REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXII - Nº 107 Bogotá, D. C., lunes, 18 de marzo de 2013 EDICIÓN DE 16 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 19 DE 2013

por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de alcaldes en los distritos o municipios con más de un millón de habitantes.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 323 de la Constitución Nacional el cual quedará así:

Artículo 323. El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales. En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

El alcalde mayor será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Alcalde Mayor quien obtenga el mayor número de votos.

En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, esta se aplazará por quince días.

La primera votación para alcalde mayor, la elección de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para períodos de cuatro (4) años.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del periodo, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del periodo, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

Los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor.

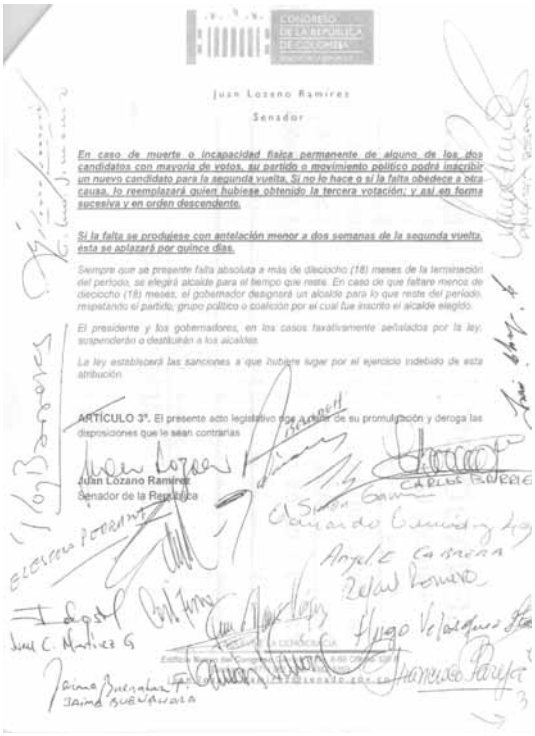
Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 314 de la Constitución Nacional el cual quedará así:

Artículo 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años.

Los alcaldes de aquellos municipios o distritos con más de un millón (1.000.000) de habitantes, serán elegidos por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine

la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Alcalde Mayor quien obtenga el mayor número de votos.


CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Juan Lozano Ramírez

Senador

En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, esta se aplazará por quince días.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución.

ARTÍCULO 3º. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Juan Lozano Ramírez
Senador de la República

Contenido del acto legislativo

El presente proyecto de acto legislativo busca incluir en la Constitución Nacional la segunda vuelta para la elección de alcaldes en los municipios que tengan más de un millón de habitantes.

Para tal fin, se modifican los artículos 314 y 323 de la Constitución Nacional incluyendo la posibilidad de una nueva elección en aquellos casos en que ningún candidato alcance una mayoría electoral absoluta; es decir, cuando no logre la mitad más uno del total de los votos válidos, en cuyo caso los dos candidatos que obtuvieron las más altas votaciones concurrirán a una nueva elección en la que finalmente se hará la elección.

El texto puesto a consideración del Congreso de la República reforma los dos artículos constitucionales mencionados, que se refieren a la elección de los alcaldes de los municipios de Colombia y la elección del alcalde de Bogotá.

Justificación

El término democracia tuvo origen en Atenas en el siglo V a. C. y proviene de los vocablos *demos* (“pueblo”) y *kratós* (“poder” y “gobierno”).

Desde entonces y hasta ahora se entiende por democracia, un sistema político de organización en el cual el poder radica en la decisión de las mayorías que permiten que determinados líderes rijan los destinos de la sociedad.

Hoy, puede decirse que la noción de democracia se debe necesariamente relacionar con mecanismos de participación de los ciudadanos, fundamentada en la elección libre de los gobernantes efectuada por el pueblo mediante el sufragio universal. El pueblo decide. Y la lógica política es tan sencilla como contundente: se gana el derecho a gobernar quien haya obtenido la mayoría de los votos. Sin embargo, con elemental aritmética ello solo es cierto cuando (i) no hay más de 2 candidatos y no hubo un número significativo de votos en blanco, de manera que quien obtiene la mejor votación obtiene también más del 50% de las notas válidas o (ii) cuando habiendo más de 2 candidatos el ganador obtiene un margen muy amplio de ventaja sobre los demás, de tal suerte que entre todos los candidatos perdedores y el voto en blanco no llegará a la mitad de los votos válidos.

Así, un sistema de mayoría electoral simple para adjudicar el triunfo a un candidato no siempre garantiza que el triunfador cuente, efectivamente, con un respaldo eficaz de la mayoría de los ciudadanos. Ni siquiera de la mayoría de los votantes.

Cuando esto sucede, tal circunstancia deriva en severas dificultades de gobernabilidad para el futuro alcalde pues en la práctica el nuevo mandatario no cuenta con un respaldo mayoritario entre sus conciudadanos y su legitimidad, por ende, nace erosionada.

Aunque estas precariedades en la gobernabilidad y la legitimidad derivadas de resultados electorales en los cuales ningún candidato obtiene más del 50% de los votos son predicables frente a todo tipo de municipios y ciudades, es en las urbes de mayor tamaño donde los problemas pueden adquirir dimensiones verdaderamente críticas.

Ciertamente, como lo ha demostrado reiteradamente la práctica política, cuando un alcalde de una gran ciudad es elegido con el voto favorable de un porcentaje relativamente bajo de ciudadanos, su gestión enfrenta severas dificultades; la ciudadanía no se siente representada por el alcalde, no se siente convocada por su gobierno, ni se siente interpretada en sus decisiones.

No se necesitan simulaciones complejas para entenderlo. En Colombia la abstención ha rondado por el 50% de los electores. Si en una determinada campaña en una ciudad grande compiten 7 u 8 candidatos, es posible y probable que el ganador obtenga cerca del 30% de los votos válidos. En esas condiciones el nuevo alcalde tendría que gobernar habiendo contado con el respaldo efectivo de, escasamente, el 15% de los ciudadanos aptos para votar. O dicho de otra manera, de cada 100 ciudadanos aptos para votar, 85 no votaron por el ganador. De entrada el mandatario recién elegido enfrenta una crisis de apoyo popular. Eso es peligroso, inconveniente y dañino y este proyecto se presenta para superar ese problema político tan peligroso para la buena marcha de las grandes ciudades.

Incluso, desde la perspectiva del control ciudadano es altamente riesgoso el esquema actual. ¿Cómo puede la ciudadanía llamar a cuentas a un gobernante si no participó en su elección?

Y, por otra parte, aumenta la fragilidad de los gobernantes frente a eventuales revocatorias y movilizaciones adversas. Si solo el 15% de los votantes aptos acompañó al alcalde elegido, en un principio, sus políticas, planes, programas y proyectos solo serán respaldadas por ese 15% y el 85% restante será más propenso a oponerse, a bloquear la ejecución de sus políticas, e incluso a revocar su mandato.

En este sentido, para que exista una democracia se debe tener en cuenta que esta se fundamenta en la soberanía popular, concepto que aglutina y asegura el respeto que deben tener los representantes del Estado por las decisiones del pueblo que los elige.

Podemos decir que la soberanía popular es el núcleo fundamental de la democracia. Para Giovanni Sartori, un régimen electoral democrático deriva directamente de la definición de democracia, entendida como el *"gobierno del pueblo, para el pueblo, por el pueblo*".

Cuando se argumenta que la democracia es el gobierno del pueblo se está refiriendo al concepto de soberanía popular, es decir que el poder nace y se conserva en el pueblo como un grupo conformado por la totalidad de individuos que habitan determinado lugar, quienes ejercen su poder al elegir a sus representantes mediante el sufragio universal.

Para que el principio de soberanía popular sea verdadero y eficaz, se debe partir de la base de que los representantes son elegidos mediante unas votaciones o elecciones libres y legítimas. Cuando hablamos de libertad, nos referimos a aquel dominio absoluto que tiene el individuo sobre sí mismo. En palabras de Fernando Savater *"libertad es poder decir sí o no; lo hago o no lo hago, digan lo que digan mis jefes o los demás; esto me conviene y lo quiero, aquello no me conviene y por lo tanto no lo quiero. Libertad es decir, también, no lo olvides, darte cuenta de que estas decidiendo. Lo más opuesto a dejarse llevar,…"*[1].

Se dice entonces que la soberanía popular parte de la base según la cual el hombre es un individuo que goza de plena conciencia y libertad de decidir atendiendo a los principios y valores de la libertad, tal como la explica Savater.

Ahora bien, la legitimidad se fundamenta en el reconocimiento que le da el pueblo a sus gobernantes para que sean ellos quienes lideren los designios de la sociedad. A su vez, la legitimidad es la que hace que el gobernante tenga la obligación de obedecer y respetar el principio según el cual se gobierna por el pueblo y para el pueblo.

Sartori menciona que *"La democracia es, para empezar, un principio de legitimidad. Concebida de esta forma, constituye el mínimo y el único común denominador de toda doctrina democrática. Desde el punto de vista democrático nadie niega, en efecto, que el poder solo es legítimo cuando procede de la autoridad del pueblo y está basado en su consentimiento. Nadie pone en duda que la democracia es la negación de la autocracia. Pero el acuerdo no va más allá y se apoya sobre bases muy frágiles. En efecto, la democracia, como principio de legitimación, se presta a dos interpretaciones divergentes: (1) que el consentimiento del pueblo puede consistir en una mera presunción, en un supuesto no verificado; o (2) que no existe un consentimiento democrático si no es verificado mediante procedimientos ad hoc (que excluyen, sobre todo, el consentimiento por simple aclamación)"*[2].

En el mismo sentido, en su obra *Economía y Sociedad*, Max Weber, se refiere a este tema cuando habla de la definición de "dominación". *"La probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos)"*. En la misma obra, el autor alemán menciona que los motivos de dominación o autoridad son diversos, y los menciona para concluir que siempre se debe añadir un factor fundamental al concepto de dominación o autoridad que es la creencia en la legitimidad[3].

Lo anterior, puede explicar la importancia y la trascendencia que tiene el concepto de legitimidad. Afirma Weber que la legitimidad es el factor que asegura la capacidad del gobierno para hacer cumplir las decisiones a sus ciudadanos, luego ningún gobierno democrático puede subsistir sin la creencia mayoritaria de legitimidad.

En este contexto, la legitimidad democrática se instituye, se edifica y se fundamenta en la decisión de las mayorías. Son estas las que, como mencionamos anteriormente, mediante el sufragio universal, le dan la fuerza y el vigor a los mandatos de los líderes electos.

Ahora bien, la legitimidad nace y se basa en la dinámica electoral. Las elecciones que se realizan dentro de una sociedad tradicionalmente política y democrática, son el mecanismo mediante el cual se confiere el poder de decisión a los líderes que han de determinar los designios de la sociedad.

Es mediante las elecciones que se despierta ese debate de opinión entre los ciudadanos sufragantes, que permite a la colectividad decidir cuál es el gobierno que prefiere para su sociedad, cuáles son las políticas, las medidas, los ideales y demás aspectos públicos que han de imperar en su territorio. Por ello, en las elecciones reposa y nace la legitimidad del mandato que se da a los gobernantes

---

1 Savater Fernando. **Ética para Amador.** Ed. Ariel, Barcelona, 1991, pp. 51-66.

2 Sartori, Giovanni - democracia. Fuente: http://es.scribd.com/doc/7273236/Sartori-Giovanni-Democracia.

3 Fuente: Los Tipos de Dominación Según Max Weber (1864-1920) http://fcsyp.mxl.uabc.mx/RevistaPlural/descargas/Edicion3/angel-riveraokya.pdf

para que actúen con base en la inclinación de las mayorías ciudadanas que con la suma de sus votos forman una fuerza integradora en los comicios. Por ello podemos decir que las elecciones sirven para enrutar a una sociedad en unas políticas compartidas por las mayorías que se imponen sobre cualquier interés particular o minoritario. De esta forma se construye una comunidad política con un interés mayoritariamente compartido que deberá ser traducido en un mandato para el elegido.

En conclusión, la razón de ser de un sistema democrático se basa en la legitimidad de un mandato, legitimidad que antecede al triunfo de una elección, que debe ser producida por la decisión libre de las mayorías que con su voto manifiestan su querer político. Las mayorías entonces, son la llave que le da legitimidad al sistema democrático.

En efecto, el principio de las mayorías es el ingrediente que legitima el poder. Esto se explica teniendo en cuenta que las mayorías son las que imponen una elección, que supone el final de una contienda electoral en donde se evidencian y se exponen conflictos de ideas, de opiniones e intereses, propios del derecho a la libre expresión. No en vano Norberto Bobbio, considera a las mayorías como el pilar fundamental de la democracia y la define como "*el conjunto de reglas procesales de las que la principal, pero no la única, es la mayoría"*[4].

Por lo expuesto anteriormente, es deber en una democracia garantizar que las elecciones sean legítimas, esto significa que deben ser avaladas verdaderamente.


Juan Lozano Ramírez

Senador

por una mayoría ciudadana real y eficaz de manera que el mandato que le da el poder al líder electo sea y represente siempre el querer de la mayoría ciudadana. En este sentido, dentro de una democracia es indispensable garantizarle a las mayorías que eligen los gobernantes que quien estará al mando de los destinos políticos sea legitimado mediante la decisión certera e incontundible de representar a la mayoría ciudadana.

La segunda vuelta propuesta en este proyecto derivará en mejor legitimidad, mejor gobernabilidad y gobiernos más eficaces. Y a los ciudadanos se les concede la oportunidad de ahondar en las razones de su voto, profundizar en sus consideraciones políticas y decantar sus convicciones frente a propuestas y programas para hacer más claro y racional el mandato político que su voto confiere y pueda así elegir el que más le convenga y lo convenza.

La pertinencia de la segunda vuelta radica no sólo en el aumento de la reflexión del ciudadano, sino que aumenta la legitimidad y la gobernabilidad de las instituciones políticas y del gobernante, garantiza la confianza ciudadana en el sistema electoral e incentiva la participación política.

En consideración a los datos del Dane y a las proyecciones de crecimiento de las ciudades, por encima del umbral del millón de habitantes se encontrarán en el

2015, fecha de la próxima elección, las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena y Cúcuta donde se aplicaría esta Reforma.

Juan Lozano Ramírez
Senador de la República

[4] Norberto Bobbio. El Futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica. 1994. pág. 19.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 13 del mes de marzo del año 2013 se radicó en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2013 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Juan Lozano R., Roy Barreras, Augusto Posada, Armando Benedetti, Simón Gaviria, Gilma Jiménez, Germán Varón* y otros.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 13 de marzo de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de Acto Legislativo** número 1**9 de 2013 Senado,** *por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de alcaldes en los distritos o municipios con más de un millón de habitantes*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Juan Lozano, Roy Barreras, Armando Benedetti, Gilma Jiménez, Eduardo Enríquez, y otros, y los Representantes a la Cámara Augusto Posada, Simón Gaviria, Germán Varón, Jaime Buenahora, Telésforo Pedraza* y otros. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 13 de marzo de 2013

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

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Roy Barreras Montealegre.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 72 DE 2012 SENADO

por la cual se aclaran algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones, previsto en las Leyes 797 de 2003 y 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 4 de marzo de 2013

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Cra. 7 8-68

Ciudad

Asunto: Concepto **Proyecto de ley número 72 de 2012 Senado,** *por la cual se aclaran algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones, previsto en las Leyes 797 de 2003 y 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Secretario:

La iniciativa legislativa del asunto está pendiente de surtir debate en Plenaria del Senado de la República. Por tanto, se considera oportuno dar a conocer el concepto institucional desde la óptica del Sector de la Salud y Protección Social. Para su elaboración se tuvo en cuenta el texto aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 953 del 20 de diciembre de 2012.

1. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley del asunto pretende restablecer el Régimen Especial de Alto Riesgo de Pensiones de Invalidez, de Sobrevivientes y de Vejez, a favor de los periodistas, en los mismos términos en que se había establecido en el Decreto 1281 de 1994, indicando para el efecto los requisitos que deberán acreditar estas personas para acceder a dicha prestación especial.

La iniciativa legislativa se estructura en cuatro (4) artículos, a saber: el primero, adiciona dos nuevos artículos a la Ley 797 de 2003, denominados 23 A y 23 B, en los cuales se establece que las personas amparadas por las normas del Capítulo II, Régimen Especial de Pensiones de Invalidez, de Sobrevivientes y de Vejez para Periodistas, artículos 9° y siguientes del Decreto 1281 de 1994, con vigencia prorrogada por el régimen de transición previsto en el artículo 6° del Decreto 2090 de 2003, pueden acceder a las mismas si a 28 de julio de 2003 tenían cuatrocientas sesenta y ocho (468) semanas de servicios cotizadas, así cumplan la edad exigida en el Decreto 1281 de 1994 con posterioridad a la expedición del Decreto 2090 de 2003.

En el artículo segundo se adicionan tres (3) parágrafos al artículo 9° de la Ley 797 de 2003, en los que:

i) Se determinan las condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de periodistas, tales como: haber cumplido 55 años de edad que se disminuirá en 1 año por cada 60 semanas adicionales a las primeras 1000, sin que la edad pueda ser inferior a 50 años, haber cotizado el número mínimo de semanas establecido en el Sistema General de Pensiones al que se refiere el artículo 33 de la Ley 100 de 1993;

ii) Se establece que la definición de periodista no obedece de manera restrictiva a la labor que se cumple única y exclusivamente en un medio de comunicación social, ni mucho menos, a una jerarquía en particular desplegada por el trabajador, sino a la exteriorización reiterada inherente a la profesión, propia del fiel sentido reconocido por la sociedad, existiendo libertad probatoria para su demostración, según el principio de la realidad sobre las formas;

iii) Para estos efectos, el tiempo de cotización a considerar es el que se acredite como desempeñado en la actividad de periodista, bien sea en el sector privado o en el público, con las certificaciones correspondientes.

En el artículo 3° se establece que *"el presente régimen de que trata esta ley, no se pierde por el simple hecho de haberse cambiado el trabajador del régimen de prima media con prestación definida al de ahorro individual o viceversa"*. Finalmente, el artículo 4° trata de las vigencias.

2. CONSIDERACIONES

2.1. *Las actividades de alto riesgo en el Sistema General de Pensiones*

Las actividades de alto riesgo para el Sistema General de Pensiones son aquellas que por su propia naturaleza generan una disminución en la expectativa de vida saludable del trabajador, independientemente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo. El beneficio que se les otorga es acceder a la pensión a edades inferiores a las establecidas para la generalidad de trabajadores, debido a la reducción de vida saludable a la que se ven expuestos y a la mayor cotización pagada por los empleadores.

No debe confundirse el riesgo profesional o laboral con la disminución de la expectativa de vida que es el verdadero riesgo amparado por las pensiones especiales de vejez.

Al respecto, es importante advertir que para la expedición del Decreto-ley 2090 de 2003, el entonces Ministerio de la Protección Social, realizó

un estudio para determinar las actividades de alto riesgo, analizando cuáles ameritaban acceder a un sistema pensional más favorable, bajo el hecho de que la labor desempeñada disminuyera las expectativas de vida y considerando que el objetivo de la pensión especial de vejez, es proteger al trabajador que se vea expuesto a un riesgo, disminuyendo el tiempo de exposición a condiciones lesivas para su salud, mediante el retiro anticipado.

En este estudio, el criterio para determinar si una actividad es considerada de alto riesgo no solo fue la ocupación en sí misma considerada, sino el tiempo de exposición a los efectos nocivos que ella puede generar, esto es, la frecuencia con que la persona desempeña la actividad y la fatiga a que se ve enfrentada, cuestiones que como tal, perjudican o desmejoran la expectativa de vida del trabajador.

Los anteriores argumentos fueron validados por la Corte Constitucional en Sentencia C-1125 de 2004, en la cual se declaró la exequibilidad del numeral 5 del artículo 2° del Decreto-ley 2090 de 2003.

Por tanto, las pensiones de vejez por actividades de alto riesgo, se encuentran ligadas a que la actividad que ejerce el trabajador o las condiciones en las que la desarrolla, hacen que se vea disminuida su expectativa de vida; razón por la cual, se le debe proteger mediante la posibilidad de obtener una pensión de vejez a una menor edad, para que así la persona tenga un tiempo menor de exposición al riesgo y consecuente con ello, oportunidad para disfrutar de la pensión, que podría decirse, resulta equivalente con la que tienen las personas que recibirán la pensión de vejez contemplada en la Ley 100 de 1993, en condiciones normales.

Bajo tal contexto, debe anotarse que la pensión especial de vejez se otorga no por el hecho de que la actividad profesional que desarrolla la persona sea riesgosa en sí misma, sino en razón a que el ejercicio permanente de la actividad, hace que la persona se vea expuesta a condiciones que lesionan su salud, de tal manera que le disminuyen la expectativa de vida saludable a quien la ejecute, condición que no se cumple para el caso de la actividad de los periodistas, tal como se indicó en el estudio técnico que sirvió de base para la expedición del Decreto 2090 de 2003, donde al respecto la Dirección General de Riesgos Profesionales del entonces Ministerio de la Protección Social, señaló:

"En contraposición, se encuentran las actividades realizadas por algunos funcionarios contemplados en los Decretos 1835 y 1281 de 1994, las cuales a pesar de ser consideradas de alto riesgo no significan una disminución en la expectativa y calidad de vida de los funcionarios, como es el caso de: (Subrayado fuera de texto).

(…)

8. Periodistas.

Estas actividades son principalmente de naturaleza administrativa, ejecutiva, directiva de carácter intelectual, pero de ninguna manera se comportan con las actividades, oficios u ocupaciones citadas en los numerales anteriores (refiriéndose a los trabajos en minería de socavón o subterráneos, sustancias comprobadamente cancerígenas, altas temperaturas, radiación ionizantes, controladores de tránsito aéreo y bomberos), y por lo tanto para evitar estar expuestos a un riesgo que disminuya su expectativa de vida, no ameritan un retiro anticipado.

Las actividades desarrolladas por estos funcionarios responden a la definición de alto riesgo propia del Sistema General de Riesgos Profesionales (artículo 64 Decreto 1295 de 1994), en el sentido de tener mayor probabilidad de sufrir un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, pero no condiciones de trabajo que puedan disminuir la expectativa de vida…".

Bajo las premisas anteriores, debe anotarse que si bien es cierto, los periodistas que desarrollan las actividades referidas en la exposición de motivos, podrían estar potencialmente en riesgo de cualquier accidente de trabajo o enfermedad de origen laboral con ocasión de la actividad que desarrollan, también lo es, que el Sistema General de Riesgos Laborales tiene prevista una cotización diferencial según el mayor o menor riesgo de la actividad y el cubrimiento de las prestaciones económicas y asistenciales por incapacidad temporal, invalidez y muerte, como lo disponen el Decreto-ley 1295 de 1994 y la Ley 776 de 2002, concordante con la Ley 1562 de 2012.

2.2. ***Los límites constitucionales a los regímenes especiales de pensión***

Uno de los propósitos de la reforma constitucional de 2005, que concluyó con la expedición del Acto Legislativo 01 del mismo año, fue la eliminación de los regímenes especiales de pensión. El trámite legislativo que precedió la expedición de esta norma permite apreciar que el Congreso de la República consideró que razones de igualdad y equidad exigían la eliminación de dichos regímenes, dejando a salvo las expectativas legítimas de quienes se encontraban cercanos a adquirir el beneficio pensional[1].

Es por ello que el artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, contiene mandatos orientados a terminar de manera definitiva con los regímenes especiales de pensión, garantizando eso sí su vigencia por un periodo limitado de tiempo. Es así como la norma establece que *"A partir de la vigencia del presente acto legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados (...)"*, así mismo que *"Sin perjuicio de los derechos adquiridos, (...) la vigencia de los*

[1] Congreso de la República. Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 034 y 127 de 2004 Cámara. ***Gaceta del Congreso*** número 593.

regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del sistema general de pensiones expirará el 31 de julio del año 2010".

En este contexto, resultaría problemático constitucionalmente la adopción de una ley que tenga por efecto restablecer el régimen especial de pensiones para periodistas, cuya terminación fue ordenada claramente a nivel legal y ratificada constitucionalmente. A este respecto se recordará que el Decreto 1281 de 1994, cuyo Capítulo II contiene el Régimen Especial de Pensiones de Invalidez, de sobrevivientes y de vejez para periodistas, fue derogado de manera expresa por el artículo 11 del Decreto-ley 2090 de 2003 y que el artículo 48 de la Constitución, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, estableció que a partir de su vigencia, esto es del 25 de julio de 2005, no habría regímenes especiales.

2.3. ***La exigencia constitucional de asegurar la sostenibilidad financiera de las leyes en materia pensional***

Se advierte además que el proyecto de ley no consulta otro de los mandatos del artículo 48 de la Constitución, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, que establece:

"El Estado garantizará los derechos, ***la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional****, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo.* ***Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas".*** (Se resalta).

Por medio de esta norma se introdujo el criterio de la sostenibilidad financiera, mediante el cual, las leyes que se expidan en materia pensional con posterioridad al 25 de julio de 2005, deberán asegurar su financiación. Este principio concuerda con la esencia de la Constitución Política, toda vez que en el artículo 2° de la Carta se señala como uno de los fines del Estado, asegurar la efectividad de los derechos, por lo cual, los que se otorguen no deben ser meramente teóricos, sino efectivos.

En este sentido, debe observarse que en la iniciativa legislativa no se prevé fuente de financiación alguna que le permita al Sistema General de Pensiones, asumir una pensión con requisitos más favorables a los previstos en la Ley 797 de 2003. Tampoco se calcula el impacto económico que la inclusión de esta actividad, entre aquellas consideradas como de alto riesgo para la salud del trabajador, traería para el Sistema, pues implicaría el reconocimiento anticipado de la pensión, sin estudios de los costos del reconocimiento anticipado de la pensión.

Finalmente, se advierte que a diferencia de lo previsto en el artículo 2° del proyecto de ley, se estarían adicionando tres y no dos parágrafos al artículo 9° de la Ley 797 de 2003.

3. CONCLUSIÓN

Como se anotó en apartes anteriores, el proyecto de ley pretende restablecer el régimen especial de alto riesgo de pensiones de invalidez, de sobrevivientes y de vejez, a favor de los periodistas, en los mismos términos en que se había establecido en el Decreto 1281 de 1994.

Esta situación introduciría una alteración en el criterio de calificación de las actividades de alto riesgo del Sistema General de Pensiones, el cual ha sido validado por la Corte Constitucional, y que considera las actividades de alto riesgo como aquellas que generan por su propia naturaleza la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, independientemente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo.

De otra parte, el restablecimiento del régimen especial de pensiones para periodistas, cuya terminación fue ordenada a nivel legal y ratificada en el plano constitucional, podría comprometer la validez jurídica del proyecto, en cuanto la Constitución Política, a partir del Acto Legislativo 01 de 2005, estableció restricciones y exigencias particulares a este tipo de normas que se considera que están siendo obviadas.

De esta manera, se deja plasmada la posición de este Ministerio en lo relativo al proyecto de ley del asunto, advirtiendo reparos de conveniencia y constitucionalidad.

Cordialmente,

Alejandro Gaviria Uribe,

Ministro de Salud y Protección Social.

Copia: Honorable Senador Jorge Eliécer Ballesteros Bernier.

Honorable Senador Gabriel Zapata Correa.

Honorable Senador Antonio José Correa Jiménez.

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 095 DE 2011 CÁMARA, 257 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se garantiza la educación de posgrados al 0.1% de los mejores profesionales graduados en las universidades públicas y privadas del país.

1.1

UJ-0536/13

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 095 de 2011 Cámara, 257 de 2012 Senado, *por medio de la cual se garantiza la educación de posgrados al 0.1% de los mejores profesionales graduados en las universidades públicas y privadas del país*.

Respetado Presidente:

De manera atenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios que estima pertinentes someter a su consideración del **Proyecto de ley número 095 de 2011 Cámara, 257 de 2012 Senado,** *por medio de la cual se garantiza la educación de posgrados al 0.1% de los mejores profesionales graduados en las universidades públicas y privadas del país*.

El proyecto de ley referenciado en el asunto pretende mejorar la investigación y la calidad de la educación superior, garantizando el estudio de posgrado al 0.1% de los estudiantes graduados por semestre de las instituciones de educación superior públicas y privadas, es decir, que según el número de graduados en el año 2011 reportados por el Sistema de Indicadores de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional (MEN), serían beneficiados alrededor de 200 estudiantes al año (en promedio 100 por semestre).

En este sentido, el Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), garantizarán la consecución de convenios con las universidades e instituciones pertinentes para que los becarios desarrollen sus estudios de posgrado en las modalidades de especialización, maestría o doctorado, por lo cual se pretende autorizar al Gobierno Nacional para que incluya en el Presupuesto General de la Nación en las próximas vigencias fiscales, las apropiaciones necesarias para el financiamiento de dichas becas.

Al respecto es importante precisar que el Icetex es la entidad del Gobierno colombiano encargada de canalizar la oferta de becas de cooperación internacional que ofrecen al país los Gobiernos y Organismos Internacionales (Ley 30 de 1992), las cuales son donaciones o ayudas no reembolsables ofrecidas por los gobiernos y organismos internacionales, en desarrollo de convenios y acuerdos de cooperación educativa y, por lo tanto, no ofrece ni financia directamente las becas a los estudiantes del país.

Así mismo, el Icetex ofrece créditos a mediano plazo cuya amortización se realiza, una parte durante el mismo período de estudios financiado, y se aplica a estudios de pregrado (Técnica Profesional, Tecnológica Universitaria) y posgrado en Colombia registrados en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), y al crédito para estudios en el exterior, los cuales tienen un tope para el caso de estudios en el país de 40 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv) por año de estudio, y para estudios en el exterior un total de USD16.000.

Por lo anterior, en caso de que el Icetex no logre realizar los convenios pertinentes para garantizar el acceso a becas a los graduados anualmente, sería necesario que dicha entidad cubriera con recursos propios la financiación de las becas y si se asume que en promedio cada beca cubre un tope igual al tope establecido actualmente en los créditos educativos a mediano plazo, durante un tiempo promedio de estudio de 2 años, se tendría que podría incurrirse en un costo adicional promedio para la entidad de alrededor de $7.381,6 millones en el presente año.

EN COLOMBIA

Semestre	Becarios	SMMLV	Max. SMMLV por Año	Máximo Anual	No. de Años Promedio	Total por Becario	TOTAL
Ene-Jun	100	$ 566.700	40	$ 22.668.000	2	$ 45.336.000	$ 4.533.600.000
Jul-Dic	100						$ 4.533.600.000
TOTAL ANUAL	200						$ 9.067.200.000

EN EL EXTERIOR

Semestre	Becarios	Max. En USD	TRM	Máximo por Becario hasta 2 Años	TOTAL
Ene-Jun	100	16.000 USD	$ 1.780	$ 28.480.000	$ 2.848.000.000
Jul-Dic	100				$ 2.848.000.000
TOTAL ANUAL	200				$ 5.696.000.000

En Colombia	$ 9.067.200.000
En el Exterior	$ 5.696.000.000
PROMEDIO	$ 7.381.600.000

Sobre el particular, es pertinente señalar que el presupuesto destinado para lo planteado en esta iniciativa, debe ser el asignado al Ministerio de Educación Nacional, dentro de su marco de gasto fiscal de mediano plazo. Siendo así, que el Icetex sería únicamente el administrador de los mismos y ya dependería del Ministerio de Educación la viabilidad presupuestal.

Sobre la autorización al Gobierno Nacional para realizar las apropiaciones, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 39 del Estatuto Orgánico Presupuesto, desarrollado por la Corte Constitucional en múltiples sentencias, al señalar que el Gobierno Nacional incorporará en la ley anual de presupuesto los recursos que estime necesarios, de acuerdo con su disponibilidad de recursos y las prioridades que determine el Gobierno Nacional. En una de estas sentencias constitucionales ha expresado[1]:

"(...) la Constitución atribuye al Gobierno el peso esencial en la ejecución del presupuesto. Esto es natural, pues el Ejecutivo no solo tiene la responsabilidad primaria en la ejecución de la política económica general del Estado (C. P. artículos 150, 303 y 371) sino que, además, es el órgano que posee las capacidades técnicas y el conocimiento detallado de la disponibilidad de recursos para asegurar una ejecución idónea del presupuesto.

(...) estas facultades deben estar ligadas a las propias responsabilidades constitucionales del Gobierno en materia fiscal y en el desarrollo de

[1] Corte Constitucional, Sentencia C-192 de abril 15 de 1997.

la política económica general y deben armonizar con la naturaleza misma de la ejecución presupuestal".

Por otro lado es pertinente señalar que conforme al artículo 355[2] de la Constitución Política de Colombia, los auxilios a particulares están prohibidos de manera expresa, sobre lo anterior la jurisprudencia en Sentencia C-251 de 1996 ha considerado que:

"Esta Corporación ha tenido la oportunidad de determinar, en varias oportunidades, los alcances de la prohibición; la Constitución no prohíbe que el Estado transfiera a los particulares, sin contraprestación económica, recursos públicos siempre y cuando tal transferencia tenga un sustento en principios y derechos constitucionales expresos. Esa es la única forma de armonizar la prohibición de los auxilios y donaciones (C. P., artículo 355) con los deberes sociales de las autoridades colombianas, que derivan de la adopción de la fórmula política del Estado social de derecho (C. P. artículo 1°) y de los fines que le son inherentes (C. P. artículo 2°), entre los cuales ocupa un lugar preponderante la búsqueda de un orden justo, en donde la igualdad sea real y efectiva (C. P. artículos 2° y 13)".

No basta entonces con señalar que el Estado está efectuando una transparencia de un recurso estatal a un particular, sin contraprestación, para concluir que estamos en frente de un auxilio prohibido por el artículo 344 de la Carta. En efecto, si tal cesión gratuita cuenta con un fundamento constitucional expreso, no se trata de una donación prohibida por la Carta sino, por el contrario, del cumplimiento de los deberes constitucionales atribuidos al Estado.

Al respecto, ha señalado esta Corporación que:

"Según la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, la prohibición de decretar auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado, sólo tiene las excepciones que la misma Constitución establece o que se derivan de sus normas. Todo subsidio estatal a usuarios de un servicio público o beneficiarios de una inversión pública, necesariamente posee un componente de transferencia de recursos del Estado a un particular que deja de tener una inmediata contraprestación, total o parcial, a cargo de este. A la luz del artículo 355 de la C. P. puede afirmarse que los subsidios del Estado a los particulares, por regla general, se encuentran prohibidos. La excepción sólo es procedente si el subsidio, concedido por la ley, se basa en una norma o principio constitucional y resulta imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado".

Por tal razón, es dable concluir, basado en la Corte que, a pesar de establecerse una transferencia gratuita de fondos del Estado, el proyecto de ley no viola el artículo 355 de la Carta, pues busca garantizar el derecho a la educación (C. P. artículo 67), objetivo que cuenta con un fundamento constitucional expreso. No obstante lo anterior, está la figura de la condonación, que permite no incurrir en la prohibición constitucional del artículo 355 ya citado, máxime que el Estado está autorizado a conceder subvenciones, estímulos económicos o subsidios a particulares, tratándose de actividades dignas y merecedoras de apoyo que desarrollen el objeto del Estado Social de Derecho.

En suma, la prohibición del artículo 355 de la Constitución Política, no es un óbice, para la función benéfica a cargo del Estado, siempre que existan unos requisitos o instrumentos que faciliten o justifiquen dicho proceder, que no sea una mera liberalidad, como por ejemplo, la condonación de deudas por mérito académico, o el establecimiento de créditos condonables de la forma en que el analizado proyecto de ley lo establece en su artículo 9°.

En virtud de lo expuesto, la iniciativa sería viable siempre que sea atendida a través de los recursos asignados al Icetex por el Ministerio de Educación y que los mismos sean compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y sin perjuicio del concepto que sobre el particular emita dicho Ministerio.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, de la manera más respetuosa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emite el presente concepto sobre el proyecto de ley, no sin antes manifestarles muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

Mauricio Cárdenas Santa María,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con copia a: Honorable Senador Jorge Eliécer Guevara Autor/Ponente

Honorable Representante Carlos Andrés Amaya Rodríguez-Autor

Doctor Gregorio Eljach Pacheco - Secretario del Senado de la República, para que obre dentro del expediente.

---

[2] ***Artículo 355.*** *Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*
El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DEL TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 81 DE 2012 SENADO

por la cual se dictan normas para regular las personas jurídicas y las Cooperativas de Trabajo Asociado en sus relaciones contractuales y de trabajo y se dictan otras disposiciones.

50583

Bogotá, D. C., 19 de marzo de 2013

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Capitolio Nacional, Carrera 7 N° 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Proyecto de ley número 81 de 2012 Senado, *por la cual se dictan normas para regular las personas jurídicas y las Cooperativas de Trabajo Asociado en sus relaciones contractuales y de trabajo y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Secretario:

Cursa en la Plenaria del honorable Senado de la República la iniciativa legislativa de la referencia, la cual se encuentra pendiente de rendir segundo debate, por lo que se considera oportuno dar a conocer el concepto institucional desde la perspectiva del sector del trabajo, el cual fue elaborado tomando como documento base el texto publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 930 de 2012.

1. **Generalidades y pretensiones del proyecto**

El proyecto de ley propuesto pretende proteger los derechos laborales de los colombianos contratados a través de intermediarios o de figuras jurídicas como las Cooperativas de Trabajo Asociado, sociedades anónimas simplificadas, Precooperativas de Trabajo Asociado y demás formas que han desdibujado o carecen de un objeto social propio, ofreciendo mano de obra competitiva, y rentable para el contratante y el contratista a expensas de la calidad de vida de los trabajadores y sus familias.

La normativa vigente en el ordenamiento jurídico colombiano sobre las Cooperativas de Trabajo Asociado la integran la Ley 79 de 1988, el Decreto número 4588 de 2006, la Ley 1233 de 2008, la Ley 1429 de 2010 y el Decreto número 2025 de 2011.

El proyecto de ley propuesto dispone:

"(…)

Artículo 1°. Se prohíbe la intermediación de la relación de trabajo, en la producción de bienes y servicios, y de la contratación laboral misional y permanente, y su fraccionamiento en lo no dispuesto por la ley, por parte de las personas jurídicas, y/o de cualquier esquema laboral en todos los sectores de la economía que vulneren los derechos de los trabajadores, y especialmente las Cooperativas de Trabajo Asociado y los Contratos Sindicales.

Artículo 2°. El personal que a partir de la expedición de la presente ley se encuentren vinculados y contratados a través de intermediarios, se les aplicará el contrato realidad respetando su antigüedad y garantizándoles los derechos laborales consagrados en la legislación laboral dentro de los seis (6) meses siguientes a la aprobación de la presente ley. La presente ley se desarrollará mediante la articulación efectiva del Ministerio del Trabajo, la Superintendencia de Sociedades, las Cámaras de Comercio y las Direcciones Territoriales del Ministerio de Trabajo.

En todo caso el Ministerio del Trabajo, no autorizará despidos colectivos sin justa causa o retiro de personal de las cooperativas de trabajado y/o de cualquier otro esquema asociado con ocasión de lo dispuesto en esta ley.

Artículo 3°. El Ministerio de Trabajo, la Superintendencia de Sociedades y las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, impondrán las multas y sanciones acorde con lo previsto en la legislación laboral vigente a las personas jurídicas y naturales de carácter público o privado que incumplan con lo establecido en la presente ley y que deberán estar a paz y salvo por todo concepto previa certificación para su continuidad jurídica. En el caso del sector público, al representante legal se le impondrán las sanciones disciplinarias correspondientes.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación, deroga y modifica las disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias.

(...)".

2. **Análisis de constitucionalidad**

Respecto a la unidad de materia como requisito material del examen de constitucionalidad previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, se encuentra que todas las disposiciones contentivas del proyecto de ley en estudio cuentan con una conexión que puede establecerse como razonable y objetiva, por lo que puede decirse que cumple con los requisitos generales de coherencia y lógica jurídica. Igualmente, sucede con el título de la ley[1], que se refiere al núcleo temático de la misma,

[1] "Por la cual se dictan normas para regular las personas jurídicas y las Cooperativas de Trabajo Asociado en sus relaciones contractuales y de trabajo y se dictan otras disposiciones". Este texto del título del proyecto de ley corresponde al aprobado en primer debate por la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República. ***Gaceta del Congreso*** número 887 de 2012.

cumpliendo entonces con el requisito de unidad temática referido al título de la disposición normativa.

De acuerdo con el contenido del proyecto de ley en estudio no se encuentra que se trate de una materia que por disposición expresa del artículo 154 de la Constitución Política, esté restringida a iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional, razón por la cual, el Congreso de la República, con base en la cláusula general de competencia legislativa, es competente para adelantar la regulación sobre esta materia.

En consecuencia, una vez revisado el texto del proyecto de ley y su exposición de motivos se observa que cumple con lo prescrito en los artículos 158 y 154 de la Constitución Política en cuanto a la unidad de materia y competencia de los miembros del Congreso Nacional para presentar la iniciativa.

De otro lado, los artículos 25, 38, 39, 53, 58 y 333 de la Constitución Política de nuestro país constituyen el marco constitucional del sector del trabajo. Es así como, específicamente, los citados artículos 58 y 333 propenden a la asociatividad como elemento importante para el desarrollo del país, en ellos se consagra *"El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad"* y *"fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial"*.

De igual manera, el artículo 38 garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad, así como el artículo 39 establece que los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones sin intervención del Estado.

Por lo expuesto, frente a nuestra Carta Política, las disposiciones de la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de ley número 081 de 2012 Senado, cumplen con los requisitos generales de coherencia y lógica jurídica, y es competencia de los honorables Senadores presentarla.

3. **Análisis de conveniencia**

El proyecto de ley en estudio altera gravemente tanto la concepción de contrato sindical, como de las funciones jurisdiccionales respecto del reconocimiento del contrato sindical. Conforme lo anterior se efectúan las siguientes observaciones:

El artículo 1° del proyecto de ley acaba de manera general con el régimen solidario existente desde hace varias décadas en nuestro ordenamiento, suponiendo la ilegalidad del mismo, sin previa investigación al respecto.

En efecto, tal y como está propuesta su redacción, pareciera partir equivocadamente del supuesto de que en todos los casos de contratación mediante figuras como Cooperativas de Trabajo Asociado o contratos sindicales, hay desconocimiento e incumplimiento en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores; es decir, la norma insinúa una presunción de ilegalidad, la cual no solo es contraria a la ley, sino que además, desconoce los principios rectores de la economía solidaria y el derecho de asociación sindical, los cuales gozan de protección constitucional.

En este sentido, es preciso señalar que *per se4* dichas formas de contratación no son ilegales, como sí lo es su inadecuada utilización y la contratación a través de estas modalidades para ejercer actividades de intermediación laboral o las propias de las empresas de servicios temporales.

Por su parte, el artículo 1° del proyecto de ley prohíbe la intermediación laboral en la "...contratación laboral misional **Y** permanente…" (se resalta), creando una conjunción entre las actividades misionales y las actividades permanentes, que carece de orden lógico, si se tiene en cuenta que toda actividad misional es una actividad permanente.

Al respecto, el Decreto número 2025 de 2011, en su artículo 1° en su inciso 3°, indicó el concepto de actividades misionales permanentes, en este sentido:

"(...)

Para los mismos efectos, se entiende por actividad misional permanente aquellas actividades o funciones directamente relacionadas con la producción del bien o servicios característicos de la empresa.

(…)".

De otro lado, se genera una clara confusión entre Cooperativas de Trabajo Asociado y Contratos Sindicales, las primeras propias del régimen solidario y los segundos, propios de la contratación colectiva y asimilables solamente a pactos y convenciones colectivas.

Artículo 2°:

Se observa que el texto del artículo 2°, al igual que el artículo 1°, incurre en algunas imprecisiones en cuanto a que califica de entrada como de "intermediarios" a las figuras de las que habla el artículo precitado, esto es, Cooperativas de Trabajo Asociado y contratos sindicales.

Ignora de manera flagrante que el contrato realidad es una declaratoria propia de la jurisdicción ordinaria, conclusión a la que se llega a través de un proceso ordenado y metódico que observa todo un amplio periodo probatorio que permita llegar a dicha conclusión. Así lo ha señalado la honorable Corte Constitucional al señalar en reiterada jurisprudencia:

"Para que exista un contrato de trabajo es necesario que concurran tres situaciones fácticas. Las cuales son: (i) la prestación personal de servicios, (ii) la subordinación o dependencia, que se manifiesta en el cumplimiento de órdenes, y (iii) una contraprestación por servicio prestado. Ahora

bien, en principio, la determinación de la ocurrencia de estos elementos implica una labor que no se encuentra dentro del ámbito del juez de tutela, por lo que debe acudirse a la jurisdicción ordinaria para que sea el juez laboral quien con su decisión zanje el conflicto planteado y determine la naturaleza y condiciones de la relación existente".

Así las cosas, con la indicación planteada en el artículo 2° del proyecto de ley se desconoce de manera clara el principio de separación de poderes y las competencias meramente administrativas de entes como Ministerio de Trabajo, la Superintendencia de Sociedades, las Cámaras de Comercio y las Direcciones Territoriales del Ministerio de Trabajo.

Así mismo, desconoce el artículo 2° del proyecto de ley presentado las atribuciones de los funcionarios de este Ministerio, así como las prohibiciones en torno de la declaración de derechos individuales contenida en el artículo 486 del Código Sustantivo de Trabajo que indica:

"Artículo 486. Atribuciones y sanciones. Los funcionarios del Ministerio de Trabajo podrán hacer comparecer a sus respectivos despachos a los empleadores, para exigirles las informaciones pertinentes a su misión, la exhibición de libros, registros, planillas y demás documentos, la obtención de copias o extractos de los mismos. Así mismo, podrán entrar sin previo aviso, y en cualquier momento mediante su identificación como tales, en toda empresa con el mismo fin y ordenar las medidas preventivas que consideren necesarias, asesorándose de peritos como lo crean conveniente para impedir que se violen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y del derecho de libre asociación sindical. Tales medidas tendrán aplicación inmediata sin perjuicio de los recursos y acciones legales consignadas en ellos. Dichos funcionarios no quedan facultados, sin embargo, para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores.

(...)".

De otro lado, no se encuentran argumentos para establecer el término de "6 meses siguientes a la aprobación de la presente ley" para el reconocimiento de los derechos laborales. ¿Cuál es el fundamento normativo para establecer dicho término?

Respecto del inciso 2° del artículo 2° del proyecto de ley, consideramos está estableciendo una tajante prohibición de autorizar despidos colectivos de trabajo, sin tener presente que esta figura propia de la legislación laboral se predica de quienes tienen la calidad de empleador y por ello resulta peligroso extenderla en todos los casos para las Cooperativas de Trabajo Asociado o "cualquier otro esquema asociado".

La redacción de este inciso pareciera confundir las formas de contratación, y por ende, se observa necesario regular el despido colectivo para los casos específicos de Cooperativas de Trabajo Asociado.

Artículo 3°:

Desconoce el artículo 3° del proyecto de ley la normativa existente en torno a las sanciones que proceden en contra de las Cooperativas de Trabajo Asociado; igualmente, se encuentra redactado de manera inexacta y confusa lo atinente a la imposición de sanciones, las cuales por demás ya se observan de forma clara en nuestro ordenamiento y que obran de manera efectiva para combatir los fenómenos de intermediación ilegal a través de Cooperativas de Trabajo Asociado, tanto así que a junio de 2012 existen 3.071 Cooperativas[2], contra 4.307 existentes a diciembre de 2010 y 12.334 durante el año 2008, muestra clara sobre la efectividad de las normas en torno al control de estos organismos solidarios.

En este sentido, se observa que la norma establece la imposición de las multas acorde con lo previsto en la legislación laboral vigente, lo cual no es claro si está remitiendo a las multas consagradas en el Código Sustantivo del Trabajo o a las ya consagradas en la Ley 1429 de 2010 y en el Decreto número 2025 de 2011 referidas a las Cooperativas de Trabajo Asociado que ejercen intermediación laboral, lo cual generaría serias confusiones a los funcionarios facultados para imponer las sanciones a que hubiere lugar.

Finalmente, debe precisarse que es el Ministerio del Trabajo, a través de sus Direcciones Territoriales, quien impone las multas correspondientes, y no como quedó plasmado en el artículo cuando señala Ministerio del Trabajo, por un lado, y Direcciones Territoriales, por otro.

Conclusión

Por lo expuesto anteriormente, el Proyecto de ley número 81 de 2012 Senado, *por la cual se dictan normas para regular las personas jurídicas y las Cooperativas de Trabajo Asociado en sus relaciones contractuales y de trabajo y se dictan otras disposiciones*, es altamente inconveniente, conforme a las observaciones realizadas en el análisis de los artículos correspondientes. Por lo tanto, se sugiere el archivo de la presente iniciativa legislativa.

Atentamente,

Rafael Pardo Rueda,

Ministro del Trabajo.

Copia ponentes, honorable Senadora Liliana Rendón Roldán, Guillermo Santos Marín, Mauricio Ospina Gómez.

---

[2] Fuente: Confecoop.

COMENTARIOS

COMENTARIOS DE LA ANDI AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 81 DE 2012 SENADO

por la cual se dictan normas para regular las personas jurídicas y las Cooperativas de Trabajo Asociado en sus relaciones contractuales y de trabajo y se dictan otras disposiciones.

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) observa con preocupación el Proyecto de ley número 81 de 2012 Senado, sobre contratación laboral, proyecto de ley que se encuentra a consideración de la Plenaria del Senado el día de hoy.

El proyecto de ley presenta múltiples inconvenientes para la dinámica económica al prohibir todas las formas de contratación de trabajo. En efecto, tal como se presenta en la ponencia ante la Plenaria, deja de ser (como estaba originalmente dispuesto), una iniciativa orientada a prevenir la mala utilización de las Cooperativas de Trabajo Asociado, para convertirse en una absoluta prohibición de toda forma de contratación laboral diferente del contrato directo a término indefinido.

Deja por fuera figuras tan importantes como los contratos sindicales, la contratación a través de temporales, los contratos a término fijo y en general las formas tercerizadas de contratación; figuras que, como las demás formas de contratación de mano de obra, no son malas en sí mismas. Todas las figuras laborales utilizadas correctamente y de acuerdo a sus fines respetan los principios y derechos fundamentales de los trabajadores, como la libertad sindical, la negociación colectiva, la no discriminación, el rechazo al trabajo infantil, a la servidumbre y a la esclavitud; postulados que atienden los objetivos del trabajo decente y la empresa sostenible, pregonados por la OIT.

La misma Corte Constitucional en repetidas sentencias ha reconocido las diferentes formas de contratación laboral mientras su utilización esté acorde con la naturaleza del servicio que se presta.

En este sentido, el proyecto de ley de manera equivocada asimila las Cooperativas de Trabajo Asociado y los contratos sindicales; las primeras propias del régimen solidario y los segundos, forma especial de contratación colectiva. Desconoce entonces que cada figura existe en nuestra legislación con una naturaleza propia y constitucional.

De otro lado, el proyecto de ley ignora que según nuestra legislación laboral, los Inspectores del Ministerio del Trabajo tienen, entre otras, la función de constatar la adecuada utilización de las figuras de contratación laboral; y que los jueces laborales tienen por su parte, la competencia privativa de determinar la existencia de las relaciones laborales.

Es así que el proyecto de ley excede los preceptos constitucionales cuando le asigna funciones jurisdiccionales al Ministerio del Trabajo, la Superintendencia de Sociedades, la Cámara de Comercio y a las direcciones territoriales del Ministerio. Sobre este punto se ha pronunciado la Corte Constitucional en repetidas ocasiones explicando que, según el artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, los jueces laborales son los únicos facultados para determinar la naturaleza y elementos que configuran una relación de trabajo.

Finalmente, no obsta recordar que incluso la misma OIT, en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, ha tratado el tema de las diversas formas de contratación laboral y ha determinado los límites para evitar que se presenten relaciones triangulares, disfrazadas u ocultas, en las que lleguen a existir verdaderas relaciones de trabajo. Nunca ha rechazado ese organismo internacional las formas de contratación tercerizadas.

En atención a los planteamientos anteriores, la ANDI considera que este es un proyecto de ley que comporta delicadas consecuencias, y que merece por tanto un análisis detenido de la realidad económica y jurídica nacional e internacional. El momento actual no ofrece la serenidad que esta reflexión requiere.

Por ello, la ANDI solicita a la Plenaria del Senado de la República el archivo del proyecto de ley.

Alberto Echavarría Saldarriaga,

Vicepresidente de Asuntos Jurídicos y Sociales.

50583

Bogotá, D. C., 19 de marzo de 2013

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Capitolio Nacional, Carrera 7 N° 8-68

Bogotá, D. C.

Asunto: Proyecto de ley número 81 de 2012 Senado, *por la cual se dictan normas para regular las personas jurídicas y las Cooperativas de Trabajo Asociado en sus relaciones contractuales y de trabajo y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Secretario:

Cursa en la Plenaria del honorable Senado de la República la iniciativa legislativa de la referencia, la cual se encuentra pendiente de rendir segundo debate, por lo que se considera oportuno dar a conocer el concepto institucional desde la perspectiva del sector del trabajo, el cual fue elaborado tomando como documento base el texto publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 930 de 2012.

1. **Generalidades y pretensiones del proyecto**

El proyecto de ley propuesto pretende proteger los derechos laborales de los colombianos contratados a través de intermediarios o de figuras jurídicas como las Cooperativas de Trabajo Asociado, sociedades anónimas simplificadas, Precooperativas de Trabajo Asociado y demás formas que han desdibujado o carecen de un objeto social propio, ofreciendo mano de obra competitiva, y rentable para el contratante y el contratista a expensas de la calidad de vida de los trabajadores y sus familias.

La normativa vigente en el ordenamiento jurídico colombiano sobre las Cooperativas de Trabajo Asociado la integran la Ley 79 de 1988, el Decreto número 4588 de 2006, la Ley 1233 de 2008, la Ley 1429 de 2010 y el Decreto número 2025 de 2011.

El proyecto de ley propuesto dispone:

"(…)

Artículo 1°. Se prohíbe la intermediación de la relación de trabajo, en la producción de bienes y servicios, y de la contratación laboral misional y permanente, y su fraccionamiento en lo no dispuesto por la ley, por parte de las personas jurídicas, y/o de cualquier esquema laboral en todos los sectores de la economía que vulneren los derechos de los trabajadores, y especialmente las Cooperativas de Trabajo Asociado y los Contratos Sindicales.

Artículo 2°. El personal que a partir de la expedición de la presente ley se encuentren vinculados y contratados a través de intermediarios, se les aplicará el contrato realidad respetando su antigüedad y garantizándoles los derechos laborales consagrados en la legislación laboral dentro de los seis (6) meses siguientes a la aprobación de la presente ley. La presente ley se desarrollará mediante la articulación efectiva del Ministerio del Trabajo, la Superintendencia de Sociedades, las Cámaras de Comercio y las Direcciones Territoriales del Ministerio de Trabajo.

En todo caso el Ministerio del Trabajo, no autorizará despidos colectivos sin justa causa o retiro de personal de las cooperativas de trabajado y/o de cualquier otro esquema asociado con ocasión de lo dispuesto en esta ley.

Artículo 3°. El Ministerio de Trabajo, la Superintendencia de Sociedades y las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, impondrán las multas y sanciones acorde con lo previsto en la legislación laboral vigente a las personas jurídicas y naturales de carácter público o privado que incumplan con lo establecido en la presente ley y que deberán estar a paz y salvo por todo concepto previa certificación para su continuidad jurídica. En el caso del sector público, al representante legal se le impondrán las sanciones disciplinarias correspondientes.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación, deroga y modifica las disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias.

(...)".

2. **Análisis de constitucionalidad**

Respecto a la unidad de materia como requisito material del examen de constitucionalidad previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, se encuentra que todas las disposiciones contentivas del proyecto de ley en estudio cuentan con una conexión que puede establecerse como razonable y objetiva, por lo que puede decirse que cumple con los requisitos generales de coherencia y lógica jurídica. Igualmente, sucede con el título de la ley[1], que se refiere al núcleo temático de la misma, cumpliendo entonces con el requisito de unidad temática referido al título de la disposición normativa.

De acuerdo con el contenido del proyecto de ley en estudio no se encuentra que se trate de una materia que por disposición expresa del artículo 154 de la Constitución Política, esté restringida a iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional, razón por la cual, el Congreso de la República, con base en la cláusula general de competencia legislativa, es competente para adelantar la regulación sobre esta materia.

En consecuencia, una vez revisado el texto del proyecto de ley y su exposición de motivos se observa que cumple con lo prescrito en los artículos 158 y 154 de la Constitución Política en cuanto a la unidad de materia y competencia de los miembros del Congreso Nacional para presentar la iniciativa.

De otro lado, los artículos 25, 38, 39 53, 58 y 333 de la Constitución Política de nuestro país constituyen el marco constitucional del sector del trabajo. Es así como, específicamente, los citados artículos 58 y 333 propenden a la asociatividad como elemento importante para el desarrollo del país, en ellos se consagra "El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad" y "fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial".

De igual manera, el artículo 38 garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad, así como el artículo 39 establece que los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones sin intervención del Estado.

Por lo expuesto, frente a nuestra Carta Política, las disposiciones de la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de ley número 081 de 2012

[1] "Por la cual se dictan normas para regular las personas jurídicas y las Cooperativas de Trabajo Asociado en sus relaciones contractuales y de trabajo y se dictan otras disposiciones". Este texto del título del proyecto de ley corresponde al aprobado en primer debate por la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República. ***Gaceta del Congreso*** número 887 de 2012.

Senado, cumplen con los requisitos generales de coherencia y lógica jurídica, y es competencia de los honorables Senadores presentarla.

3. **Análisis de conveniencia**

El proyecto de ley en estudio altera gravemente tanto la concepción de contrato sindical, como de las funciones jurisdiccionales respecto del reconocimiento del contrato sindical. Conforme lo anterior se efectúan las siguientes observaciones:

El artículo 1° del proyecto de ley acaba de manera general con el régimen solidario existente desde hace varias décadas en nuestro ordenamiento, suponiendo la ilegalidad del mismo, sin previa investigación al respecto.

En efecto, tal y como está propuesta su redacción, pareciera partir equivocadamente del supuesto de que en todos los casos de contratación mediante figuras como Cooperativas de Trabajo Asociado o contratos sindicales, hay desconocimiento e incumplimiento en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores; es decir, la norma insinúa una presunción de ilegalidad, la cual no solo es contraria a la ley, sino que además desconoce los principios rectores de la economía solidaria y el derecho de asociación sindical, los cuales gozan de protección constitucional.

En este sentido, es preciso señalar que *per se* dichas formas de contratación no son ilegales, como sí lo es su inadecuada utilización y la contratación a través de estas modalidades para ejercer actividades de intermediación laboral o las propias de las Empresas de Servicios Temporales.

Por su parte, el artículo 1° del proyecto de ley prohíbe la intermediación laboral en la "...contratación laboral misional Y permanente…" (se resalta), creando una conjunción entre las actividades misionales y las actividades permanentes, que carece de orden lógico, si se tiene en cuenta que toda actividad misional es una actividad permanente.

Al respecto, el Decreto número 2025 de 2011, en su artículo 1° en su inciso 3°, indicó el concepto de actividades misionales permanentes, en este sentido:

"(...)

Para los mismos efectos, se entiende por actividad misional permanente aquellas actividades o funciones directamente relacionadas con la producción del bien o servicios característicos de la empresa.

(…)".

De otro lado, se genera una clara confusión entre Cooperativas de Trabajo Asociado y Contratos Sindicales, las primeras propias del régimen solidario y los segundos, propios de la contratación colectiva y asimilables solamente a pactos y convenciones colectivas.

Artículo 2°:

Se observa que el texto del artículo 2°, al igual que el artículo 1°, incurre en algunas imprecisiones en cuanto a que califica de entrada como de "intermediarios" a las figuras de las que habla el artículo precitado, esto es, Cooperativas de Trabajo Asociado y contratos sindicales.

Ignora de manera flagrante que el contrato realidad es una declaratoria propia de la jurisdicción ordinaria, conclusión a la que se llega a través de un proceso ordenado y metódico que observa todo un amplio periodo probatorio que permita llegar a dicha conclusión. Así lo ha señalado la Honorable Corte Constitucional al señalar en reiterada jurisprudencia:

"Para que exista un contrato de trabajo es necesario que concurran tres situaciones fácticas. Las cuales son: (i) la prestación personal de servicios, (ii) la subordinación o dependencia, que se manifiesta en el cumplimiento de órdenes, y (iii) una contraprestación por servicio prestado. Ahora bien, en principio, la determinación de la ocurrencia de estos elementos implica una labor que no se encuentra dentro del ámbito del juez de tutela, por lo que debe acudirse a la jurisdicción ordinaria para que sea el juez laboral quien con su decisión zanje el conflicto planteado y determine la naturaleza y condiciones de la relación existente".

Así las cosas, con la indicación planteada en el artículo 2° del proyecto de ley se desconoce de manera clara el principio de separación de poderes y las competencias meramente administrativas de entes como Ministerio del Trabajo, la Superintendencia de Sociedades, las Cámaras de Comercio y las Direcciones Territoriales del Ministerio de Trabajo.

Así mismo, desconoce el artículo 2° del proyecto de ley presentando las atribuciones de los funcionarios de este Ministerio, así como las prohibiciones en torno de la declaración de derechos individuales contenida en el artículo 486 del Código Sustantivo de Trabajo que indica:

"Artículo 486. Atribuciones y sanciones. Los funcionarios del Ministerio de Trabajo podrán hacer comparecer a sus respectivos despachos a los empleadores, para exigirles las informaciones pertinentes a su misión, la exhibición de libros, registros, planillas y demás documentos, la obtención de copias o extractos de los mismos. Así mismo, podrán entrar sin previo aviso, y en cualquier momento mediante su identificación como tales, en toda empresa con el mismo fin y ordenar las medidas preventivas que consideren necesarias, asesorándose de peritos como lo crean conveniente para impedir que se violen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y del derecho de libre asociación sindical. Tales medidas tendrán aplicación inmediata sin

perjuicio de los recursos y acciones legales consignadas en ellos. Dichos funcionarios no quedan facultados, sin embargo, para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores.

(...)".

De otro lado, no se encuentran argumentos para establecer el término de "6 meses siguientes a la aprobación de la presente ley" para el reconocimiento de los derechos laborales. ¿Cuál es el fundamento normativo para establecer dicho término?

Respecto del inciso 2° del artículo 2° del proyecto de ley, consideramos está estableciendo una tajante prohibición de autorizar despidos colectivos de trabajo, sin tener presente que esta figura propia de la legislación laboral, se predica de quienes tienen la calidad de empleador y por ello, resulta peligroso extenderla en todos los casos para las Cooperativas de Trabajo Asociado o "cualquier otro esquema asociado".

La redacción de este inciso pareciera confundir las formas de contratación, y por ende, se observa necesario regular el despido colectivo para los casos específicos de Cooperativas de Trabajo Asociado.

Artículo 3°:

Desconoce el artículo 3° del proyecto de ley la normativa existente en torno a las sanciones que proceden en contra de las Cooperativas de Trabajo Asociado; igualmente, se encuentra redactado de manera inexacta y confusa lo atinente a la imposición de sanciones, las cuales por demás, ya se observan de forma clara en nuestro ordenamiento y que obran de manera efectiva para combatir los fenómenos de intermediación ilegal a través de Cooperativas de Trabajo Asociado, tanto así que a junio de 2012 existen 3.071 Cooperativas[2], contra 4.307 existentes a diciembre de 2010 y 12.334 durante el año 2008, muestra clara sobre la efectividad de las normas en torno al control de estos organismos solidarios.

En este sentido, se observa que la norma establece la imposición de las multas acorde con lo previsto en la legislación laboral vigente, lo cual no es claro si está remitiendo a las multas consagradas en el Código Sustantivo del Trabajo o a las ya consagradas en la Ley 1429 de 2010 y en el Decreto número 2025 de 2011 referidas a las Cooperativas de Trabajo Asociado que ejercen intermediación laboral, lo cual generaría serias confusiones a los funcionarios facultados para imponer las sanciones a que hubiere lugar.

Finalmente, debe precisarse que es el Ministerio del Trabajo, a través de sus Direcciones Territoriales, quien impone las multas correspondientes, y no como quedó plasmado en el artículo cuando señala Ministerio del Trabajo, por un lado, y Direcciones Territoriales, por otro.

Conclusión

Por lo expuesto anteriormente, el Proyecto de ley número 81 de 2012 Senado, *por la cual se dictan normas para regular las personas jurídicas y las Cooperativas de Trabajo Asociado en sus relaciones contractuales y de trabajo y se dictan otras disposiciones* es altamente inconveniente, conforme a las observaciones realizadas en el análisis de los artículos correspondientes. Por lo tanto, se sugiere el archivo de la presente iniciativa legislativa.

Atentamente,

Rafael Pardo Rueda,

Ministro del Trabajo.

Copia ponentes, honorable Senadora Liliana Rendón Roldán, Guillermo Santos Marín, Mauricio Ospina Gómez.

[2] Fuente: Confecoop.

CONTENIDO

Gaceta número 107 - Lunes, 18 de marzo de 2013

SENADO DE LA REPÚBLICA **Págs.**

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2013, por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de alcaldes en los distritos o municipios con más de un millón de habitantes. 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 72 de 2012 Senado, por la cual se aclaran algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones, previsto en las Leyes 797 de 2003 y 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones. 5

Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 095 de 2011 Cámara, 257 de 2012 Senado, por medio de la cual se garantiza la educación de posgrados al 0.1% de los mejores profesionales graduados en las universidades públicas y privadas del país. 7

Concepto Jurídico del Ministerio del trabajo al Proyecto de ley número 81 de 2012 Senado, por la cual se dictan normas para regular las personas jurídicas y las Cooperativas de Trabajo Asociado en sus relaciones contractuales y de trabajo y se dictan otras disposiciones. 10

COMENTARIOS

Comentarios de la Andi al Proyecto de ley número 81 de 2012 Senado, por la cual se dictan normas para regular las personas jurídicas y las Cooperativas de Trabajo Asociado en sus relaciones contractuales y de trabajo y se dictan otras disposiciones. 13

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2013