con la reducción de la jornada.

### XI. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia positiva y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley número 258 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica la**

*jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

Cordialmente,



**FABIÁN DÍAZ PLATA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Santander

**XII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar la jornada laboral en Colombia.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 161 de Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

**Artículo 161. Duración.** La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de seis (6) horas al día y treinta y seis horas (36) a la semana, salvo las siguientes excepciones:

- a) En las labores que sean especialmente insalubres o peligrosas, el gobierno puede ordenar la reducción de la jornada de trabajo de acuerdo con dictámenes al respecto;
- b) La duración máxima de la jornada laboral de los adolescentes autorizados para trabajar, se sujetará a las siguientes reglas:
  1. Los adolescentes mayores de 15 y menores de 17 años, solo podrán trabajar en jornada diurna máxima de seis horas diarias y treinta horas a la semana y hasta las 5:00 de la tarde.
  2. Los adolescentes mayores de diecisiete (17) años, solo podrán trabajar en una jornada máxima de cinco (5) horas diarias y treinta (30) horas a la semana y hasta las 7:00 de la tarde.
- c) El empleador y el trabajador pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana;

En este caso no habrá lugar a recargo nocturno ni al previsto para el trabajo dominical o festivo, pero el trabajador devengará el salario correspondiente a la jornada ordinaria de trabajo, respetando siempre el mínimo legal o convencional y tendrá derecho a un día de descanso remunerado.

- d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de treinta y seis (36) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. Así, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana teniendo como

mínimo cuatro (4) horas continuas y como máximo hasta seis (6) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de treinta y seis (36) horas semanales dentro de la Jornada Ordinaria de 6. a. m. a 6 p. m.

**Parágrafo.** El empleador no podrá aún con el consentimiento del trabajador, contratarlo para la ejecución de dos turnos en el mismo día, salvo en labores de supervisión, dirección, confianza o manejo.

**Parágrafo.** En todo caso, los aportes al Sistema Integral de Seguridad Social se realizarán por días.

**Parágrafo transitorio.** La aplicación de la presente medida se realizará de manera gradual disminuyendo una hora de la jornada laboral de 48 horas semanales cada año hasta llegar a las cuarenta y dos (42) horas semanales, sin que esto afecte los salarios percibidos por los trabajadores colombianos y la negociación que en materia de salario mínimo mensual legal se realiza cada año.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,



**FABIÁN DÍAZ PLATA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Santander

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 222 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se deroga el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, se dictan otras disposiciones para la cotización a la seguridad social de los independientes y reglamentarias para la UGPP.*

Bogotá, D. C., 16 de diciembre 2019

Honorable Representante

**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**

Presidenta Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate en Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 222 de 2019 Cámara, por medio del cual se deroga el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, se dictan otras disposiciones para la cotización a la seguridad social de los independientes, y reglamentarias para la UGPP.**

Respetada presidenta:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate en Cámara al **Proyecto de ley número 222 de 2019 Cámara**, por medio del cual se deroga el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, se dictan otras disposiciones para la cotización a la seguridad social de los independientes, y reglamentarias para la UGPP.

## CONTENIDO

- I. Trámite legislativo
- II. Objeto y contenido del proyecto
- III. Marco legal
- IV. Articulado
- V. Consideraciones de los ponentes
- VI. Pliego de modificaciones
- VII. Proposición

### I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El **Proyecto de ley número 222 de 2019 Cámara**, por medio del cual se deroga el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, se dictan otras disposiciones para la cotización a la seguridad social de los independientes, y reglamentarias para la UGPP, es de autoría del Representante a la Cámara John Jairo Berrío. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 3 de septiembre de 2019, y publicada en la Gaceta del Congreso número 817 de 2017. Una vez repartido el proyecto de ley para conocimiento de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, fuimos designados como ponentes.

### II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley que se somete a consideración de los honorables congresistas pretende regular algunos aspectos relacionados con la cotización a seguridad social de los trabajadores independientes, para tal efecto propone derogar el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 y modificar algunas disposiciones con respecto al Ingreso Base de Cotización y a los alcances de la Unidad de Gestión Fiscal y Parafiscales (UGPP).

### III. MARCO LEGAL

#### Constitución Política de Colombia

**Artículo 48.** 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 (...)

**Artículo 158.** Todo proyecto de ley **debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.** El presidente de la

respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas. (Negrilla fuera de texto).

### Legislación

#### **Ley 5ª de 1992**

**Artículo 148.** Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión.

#### **Ley 152 de 1994**

**Artículo 1º.** La presente ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el Capítulo 2º del Título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

#### El trabajo: derecho y obligación social

El trabajo tiene una triple connotación en el ordenamiento jurídico colombiano: Es un valor fundante del Estado Social de Derecho, es un principio rector y es un derecho<sup>1</sup>. De ahí que los artículos 1º y 53 de la Constitución hagan referencia al trabajo como principio rector del ordenamiento jurídico.

En ese sentido, el artículo 25 de la Constitución Política de Colombia señala que “*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*”. Sobre este asunto ha dicho la Corte Constitucional que el derecho al trabajo cuenta con un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y, de otra, de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social<sup>2</sup>.

### IV. ARTICULADO

**Artículo 1º.** Pretende regular el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores independientes para el pago de aportes a Seguridad Social, proponiendo que este corresponda a 40% calculado sobre la utilidad del cotizante, y no sobre el total de sus ingresos, como se encuentra actualmente regulado.

**Artículo 2º.** Se determina el procedimiento para la deducción de expensas de conformidad con las normas vigentes en el Estatuto Tributario.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-107 de 2002. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009. M. P. Jorge Pretelt Chaljub.

**Artículo 3°.** Se determina la tarifa aplicable a los aportes a seguridad social de acuerdo con la normatividad vigente.

**Artículo 4°.** En aras de unificar las definiciones y precisar los términos relacionados con la cotización de independientes, se definen algunos términos.

**Artículo 5°.** Se describe el hecho generador de la cotización de independientes y en ese sentido, se determinan los ingresos que no hacen parte de dicha obligación.

**Artículo 6°.** Se unifican las excepciones de las personas que no deben aportar al sistema de seguridad social como independientes.

**Artículo 7°.** Se unifican las excepciones de las personas que no deben aportar a pensión como independientes.

**Artículo 8°.** Se unifica la normatividad del aporte a riesgos laborales por parte de los independientes.

**Artículo 9°.** Los independientes cotizarán a seguridad social sobre una base mínima de un salario mínimo mensual legal vigente y una cotización máxima de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

**Artículo 10.** para la procedencia de la deducción por pagos a trabajadores independientes, el contratante público o privado deberá solicitar la planilla de pago de aportes del mes inmediatamente anterior, de no haber estado afiliado el mes anterior deberá aportar la planilla donde conste que se afilio en el respectivo mes.

**Artículo 11.** Los aportantes independientes a los que la UGPP les solicite información y/o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido, o la suministren en forma incompleta o inexacta, se harán acreedoras a una sanción hasta de 1.800 UVT.

**Artículo 12.** Se reduce el porcentaje de la sanción a los independientes que se les haya notificado requerimiento para declarar y/o corregir, por conductas de omisión o mora, sin perjuicio de los intereses moratorios.

**Artículo 13.** Se determina un período para transar con la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales, a los cotizantes a quienes se les haya notificado antes de la entrada en vigencia de esta ley, requerimiento para declarar y/o corregir, liquidación oficial, resolución del recurso de reconsideración.

**Artículo 14.** Conciliación contencioso-administrativa en materia de aportes en seguridad social a cotizantes.

**Artículo 15.** *Vigencia y derogatorias.*

## V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

### Derogación del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019

El artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, regula el tema del pago de aportes a seguridad social por parte de los independientes, dicha norma se refiere al Plan de Desarrollo 2018-2022, norma que por mandato legal no puede incluir la creación de nuevos

tributos si no la ejecución de los recursos a través de los presupuestos establecidos y debidamente financiados, de conformidad con lo establecido en la Ley 152 de 1994, específicamente en los artículos 5°, 6° y 7° donde se establecen los componentes de un Plan de Desarrollo constatando que no se incluye la creación de nuevos tributos.

Según los artículos 5°, 6° y 7° de la Ley 152 de 1994, se establece lo siguiente:

**“Artículo 5°. Contenido de la parte general del plan.** La parte general del plan contendrá lo siguiente: **a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales; b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos; c) Las estrategias y política en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido; d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.**

**Artículo 6°. Contenido del plan de inversiones.** El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional **incluirá principalmente: a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general; d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.**

**Artículo 7°. Presupuestos plurianuales.** Se entiende por presupuestos plurianuales la **proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando estos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal. 5 cuando en un sector o sectores de inversión pública se hubiere iniciado la ejecución de proyectos de largo plazo, antes de iniciarse otros, se procurará que los primeros tengan garantizada la financiación hasta su culminación.**” (Resaltados en negrilla fuera de texto).

Como se puede observar, la Ley no contempla la posibilidad de crear tributo alguno en el marco de un Plan de Desarrollo. Por el contrario, se define como una hoja de ruta en la cual se contemplan los instrumentos para armonizar la planificación de los distintos niveles de gobierno.

Por otra parte, la Constitución Política de Colombia en su artículo 158 ordena lo siguiente:

**Artículo 158.** Todo proyecto de ley **debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.** El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas. (Negrilla fuera de texto).

Sumado a lo anterior, el reglamento del Congreso en su artículo 148 establece la siguiente disposición:

**Artículo 148. Rechazo de disposiciones.** Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión. (Negrilla fuera de texto).

De los artículos mencionados, se infiere que en el presente caso es evidente la vulneración del principio de unidad de materia contenido en el artículo 158 de la Constitución, toda vez que durante el trámite del proyecto de ley se desbordó el objetivo inicial del plan de desarrollo, razón que nos lleva a concluir que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 incumple con un principio constitucional.

En este contexto, en Sentencia C-219 de mayo de 2019, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 reconociendo la vulneración al principio de unidad de materia. Esta disposición regulaba lo concerniente al Ingreso Base de Cotización de los trabajadores independientes, tal como sucede de manera análoga con el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019.

Las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad se encuentran reflejados a lo largo de la sentencia, a continuación, se intentan abreviar algunos apartes de dicha providencia:

**Primero.** *Declarar INEXEQUIBLE 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.*

**Segundo.** *“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”.*

#### **Síntesis de la providencia**

*La Corte resolvió el cargo de inconstitucionalidad formulado contra el artículo 135 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 por infracción al principio de unidad de materia, con base en las siguientes consideraciones:*

*De manera preliminar, la Corporación encontró acreditados los requisitos generales y especiales sobre claridad, certeza, especificidad y pertinencia,*

*para poder resolver el cargo de la demanda relacionado con la vulneración del artículo 158 de la Constitución Política, sobre la presunta violación del presupuesto de unidad de materia que han de poseer las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En ese contexto, reiteró la línea jurisprudencial sentada en las Sentencias C-008 y C-092 de 2018 sobre la verificación del cumplimiento del principio de unidad de materia, no solo como vicio formal, sino visto desde la perspectiva de un examen material, esto es, que su análisis se adelante a partir del escrutinio del contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que este guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte.*

*Adicionalmente, se recordó la naturaleza jurídica de las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo y sus contenidos, y se especificó que este tipo de leyes son multitemáticas o heterogéneas porque están compuestas de una parte general, en donde se formulan los propósitos, objetivos y metas de la política económica, social y ambiental, en un periodo de cuatro años, y un plan de inversiones públicas en donde se determinan los recursos financieros y las normas jurídicas instrumentales para poder llevar a cabo los objetivos generales del Plan. Así mismo, se puso de manifiesto que para verificar el respeto del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, en las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo se tiene que efectuar un control de constitucionalidad más estricto, a fin de comprobar si las normas contenidas en este cumplen con los presupuestos de **conexidad directa e inmediata** entre los objetivos generales y las normas instrumentales o de ejecución.*

*Con fundamento en las anteriores consideraciones y en aras de verificar la unidad de materia del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 que establece un ingreso base de cotización mínimo del 40% del valor mensualizado de los ingresos de los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente, se realizó el juicio de conexidad directa e inmediata y se comprobó que no se cumplen con los criterios fijados en la jurisprudencia del juicio estricto de constitucionalidad de las normas que se incorporan al Plan Nacional de Desarrollo, en la medida en que se trata de una disposición de seguridad social de índole transversal y con carácter permanente en el orden jurídico que debe estar incluida en una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente esta materia.*

*Sin embargo, puntualizó la Corte que, de declararse de manera inmediata la inexecutable de la norma censurada, ello podría afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social. En atención a ello, y sobre todo teniendo en cuenta que, al amparo*

del estándar jurisprudencial impuesto, sucesivas leyes han incorporado mandatos con similar contenido, la Corte decidió diferir los efectos de la inexecutable de la decisión hasta por las dos próximas legislaturas, a fin de que se elabore por parte del legislador ordinario la regulación de la materia, a través de una ley ordinaria, con las garantías de los principios democráticos de la debida transparencia y deliberación.” (Negrilla fuera de texto).

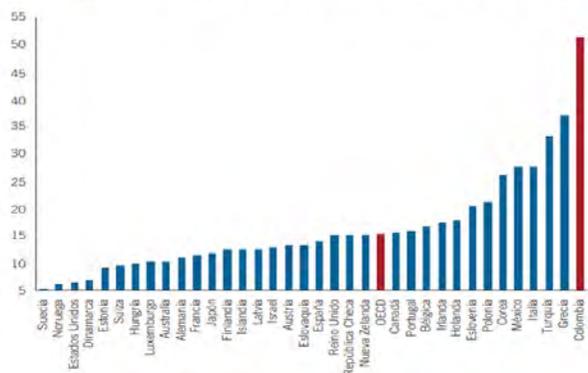
De lo anterior, se infiere por analogía que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, vulnera el principio de unidad de materia, razón que lleva a los autores del proyecto a proponer su derogatoria.

**Trabajadores independientes**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha venido denominado como “formas atípicas de trabajo” al conjunto de actividades laborales que no se encuentran plenamente amparadas por las garantías y derechos propios de la relación laboral estándar, sea este prestado en el sector público o privado. Es así como la International Labour Organization (ILO) -por sus siglas en inglés- ha definido estas relaciones laborales atípicas como: “aquellas ocupaciones que no forman parte de los arreglos laborales estándar; esto es, no constituyen empleo asalariado contratado por el empleador que hace uso directo de la mano de obra, a tiempo completo y por tiempo indefinido”<sup>3</sup>.

Estas formas atípicas de trabajo están ganando cada día más terreno en el mundo laboral, así lo demuestra el informe del mercado colombiano presentado por la OCDE en 2018, en el cual se revela que Colombia cuenta con la tasa de trabajadores por cuenta propia más alta del mundo, que para 2016 llegaba a 51,3% del total de trabajadores del país:

Gráfico 5. Trabajadores por cuenta propia, 2015 (Trabajadores por cuenta propia como % del empleo total)



Fuente: OCDE Informe de Mercado Laboral, 2018.

En la gráfica anterior se evidencia que Colombia tiene el porcentaje de trabajadores por cuenta propia más alto de la OCDE, incluso por encima de su promedio. Este fenómeno, en su mayoría conlleva a que los trabajadores carezcan o evadan la afiliación

a la seguridad social generando dificultades en la efectividad de las políticas públicas. De hecho, una de las recomendaciones de la OCDE es facilitar la afiliación de los trabajadores a la seguridad social, de ahí la necesidad de forjar una reglamentación robusta que nos permita avanzar en doble vía, por una parte, brindándole al trabajador independiente unas garantías plenas y accesibles al sistema y, al mismo tiempo, generar en la economía altos índices de productividad.

Para resolver el problema planteado el Gobierno nacional de la mano del legislador ha creado una serie de normas dirigidas a racionalizar y simplificar el ordenamiento jurídico como una de las principales herramientas para asegurar la eficiencia económica y social del sistema legal y para afianzar la seguridad jurídica. En ese orden de ideas, han intentado compilar una diversidad de normas que existen en torno a la afiliación a la seguridad social, y de este trabajo compilatorio se ha expedido la siguiente reglamentación:

NORMA	SÍNTESIS
Ley 100 de 1993	Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.
Ley 410 de 1997	Por medio de la cual se aprueba el “Convenio 144 sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo”, adoptado en la 61ª Reunión de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1976.
Ley 797 de 2003	Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.
Ley 1151 de 2007 (artículo 156)	La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP), es una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda, que se crea con el Plan Nacional de Desarrollo a través de la Ley 1151 de 2007 en su artículo 156 para ejercer las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social.
Decreto 1072 de 2015	Decreto Único Reglamentario del Trabajo.
Decreto 780 de 2016	Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.
Decreto 1625 de 2016	Decreto Único Reglamentario en materia tributaria.
Decreto 1833 de 2016	Decreto Único del Sistema General de Pensiones

De la normatividad citada, se destaca la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP), como entidad adscrita al Ministerio de Hacienda, la cual se encarga de efectuar, en coordinación con las demás entidades del Sistema de la Protección Social (EPS, Fondos de Pensiones, ARL, Cajas de Compensación Familiar, Sena e ICBF, entre otros), las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de la Seguridad Social. Es importante tener claro que la UGPP está dividida en dos grandes temas, el de Pensiones de

<sup>3</sup> <https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/lang-es/index.htm>

régimen de prima media y el de Contribuciones Parafiscales. A partir de lo anterior, se desprenden otras funciones secundarias relacionadas con:

- Pago de algunas prestaciones económicas del Sistema de Seguridad Social.
- Seguimiento a la oportuna liquidación y pago de las contribuciones al Sistema de Seguridad Social.
- Investigación y consolidación de toda la información disponible y necesaria para la adecuada determinación y cobro de las contribuciones de la Protección Social.
- Facultad sancionatoria frente a los incumplimientos que se presenten.

Es decir, que uno de los fines de esta institución es velar por erradicar la evasión y elusión de aportes obligatorios de la Protección Social y para eso cuenta con la autoridad y competencia:

*Ley 1607 de 2012 - Artículo 178.* La UGPP será la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, respecto de los omisos e inexactos, sin que se requieran actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras.

De conformidad con la disposición mencionada, si las empresas o las personas naturales no cumplen con las contribuciones y se dedican a declarar y pagar algo diferente a lo que realmente corresponde, entonces el aportante será acreedor de una sanción. Estas se pueden dar en los siguientes casos:

- 1. Omisión de la afiliación y la falta de pago de los aportes al Sistema de Protección Social:** De la misma forma que la aplica la DIAN, la sanción de la UGPP se aplicará por cada fracción o mes de retraso.
- 2. Inexactitud en los aportes presentados:** La UGPP permite que el aportante corrija voluntariamente su autoliquidación, pero la persona debe asumir una sanción equivalente al 5% del valor mayor a pagar generado entre la declaración corregida y la declaración inicial.
- 3. Por omisión de la información:** Si la UGPP solicita a las entidades, sean estas jurídicas o naturales, información y no se le entrega dentro de las fechas establecidas, habrá una sanción de 5 UVT (Unidad de Valor Tributario) por cada día de retraso en la entrega.
- 4. Incumplimiento de estándares de cobro:** A las administradoras del Sistema de Protección Social que incumplan con las normas establecidas por la UGPP para el cobro de contribuciones parafiscales se le

pueden interponer sanciones de hasta 200 UVT (Unidad de Valor Tributario).

Como se puede observar, la UGPP ha generado en la población cotizante una cultura de pago y validación de los mismos aportes parafiscales, tanto de personas jurídicas como de personas naturales, logrando avanzar en el recaudo de las contribuciones. Sin embargo, coincidimos con los autores de la iniciativa, al afirmar que las sanciones impuestas por la UGPP no guardan una debida proporcionalidad, pues si bien la entidad ha combatido la evasión redundando en un mejoramiento de la cultura tributaria, la norma deja de lado la proporcionalidad en el campo del derecho administrativo sancionador.

En este punto, es necesario advertir que el proyecto no busca acabar con las facultades otorgadas a la UGPP ni eliminar las sanciones que impone dicha entidad, pues de sugerirse lo contrario, estaríamos desvirtuando sus beneficios, y en especial, los motivos que dieron lugar a su creación. De modo que, al hacer una revisión de la dosimetría de las sanciones, nos damos cuenta de que no guardan proporcionalidad con los criterios de adecuación, graduación y gravedad de la falta.

Ahora bien, lo anterior no significa que las sanciones no deban imponerse, por el contrario, consideramos que es una vía legítima para cambiar ciertos comportamientos en la sociedad, motivo por el cual modificamos el articulado, cambiando la dosimetría de la sanción de manera gradual en el tiempo.

Otro punto importante, trata del Ingreso Base Cotización, que en este caso es modificado en el proyecto, asumiendo que los independientes cotizaran sobre el 40% de su utilidad. Frente a lo anterior, consideramos que la modificación hace eco con las demandas que exigen los trabajadores por cuenta propia en aras de no ver disminuido su ingreso bruto, sin dejar de cumplir con las obligaciones exigidas en el sistema de seguridad social. Pero con el propósito de brindar plenas garantías, tanto para los trabajadores como para el Estado, se incluye un párrafo en donde se obliga a especificar de manera detallada por las partes, los conceptos de Administración, Imprevistos y Utilidades (AIU), para establecer el ingreso efectivamente percibido por el contratista.

También, se hace la inclusión de una nueva planilla, considerando las innumerables situaciones presentadas por los cotizantes y aportantes del sistema de seguridad social que han cometido errores en sus autoliquidaciones, por la no entrega completa de información, no entrega de información, o no entrega en los formatos requeridos, sin que ello signifique la evasión de la obligación, por el contrario, ajustándose a un juicio ante las omisiones o conductas objeto de sanción.

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

<p><b>TEXTO RADICADO</b></p>	<p><b>MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE</b></p>
<p><b>Artículo 1°.</b> Los independientes que contraten con personas del sector público o privado cotizarán a seguridad social siempre que perciban un ingreso mensual que sea mayor o igual a un salario mínimo mensual legal vigente; la cotización se hará mes vencido sobre una base del 40% de la utilidad del cotizante, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> <u><i>Ingreso Base de Cotización de los Contratistas.</i></u> Los independientes que contraten con personas del sector público o privado cotizarán a seguridad social siempre que perciban un ingreso mensual que sea mayor o igual a un salario mínimo mensual legal vigente; la cotización se hará mes vencido sobre una base del 40% de la utilidad del cotizante, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar.</p> <p><u><b>Parágrafo 1°.</b></u> Para efectos del sistema de seguridad social en todos los contratos de prestación de servicios de obra, debe especificarse de manera detallada por las partes, los conceptos de Administración, Imprevistos y Utilidades (AIU), para establecer el ingreso efectivamente percibido por el contratista.</p> <p><u><b>Parágrafo 2°.</b></u> El pago de aportes al sistema de seguridad social del contratista se realizará mes vencido, atendiendo al ingreso efectivamente percibido, en consecuencia, si el contratista independiente no tiene ingresos efectivamente percibidos por un monto igual o superior al salario mínimo mensual legal vigente no estará obligado a realizar aportes al sistema de seguridad social, ni será sujeto sancionable, teniendo que realizar el traslado por el mes respectivo al régimen subsidiado al sistema de salud.</p> <p><u><b>Parágrafo 3°.</b></u> Se crea la planilla integrada de aportes tipo C, la cual podrá usarse por los independientes, para realizar el pago de los aportes al sistema de la protección social, una vez ostenten el ingreso efectivamente percibido de meses en los que no recibieron ingresos pero que presentaron cuentas de cobro, facturas o documentos equivalentes; esta planilla no generará intereses moratorios, ni cálculo actuarial. Esta planilla integrada de liquidación de aportes no podrá usarse por los independientes cuando la UGPP haya notificado el requerimiento para declarar y/o corregir en el periodo respectivo. Debe estar en armonía con el sistema de afiliación transaccional; se aclara que la planilla de liquidación de aportes tipo C solo se podrá utilizar por periodos no superiores a cuatro (4) meses. Se ordena al Ministerio de Salud y Protección Social realizar la regulación, aplicación e implementación de la planilla integrada de liquidación de aportes tipo C dentro de los 12 meses siguientes a la publicación de esta ley.</p>
<p><b>Artículo 2°.</b> <i>Deducción de expensas.</i> Para calcular el ingreso base de cotización, todos los aportantes que, para obtener sus ingresos, incurran en expensas que tengan relación de causalidad, sean necesarias y proporcionales, las podrán deducir, siempre y cuando cumplan con lo establecido en los artículos 107 y 771-2 del Estatuto Tributario. La UGPP tendrá el deber de valorar la totalidad de los documentos que prueben los costos y deducciones, así no se encuentren contemplados en la declaración de renta del periodo objeto de fiscalización.</p> <p>Los costos y los gastos en los que incurra una persona natural cuyo ingreso pertenezca a un contrato de prestación de servicios del sector público o privado podrán deducir los costos y gastos en los que incurra para determinar su ingreso base de cotización, independientemente de que pueda o no declararlos en el impuesto sobre la renta y complementarios, pero siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en los artículos 107 y 771-2 del Estatuto Tributario.</p> <p>Los costos y los gastos procedentes en cada periodo para establecer el ingreso base de cotización, se determinarán de acuerdo a las mismas reglas establecidas para su realización en los artículos 104 y 105 del Estatuto Tributario, atendiendo a la calidad del aportante.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> <i>Deducción de expensas.</i> Para calcular el ingreso base de cotización, todos los aportantes que, para obtener sus ingresos, incurran en expensas que tengan relación de causalidad, sean necesarias y proporcionales, las podrán deducir, siempre y cuando cumplan con lo establecido en los artículos 107 y 771-2 del Estatuto Tributario. La UGPP tendrá el deber de valorar la totalidad de los documentos que prueben los costos y deducciones, así no se encuentren contemplados en la declaración de renta del periodo objeto de fiscalización por tratarse de aportes parafiscales.</p> <p>Los costos y los gastos en los que incurra una persona natural cuyo ingreso pertenezca a un contrato de prestación de servicios del sector público o privado podrán deducir los costos y gastos en los que incurra para determinar su ingreso base de cotización, independientemente de que pueda o no declararlos en el impuesto sobre la renta y complementarios, pero siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en los artículos 107 y 771-2 del Estatuto Tributario.</p> <p>Los costos y los gastos procedentes en cada periodo para establecer el ingreso base de cotización, se determinarán de acuerdo a las mismas reglas establecidas para su realización en los artículos 104 y 105 del Estatuto Tributario, atendiendo a la calidad del aportante.</p>

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 4°. Definiciones:</b>  <b>Independiente:</b> para efectos de la presente ley, entiéndase por Independiente los trabajadores independientes, contratistas públicos y privados, los rentistas, los propietarios de las empresas y en general todas las personas naturales residentes en el país, que no tengan vínculo laboral, legal y reglamentario con algún empleador y cuyos ingresos mensuales sean iguales o superiores a un salario mínimo mensual legal vigente.  <b>Trabajador independiente:</b> Trabajador independiente es la persona que percibe ingresos producto de una renta de trabajo y donde el servicio se presta de manera personal.  <b>Renta de capital:</b> Para efectos de la presente ley, la renta de capital se define como aquel ingreso que recibe la persona por la explotación de su patrimonio o activos.  <b>Renta de trabajo:</b> para efectos de la presente ley, la renta de trabajo es aquel ingreso que se percibe como contraprestación por el esfuerzo humano, físico o intelectual, aplicado a la producción de riqueza; y que además no incurra en costos y/o gastos ni que tenga que subcontratar a terceros.  <b>Ingreso efectivamente percibido:</b> Debe entenderse como la suma de dinero realizada en el mes respectivo para su beneficio personal, que sirve de base para establecer el ingreso base de cotización previa aplicación de las deducciones de los costos y expensas de conformidad con el artículo 107 del Estatuto Tributario.</p>	<p><u><b>Parágrafo.</b> Las pérdidas obtenidas en un periodo determinado podrán ser susceptibles de compensación en los periodos siguientes a su obtención, incluso si el periodo en el que se fuera a compensar correspondiera a un año posterior a su obtención.</u></p> <p><b>Artículo 4°. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:  <b>Trabajador independiente:</b> es la persona que percibe ingresos producto de una renta de trabajo y donde el servicio se presta de manera personal.  <b>Clases de independientes:</b> Hace referencia a los contratistas públicos y privados, los rentistas, los trabajadores independientes, los propietarios de las empresas y en general todas las personas naturales residentes en el país, que no tengan vínculo laboral, legal y reglamentario con algún empleador y cuyos ingresos mensuales sean iguales o superiores a un salario mínimo mensual legal vigente.  <b>Renta de capital:</b> se define como aquel ingreso que recibe la persona por la explotación de su patrimonio o activos.  <b>Renta de trabajo:</b> aquel ingreso que se percibe como contraprestación por el esfuerzo humano, físico o intelectual, aplicado a la producción de riqueza; y que además no incurra en costos y/o gastos ni que tenga que subcontratar a terceros.  <b>Ingreso efectivamente percibido:</b> Debe entenderse como la suma de dinero realizada en el mes respectivo para su beneficio personal, que sirve de base para establecer el ingreso base de cotización previa aplicación de las deducciones de los costos y expensas de conformidad con el artículo 107 del Estatuto Tributario.</p>
<p><b>Artículo 5°. Hecho generador y excepciones.</b> El hecho generador de los aportes a seguridad social de los independientes son los ingresos realizados en cada mes en dicha calidad, acordes con los artículos 27 y 28 del Estatuto Tributario, siempre y cuando sean mayores o iguales a un salario mínimo mensual legal vigente, definiéndose como el “Ingreso Efectivamente Percibido (IEP)”.</p> <p>Los siguientes ingresos no hacen parte del hecho generador de los aportes a seguridad social, por lo tanto, no se aportará seguridad social por ellos, son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los ingresos por las ganancias ocasionales, acorde con lo establecido en los artículos 299 y siguientes del Estatuto Tributario y cualquier norma que lo modificara.</li> <li>1. Los ingresos obtenidos por la venta de activos fijos, incluidas las acciones, que no constituyan ganancia ocasional.</li> <li>2. Los pagos por: seguros de vida, indemnizaciones por daño emergente y lucro cesante, los gananciales, los ingresos por retiros de aportes voluntarios a pensión y ahorros en cuentas AFC que sean ingreso para efectos del impuesto sobre la renta, recuperación de deducciones, provenientes de valorizaciones contables y tributarias, intereses presuntos, renta por comparación patrimonial, ingresos por omisión de activos o inclusión de pasivos y cualquier otro que no provenga de la ejecución de una actividad cotidiana del cotizante.</li> <li>3. Los ingresos por dividendos y participaciones, arrendamientos, intereses y rendimientos financieros. Para los ingresos por arrendamientos y rendimientos financieros e intereses, bastará con tener algún aporte bien sea por una relación laboral o como independiente por alguna otra actividad, de no ser así, deberá realizar el aporte como mínimo por un salario mínimo mensual legal vigente, siempre y cuando los ingresos mensuales por cualquiera de estos conceptos sean mayores o igual a un salario mínimo mensual legal vigente.</li> </ol>	<p><b>Artículo 5°. Hecho generador y excepciones.</b> El hecho generador de los aportes a seguridad social de los independientes son los ingresos realizados en cada mes en dicha calidad, acordes con los artículos 27 y 28 del Estatuto Tributario, siempre y cuando sean mayores o iguales a un salario mínimo mensual legal vigente, definiéndose como el “Ingreso Efectivamente Percibido (IEP)”.</p> <p>Los siguientes ingresos no hacen parte del hecho generador de los aportes a seguridad social para los que ostentan la calidad de independientes, por lo tanto, no se aportará seguridad social por ellos, son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los ingresos por las ganancias ocasionales, acorde con lo establecido en los artículos 299 y siguientes del Estatuto Tributario y cualquier norma que lo modificara.</li> <li>2. Los ingresos obtenidos por la venta de activos fijos, incluidas las acciones, que no constituyan ganancia ocasional.</li> <li>3. Los pagos por: seguros de vida, indemnizaciones por daño emergente y lucro cesante, los gananciales, los ingresos por retiros de aportes voluntarios a pensión y ahorros en cuentas AFC que sean ingreso para efectos del impuesto sobre la renta, recuperación de deducciones, provenientes de valorizaciones contables y tributarias, intereses presuntos, renta por comparación patrimonial, ingresos por omisión de activos o inclusión de pasivos y cualquier otro que no provenga de la ejecución de una actividad cotidiana del cotizante.</li> <li>4. Los ingresos por dividendos y participaciones, arrendamientos, intereses y rendimientos financieros, <u>siempre que no sea la actividad económica principal, y el valor percibido no supere el 30% de los ingresos con un tope que no supere el monto de 5 smmlv por la base del 40%. Estos dos requisitos aplican como límite a la concurrencia de calidades.</u></li> </ol>

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE																																																				
<p>4. Cuando una persona natural perciba ingresos producto de un consorcio o unión temporal, el ingreso se entenderá realizado y por ende tendrá que pagar la correspondiente seguridad social, en el momento en el que se liquide el consorcio o la unión temporal.</p>	<p>5. Cuando una persona natural perciba ingresos producto de un consorcio o unión temporal, el ingreso se entenderá realizado y por ende tendrá que pagar la correspondiente seguridad social, en el momento en el que se liquide el consorcio o la unión temporal.</p> <p>6. <u>No harán parte de la base de cotización al sistema de seguridad social los conceptos percibidos por cuotas alimentarias productos de las relaciones derivadas de procesos de divorcio, separación de cuerpo, acuerdos contractuales, transaccionales y/o reconocimiento de paternidad. Lo anterior de conformidad con los términos establecidos en la Ley.</u></p>																																																				
<p><b>Artículo 10. Aporte de la planilla para soportar el costo o gasto.</b> Modifíquese el artículo 27 de la Ley 1393 de 2010, el cual adiciona el párrafo segundo del artículo 108 del estatuto tributario y quedara así:  <b>“Párrafo 2°.</b> Para efectos de la deducción por salarios de que trata el presente artículo se entenderá que tales aportes parafiscales deben efectuarse de acuerdo con lo establecido en las normas vigentes. Igualmente, para la procedencia de la deducción por pagos a trabajadores independientes, el contratante público o privado deberá solicitar la planilla de pago de aportes del mes inmediatamente anterior, de no haber estado afiliado el mes anterior deberá aportar la planilla donde conste que se afilio en el respectivo mes.</p> <p>En el caso en que el trabajador independiente ya haya cotizado por el tope máximo exigido (25 smmlv) deberá aportar la planilla de la seguridad social del mes inmediatamente anterior.</p> <p>Cuando el trabajador independiente pertenezca a alguno de los tratamientos especiales y no tenga la obligación de cotizar a seguridad social, de acuerdo con las normas vigentes, deberá informar dicha situación dentro de la cuenta de cobro, documento equivalente, factura de venta o cualquier otro documento con el que se haga el respectivo cobro.”</p>	<p><b>Artículo 10. Aporte de la planilla para soportar el costo o gasto.</b> Modifíquese el artículo 27 de la Ley 1393 de 2010, el cual adiciona el párrafo segundo del artículo 108 del Estatuto Tributario y quedará así:  <b>“Párrafo 2°.</b> Para efectos de la deducción por salarios de que trata el presente artículo se entenderá que tales aportes parafiscales deben efectuarse de acuerdo con lo establecido en las normas vigentes. Igualmente, para la procedencia de la deducción por pagos a trabajadores independientes, <u>el contratante deberá verificar la afiliación y el pago de las cotizaciones y aportes a la protección social que le corresponden al contratista según la ley, de acuerdo con el reglamento que se expida por el Gobierno nacional. Lo anterior aplicará igualmente para el cumplimiento de la obligación de retener cuando esta proceda.</u></p> <p>En el caso en que el trabajador independiente ya haya cotizado por el tope máximo exigido (25 smmlv) deberá aportar la planilla de la seguridad social del mes inmediatamente anterior.</p> <p>Cuando el trabajador independiente pertenezca a alguno de los tratamientos especiales y no tenga la obligación de cotizar a seguridad social, de acuerdo con las normas vigentes, deberá informar dicha situación dentro de la cuenta de cobro, documento equivalente, factura de venta o cualquier otro documento con el que se haga el respectivo cobro”.</p>																																																				
<p><b>Artículo 11. Sanción por renuencia en la entrega de información a la UGPP y protección de los aportes de los independientes.</b> Los aportantes independientes a los que la UGPP les solicite información y/o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido, o la suministren en forma incompleta o inexacta, se harán acreedoras a una sanción hasta de 1.800 UVT, a favor del tesoro nacional, que se liquidará de acuerdo con el número de meses o fracción de mes de incumplimiento, la fracción se obtendrá dividiendo los días de incumplimiento por la sanción del respectivo mes, así:</p>	<p><b>Artículo 11. Sanción por renuencia en la entrega de información a la UGPP y protección de los aportes de los independientes.</b> Los aportantes independientes a los que la UGPP les solicite información y/o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido, o la suministren en forma incompleta o inexacta, se harán acreedoras a una sanción hasta de <u>4.800 UVT</u>, a favor del tesoro nacional, que se liquidará de acuerdo con el número de meses o fracción de mes de incumplimiento, la fracción se obtendrá dividiendo los días de incumplimiento por la sanción del respectivo mes, así:</p>																																																				
<table border="1"> <thead> <tr> <th>NÚMERO DE MESES O FRACCIÓN DE MESES EN MORA</th> <th>NÚMERO DE UVT A PAGAR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Hasta 1 mes</td><td>150</td></tr> <tr><td>Hasta 2 mes</td><td>300</td></tr> <tr><td>Hasta 3 mes</td><td>450</td></tr> <tr><td>Hasta 4 mes</td><td>600</td></tr> <tr><td>Hasta 5 mes</td><td>750</td></tr> <tr><td>Hasta 6 mes</td><td>900</td></tr> <tr><td>Hasta 7 mes</td><td>1050</td></tr> <tr><td>Hasta 8 mes</td><td>1.200</td></tr> <tr><td>Hasta 9 mes</td><td>1.350</td></tr> <tr><td>Hasta 10 mes</td><td>1.500</td></tr> <tr><td>Hasta 11 mes</td><td>1.650</td></tr> <tr><td>Hasta 12 mes</td><td>1.800</td></tr> </tbody> </table>	NÚMERO DE MESES O FRACCIÓN DE MESES EN MORA	NÚMERO DE UVT A PAGAR	Hasta 1 mes	150	Hasta 2 mes	300	Hasta 3 mes	450	Hasta 4 mes	600	Hasta 5 mes	750	Hasta 6 mes	900	Hasta 7 mes	1050	Hasta 8 mes	1.200	Hasta 9 mes	1.350	Hasta 10 mes	1.500	Hasta 11 mes	1.650	Hasta 12 mes	1.800	<table border="1"> <thead> <tr> <th>NÚMERO DE MESES O FRACCIÓN DE MESES EN MORA</th> <th>NÚMERO DE UVT A PAGAR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Hasta 1 mes</td><td>400</td></tr> <tr><td>Hasta 2 mes</td><td>800</td></tr> <tr><td>Hasta 3 mes</td><td>1.200</td></tr> <tr><td>Hasta 4 mes</td><td>1.600</td></tr> <tr><td>Hasta 5 mes</td><td>2.000</td></tr> <tr><td>Hasta 6 mes</td><td>2.400</td></tr> <tr><td>Hasta 7 mes</td><td>2.800</td></tr> <tr><td>Hasta 8 mes</td><td>3.200</td></tr> <tr><td>Hasta 9 mes</td><td>3.600</td></tr> <tr><td>Hasta 10 mes</td><td>4.000</td></tr> <tr><td>Hasta 11 mes</td><td>4.400</td></tr> <tr><td>Hasta 12 mes</td><td>4.800</td></tr> </tbody> </table>	NÚMERO DE MESES O FRACCIÓN DE MESES EN MORA	NÚMERO DE UVT A PAGAR	Hasta 1 mes	400	Hasta 2 mes	800	Hasta 3 mes	1.200	Hasta 4 mes	1.600	Hasta 5 mes	2.000	Hasta 6 mes	2.400	Hasta 7 mes	2.800	Hasta 8 mes	3.200	Hasta 9 mes	3.600	Hasta 10 mes	4.000	Hasta 11 mes	4.400	Hasta 12 mes	4.800
NÚMERO DE MESES O FRACCIÓN DE MESES EN MORA	NÚMERO DE UVT A PAGAR																																																				
Hasta 1 mes	150																																																				
Hasta 2 mes	300																																																				
Hasta 3 mes	450																																																				
Hasta 4 mes	600																																																				
Hasta 5 mes	750																																																				
Hasta 6 mes	900																																																				
Hasta 7 mes	1050																																																				
Hasta 8 mes	1.200																																																				
Hasta 9 mes	1.350																																																				
Hasta 10 mes	1.500																																																				
Hasta 11 mes	1.650																																																				
Hasta 12 mes	1.800																																																				
NÚMERO DE MESES O FRACCIÓN DE MESES EN MORA	NÚMERO DE UVT A PAGAR																																																				
Hasta 1 mes	400																																																				
Hasta 2 mes	800																																																				
Hasta 3 mes	1.200																																																				
Hasta 4 mes	1.600																																																				
Hasta 5 mes	2.000																																																				
Hasta 6 mes	2.400																																																				
Hasta 7 mes	2.800																																																				
Hasta 8 mes	3.200																																																				
Hasta 9 mes	3.600																																																				
Hasta 10 mes	4.000																																																				
Hasta 11 mes	4.400																																																				
Hasta 12 mes	4.800																																																				

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE
<p>La sanción a que se refiere el presente artículo, se reducirá al diez por ciento (10%) de la suma causada si la información es entregada conforme lo había solicitado la Unidad, a más tardar hasta el cuarto mes de incumplimiento en la entrega de la información; o al veinte por ciento (20%) de tal suma, si la información es entregada después del cuarto mes y hasta el octavo mes de incumplimiento y al (30%) de este valor si la información es entregada después del octavo mes y hasta el mes duodécimo.</p> <p>Para acceder a la reducción de la sanción debe haberse presentado la información completa en los términos exigidos y debe haberse acreditado el pago de la sanción reducida dentro de los plazos antes señalados, en concordancia con el procedimiento que para tal efecto establezca la UGPP.</p> <p>Lo anterior sin perjuicio de la verificación que con posterioridad deba realizar la UGPP para determinar la procedencia o no de la reducción de la sanción, la UGPP deberá indicar dentro de los tres meses siguientes al momento de recibir la información si la misma se encuentra completa para que el aportante independiente pueda acceder al beneficio aquí contemplado.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Se faculta a la UGPP para imponer sanción equivalente a 15.000 UVT a las asociaciones o agremiaciones, sociedades por acciones simplificadas, o cualquier otro tipo de sociedad, y/o a las personas naturales a quienes conformen o constituyan este tipo de sociedades, y que realicen afiliaciones colectivas de trabajadores independientes sin estar autorizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, previo pliego de cargos para cuya respuesta se otorgará un mes contado a partir de su notificación.</p> <p>De lo anterior, se dará aviso a la autoridad de vigilancia según su naturaleza con el fin de que se ordene la cancelación del registro y/o cierre del establecimiento, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar por parte de las autoridades competentes contra las personas naturales que las constituyen, siendo obligatorio que la Dirección Jurídica de la UGPP presente las denuncias penales ante la Fiscalía General de la Nación cuando establezca la irregularidad por medio de los procesos sancionatorios.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los aportantes que no paguen oportunamente las sanciones a su cargo, que lleven más de un año de vencidas, así como las sanciones que hayan sido impuestas por la UGPP se actualizarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 867-1 del Estatuto Tributario.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Los recursos recuperados por concepto de las sanciones de que trata el presente artículo serán girados al Tesoro Nacional.</p>	<p>La sanción a que se refiere el presente artículo, se reducirá al diez por ciento (10%) de la suma causada si la información es entregada conforme lo había solicitado la Unidad, a más tardar hasta el cuarto mes de incumplimiento en la entrega de la información; o al veinte por ciento (20%) de tal suma, si la información es entregada después del cuarto mes y hasta el octavo mes de incumplimiento y al (30%) de este valor si la información es entregada después del octavo mes y hasta el mes duodécimo.</p> <p>Para acceder a la reducción de la sanción debe haberse presentado la información completa en los términos exigidos y debe haberse acreditado el pago de la sanción reducida dentro de los plazos antes señalados, en concordancia con el procedimiento que para tal efecto establezca la UGPP.</p> <p>Lo anterior sin perjuicio de la verificación que con posterioridad deba realizar la UGPP para determinar la procedencia o no de la reducción de la sanción, la UGPP deberá indicar dentro de los tres meses siguientes al momento de recibir la información si la misma se encuentra completa para que el aportante independiente pueda acceder al beneficio aquí contemplado.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Se faculta a la UGPP para imponer sanción equivalente a <u>4.800 UVT</u> a las asociaciones o agremiaciones, sociedades por acciones simplificadas, o cualquier otro tipo de sociedad, y/o a las personas naturales a quienes conformen o constituyan este tipo de sociedades, y que realicen afiliaciones colectivas de trabajadores independientes sin estar autorizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, previo pliego de cargos para cuya respuesta se otorgará un mes contado a partir de su notificación.</p> <p>De lo anterior, se dará aviso a la autoridad de vigilancia según su naturaleza con el fin de que se ordene la cancelación del registro y/o cierre del establecimiento, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar por parte de las autoridades competentes contra las personas naturales que las constituyen, siendo obligatorio que la Dirección Jurídica de la UGPP presente las denuncias penales ante la Fiscalía General de la Nación cuando establezca la irregularidad por medio de los procesos sancionatorios.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los aportantes que no paguen oportunamente las sanciones a su cargo, que lleven más de un año de vencidas, así como las sanciones que hayan sido impuestas por la UGPP se actualizarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 867-1 del Estatuto Tributario.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Los recursos recuperados por concepto de las sanciones de que trata el presente artículo serán girados al Tesoro Nacional.</p>
<p><b>Artículo 12. Sanción, por mora, inexactitud y omisión.</b> La UGPP será la entidad competente para imponer las sanciones de que trata el presente artículo y las mismas se aplicarán sin perjuicio del cobro de los respectivos intereses moratorios o cálculo actuarial según sea el caso.</p> <p>1. Al aportante a quien la UGPP le haya notificado requerimiento para declarar y/o corregir, por conductas de omisión o mora se le propondrá una sanción por no declarar equivalente al 5% del valor dejado de liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin que exceda el 10% del valor del aporte a cargo, y sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.</p> <p>Si el aportante no presenta y paga las autoliquidaciones dentro del término de respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, la UGPP le impondrá en la liquidación oficial sanción por no declarar equivalente al 10% del valor dejado de liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin exceder el 40% del valor del aporte a cargo, sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.</p>	<p><b>Artículo 12. Sanción, por mora, inexactitud y omisión.</b> La UGPP será la entidad competente para imponer las sanciones de que trata el presente artículo y las mismas se aplicarán sin perjuicio del cobro de los respectivos intereses moratorios o cálculo actuarial según sea el caso.</p> <p>1. Al aportante a quien la UGPP le haya notificado requerimiento para declarar y/o corregir, por conductas de omisión o mora se le propondrá una sanción por no declarar equivalente al 5% del valor dejado de liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin que exceda el <u>50%</u> del valor del aporte a cargo, y sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.</p> <p>Si el aportante no presenta y paga las autoliquidaciones dentro del término de respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, la UGPP le impondrá en la liquidación oficial sanción por no declarar equivalente al 10% del valor dejado de liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin exceder el 40% del valor del aporte a cargo, sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.</p>

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE
<p>Si la declaración se presenta antes de que se profiera el requerimiento para declarar y/o corregir no habrá lugar a sanción.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> La sanción aquí establecida será aplicada a los procesos en curso a los cuales no se les haya decidido el recurso de reconsideración, si les es más favorable.</p> <p>2. El aportante a quien se le haya notificado el requerimiento para declarar y/o corregir, que corrija por inexactitud la autoliquidación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social deberá liquidar y pagar una sanción equivalente al 15% de la diferencia entre el valor a pagar y el inicialmente declarado.</p> <p>Si el aportante no corrige la autoliquidación dentro del plazo para dar respuesta al Requerimiento para declarar y/o corregir, la UGPP impondrá en la Liquidación Oficial una sanción equivalente al 20% de la diferencia entre el valor a pagar determinado y el inicialmente declarado, sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los aportantes que no paguen oportunamente las sanciones a su cargo, que lleven más de un año de vencidas, así como las sanciones que hayan sido impuestas por la UGPP se actualizarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 867-1 del Estatuto Tributario.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los recursos recuperados por concepto de las sanciones de que trata el presente artículo serán girados al Tesoro Nacional.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Las sanciones por omisión, inexactitud y mora de que trata el presente artículo, se impondrán sin perjuicio del cobro de los respectivos intereses moratorias y/o cálculo actuarial según corresponda; este último, será exigible en lo que respecta al Sistema General de Pensiones, tanto a los empleadores que por omisión no hubieren afiliado a sus trabajadores o reportado la novedad de vínculo laboral, en los términos señalados en la Ley 100 de 1993 y demás normas concordantes, como a los independientes, que por omisión no hubieren efectuado la respectiva afiliación o reportado la novedad de ingreso a dicho sistema estando obligados. En los demás casos, se cobrará intereses moratorios cuando se presente inexactitud o mora en todos los subsistemas del Sistema de la Protección Social y cuando se genere omisión en los subsistemas distintos al de pensiones.</p>	<p>Si la declaración se presenta antes de que se profiera el requerimiento para declarar y/o corregir no habrá lugar a sanción.</p> <p><b>Parágrafo transitorio.</b> La sanción aquí establecida será aplicada a los procesos en curso a los cuales no se les haya decidido el recurso de reconsideración, si les es más favorable.</p> <p>2. El aportante a quien se le haya notificado el requerimiento para declarar y/o corregir, que corrija por inexactitud la autoliquidación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social deberá liquidar y pagar una sanción equivalente al 15% de la diferencia entre el valor a pagar y el inicialmente declarado.</p> <p>Si el aportante no corrige la autoliquidación dentro del plazo para dar respuesta al Requerimiento para declarar y/o corregir, la UGPP impondrá en la Liquidación Oficial una sanción equivalente al <u>100%</u> de la diferencia entre el valor a pagar determinado y el inicialmente declarado, sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los aportantes que no paguen oportunamente las sanciones a su cargo, que lleven más de un año de vencidas, así como las sanciones que hayan sido impuestas por la UGPP se actualizarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 867-1 del Estatuto Tributario.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Los recursos recuperados por concepto de las sanciones de que trata el presente artículo serán girados al Tesoro Nacional.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Las sanciones por omisión, inexactitud y mora de que trata el presente artículo, se impondrán sin perjuicio del cobro de los respectivos intereses moratorias y/o cálculo actuarial según corresponda; este último, será exigible en lo que respecta al Sistema General de Pensiones, tanto a los empleadores que por omisión no hubieren afiliado a sus trabajadores o reportado la novedad de vínculo laboral, en los términos señalados en la Ley 100 de 1993 y demás normas concordantes, como a los independientes, que por omisión no hubieren efectuado la respectiva afiliación o reportado la novedad de ingreso a dicho sistema estando obligados. En los demás casos, se cobrará intereses moratorios cuando se presente inexactitud o mora en todos los subsistemas del Sistema de la Protección Social y cuando se genere omisión en los subsistemas distintos al de pensiones.</p>
<p><b>Artículo 13. Terminación por mutuo acuerdo en materia de aportes en seguridad social a cotizantes.</b> Facúltese a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), para terminar por mutuo acuerdo los procesos administrativos, en materia de aportes al sistema de protección social y las sanciones, de acuerdo con los siguientes términos y condiciones: Los cotizantes a quienes se les haya notificado antes de la entrada en vigencia de esta ley, requerimiento para declarar y/o corregir, liquidación oficial, resolución del recursos de reconsideración, podrán transar con la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales, hasta el 30 de octubre de 2020, quien tendrá hasta el 17 de diciembre de 2020 para resolver dicha solicitud, aplicando el silencio administrativo positivo frente a los procesos que no sean resueltos en el término estipulado, el ochenta por ciento (80%) de las sanciones por mora, inexactitud y/u omisión, según el caso, siempre y cuando el cotizante independiente, pague el ciento por ciento (100%) del capital de aportes a los subsistemas de la protección social que se encuentre obligado, y el veinte por ciento (20%) restante de las sanciones e intereses moratorios liquidados en la planilla integrada de liquidación de aportes. Cuando se trate de pliegos de cargos y resoluciones mediante las cuales se impongan sanciones dinerarias por no entrega completa, oportuna, inexacta o la omisión en la entrega de información, en las que no hubiere aportes parafiscales en discusión, el mutuo acuerdo operará respecto del noventa por</p>	<p><b>Artículo 13. Terminación por mutuo acuerdo en materia de aportes en seguridad social a cotizantes.</b> Facúltese a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), para terminar por mutuo acuerdo los procesos administrativos, en materia de aportes al sistema de protección social y las sanciones, de acuerdo con los siguientes términos y condiciones: Los cotizantes a quienes se les haya notificado antes de la entrada en vigencia de esta ley, requerimiento para declarar y/o corregir, liquidación oficial, resolución del recursos de reconsideración, podrán transar con la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales, hasta el 30 de octubre de 2020, quien tendrá hasta el 17 de diciembre de 2020 para resolver dicha solicitud, aplicando el silencio administrativo positivo frente a los procesos que no sean resueltos en el término estipulado, el ochenta por ciento (80%) de las sanciones por mora, inexactitud y/u omisión, según el caso, siempre y cuando el cotizante independiente, pague el ciento por ciento (100%) del capital de aportes a los subsistemas de la protección social que se encuentre obligado, y el veinte por ciento (20%) restante de las sanciones e intereses moratorios liquidados en la planilla integrada de liquidación de aportes. Cuando se trate de pliegos de cargos y resoluciones mediante las cuales se impongan sanciones dinerarias por no entrega completa, oportuna, inexacta o la omisión en la entrega de información, en las que no hubiere aportes parafiscales en discusión, el mutuo acuerdo operará respecto del noventa por</p>

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE
<p>ciento (90%) de las sanciones actualizadas, para lo cual el obligado deberá pagar en los plazos y términos de esta ley, el diez por ciento (10%) restante de la sanción actualizada. Es deber de la UGPP entregar a los solicitantes el valor de la sanción actualizada dentro de los 15 días siguientes a la petición de acogerse al beneficio.</p> <p>El acta que aprueba la terminación por mutuo acuerdo pone fin a la actuación administrativa sancionatoria o de fiscalización, adelantada por la Dirección de Parafiscales de la UGPP, y con la misma se entenderán extinguidas las obligaciones contenidas en el acto administrativo objeto de transacción. La solicitud de terminación por mutuo acuerdo no suspende los procesos administrativos de determinación de obligaciones ni los sancionatorios y, en consecuencia, los actos administrativos expedidos con posterioridad al acto administrativo transado quedarán sin efectos con la suscripción del acta que aprueba la terminación por mutuo acuerdo.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La terminación por mutuo acuerdo podrá ser solicitada por aquellos que tengan la calidad de deudores solidarios o garantes del obligado. La UGPP tendrá el término de un mes después de expedida esta ley para reglamentar los aspectos del beneficio.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> No podrán acceder a los beneficios de que trata el presente artículo los deudores que hayan suscrito acuerdos de pago con fundamento en normas anteriores a la presente, o que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en mora por las obligaciones contenidas en los mismos.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El término previsto en el presente artículo no aplicará para los contribuyentes que se encuentren en liquidación forzosa administrativa ante una Superintendencia, o en liquidación judicial los cuales podrán acogerse a esta facilidad por el término que dure la liquidación.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> Las solicitudes de terminación por mutuo acuerdo, no serán rechazadas por motivo de firmeza del acto administrativo o por caducidad del término para presentar la demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando el vencimiento del respectivo término ocurra con posterioridad a la presentación de la solicitud de terminación por mutuo acuerdo y que, a más tardar, el 30 de octubre de 2020, se cumplan los demás requisitos establecidos en la ley. La solicitud de terminación por mutuo acuerdo no suspende los términos legales para la firmeza de los actos administrativos, ni los de caducidad para acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.</p> <p><b>Parágrafo 5°.</b> Si a la fecha de publicación de esta ley, o con posterioridad se ha presentado o se presenta demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la liquidación oficial, la resolución que impone sanción o la resolución que decide el recurso de reconsideración contra dichos actos, podrá solicitarse la terminación por mutuo acuerdo, siempre que la demanda no haya sido admitida y a más tardar el 30 de octubre de 2020 se acredite los requisitos señalados en este artículo y se presente la solicitud de retiro de la demanda ante el juez competente, en los términos establecidos en el artículo 174 de la Ley 1437 de 2011.</p> <p><b>Parágrafo 6°.</b> La reducción de intereses y sanciones tributarias a que hace referencia este artículo, podrá aplicarse únicamente respecto de los pagos realizados desde la fecha de publicación de esta ley.</p> <p><b>Parágrafo 7°.</b> El acto susceptible de ser transado será el último notificado a la fecha de presentación de la solicitud de terminación por mutuo acuerdo.</p>	<p>ciento (90%) de las sanciones actualizadas, para lo cual el obligado deberá pagar en los plazos y términos de esta ley, el diez por ciento (10%) restante de la sanción actualizada. Es deber de la UGPP entregar a los solicitantes el valor de la sanción actualizada dentro de los 15 días siguientes a la petición de acogerse al beneficio.</p> <p>El acta que aprueba la terminación por mutuo acuerdo pone fin a la actuación administrativa sancionatoria o de fiscalización, adelantada por la Dirección de Parafiscales de la UGPP, y con la misma se entenderán extinguidas las obligaciones contenidas en el acto administrativo objeto de transacción. La solicitud de terminación por mutuo acuerdo no suspende los procesos administrativos de determinación de obligaciones ni los sancionatorios y, en consecuencia, los actos administrativos expedidos con posterioridad al acto administrativo transado quedarán sin efectos con la suscripción del acta que aprueba la terminación por mutuo acuerdo.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La terminación por mutuo acuerdo podrá ser solicitada por aquellos que tengan la calidad de deudores solidarios o garantes del obligado. <u>La UGPP contará con un plazo máximo de un mes contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para reglamentar lo contenido en este artículo.</u></p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> No podrán acceder a los beneficios de que trata el presente artículo los deudores que hayan suscrito acuerdos de pago con fundamento en normas anteriores a la presente, o que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en mora por las obligaciones contenidas en los mismos.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El término previsto en el presente artículo no aplicará para los contribuyentes que se encuentren en liquidación forzosa administrativa ante una Superintendencia, o en liquidación judicial los cuales podrán acogerse a esta facilidad por el término que dure la liquidación.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> Las solicitudes de terminación por mutuo acuerdo, no serán rechazadas por motivo de firmeza del acto administrativo o por caducidad del término para presentar la demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando el vencimiento del respectivo término ocurra con posterioridad a la presentación de la solicitud de terminación por mutuo acuerdo y que, a más tardar, el 30 de octubre de 2020, se cumplan los demás requisitos establecidos en la ley. La solicitud de terminación por mutuo acuerdo no suspende los términos legales para la firmeza de los actos administrativos, ni los de caducidad para acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.</p> <p><b>Parágrafo 5°.</b> Si a la fecha de publicación de esta ley, o con posterioridad se ha presentado o se presenta demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la liquidación oficial, la resolución que impone sanción o la resolución que decide el recurso de reconsideración contra dichos actos, podrá solicitarse la terminación por mutuo acuerdo, siempre que la demanda no haya sido admitida y a más tardar el 30 de octubre de 2020 se acredite los requisitos señalados en este artículo y se presente la solicitud de retiro de la demanda ante el juez competente, en los términos establecidos en el artículo 174 de la Ley 1437 de 2011.</p> <p><b>Parágrafo 6°.</b> La reducción de intereses y sanciones tributarias a que hace referencia este artículo, podrá aplicarse únicamente respecto de los pagos realizados desde la fecha de publicación de esta ley.</p> <p><b>Parágrafo 7°.</b> El acto susceptible de ser transado será el último notificado a la fecha de presentación de la solicitud de terminación por mutuo acuerdo.</p>

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Parágrafo 8°.</b> El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) es la competente para transar las sanciones e intereses derivados de los procesos administrativos de determinación o sancionatorios de su competencia.</p> <p>Esta disposición no será aplicable a los intereses generados con ocasión a la determinación de los aportes del Sistema General de Pensiones, para lo cual los aportantes deberán acreditar el pago del 100% de los mismos o del cálculo actuarial cuando sea el caso.</p> <p>El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) decidirá las solicitudes de terminación por mutuo acuerdo y contra dicha decisión procederá únicamente el recurso de reposición en los términos del artículo 74 y siguientes del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011.</p>	<p><b>Parágrafo 8°.</b> El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) es la competente para transar las sanciones e intereses derivados de los procesos administrativos de determinación o sancionatorios de su competencia.</p> <p>Esta disposición no será aplicable a los intereses generados con ocasión a la determinación de los aportes del Sistema General de Pensiones, para lo cual los aportantes deberán acreditar el pago del 100% de los mismos o del cálculo actuarial cuando sea el caso.</p> <p>El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) decidirá las solicitudes de terminación por mutuo acuerdo y contra dicha decisión procederá únicamente el recurso de reposición en los términos del artículo 74 y siguientes del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011.</p> <p><b>Parágrafo 9°.</b> <u>Se autoriza a la UGPP a realizar acuerdos de pago en cuotas no mayores a 24 cuotas en la terminación por mutuo acuerdo de los procesos sancionatorios o de cobro coactivo.</u></p>
	<p><b>Artículo nuevo transitorio. Autorización de la UGPP para realizar acuerdos de pago mediante terminación por mutuo acuerdo en los procesos de cobro coactivo y persuasivo</b> Las personas naturales y jurídicas que se encuentren en proceso de jurisdicción coactiva o ejecutoriados podrán realizar acuerdos de pago con la UGPP, durante los 2 años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, a quienes se les condonará hasta el 50% de la sanción, el 100% de los intereses a los aportes de seguridad social en salud y el 50% de los intereses de seguridad social en pensiones conforme a la resolución que dio lugar al proceso judicial.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La UGPP podrá realizar acuerdos de pago que permita junto con los operadores de los pagos del sistema de seguridad social acordar que estos sean realizados en cuotas no mayores a 24 cuotas y que no superen los 2 años a la entrada en vigencia de esta ley, fecha en la que se extinguirá el derecho a esta amnistía.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Una vez realizado el acuerdo de pago, la UGPP suspenderá la ejecución del cobro hasta que se realice el pago total de la obligación. En caso de no cumplir con lo acordado, la UGPP está autorizada para revocar el acto administrativo volviendo a quedar en firme el inicial.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Este artículo será aplicable para todas las actuaciones que se encuentran en curso, excluyendo las que se generen a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p>

**VII. PROPOSICIÓN**

Con base en las consideraciones anteriores, solicito a los honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley número 222 de 2019 Cámara**, por medio del cual se deroga el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, se dictan otras disposiciones para la cotización a la seguridad social de los independientes, y reglamentarias para la UGPP, con el pliego de modificaciones y el texto propuesto a continuación.

Cordialmente,

Cordialmente,

  
**HENRY FERNANDO CORREAL**  
 Coordinador Ponente  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Vaupés

  
**JENNIFER KRISTIN ARIAS**  
 Ponente  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Meta

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 222 DE 2019 CÁMARA**

*por medio del cual se deroga el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, se dictan otras disposiciones para la cotización a la seguridad social de los independientes, y reglamentarias para la UGPP.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Ingreso Base de Cotización de los Contratistas.* Los independientes que contraten con personas del sector público o privado cotizarán a seguridad social siempre que perciban un ingreso mensual que sea mayor o igual a un salario mínimo mensual legal vigente; la cotización se hará mes vencido sobre una base del 40% de la utilidad del cotizante, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar.

Parágrafo 1°. Para efectos del sistema de seguridad social en todos los contratos de prestación de servicios de obra, deben especificarse de manera detallada por las partes los conceptos de Administración, Imprevistos y Utilidades (AIU), para establecer el ingreso efectivamente percibido por el contratista.

Parágrafo 2°. El pago de aportes al sistema de seguridad social del contratista se realizará mes vencido, atendiendo al ingreso efectivamente percibido; en consecuencia, si el contratista independiente no tiene ingresos efectivamente percibidos por un monto igual o superior al salario mínimo mensual legal vigente, no estará obligado a realizar aportes al sistema de seguridad social ni será sujeto sancionable, teniendo que realizar el traslado por el mes respectivo al régimen subsidiado al sistema de salud.

Parágrafo 3°. Se crea la planilla integrada de aportes tipo C, la cual podrá usarse por los independientes, para realizar el pago de los aportes al sistema de la protección social, una vez ostenten el ingreso efectivamente percibido de meses en los que no recibieron ingresos pero que presentaron cuentas de cobro, facturas o documentos equivalentes; esta planilla no generará intereses moratorios ni cálculo actuarial. Esta planilla integrada de liquidación de aportes no podrá usarse por los independientes cuando la UGPP haya notificado el requerimiento para declarar y/o corregir en el periodo respectivo. Debe estar en armonía con el sistema de afiliación transaccional; se aclara que la planilla de liquidación de aportes tipo C solo se podrá utilizar por periodos no superiores a cuatro (4) meses. Se ordena al Ministerio de Salud y Protección Social realizar la regulación, aplicación e implementación de la planilla integrada de liquidación de aportes tipo C dentro de los 12 meses siguientes a la publicación de esta ley.

**Artículo 2°. *Deducción de expensas.*** Para calcular el ingreso base de cotización, todos los aportantes que, para obtener sus ingresos, incurran en expensas que tengan relación de causalidad, sean necesarias y proporcionales, las podrán deducir, siempre y cuando cumplan con lo establecido en los artículos 107 y 771-2 del Estatuto Tributario. La UGPP tendrá el deber de valorar la totalidad de los documentos que prueben los costos y deducciones, así no se encuentren contemplados en la declaración de renta del periodo objeto de fiscalización por tratarse de aportes parafiscales.

Los costos y los gastos en los que incurra una persona natural cuyo ingreso pertenezca a un contrato de prestación de servicios del sector público o privado podrán deducir los costos y gastos en los que incurra para determinar su ingreso base de cotización, independientemente de que pueda o no declararlos en el impuesto sobre la renta y complementarios, pero siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en los artículos 107 y 771-2 del Estatuto Tributario.

Los costos y los gastos procedentes en cada periodo para establecer el ingreso base de cotización se determinarán de acuerdo con las mismas reglas establecidas para su realización en los artículos 104 y 105 del Estatuto Tributario, atendiendo a la calidad del aportante.

**Parágrafo.** Las pérdidas obtenidas en un periodo determinado podrán ser susceptibles de compensación en los periodos siguientes a su obtención, incluso si el periodo en el que se fuera a compensar correspondiera a un año posterior a su obtención.

**Artículo 3°. *Tarifas.*** Las tarifas aplicables a los aportes a seguridad social serán las mismas establecidas en las normas vigentes, en especial: artículos 18, 19, 20 y 204, Ley 100 de 1993, artículo 10, Ley 1122 de 2007; artículos 5°, 6° y 7° de la Ley 797 de 2003; artículo 3°, Decreto 510 de 2003, además de todas las normas vigentes y las que las reemplacen, modifiquen o sustituyan.

**Artículo 4°. *Definiciones.*** Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

**Trabajador independiente:** Es la persona que percibe ingresos producto de una renta de trabajo y donde el servicio se presta de manera personal.

**Clases de independientes:** Hace referencia a los contratistas públicos y privados, los rentistas, los trabajadores independientes, los propietarios de las empresas y en general todas las personas naturales residentes en el país, que no tengan vínculo laboral, legal y reglamentario con algún empleador y cuyos ingresos mensuales sean iguales o superiores a un salario mínimo mensual legal vigente.

**Renta de capital:** Se define como aquel ingreso que recibe la persona por la explotación de su patrimonio o activos.

**Renta de trabajo:** Aquel ingreso que se percibe como contraprestación por el esfuerzo humano, físico o intelectual, aplicado a la producción de riqueza; y que además no incurra en costos y/o gastos ni que tenga que subcontratar a terceros.

**Ingreso efectivamente percibido:** Debe entenderse como la suma de dinero realizada en el mes respectivo para su beneficio personal, que sirve de base para establecer el ingreso base de cotización previa aplicación de las deducciones de los costos y expensas de conformidad con el artículo 107 del Estatuto Tributario.

**Artículo 5°. *Hecho generador y excepciones.*** El hecho generador de los aportes a seguridad social de los independientes son los ingresos realizados en cada mes en dicha calidad, acordes con los artículos 27 y 28 del Estatuto Tributario, siempre y cuando sean mayores o iguales a un salario mínimo mensual legal vigente, definiéndose como el “Ingreso Efectivamente Percibido (IEP)”.

Los siguientes ingresos no hacen parte del hecho generador de los aportes a seguridad social para los que ostentan la calidad de independientes, por lo tanto, no se aportará seguridad social por ellos, son:

1. Los ingresos por las ganancias ocasionales, acorde con lo establecido en los artículos 299 y siguientes del Estatuto Tributario y cualquier norma que lo modificara.
2. Los ingresos obtenidos por la venta de activos fijos, incluidas las acciones, que no constituyan ganancia ocasional.
3. Los pagos por: seguros de vida, indemnizaciones por daño emergente y lucro cesante, los gananciales, los ingresos por retiros de aportes voluntarios a pensión y ahorros en cuentas AFC que sean ingreso para efectos del impuesto sobre la renta, recuperación de deducciones, provenientes de valorizaciones contables y tributarias, intereses presuntos, renta por comparación patrimonial, ingresos por omisión de activos o inclusión de pasivos y cualquier otro que no provenga de la ejecución de una actividad cotidiana del cotizante.
4. Los ingresos por dividendos y participaciones, arrendamientos, intereses y rendimientos financieros, siempre que no sea la actividad económica principal, y el valor percibido no supere el 30% de los ingresos con un tope que no supere el monto de 5 SMMLV por la base del 40%. Estos dos requisitos aplican como límite a la concurrencia de calidades.
5. Cuando una persona natural perciba ingresos producto de un consorcio o unión temporal, el ingreso se entenderá realizado y por ende tendrá que pagar la correspondiente seguridad social, en el momento en el que se liquide el consorcio o la unión temporal.
6. No harán parte de la base de cotización al sistema de seguridad social los conceptos percibidos por cuotas alimentarias productos de las relaciones derivadas de procesos de divorcio, separación de cuerpo, acuerdos contractuales, transaccionales y/o reconocimiento de paternidad. Lo anterior de conformidad con los términos establecidos en la ley.
5. Estén afiliados a Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.
6. Sean servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos.
7. Los independientes contenidos en el artículo 2.1.3.16 del Decreto 780 de 2016, respetando las reglas de suspensión de la afiliación.
8. Las demás establecidas en las leyes y decretos concordantes que se encuentren vigentes.

**Artículo 7°.** *Quiénes no están obligados a cotizar a pensión.* No estarán obligados a cotizar a pensión, además de los establecidos en el artículo anterior:

1. Los trabajadores independientes que se afilien por primera vez con 50 años de edad o más, si se es mujer, o 55 años de edad o más, si se es varón.
2. Quien se encuentre pensionado.
3. Los extranjeros que coticen en su país de origen al sistema de pensiones se encuentran exentos de realizar cotizaciones en calidad de independientes en Colombia.
4. Quien haya cumplido los requisitos para pensionarse, así no se haya incluido en la nómina del fondo de pensiones.
5. Cualquier otro que expresamente sea exceptuado por alguna norma vigente.

**Artículo 8°.** *Aportes a riesgos laborales por parte de los independientes.* Los aportes a riesgos laborales se harán de acuerdo con lo estipulado en los artículos 3°, 5° y 13 del Decreto 723 de 2013 y artículos 2.2.4.2.2.2, 2.2.4.2.2.3, 2.2.4.2.2.5, 2.2.4.2.2.13 de la Resolución 2388 del Ministerio de Salud y cualquier otra norma vigente.

**Artículo 9°.** *Aporte máximo y mínimo.* Los independientes cotizarán a seguridad social sobre una base mínima de un salario mínimo mensual legal vigente y una cotización máxima de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes, teniendo en cuenta en esta cotización máxima los valores aportados por la relación laboral o legal y reglamentaria y los aportes efectuados como pensionado, si fuera el caso, es decir, quienes además de ser independientes tengan alguna de estas calidades contarán los 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes incluyendo los ingresos por estos conceptos.

**Artículo 10.** *Aporte de la planilla para soportar el costo o gasto.* Modifíquese el artículo 27 de la Ley 1393 de 2010, el cual adiciona el párrafo segundo del artículo 108 del estatuto tributario y quedará así:

**Parágrafo 2°.** Para efectos de la deducción por salarios de que trata el presente artículo se entenderá que tales aportes parafiscales deben efectuarse de acuerdo con lo establecido en las normas vigentes. Igualmente, para la procedencia de la deducción por pagos a trabajadores independientes, el contratante deberá verificar la afiliación y el pago de las cotizaciones y aportes a la protección social que le

**Artículo 6°.** *Quiénes no están obligados a aportar a seguridad social como independientes.* No están obligados a aportar a seguridad social en calidad de independientes las personas naturales que perciban ingresos en dicha calidad y que:

1. El ingreso realizado al momento de obtener la base de cotización sea inferior a un salario mínimo mensual legal vigente.
2. No residan en el territorio colombiano en el mes respectivo de cotización.
3. Tengan contrato laboral y realicen cotizaciones por 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes, estarán exentos de realizar aportes al sistema de seguridad social como independientes.
4. Sean miembros de las Fuerzas Militares y de la policía Nacional.

corresponden al contratista según la ley, de acuerdo con el reglamento que se expida por el Gobierno nacional. Lo anterior aplicará igualmente para el cumplimiento de la obligación de retener cuando esta proceda.

En el caso en que el trabajador independiente ya haya cotizado por el tope máximo exigido (25 SMMLV) deberá aportar la planilla de la seguridad social del mes inmediatamente anterior.

Cuando el trabajador independiente pertenezca a alguno de los tratamientos especiales y no tenga la obligación de cotizar a seguridad social, de acuerdo con las normas vigentes, deberá informar dicha situación dentro de la cuenta de cobro, documento equivalente, factura de venta o cualquier otro documento con el que se haga el respectivo cobro.”

Artículo 11. *Sanción por renuencia en la entrega de información a la UGPP y protección de los aportes de los independientes.* Los aportantes independientes a los que la UGPP les solicite información y/o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido, o la suministren en forma incompleta o inexacta, se harán acreedores a una sanción hasta de 4.800 UVT, a favor del tesoro nacional, que se liquidará de acuerdo con el número de meses o fracción de mes de incumplimiento, la fracción se obtendrá dividiendo los días de incumplimiento por la sanción del respectivo mes, así:

NÚMERO DE MESES O FRACCIÓN DE MESES EN MORA	NÚMERO DE UVT POR PAGAR
Hasta 1 mes	400
Hasta 2 meses	800
Hasta 3 meses	1.200
Hasta 4 meses	1.600
Hasta 5 meses	2.000
Hasta 6 meses	2.400
Hasta 7 meses	2.800
Hasta 8 meses	3.200
Hasta 9 meses	3.600
Hasta 10 meses	4.000
Hasta 11 meses	4.400
Hasta 12 meses	4.800

La sanción a que se refiere el presente artículo, se reducirá al diez por ciento (10%) de la suma causada si la información es entregada conforme lo había solicitado la Unidad, a más tardar hasta el cuarto mes de incumplimiento en la entrega de la información; o al veinte por ciento (20%) de tal suma, si la información es entregada después del cuarto mes y hasta el octavo mes de incumplimiento y al (30%) de este valor si la información es entregada después del octavo mes y hasta el mes duodécimo.

Para acceder a la reducción de la sanción debe haberse presentado la información completa en los términos exigidos y debe haberse acreditado el pago de la sanción reducida dentro de los plazos antes señalados, en concordancia con el procedimiento que para tal efecto establezca la UGPP.

Lo anterior sin perjuicio de la verificación que con posterioridad deba realizar la UGPP para determinar la procedencia o no de la reducción de la sanción, la UGPP deberá indicar dentro de los tres meses siguientes al momento de recibir la información si la misma se encuentra completa para que el aportante independiente pueda acceder al beneficio aquí contemplado.

Parágrafo 1°. Se faculta a la UGPP para imponer sanción equivalente a 4.800 UVT a las asociaciones o agremiaciones, sociedades por acciones simplificadas, o cualquier otro tipo de sociedad, y/o a las personas naturales a quienes conformen o constituyan este tipo de sociedades, y que realicen afiliaciones colectivas de trabajadores independientes sin estar autorizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, previo pliego de cargos para cuya respuesta se otorgará un mes contado a partir de su notificación.

De lo anterior, se dará aviso a la autoridad de vigilancia según su naturaleza con el fin de que se ordene la cancelación del registro y/o cierre del establecimiento, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar por parte de las autoridades competentes contra las personas naturales que las constituyen, siendo obligatorio que la Dirección Jurídica de la UGPP presente las denuncias penales ante la Fiscalía General de la Nación cuando establezca la irregularidad por medio de los procesos sancionatorios.

Parágrafo 2°. Los aportantes que no paguen oportunamente las sanciones a su cargo, que lleven más de un año de vencidas, así como las sanciones que hayan sido impuestas por la UGPP se actualizarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 867-1 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3°. Los recursos recuperados por concepto de las sanciones de que trata el presente artículo serán girados al Tesoro Nacional.

Artículo 12. *Sanción, por mora, inexactitud y omisión.* La UGPP será la entidad competente para imponer las sanciones de que trata el presente artículo y las mismas se aplicarán sin perjuicio del cobro de los respectivos intereses moratorios o cálculo actuarial según sea el caso.

1. Al aportante a quien la UGPP le haya notificado requerimiento para declarar y/o corregir, por conductas de omisión o mora se le propondrá una sanción por no declarar equivalente al 5% del valor dejado de liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin que exceda el 50% del valor del aporte a cargo, y sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.

Si el aportante no presenta y paga las autoliquidaciones dentro del término de respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, la UGPP le impondrá en la liquidación oficial sanción por no declarar equivalente al 10% del valor dejado de

liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin exceder el 40% del valor del aporte a cargo, sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.

Si la declaración se presenta antes de que se profiera el requerimiento para declarar y/o corregir no habrá lugar a sanción.

**Parágrafo transitorio.** La sanción aquí establecida será aplicada a los procesos en curso a los cuales no se les haya decidido el recurso de reconsideración, si les es más favorable.

2. El aportante a quien se le haya notificado el requerimiento para declarar y/o corregir, que corrija por inexactitud la autoliquidación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social deberá liquidar y pagar una sanción equivalente al 15% de la diferencia entre el valor a pagar y el inicialmente declarado.

Si el aportante no corrige la autoliquidación dentro del plazo para dar respuesta al Requerimiento para declarar y/o corregir, la UGPP impondrá en la Liquidación Oficial una sanción equivalente al 100% de la diferencia entre el valor a pagar determinado y el inicialmente declarado, sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.

**Parágrafo 1°.** Los aportantes que no paguen oportunamente las sanciones a su cargo, que lleven más de un año de vencidas, así como las sanciones que hayan sido impuestas por la UGPP se actualizarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 867-1 del Estatuto Tributario.

**Parágrafo 2°.** Los recursos recuperados por concepto de las sanciones de que trata el presente artículo serán girados al Tesoro Nacional.

**Parágrafo 3°.** Las sanciones por omisión, inexactitud y mora de que trata el presente artículo, se impondrán sin perjuicio del cobro de los respectivos intereses moratorios y/o cálculo actuarial según corresponda; este último, será exigible en lo que respecta al Sistema General de Pensiones, tanto a los empleadores que por omisión no hubieren afiliado a sus trabajadores o reportado la novedad de vínculo laboral, en los términos señalados en la Ley 100 de 1993 y demás normas concordantes, como a los independientes, que por omisión no hubieren efectuado la respectiva afiliación o reportado la novedad de ingreso a dicho sistema estando obligados. En los demás casos, se cobrará intereses moratorios cuando se presente inexactitud o mora en todos los subsistemas del Sistema de la Protección Social y cuando se genere omisión en los subsistemas distintos al de pensiones.

Artículo 13. *Terminación por mutuo acuerdo en materia de aportes en seguridad social a cotizantes.* Facúltase a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) para terminar por mutuo acuerdo los procesos administrativos, en materia de aportes al sistema de protección social y las sanciones, de acuerdo con los siguientes términos y condiciones:

Los cotizantes a quienes se les haya notificado antes de la entrada en vigencia de esta ley, requerimiento para declarar y/o corregir, liquidación oficial, resolución del recurso de reconsideración, podrán transar con la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales, hasta el 30 de octubre de 2020, quien tendrá hasta el 17 de diciembre de 2020 para resolver dicha solicitud, aplicando el silencio administrativo positivo frente a los procesos que no sean resueltos en el término estipulado, el ochenta por ciento (80%) de las sanciones por mora, inexactitud y/u omisión, según el caso, siempre y cuando el cotizante independiente, pague el ciento por ciento (100%) del capital de aportes a los subsistemas de la protección social que se encuentre obligado, y el veinte por ciento (20%) restante de las sanciones e intereses moratorios liquidados en la planilla integrada de liquidación de aportes.

Cuando se trate de pliegos de cargos y resoluciones mediante los cuales se impongan sanciones dinerarias por no entrega completa, oportuna, inexacta o la omisión en la entrega de información, en las que no hubiere aportes parafiscales en discusión, el mutuo acuerdo operará respecto del noventa por ciento (90%) de las sanciones actualizadas, para lo cual el obligado deberá pagar en los plazos y términos de esta ley, el diez por ciento (10%) restante de la sanción actualizada. Es deber de la UGPP entregar a los solicitantes el valor de la sanción actualizada dentro de los 15 días siguientes a la petición de acogerse al beneficio.

El acta que aprueba la terminación por mutuo acuerdo pone fin a la actuación administrativa sancionatoria o de fiscalización, adelantada por la Dirección de Parafiscales de la UGPP, y con la misma se entenderán extinguidas las obligaciones contenidas en el acto administrativo objeto de transacción. La solicitud de terminación por mutuo acuerdo no suspende los procesos administrativos de determinación de obligaciones ni los sancionatorios y, en consecuencia, los actos administrativos expedidos con posterioridad al acto administrativo transado quedarán sin efectos con la suscripción del acta que aprueba la terminación por mutuo acuerdo.

**Parágrafo 1°.** La terminación por mutuo acuerdo podrá ser solicitada por aquellos que tengan la calidad de deudores solidarios o garantes del obligado. La UGPP contará con un plazo máximo de un mes contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para reglamentar lo contenido en este artículo.

**Parágrafo 2°.** No podrán acceder a los beneficios de que trata el presente artículo los deudores que hayan suscrito acuerdos de pago con fundamento en normas anteriores a la presente, o que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en mora por las obligaciones contenidas en los mismos.

**Parágrafo 3°.** El término previsto en el presente artículo no aplicará para los contribuyentes que se

encuentren en liquidación forzosa administrativa ante una Superintendencia, o en liquidación judicial los cuales podrán acogerse a esta facilidad por el término que dure la liquidación.

Parágrafo 4°. Las solicitudes de terminación por mutuo acuerdo, no serán rechazadas por motivo de firmeza del acto administrativo o por caducidad del término para presentar la demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, siempre y cuando el vencimiento del respectivo término ocurra con posterioridad a la presentación de la solicitud de terminación por mutuo acuerdo y que, a más tardar, el 30 de octubre de 2020, se cumplan los demás requisitos establecidos en la ley. La solicitud de terminación por mutuo acuerdo no suspende los términos legales para la firmeza de los actos administrativos, ni los de caducidad para acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Parágrafo 5°. Si a la fecha de publicación de esta ley, o con posterioridad se ha presentado o se presenta demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la liquidación oficial, la resolución que impone sanción o la resolución que decide el recurso de reconsideración contra dichos actos, podrá solicitarse la terminación por mutuo acuerdo, siempre que la demanda no haya sido admitida y a más tardar el 30 de octubre de 2020 se acrediten los requisitos señalados en este artículo y se presente la solicitud de retiro de la demanda ante el juez competente, en los términos establecidos en el artículo 174 de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo 6°. La reducción de intereses y sanciones tributarias a que hace referencia este artículo, podrá aplicarse únicamente respecto de los pagos realizados desde la fecha de publicación de esta ley.

Parágrafo 7°. El acto susceptible de ser transado será el último notificado a la fecha de presentación de la solicitud de terminación por mutuo acuerdo.

Parágrafo 8°. El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) es la competente para transar las sanciones e intereses derivados de los procesos administrativos de determinación o sancionatorios de su competencia.

Esta disposición no será aplicable a los intereses generados con ocasión a la determinación de los aportes del Sistema General de Pensiones, para lo cual los aportantes deberán acreditar el pago del 100% de los mismos o del cálculo actuarial cuando sea el caso.

El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) decidirá las solicitudes de terminación por mutuo acuerdo y contra dicha decisión procederá únicamente el recurso de reposición en los términos del artículo 74 y siguientes del Código Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo – Ley 1437 de 2011.

Parágrafo 9°. Se autoriza a la UGPP a realizar acuerdos de pago en cuotas no mayores a 24 cuotas en la terminación por mutuo acuerdo de los procesos sancionatorios o de cobro coactivo.

Artículo 14. *Conciliación contencioso-administrativa en materia de aportes en seguridad social a cotizantes.* Facúltese a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) para realizar conciliaciones en procesos contenciosos administrativos, en materia de aportes al sistema de protección y sanciones, de acuerdo con los siguientes términos y condiciones:

Los cotizantes, que hayan presentado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, podrán conciliar el valor de los aportes al sistema de protección social, sanciones e intereses según el caso, discutidos contra liquidaciones oficiales, mediante solicitud presentada ante la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP), así:

Por el ochenta (80%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, cuando el proceso contra una liquidación oficial se encuentre en única o primera instancia ante un Juzgado Administrativo o Tribunal Administrativo, siempre y cuando el demandante pague el ciento por ciento (100%) del aporte en discusión y el veinte por ciento (20%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización.

Cuando el proceso contra una liquidación oficial, se halle en segunda instancia ante el Tribunal Contencioso-Administrativo o Consejo de Estado según el caso, se podrá solicitar la conciliación por el setenta por ciento (70%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, siempre y cuando el demandante pague el ciento por ciento (100%) del impuesto en discusión y el treinta por ciento (30%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización. Se entenderá que el proceso se encuentra en segunda instancia cuando ha sido admitido el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

Cuando el acto demandado se trate de una resolución o acto administrativo mediante el cual se imponga sanción dineraria por no entrega de información, entrega no completa o entrega extemporánea de información, en las que no hubiere aportes a discutir, la conciliación operará respecto del setenta por ciento (70%) de las sanciones actualizadas, para lo cual el obligado deberá pagar en los plazos y términos de esta ley, el treinta por ciento (30%) restante de la sanción actualizada.

Para efectos de la aplicación de este artículo, los cotizantes deberán cumplir con los siguientes requisitos y condiciones:

1. Haber presentado la demanda antes de la entrada en vigencia de esta ley.
2. Que la demanda haya sido admitida antes de la presentación de la solicitud de conciliación ante la Administración.

3. Que no exista sentencia o decisión judicial en firme que le ponga fin al respectivo proceso judicial.
4. Adjuntar prueba del pago, de las obligaciones objeto de conciliación de acuerdo con lo indicado en los incisos anteriores.
5. Que la solicitud de conciliación sea presentada ante el comité de conciliación y defensa judicial de la UGPP hasta el día 30 de octubre de 2020.

El acta que dé lugar a la conciliación deberá suscribirse a más tardar el día 1 de diciembre de 2020 y presentarse por cualquiera de las partes para su aprobación ante el juez administrativo o ante la respectiva corporación de lo contencioso administrativo, según el caso, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su suscripción, demostrando el cumplimiento de los requisitos legales. Las conciliaciones de que trata el presente artículo, deberán ser aceptadas por la autoridad judicial respectiva, dentro del término aquí mencionado.

La sentencia o auto que apruebe la conciliación prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo señalado en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, y hará tránsito a cosa juzgada.

Lo no previsto en esta disposición se regulará conforme lo dispuesto en la Ley 446 de 1998 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con excepción de las normas que le sean contrarias.

Parágrafo 1°. La conciliación podrá ser solicitada por aquellos que tengan la calidad de deudores solidarios o garantes del obligado.

Parágrafo 2°. No podrán acceder a los beneficios de que trata el presente artículo los deudores que hayan suscrito acuerdos de pago con fundamento en normas anteriores a la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 3°. Los procesos que se encuentren surtiendo el recurso de súplica o de revisión ante el Consejo de Estado no serán objeto de la conciliación prevista en este artículo.

Parágrafo 4°. El término previsto en el presente artículo no aplicará para los contribuyentes que se encuentren en liquidación forzosa administrativa ante una Superintendencia, o en liquidación judicial los cuales podrán acogerse a esta facilidad por el término que dure la liquidación.

Parágrafo 5°. El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) será el competente para conciliar las sanciones e intereses derivados de los procesos administrativos, discutidos con ocasión de la expedición de los actos proferidos en el proceso de determinación o sancionatorio.

Esta disposición no será aplicable a los intereses generados con ocasión a la determinación de los

aportes del Sistema General de Pensiones, para lo cual los aportantes deberán acreditar el pago del 100% de los mismos o del cálculo actuarial cuando sea el caso.

Contra la decisión del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) procederá únicamente el recurso de reposición en los términos del artículo 74 y siguientes del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011.

Artículo 15. *Transitorio. Autorización de la UGPP para realizar acuerdos de pago mediante terminación por mutuo acuerdo en los procesos de cobro coactivo y persuasivo.* Las personas naturales y jurídicas que se encuentren en proceso de jurisdicción coactiva o ejecutoriados podrán realizar acuerdos de pago con la UGPP, durante los 2 años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, a quienes se les condonará hasta el 50% de la sanción, el 100% de los intereses a los aportes de seguridad social en salud y el 50% de los intereses de seguridad social en pensiones conforme a la resolución que dio lugar al proceso judicial.

Parágrafo 1°. La UGPP podrá realizar acuerdos de pago que permitan junto con los operadores de los pagos del sistema de seguridad social acordar que estos sean realizados en cuotas no mayores a 24 cuotas y que no superen los 2 años a la entrada en vigencia de esta ley, fecha en la que se extinguirá el derecho a esta amnistía.

Parágrafo 2°. Una vez realizado el acuerdo de pago, la UGPP suspenderá la ejecución del cobro hasta que se realice el pago total de la obligación. En caso de no cumplir con lo acordado, la UGPP está autorizada para revocar el acto administrativo volviendo a quedar en firme el inicial.

Parágrafo 3°. Este artículo será aplicable para todas las actuaciones que se encuentren en curso, excluyendo las que se generen a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 16. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y deroga el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 y todas las normas que le sean contrarias, así como los decretos que regulaban leyes anteriores con respecto a la cotización de los independientes a seguridad social.

  
HENRY FERNANDO CORREAL  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Departamento del Vaupés

  
JENNIFER KRISTIN ARIAS  
Ponente  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 303 DE 2019  
CÁMARA**

*por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde homenaje público al municipio de Guacarí en el departamento del Valle del Cauca, con motivo de la celebración de los 450 años de su fundación en 1570 y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- 1. ANTECEDENTES**
- 2. CONTEXTO HISTÓRICO Y OBJETO DEL PROYECTO**
- 3. MARCO NORMATIVO**
- 4. IMPACTO FISCAL**
- 5. PROPOSICIÓN**

**1. ANTECEDENTES**

El Proyecto de ley número 303 de 2019 fue radicado el 19 de noviembre de 2019 ante la Secretaría de la Honorable Cámara de Representantes, publicado en la *Gaceta del Congreso número 1125 de 2019*.

Para el trámite en la Cámara de Representantes, fueron designados como ponentes el honorable Representante Nervado Eneiro Rincón Vergara y el honorable Representante Carlos Adolfo Ardila Espinosa.

**2. CONTEXTO HISTÓRICO Y OBJETO DEL PROYECTO**

Guacarí es un municipio ubicado en el valle geográfico del río Cauca, el cual se caracteriza por la existencia de importantes yacimientos arqueológicos, pertenecientes a sociedades antiguas que ocuparon este territorio durante el periodo prehispánico; estas investigaciones arqueológicas iniciaron en los años 1981 y 1994, en los corregimientos de Guabas, Cananguá y Guacas, que han permitido conocer importantes aspectos socioeconómicos y religiosos de la “Sociedad Cacical de Guabas”, variante meridional de la denominada “Cultura Quimbaya Tardío de Guabas”, que existió entre 700 y 1400 después de Cristo. Estas sociedades tuvieron frutos y estabilidad en la región gracias a la riqueza ecológica que ofrece la zona para el desarrollo de la vida humana, animal y vegetal, siendo un atractivo para los colonos, quienes en el año 1570 junto con el capitán, su fundador, el capitán Juan López Ayala, construyó la primera Iglesia bajo el Patronato de San Juan Bautista, Santo de su nombre y fundó el pueblo que llamó “San Juan Bautista de Guacarí”, siendo encomendero de los Indios Guacaríes en el año de 1570, dando como resultado la fundación del pueblo de Guacarí.



Ilustración 1 Casa Cural de Guacarí. Tomado de: <http://locationcolombia.com/locations/>

Posteriormente el encomendero Francisco Javier Holguín, primer párroco de la población, construyó en 1600 uno de los monumentos históricos más antiguos de Colombia siendo este conocido como la Casa Cural, la cual es la joya colonial más auténtica, declarada monumento nacional.

Ahora bien, la palabra Guacarí proviene del dialecto Caribe Gua-Cari las cuales según Édison Escobar traducen:

*(...) “Laguna de los Caribes” y se afirma que esta laguna es la del Chircal la cual se encuentra en la llanura de Sonso a orillas del río Cauca. “(...)*

Riqueza ecológica que fue fundamental para el desarrollo de la vida humana, animal y vegetal, la presencia de caudalosos ríos como el Cauca, el Zabaletas, Guabas, Sonso y La Chamba, que mantenían una gran parte del área inundada, originaban ciénagas y lagunas, como El Chircal, Videles y El Conchal. Esto constituyó una importante despensa alimenticia, al proporcionar abundante pesca y caza generando un atractivo para los colonos.

De igual manera el municipio de Guacarí se caracterizó por la existencia del árbol predilecto de la Diosa para descansar en compañía de sus ninfas después de la dura labor ejecutada en el día. Los Nimas, Chinces, Bugaes, Aujies, Calimas, Amaines, y Gorrones, buscaban refugio en este árbol sagrado, solamente porque en él habitaba la bella deidad.” Este árbol fue conocido como Samán o “árbol de la lluvia”, pues cierra sus hojas cuando amenaza lluvia o el cielo se oscurece. El Samán de Guacarí fue sembrado en la plaza principal del pueblo por el señor Ramón Becerra en el año de 1914 y revivió las leyendas indígenas, el municipio del Guacarí o la tierra del Samán.



En agosto de 1989, el enorme árbol del Parque José Manuel Saavedra Galindo, testigo de amores, alegrías y desdichas, comenzó su agonía. El Samán, desde cuando el Banco de la República aprobó la Resolución Externa número 20, de agosto 6 de 1993, que estableció la imagen de ese frondoso árbol para la moneda de 500 pesos, fue la representación no solo de los guacariceños, sino también de los colombianos desde el momento en que el Banco de la República aprobó la Resolución Externa número 20, de agosto 6 de 1993, que estableció la imagen de ese frondoso árbol para la moneda de 500 pesos.



El municipio de Guacarí cuenta con posibilidades de desarrollo en una serie de ventajas comparativas (localización, clima, gastronomía, eventos culturales, entre otros), los cuales son factores que han logrado posicionar el municipio como destino atractivo para las inversiones y el desarrollo económico. Es necesario construir ventajas competitivas, lo cual exige un proceso fuertemente focalizado que fomenta la especialización y la eficiencia local, las cuales se deben construir bajo un proceso planificado que incluye la participación y compromiso de las instituciones públicas, los gremios, la academia y la ciudadanía en general con una perspectiva de liderazgo nacional, regional y municipal.

El objetivo de la presente iniciativa es vincular a la nación para que se asocie y rinda homenaje al municipio de Guacarí, Valle del Cauca, con motivo de la celebración de los 450 años de su fundación para 2020. En disposición a lo anterior se establecen medidas para garantizar la financiación de la inversión pública y el estímulo a la inversión privada en materia de infraestructura, desarrollo sostenible siendo una moción para superar y fenecer las brechas sociales de la comunidad, generando que estas sean partícipes en el desarrollo económico del país.

En concordancia, el articulado del presente proyecto de ley propone establecer su forma de administración y las fuentes de financiación. Así mismo, estructura el mecanismo de planeación de los programas y proyectos que serán financiados.

### 3. MARCO NORMATIVO

Con relación al objeto de este proyecto de ley y el estado del arte de las leyes de honores y la asignación de partidas presupuestales para la ejecución de obras de interés público, las cuales disponen que en primer lugar y con relación a las Leyes de Honores, la Corte Constitucional en su Sentencia C-817/2011

dispone que: “funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución” las cuales ha diferenciado en “tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber, leyes que rinden homenajes a ciudadanos, leyes que celebren aniversarios de municipios colombianos; y leyes que celebran aniversarios de instituciones educativas de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios”.

De otra parte y respecto a los temas de colocación de recursos e inclusión de gastos de iniciativas legislativas, la sentencia de la Corte Constitucional C-729/2005, refiere y aclara sobre la Objeción Presidencial “Autorización al Gobierno nacional para incluir partidas presupuestales para concurrir a la realización de obras en municipio/ OBJECIÓN PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA AL GOBIERNO PARA INCLUIR GASTO - Realización de obras en municipios a través del sistema cofinanciación.

Analizado el artículo 2 objetado, observa la Corte que dicha disposición se limita a autorizar al Gobierno nacional para que a partir de la sanción de la presente ley incluya, si lo desea, en el presupuesto un gasto para el año 2021. En efecto, dispone el artículo 2° del proyecto: “Autorícese al Gobierno nacional para que incluya dentro del presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a...”.

Igualmente, la Sentencia de la Corte Constitucional C-197/2001, refiere y aclara:

*“Respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una postura según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”.*

Finalmente, en cuanto al sistema de cofinanciación, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-729/2005, manifestó que:

*“Como ha sido explicado en la jurisprudencia de esta Corporación, la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación de responsabilidades policías, administrativas y presupuestales, socava el modelo de la autonomía territorial consagrado en la Constitución Política. Sin embargo, la norma citada prevé algunas excepciones (...) Es claro que mediante el sistema cofinanciación la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le*

competen. A través de ese mecanismo la Nación orienta la dinámica de la descentralización, al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales”, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior. Sobre el particular la Corte ha dispuesto que:

*“En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (Constitución Política, artículo 1º). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía de ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (Constitución Política, artículo 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que esta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo”.*

#### 4. IMPACTO FISCAL

Aunado a lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que una vez promulgada la ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento en observancia de la regla fiscal y el marco fiscal de mediano plazo. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo a la Sentencia C-490/2011, así:

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 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 aceptar una interpretación de esta naturaleza constituirá 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. La exigencia de la norma organiza, a su vez presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.

Ahora bien, dada la obligación del Estado en velar por el interés general, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento; además, se debe tener en cuenta como sustento el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502/2007, en el cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y obstáculo para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.*

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirán a concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que a 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.

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 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 previsiones 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 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 aceptar una interpretación

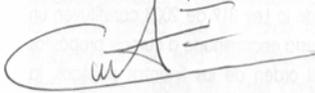
de esa naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional 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.

**5. PROPOSICIÓN**

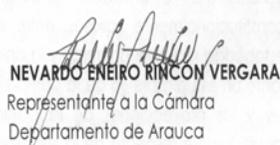
Con base en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, dar primer debate con la finalidad de aprobar el **Proyecto de ley número 303 de 2019 Cámara**, por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde homenaje público al municipio de Guacarí en el departamento del Valle del Cauca, con motivo de la celebración de los 450 años de su fundación en 1570 y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes,

De los Honorables Representantes,



CARLOS ARDILA ESPINOSA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Putumayo



NEVARDO ENEIRO RINCÓN VERGARA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Arauca

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 303 DE 2019 CÁMARA**

*por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde homenaje público al municipio de Guacarí en el departamento del Valle del Cauca, con motivo de la celebración de los 450 años de su fundación en 1570 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto vincular a la nación para que se asocie y rinda homenaje al Municipio de Guacarí, departamento del Valle del Cauca, con motivo de la celebración de sus 450 años de su fundación en el año 2020, y rendir un homenaje público a través de distintos reconocimientos de carácter histórico, material y cultural, como contribución a la ciudad y sus habitantes por su aporte y compromiso a la identidad cultural e histórica de Colombia durante estos cuatrocientos cincuenta años.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional, para que en cumplimiento, y de conformidad con los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 75 de 2002, incluya en el Presupuesto General de la Nación para el año 2021, las partidas presupuestales necesarias con el fin de llevar a cabo el mantenimiento, realización y/o construcción de las siguientes obras, así mismo dotaciones de utilidad pública e interés social para el Municipio de Guacarí, Departamento del Valle del Cauca.

- Remodelación y dotación de los centros de atención de salud de los corregimientos de Guabitas y Sonso.
- Remodelación y dotación de las (33) juntas de acción comunal del municipio de Guacarí.
- Remodelación de la plaza de galería de mercado del municipio.
- Mantenimiento para la conservación de la Casa Cural.
- Remodelación del Centro de Residencia de Personas Mayores - Asilo el Samán.
- Reposición de la red de acueducto y pavimentación (vía Guacarí - Guabitas)

Artículo 3°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Cultura, implementará y desarrollará un plan de conservación y restauración arquitectónica de la Casa Cural, ubicada en la calle 4 con carrera 9 - esquina, la cual es monumento nacional.

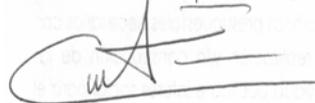
Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para asesorar y apoyar al municipio de Guacarí, Valle del Cauca, en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de patrimonio nacional; de su remodelación, mantenimiento de conformidad con la Constitución y la ley.

Artículo 5°. Las autorizaciones de gastos otorgados al Gobierno nacional en virtud de esta ley se incorporan en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, previa sanción.

De los honorables Representantes,

De los Honorables Representantes,



CARLOS ARDILA ESPINOSA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Putumayo



NEVARDO ENEIRO RINCÓN VERGARA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Arauca

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 70 - Lunes, 17 de febrero de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**Págs.**

Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones, y texto propuesto del Proyecto de ley número 071 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo, con el fin de armonizar el derecho a la huelga con los convenios sobre libertad sindical de la Organización Internacional del Trabajo. ....	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 258 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones. ....	12
Informe de ponencia para primer debate en Cámara de Representantes, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 222 de 2019 Cámara, por medio del cual se deroga el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, se dictan otras disposiciones para la cotización a la seguridad social de los independientes y reglamentarias para la UGPP. ....	22
Informe de ponencia para primer debate en Cámara y texto propuesto al Proyecto de ley número 303 de 2019 Cámara, por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde homenaje público al municipio de Guacarí en el departamento del Valle del Cauca, con motivo de la celebración de los 450 años de su fundación en 1570 y se dictan otras disposiciones. ....	41