REPÚBLICA DE COLOMBIA

# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - Nº 606 Bogotá, D. C., miércoles, 8 de octubre de 2014 EDICIÓN DE 24 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

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 11 DE 2014, SENADO

*por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente.*

Bogotá, 7 de octubre de 2014

Doctor:

**EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA**

Presidente Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 11 de 2014, Senado,** *por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente.*

Señor Presidente:

De acuerdo a lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponentes de esta iniciativa, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al "**Proyecto de ley número 11 de 2014, Senado,** *por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente"*, en los siguientes términos.

**1. Antecedentes**

El proyecto fue presentado el 21 de julio de 2014, por el Senador Alexánder López Maya. La Comisión Séptima del Senado asignó como ponentes para primer debate a los Senadores Édinson Delgado Ruiz, Jesús Alberto Castilla Salazar y Nadia Georgette Blel Scaff el 20 de agosto del presente año.

**2. Objeto y justificación del proyecto**

El objetivo del proyecto es establecer que los diferentes tipos de pensión, sean incrementados anualmente en el mismo porcentaje que se incremente el salario mínimo, para toda la vigencia.

**3. Contenido del proyecto de ley**

El proyecto está compuesto por cuatro artículos. El primero enuncia los tipos de pensiones que serán favorecidas con el incremento igual al del salario mínimo; el segundo refiere al campo de aplicación; el tercero trata de la reglamentación de la ley; y el cuarto incluye a la vigencia y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**4. Justificación**

El proyecto está encaminado a garantizar el poder adquisitivo de los pensionados que reciben una pensión superior al salario mínimo y de asegurar el principio de igualdad. Para ello, propone el aumento de todas las mesadas en proporción igual al incremento del salario mínimo.

Como es conocido, el reajuste de las pensiones está reglado por el artículo 14 Ley 100 de 1993:

***Artículo 14. Reajuste de pensiones.*** *Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante,* ***se reajustarán anualmente de oficio, el 1° de enero de cada año, según la variación porcentual del índice de precios al consumidor****, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas*

*de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el gobierno.*

Bajo estos criterios, lo que se presenta en la práctica es un congelamiento de las mesadas cuyo monto sea superior al Salario Mínimo, puesto que estas se ajustan únicamente por el incremento del IPC, dejando de lado el otro componente del aumento salarial, definido por la Ley 278 de 1996, que en ocasiones resulta mayor al IPC.

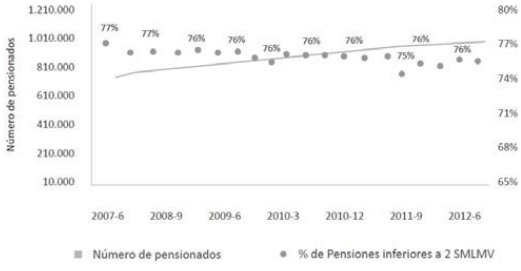
Al revisar la evolución reciente del salario mínimo y del IPC, observamos que desde el año 1996, solo en dos ocasiones el aumento del salario mínimo ha sido inferior al del IPC. En promedio, el aumento del salario mínimo fue 1% más alto que la variación del IPC, para ese periodo. Ese sería el monto que dejaron de recibir los pensionados que devengan una mesada superior al salario mínimo.

| Año | Variación % salario mínimo | Inflación Total | Variación salario mínimo menos IPC |
|---|---|---|---|
| 1996 | 21 | 21,63 | -0,63 |
| 1997 | 18,5 | 17,68 | 0,82 |
| 1998 | 16 | 16,7 | -0,7 |
| 1999 | 10 | 9,23 | 0,77 |
| 2000 | 10 | 8,75 | 1,25 |
| 2001 | 8 | 7,65 | 0,35 |
| 2002 | 7,4 | 6,99 | 0,41 |
| 2003 | 7,8 | 6,49 | 1,31 |
| 2004 | 6,6 | 5,5 | 1,1 |
| 2005 | 6,9 | 4,85 | 2,05 |
| 2006 | 6,3 | 4,48 | 1,82 |
| 2007 | 6,4 | 5,69 | 0,71 |
| 2008 | 7,7 | 7,67 | 0,03 |
| 2009 | 3,6 | 2 | 1,6 |
| 2010 | 4 | 3,17 | 0,83 |
| 2011 | 5,8 | 3,73 | 2,07 |
| 2012 | 4,02 | 2,44 | 1,58 |
| 2013 | 4,5 | 1,94 | 2,56 |
| **Promedio** | **8,58** | **7,59** | **1,00** |

Fuente: DANE, Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales

Según las cifras presentadas en la exposición de motivos, en el Régimen de Prima Media existen 1.3 millones de pensionados, de los cuales el 42% de estos reciben una mesada pensional equivalente al Salario Mínimo. El resto de la población sería la afectada por el actual sistema de ajuste pensional, quienes ven afectados su poder adquisitivo respecto a la evolución del IPC y del Salario Mínimo. La gráfica presentada a continuación muestra que tendencialmente, entre el 75% y el 77% de los pensionados recibe menos de dos salarios mínimos.

**Número de pensionados en el RPM y proporción de mesadas de menos de dos smlmv**




Fuente: Fasecolda

Es decir, hay una parte considerable de la población pensionada de bajos ingresos, que apenas recibe entre uno y dos salarios mínimos, quienes se ven drásticamente afectados por el actual sistema de ajuste de las mesadas. Este segmento se ve golpeado además especialmente por los aportes obligatorios al sistema de salud del 12% (un 8% adicional al aporte en la etapa de trabajador), que terminan reduciendo de manera importante su ingreso disponible.

Adicionalmente, rasgos característicos del Sistema Pensional y del Mercado Laboral también inciden en el bajo nivel de ingresos de los futuros pensionados. La informalidad laboral se manifiesta en la baja afiliación al sistema de seguridad social, pero también en el creciente fenómeno de los inactivos, es decir, personas que por la inestabilidad laboral se encuentran afiliadas, pero no aportan al sistema de manera permanente. De esta forma, los aportes totales a lo largo de la vida laboral se reducen, lo que se traduce en un bajo ingreso una vez se alcance la pensión.

De otro lado, es importante señalar que el aumento de las pensiones conforme al incremento del Salario Mínimo, es una reivindicación de las organizaciones sociales de pensionados. En el Pliego de Peticiones de la Confederación de Pensionados de Colombia (CPC) incluyen:

"(…) Nuestra propuesta de manera clara es que se aplique a las mesadas pensionales el aumento del salario mínimo legal vigente o el IPC en caso de ser más favorable".

El Ministerio de Hacienda ha emitido un concepto desfavorable al proyecto, aduciendo entre otras, el alto impacto fiscal que este conllevaría, puesto que se incrementarían los montos de los subsidios a las pensiones que deben salir del presupuesto público. Al respecto, es necesario señalar que no es clara la manera en que se generan estos subsidios, puesto que todo depende de los supuestos, parámetros y cálculos para determinar este valor. Estudios de la Confederación Democrática de Pensionados cuestionan el hecho de que las pensiones del RPM estén requiriendo subsidios del Estado. Por tanto, es necesario adelantar rigurosos estudios actuariales, con verificación y acompañamiento internacional, para definir la viabilidad financiera del sistema.

De otro lado, debemos insistir en que la mejor manera de salvaguardar la sostenibilidad del sistema es favoreciendo condiciones laborales formales, que permitan a los trabajadores aportar de manera permanente, garantizando así los recursos para el pago de las pensiones actuales. Otro de los factores que terminan afectando el gasto público en pensiones es el traslado entre regímenes, puesto que muchos se afilian al RPM a una edad cercana a alcanzar la pensión, por las mayores garantías y estabilidad que este ofrece, habiendo aportado a los Fondos Privados durante gran parte de su vida laboral. Se requiere entonces fortalecer el RPM y evitar este tipo de traslados que afectan su viabilidad, en detrimento del presupuesto público.

Con este tipo de modificaciones al sistema pensional, se vería compensado el impacto fiscal

de un proyecto como el que está en discusión, que busca favorecer una población considerable de los pensionados de bajo ingreso.

Tampoco es aceptable el enunciado del gobierno según el cual, los recursos adicionales que supondrían este proyecto de ley, podrían usarse para programas como los Beneficios Económicos Periódicos (BEP) o Colombia Mayor. Ninguna de estas iniciativas es una real garantía para los adultos mayores. Según cifras del Ministerio del Trabajo, el valor promedio del subsidio de Colombia Mayor es de $61.898, cifra insuficiente para que los adultos mayores lleven una vida digna. Los BEP por su parte, representan un ingreso incierto, ligado a la escasa capacidad de ahorro de su población objetivo.

**5. Marco legal y jurisprudencial**

La Constitución Política en sus artículos 48 y 53, se refiere explícitamente al poder adquisitivo de las pensiones. El 48 en su cuarto inciso establece que "La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante". El artículo 53 establece que "(…) El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales".

El actual sistema de ajuste de las mesadas pensionales, como se sugirió en la sección anterior, no garantiza el principio de igualdad. La Corte Constitucional ha asegurado que la igualdad es un derecho, un valor y un principio, lo cual la sitúa dentro de los rasgos característicos de la Carta y le otorga un valor supremo dentro del ordenamiento jurídico (Art. 13 C.P.)[1]. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, del principio de igualdad se desprenden al menos cuatro obligaciones para el Estado: (i) dar un trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas; (ii) dar un trato diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no tienen ningún elemento en común; (iii) dar un trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias, y (iv) dar trato diferenciado a destinatarios cuyas situaciones también presentan similitudes y diferencias como en el caso anterior, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes[2]. Estas obligaciones específicas implican que el Estado debe garantizar igualdad en la protección y en el trato, así como en el goce de derechos, libertades y oportunidades, e impone al Estado la prohibición de adoptar medidas o tratos que resulten discriminatorios.

Sin embargo, a pesar de estos mandatos, es posible que se admitan algunos tratos desiguales a personas que inicialmente están en condiciones de igualdad. Ello es posible solamente cuando la medida que ofrece un trato diferente es idónea, no es arbitraria y persigue un fin constitucionalmente válido. El citado artículo 14 de la Ley 100 de 1993 no cumple con esas condiciones, pues aunque aborda una situación similar, como lo es mantener el poder adquisitivo constante para todos los pensionados, otorga un tratamiento diferenciado entre quienes perciben una pensión igual al salario mínimo legal vigente y quienes perciben una pensión por encima de esa base. Dicho trato no solo no está debidamente justificado, sino que además afecta desproporcionadamente los derechos de una importante porción de los sujetos pensionales del país, pues tiene como efecto el congelamiento de las pensiones de aquellas personas que no ven incrementadas sus mesadas en proporción al incremento del salario mínimo. No aparece demostrado, adicionalmente, que la medida persiga un fin constitucionalmente válido ni imperioso, por lo cual el artículo parece ser una medida arbitraria del legislador, lo cual está prohibido por la Constitución.

Como señala la exposición de motivos del Proyecto de ley en discusión, el Acto Legislativo 01 de 2005 introduce el siguiente inciso al artículo 48 de la Constitución Política: "Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, **congelarse** o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho".

Lo que ocurre en la práctica con el mecanismo de ajuste vigente es que se congela en términos reales el valor de aquellas mesadas superiores al Salario Mínimo, práctica prohibida como lo demuestra la jurisprudencia señalada.

Del mismo modo, en la Sentencia T-020/11 se lee:

*Adicionalmente,* ***el derecho a la actualización de la mesada pensional no puede ser reconocido exclusivamente a determinadas categorías de pensionados, porque un trato diferenciado de esta naturaleza carecería de justificación constitucional, y se convierte en un trato discriminatorio.*** *En efecto, desde la perspectiva constitucional resulta insostenible la tesis que la actualización de las pensiones es un derecho constitucional del cual solo son titulares aquellos pensionados que el Legislador determine, precisamente porque tal postura acarrearía la vulneración de los restantes principios a los que se ha hecho mención y de los derechos fundamentales de aquellas personas excluidas del goce de la actualización periódica de sus pensiones. Si bien el derecho a la actualización de la mesada pensional surge en virtud de lo que la doctrina ha denominado el proceso de especificación en el reconocimiento de los derechos, de manera tal que su titularidad se reserva a una determinada categoría de sujetos -los pensionados- dentro de tal categoría su titularidad ha de ser universal, y por lo tanto exclusiones derivadas del tránsito legislativo carecen de justificación.*

*Por último,* ***la jurisprudencia constitucional ha establecido que la mesada pensional es un***

---

1 Corte Constitucional, sentencia C-250 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

2 Ibíd.

***mecanismo que garantiza el derecho al mínimo vital de las personas de la tercera edad,*** *porque esta prestación periódica dineraria permite a los pensionados acceder al conjunto de prestaciones constitutivas de este derecho, en esa medida se han establecido presunciones tales como que el no pago de la mesada pensional vulnera el derecho al mínimo vital. Por lo tanto* ***la actualización periódica de esta prestación es simultáneamente una garantía del derecho al mínimo vital y una medida concreta a favor de los pensionados****, por regla general adultos mayores o personas de la tercera edad y por lo tanto sujetos de especial protección constitucional.*

**6. Proposiciones**

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Ponencia Positiva y solicitar a la Comisión Séptima del Senado de la República dar primer debate al "Proyecto de ley 11 de 2014, Senado, por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente, de conformidad con el pliego de modificaciones que se adjunta".

**Pliego de modificaciones**

Cuadro comparativo Proyecto de ley 11 de 2014, Senado, por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente

| Texto Proyecto de ley | Texto propuesto para primer debate |
|---|---|
| **Artículo 1°.** ***Objeto*****.** La presente ley tiene por objeto ordenar a partir de su vigencia, que las pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, sustitución y por invalidez, familiar, reconocidas y pagadas por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Caja Nacional de Previsión (Cajanal) o las entidades que las sustituyan, del orden Nacional y Territorial, en el régimen de prima media con prestación definida y en el de ahorro individual, en los sectores público, oficial y en el sector privado en general sean incrementadas en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente cada año, cuyo incremento se hará por todo el tiempo de la vigencia de dicha pensión y a todos los montos de pensión, con el propósito de garantizar la prevalencia del principio de igualdad en el Sistema General de Pensiones consagrado por la ley. | **Artículo 1°.** ***Objeto*****.** La presente ley tiene por objeto ordenar a partir de su vigencia, que las pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, sustitución y por invalidez, familiar, reconocidas y pagadas por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Caja Nacional de Previsión (Cajanal) o las entidades que las sustituyan, del orden Nacional y Territorial, en el régimen de prima media con prestación definida y en el de ahorro individual, en los sectores público, oficial y en el sector privado en general, sean incrementadas en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente cada año. **Este** incremento se hará por **toda la vigencia** de dicha pensión y a todos los montos de la pensión, con el propósito de garantizar la prevalencia del principio de igualdad en el Sistema General de Pensiones consagrado por la ley. |
| **Artículo 2°.** ***Campo de Aplicación Nacional****.* Será campo de aplicación de la presente ley las pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, por invalidez, familiar, reconocidas y pagadas por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Caja Nacional de Previsión (Cajanal), o las entidades que las sustituyan, del orden Nacional y Territorial, en el régimen de prima media con prestación definida y en el de ahorro individual. | **Artículo 2°.** ***Campo de Aplicación Nacional.*** Será campo de aplicación de la presente ley las pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, por invalidez, familiar, reconocidas y pagadas por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Caja Nacional de Previsión (Cajanal), o las entidades que las sustituyan, del orden Nacional y Territorial, en el régimen de prima media con prestación definida y en el de ahorro individual. |
| **Artículo 3°.** El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley previa consulta con las organizaciones de pensionados, retirados y jubilados en todos sus niveles como son Asociaciones, Federaciones y Confederaciones legalmente constituidas que aglutinen a los beneficiarios de la presente ley. | **Artículo 3°.** El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley previa consulta con las organizaciones de pensionados, retirados y jubilados en todos sus niveles, como son Asociaciones, Federaciones y Confederaciones legalmente constituidas que aglutinen a los beneficiarios de la presente ley. |
| **Artículo 4°.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, salvaguardando las normas más favorables a los pensionados y jubilados del sistema general de seguridad social y de los regímenes especiales. | **Artículo 4°.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, salvaguardando las normas más favorables a los pensionados y jubilados del sistema general de seguridad social y de los regímenes especiales. |

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 11 DE 2014, SENADO**

*por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente.*

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto ordenar a partir de su vigencia, que las pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, sustitución y por invalidez, familiar, reconocidas y pagadas por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Caja Nacional de Previsión (Cajanal) o las entidades que las sustituyan, del orden Nacional y Territorial, en el régimen de prima media con prestación definida y en el de ahorro individual, en los sectores público, oficial y en el sector privado en general, sean incrementadas en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente cada año. Este incremento se hará por toda la vigencia de dicha pensión y a todos los montos de la pensión, con el propósito de garantizar la prevalencia del principio de igualdad en el Sistema General de Pensiones consagrado por la ley.

Artículo 2°. *Campo de Aplicación Nacional.* Será campo de aplicación de la presente ley las

pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, por invalidez, familiar, reconocidas y pagadas por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Caja Nacional de Previsión (Cajanal), o las entidades que las sustituyan, del orden Nacional y Territorial, en el régimen de prima media con prestación definida y en el de ahorro individual.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley previa consulta con las organizaciones de pensionados, retirados y jubilados en todos sus niveles, como son Asociaciones, Federaciones y Confederaciones legalmente constituidas que aglutinen a los beneficiarios de la presente ley.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, salvaguardando las normas más favorables a los pensionados y jubilados del sistema general de seguridad social y de los regímenes especiales.

Cordialmente,

ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República

c.c.: Control Interno Disciplinario.

Excepción.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los siete (7) días del mes de octubre año dos mil catorce (2014).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la ***Gaceta del Congreso***, el Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer debate, en once (11) folios, al **Proyecto de ley número 11 de 2014, Senado,** "*por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente*". Autoría *Alexánder López Maya.*

El presente texto se publica en la ***Gaceta del Congreso,*** en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

El presente Texto propuesto para Primer Debate, que se ordena publicar, con Proposición (Positiva), está refrendado por el honorable Senador; Jesús Alberto Castilla Salazar (Ponente) los honorables Senadores Édinson delgado Ruiz en su calidad de Coordinador, y Nadia Blel Scaff (Ponente), no refrenda el texto propuesto, presentaron su propio informe de Ponencia.

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

* * *

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE 2014, SENADO

*por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral.*

Bogotá, D. C., 30 de septiembre de 2014

Honorable Senador:

**ENRIQUE PULGAR DAZA**

Presidente

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 12 de 2014, Senado,** *por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral*.

Apreciado Presidente:

Atendiendo el honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de esta célula legislativa y de conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153, y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

En los siguientes términos.

1. Contenido del Proyecto de ley
2. Antecedentes del proyecto de ley
3. Objeto del proyecto de ley
4. Justificación del proyecto de ley
5. Marco jurisprudencial y marco legal
6. Modificaciones propuestas al texto del proyecto de ley
7. Proposición al proyecto de ley

### 1. Contenido del proyecto de ley

El presente proyecto de ley consta de seis (6) artículos.

El primero hace referencia a la prohibición a la contratación mediante Cooperativas de Trabajo Asociado u otras figuras que favorezcan a los empleadores. El segundo habla de la aplicación del principio de contrato realidad a los trabajadores que se encuentren vinculados mediante estas figuras y a la reglamentación del periodo de transición. El tercero a las multas que se impondrán a las empresas que no cumplan con las disposiciones del proyecto. El cuarto modifica las

responsabilidades de las Sociedades por Acciones Simplificadas. El quinto deroga las disposiciones que le sean contrarias. Por último, el sexto se refiere a la vigencia.

**2. Antecedentes del proyecto de ley**

La iniciativa legislativa fue radicada por el honorable Senador Alexánder López ante Secretaría General del Senado el día 20 de julio de 2014, el 30 de julio de 2014 fue radicado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente el mencionado proyecto, el texto del proyecto fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 372 de 2014. Para efectuar ponencia de primer debate se designaron como ponentes a los honorables Senadores Luis Evelis Andrade Casama, Jesús Alberto Castilla Salazar y el Senador Antonio José Correa Jiménez como coordinador.

El proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley, respectivamente. Así mismo cumplen con lo consagrado en los artículos 139, 140 y 145 de la Ley 5ª de 1992, en lo relativo a Radicación, Iniciativa y Orden de Redacción del Proyecto.

**3. Objeto del proyecto de ley**

El objetivo único del proyecto de ley es prohibir y acabar con cualquier forma de tercerización laboral, busca proteger los derechos laborales de los colombianos en aras de generar calidad de vida, específicamente de los que actualmente se encuentran trabajando por medio de figuras jurídicas como las Cooperativas de Trabajo Asociado, Sociedades Anónimas Simplificadas, contratos sindicales, pre cooperativas de trabajo y demás formas que como demostraremos han vulnerado los derechos mínimos laborales negando una relación laboral real amparándose en la legalidad de estas normas. Por lo tanto estamos hablando de figuras de intermediación laboral legales pero no legítimas.

El presente proyecto de ley está conformado por artículos que se refieren en su orden a su objeto o propósito: suprimir la figura de la intermediación laboral a través de Cooperativas de Trabajo Asociado estableciendo que el personal requerido por las empresas públicas o privadas para el desarrollo de sus actividades misionales, no podrá vincularse a través de CTA. que hagan intermediación laboral ni bajo ninguna otra modalidad de vinculación que menoscabe los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

Por eso, la norma expresamente señala que a partir de su promulgación, queda prohibido en el territorio nacional, la contratación de personal a través de Cooperativas de Trabajo Asociado y cualquier otro tipo de asociación que pretenda hacer intermediación laboral.

Con ocasión de esta prohibición se evita que grandes conglomerados corporativos pretendan que procesos industriales consustanciales a la operación productiva, comercial o de servicios a gran escala sean considerados *no misionales* y con ello se habiliten procesos irregulares de enganche de trabajadores mediante las mencionadas formas de intermediación laboral.

Con el propósito de conciliar los fallos de la Corte Constitucional con nuestra legislación el proyecto de ley establece que los trabajadores que se encuentran vinculados a alguna Cooperativa de Trabajo Asociado, se les aplicará el principio de contrato realidad, establecido por la Corte Constitucional, sobre los derechos laborales y las empresas que hayan contratado con estas cooperativas, deberán proceder a contratar el personal vinculado mediante contratos laborales directos, sin intermediación.

El proyecto no desconoce la realidad actual y por eso establece una transición que facilite la aplicación de la norma al ordenar que las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que hayan suscrito contratos comerciales con Cooperativas de Trabajo Asociado, podrán continuar con ellos hasta la fecha de su terminación, pero no podrán prorrogarlos en virtud de la intermediación laboral. Contarán con un plazo de 180 días para darlos por terminados y proceder a la contratación laboral directa, tal como lo establece el Código Laboral colombiano.

De la misma manera, el proyecto de ley elimina las salvedades existentes en la Ley 1258 de 2008 por medio de las cuales se crean las sociedades por acciones simplificadas a cargo de los accionistas de este tipo de empresas, a quienes se eximía de las obligaciones laborales y tributarias en que incurrieran estas entidades. Esto constituía un alto riesgo para trabajadores enganchados bajo este tipo de figura mercantil, quienes podrían eventualmente ver frustradas sus acreencias con sus empleadores, al carecer la empresa de suficiente respaldo patrimonial para responder por sus obligaciones y eximirse legalmente a sus socios de la responsabilidad de asumir las mismas. En el actual proyecto, se garantiza en todo caso, las obligaciones laborales a cargo de las llamadas empresas SAS, quienes al no contar con los activos suficientes para pagar estas deudas, apelarían al patrimonio de sus socios, tal como sucede en ocasiones semejantes, en el régimen legal de las sociedades colectivas. De este modo se evita que las empresas por acciones simplificadas se conviertan en un refugio para desconocer las acreencias laborales.

Para que la norma no vaya a quedar sin fuerza, el proyecto incluye sanciones por su incumplimiento, señalando expresamente que el Ministerio de Protección Social, a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 smlmv) a las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que no cumplan con lo establecido en esta ley.

Las CTA., que hasta el momento tenían un régimen especial debido a que sus asociados son al mismo tiempo dueños, trabajadores y gestores (lo que les permitía no tener un contrato de trabajo y no estar regidas por el Código Laboral), desaparecen del ordenamiento jurídico laboral, porque son contrarias a la Constitución y se erigieron en instrumentos para violar la ley laboral y se habían convertido en el blanco de críticas por parte de los sindicatos tanto del país como del exterior, que las acusan de pauperizar el trabajo y de intermediar labores para descargar a las empresas de sus obligaciones.

**4. Justificación del proyecto de ley**

El Congreso de la República con la Ley 456 de 1998, pretendió darle un marco conceptual y una estructura orgánica al sector solidario de la economía colombiana, pero en ese propósito también incluyó a las Cooperativas de Trabajo Asociado, sobre las cuales configuró la posibilidad de convertirlas en entidades de intermediación laboral, que permiten a algunos empleadores birlar la Constitución y la ley laboral para lucrarse de manera irregular. Posteriormente en el 2008 el Congreso de la República aprobó la Ley 1233, cuyo objetivo era obligar a las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, a responder por los aportes a la seguridad social y los parafiscales de sus asociados, pero ante todo a ponerle fin a la intermediación laboral en la cual incurrieron estas cooperativas, pero el fenómeno no se logró contener y hasta en los escenarios internacionales se habla del *dumping laboral*, que realiza Colombia a través del uso indebido de estas entidades denominadas como cooperativas. Las organizaciones sindicales y de trabajadores las han denunciado como instrumentos de los empleadores para no cumplir con lo dispuesto en la ley laboral y los tratados suscritos por el Estado colombiano con la OIT, mientras que la Corte Constitucional en reiteradas sentencias ha declarado que las Cooperativas de Trabajo Asociado no pueden usarse para ocultar el contrato realidad definido en el Código Laboral Sustantivo que subyace a este tipo de contratación.

Ante esta situación le corresponde al Congreso de la República actuar y en consecuencia, el objeto de este proyecto de ley es saldar de una vez por todas las cuentas que esta figura ha generado en nuestro ordenamiento jurídico, proponiendo su eliminación como modelo de contratación laboral, a fin de separar claramente la actividad solidaria cooperativa, (cuya esencia es la ausencia de ánimo de lucro), de la actividad laboral, cuyo propósito es la contratación de mano de obra por parte del empleador, a cambio de un salario o sueldo a favor del trabajador, con el propósito de que realice una actividad bajo condiciones de subordinación y en un espacio-tiempo determinado.

A esto se le suma que si bien el Gobierno Nacional ha venido implementando medidas en este sentido, como es el caso del Decreto 2025 del 8 de junio de 2011, *por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1233 de 2008 y el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010;* estas medidas resultaron insuficientes en tanto que no definen sobre la fase de transición que debe acompañar un verdadero desmonte del sistema de intermediación laboral construido a partir de las Cooperativas. Y no se diseñan aún medidas que verdaderamente garanticen que el final de las Cooperativas de Trabajo Asociado no signifique el deterioro aun mayor de las condiciones laborales de los trabajadores vinculados mediante esta figura cooperada y que podrían recaer en formas de intermediación laboral incluso aún más gravosas o en la situación de verse despedidos sin justa causa con ocasión de esta reglamentación.

Tal es la situación que se ha venido presentando en el último periodo, en el cual a pesar de los múltiples compromisos suscritos por el Gobierno Nacional y la puesta en marcha de la legislación mencionada, que obliga a desmontar el sistema de intermediación laboral soportado en la figura de las Cooperativas de Trabajo Asociado, se siguen presentando notorias inconsistencias en el proceso de desmonte de este proceso, que sigue en esencia implementándose, recurriéndose en muchos casos, a nuevas figuras *de hecho,* creadas con el propósito de mantener el fenómeno de intermediación o recreando la misma a partir de tipos como el caso del Contrato Sindical, que ya existen en el ordenamiento jurídico.

Es el caso en el sector Salud, en el cual a pesar de que la Corte Constitucional desde el año 2009 mediante la Sentencia C-614, confirmada por las Sentencias C-690, C-901 de 2010 y C-171 de 2012, estableció que las actividades o funciones permanentes del Estado deben ser ejecutadas por personas que deben estar vinculadas en las plantas de personal respetando todos los derechos laborales establecidos en la Ley y en los convenios de la OIT para su caso, se siguen adoptando medidas tendientes a burlar dicha disposición mediante la reciente proliferación de los llamados *Contratos Sindicales* en el Sector Salud. Con los cuales se viene desnaturalizando a las organizaciones sindicales colocándolas como intermediarios laborales con descuentos al trabajador sindicalizado que en promedio ascienden al 15% del valor del contrato del trabajador. En el registro del sector Salud, se han creado en el periodo 2011-2012, durante la vigencia de la Ley 1429 de Primer Empleo más de 100 sindicatos, organizados por los empleadores y por quienes eran los dueños de las Cooperativas de Trabajo Asociado en el sector para asumir a la manera de un relevo, los contratos de intermediación laboral que estaban asignados a las Cooperativas. Afiliando forzosamente a más de 50.000 trabajadores de la salud a estos nuevos sindicatos, para falsear los compromisos sobre formalización laboral, aspecto que ha sido avalado por el Gobierno como sucedió con la Circular número 042578 del 22 de marzo de 2012, suscrita por el Ministro del Trabajo y la Ministra de Salud, que terminó reconociendo estas maniobras.

El Ministerio del Trabajo igualmente en su labor de control, inspección y vigilancia en el departamento del Meta, ha avalado el contrato a término fijo a 28 días (o inclusive a plazos inferiores a este, 14 días), utilizado en la contratación del personal al servicio de la transnacional Pacific Rubiales en Puerto Gaitán. Dicha modalidad de contratación es abiertamente ilegal en Colombia, posterior a la tercera renovación, luego de la cual debe ser reemplazado por un contrato de trabajo a término fijo no inferior a un año, lo cual no ha sucedido en este caso. Este tipo de contratación ha sido diseñado en la industria petrolera y en el caso de la operación de la trasnacional Pacific Rubiales en Puerto Gaitán, Meta, para más de 14 mil contratistas, que no tienen ninguna posibilidad de acceder a organizarse sindicalmente, pues si lo intentan, en el nuevo ciclo de contratación, cada 28 días o menos, son desvinculados de sus puestos de trabajo, por la transnacional, que además veta a estos trabajadores por sus actividades sindicales ante todos los posibles empleadores en la región quienes se niegan a vincularlos posteriormente, en práctica abiertamente ilegal en Colombia, conocida como las *listas negras.* Esto no ha merecido ningún tipo de acción por parte de los inspectores del Trabajo del Gobierno, existiendo ya centenares de casos de despidos y vetos antisindicales por estas prácticas en el departamento del Meta.

La creación del Ministerio del Trabajo, ha generado muchas expectativas, pero hasta la fecha no se ha avanzado de forma real en el desarrollo de mecanismos reales y efectivos de política pública para garantizar realmente los derechos contractuales y convencionales de los trabajadores. El Ministerio en su corta trayectoria y por falta de una política pública de transición ha terminado avalando una serie de mecanismos que preservan de manera improvisada un contexto propicio para la intermediación laboral, (tanto en el sector público como el privado) y que contradicen el espíritu y las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo y la jurisprudencia existente en la materia; así ha sucedido con la preservación de las Cooperativas de trabajo asociado mediante distintas figuras neoempresariales, como las empresas espejo (operadores que impiden relaciones laborales directas entre empleadores y empleados), los contratos sindicales, las Sociedades anónimas simples y los pactos colectivos que han venido relevando a las Cooperativas de Trabajo Asociado para negar relaciones laborales regulares y el derecho a la negociación colectiva en el último periodo para más de 300 mil trabajadores ex cooperados en sectores tales como palma de aceite, azúcar, minas, puertos, flores y el sector salud oficial. Lo cual se hace posible ante la falta de instrumentos legales que definan con claridad el final de estas figuras y la regularización de estos contingentes de trabajadores tercerizados.

El Gobierno Nacional, a través de su Ministerio del Trabajo ha reconocido en el caso de las Cooperativas de Trabajo Asociado que además no es política oficial su prohibición como mecanismo de vinculación laboral, tan solo su adecuación a los nuevos marcos legales, que las prescriben para ciertos casos. Lo cual ha permitido que gracias a la interpretación jurídica de la Ley 1429 de 2010, de Primer Empleo y la ley de Plan Nacional de Desarrollo, las llamadas Cooperativas, sobrevivan de forma precaria en sectores tales como el Salud, el de la Palma de Aceite y el sector del Transporte Aéreo, en particular en grandes aerolíneas que expresan una posición dominante en el sector del transporte aéreo. En este sentido, a abril 2012, el único avance reportado a la fecha por el Ministerio del Trabajo, conforme a las exigencias del Plan de Acción Laboral suscrito con Estados Unidos en esta materia, es que tan solo se han hecho averiguaciones iniciales y apenas se estaría recolectando información en torno a la situación de aquellos que aún subsisten como trabajadores cooperados, sin que a la fecha, se hayan tomado medidas concretas gubernamentales para controlar este fenómeno ni la fase de transición de más de 1.2 millones de estos trabajadores (cifra oficial) a un contrato regular de trabajo. Para el caso del sector oficial, por cada servidor público con una vinculación oficial al nivel central del Gobierno existen 1.7 servidores públicos vinculados mediante mecanismos de intermediación laboral, que aún a la fecha, no se han regularizado al interior del propio Estado. El Gobierno Nacional igualmente reconoce que la regularización de estos puestos de trabajo en el sector privado corresponde a la iniciativa de las empresas, lo cual se presta para una serie de abusos y desviaciones de poder con aquellos trabajadores que desempeñándose como trabajadores misionales y permanentes bajo esquemas de intermediación laboral, quedan hoy básicamente en manos de la autonomía de la voluntad de sus empleadores (tanto en el sector público y privado) para formalizar su relación laboral, sin mayor control gubernamental ni amparo legal en materia de la salvaguarda de sus derechos adquiridos por mérito del *contrato realidad,* causado en estos casos.

Según información reportada por el Ministerio del Trabajo en septiembre de 2014, luego de la expedición del Decreto 2025 de 2011, se han realizado apenas 920 visitas administrativo-laborales a Precooperativas y Cooperativas de Trabajo Asociado, han iniciado 24 Investigaciones y proferido 16 actos sancionatorios. Esta cifra resulta incipiente, si se tiene en cuenta que en el 2012, existían aún 2.890 CTA., adicionalmente, las multas no se han cobrado de manera expedita.

En el texto propuesto para primer debate, se explicita que las multas cobradas a las empresas por violar las prohibiciones a la tercerización laboral, estarán orientadas al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, por ser esta la entidad encargada de la formación de los trabajadores, pieza vital para la empleabilidad de la fuerza laboral. Una disposición semejante fue incluida

en la Ley 610 de 2013, por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral. Se hace explícito además que estas multas sean impugnadas, se deberá cancelar previamente la multa impuesta a favor del SENA, puesto que ha habido tropiezos en el recaudo de este tipo de sanciones hasta la fecha.

Una decisión de desmontar este sistema de intermediación necesita de un consenso que conduce necesariamente a su consumación en una norma legal discutida y aprobada por el legislador, quien representa de forma comprehensiva a la sociedad y quien es quien debe asumir el desenlace de esta discusión y la formulación de una política pública; legislando y ordenando no solamente el final del sistema cooperado como forma de contratación laboral sino además previendo las consecuencias y los escenarios futuros para los trabajadores bajo estos esquemas informales, quienes deberán ser contratados mediante las disposiciones de orden laboral y administrativo vigente, que no desconozcan los derechos de los asalariados y que finalmente los inserten en el marco de relaciones estables, conforme lo establece el ordenamiento jurídico para el caso del trabajo asalariado.

**5. Marco jurisprudencial y marco legal**

Según el artículo 3° de la Ley 79 de 1988, el acuerdo cooperativo es un contrato que se celebra entre un número plural de personas con el objetivo de crear una persona jurídica de derecho privado denominada cooperativa, cuyas actividades deben desarrollarse con fines de interés social y sin ánimo de lucro.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-211 de 2000 identificó como características relevantes de las Cooperativas de Trabajo Asociado las siguientes: (i) asociación voluntaria y libre, (ii) igualdad de los cooperados, (iii) ausencia de ánimo de lucro, (iv) organización democrática, (v) trabajo de los asociados como base fundamental, (vi) desarrollo de actividades económico-sociales, (vii) solidaridad en la compensación o retribución, y (viii) autonomía empresarial.

En la sentencia citada, la Corte recogió el siguiente concepto alrededor de la noción y régimen de funcionamiento de las Cooperativas de Trabajo Asociado:

Las Cooperativas de Trabajo Asociado nacen de la voluntad libre y autónoma de un grupo de personas que decide unirse para trabajar mancomunadamente, bajo sus propias reglas contenidas en los respectivos estatutos o reglamentos internos. Dado que los socios son los mismos trabajadores estos pueden pactar las reglas que han de gobernar las relaciones laborales, al margen del código que regula esa materia. Todos los asociados tienen derecho a recibir una compensación por el trabajo aportado, además de participar en la distribución equitativa de los excedentes que obtenga la cooperativa. Solo en casos excepcionales y en forma transitoria u ocasional se les permite contratar trabajadores no asociados, quienes se regirán por la legislación laboral vigente.

Es decir que en cada una de las personas asociadas recaen las calidades de trabajador y de asociado cooperado que convergen en sus miembros y esta característica los ubica en un plano horizontal en el que no es posible hablar de empleadores por un lado y de trabajadores por el otro, ni considerar relaciones de dependencia o subordinación en la ejecución del objeto de la cooperativa. Por eso es que las relaciones de trabajo en estas cooperativas escapan del ámbito de aplicación de la legislación laboral y se someten a lo que libre y voluntariamente dispongan los cooperados en los estatutos, gozando de amplia autonomía configurativa para definir, entre otras materias, el régimen de trabajo, seguridad social y compensaciones, sin que, por ello, se encuentren libres de la exigencia de sujetarse a los principios y derechos constitucionales, de forma que se salvaguarden los derechos fundamentales de las personas vinculadas a las actividades cooperativas.

Así es como idealmente funciona una CTA., pero la Corte Constitucional ha señalado que en los eventos en que el cooperado no trabaja directamente para la Cooperativa sino que lo hace para un tercero respecto del cual recibe órdenes, cumple horarios y la relación con este último surge por mandato de aquella, puede predicarse la existencia de un vínculo subordinado que da lugar a la aplicación de la legislación laboral, como quiera que la relación del cooperado permite colegir la existencia de un contrato realidad por el encubrimiento de la vinculación a través de un contrato cooperativo, en el que se reúnen los elementos esenciales del contrato de trabajo. (Corte Constitucional, Sentencia T-063 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

Por fortuna, la Corte ha establecido algunos elementos identificadores de la mutación de la relación horizontal entre trabajadores cooperados a una de naturaleza vertical, en los siguientes términos:

En relación con los elementos que pueden conducir a que la relación entre cooperado y cooperativa pase de ser una relación horizontal, ausente de subordinación, a una relación vertical en la cual una de la dos partes tenga mayor poder sobre la otra y por ende se configure un estado de subordinación, se pueden destacar diferentes elementos, como por ejemplo (i) el hecho de que para que se produzca el pago de las compensaciones a que tiene derecho el cooperado, este haya cumplido con la labor en las condiciones indicadas por la cooperativa o el tercero a favor del cual la realizó;

(ii) el poder disciplinario que la cooperativa ejerce sobre el cooperado, de acuerdo con las reglas previstas en el régimen cooperativo; (iii) la sujeción

por parte del asociado a la designación [que] la Cooperativa [haga] del tercero a favor del cual se va a ejecutar la labor contratada y las condiciones en las cuales trabajará; entre otros. (Corte Constitucional, Sentencia T-445 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

De estas sentencias de la Corte se puede concluir que la empresa cliente de la cooperativa de trabajo asociado tiene la potestad de determinar las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se van a desarrollar las actividades laborales contratadas y goza de la facultad de definir la forma en la que se va a realizar el pago por los servicios prestados, de manera que resulta claro que las cooperativas, y las empresas a las cuales les prestan el servicio de intermediación laboral, actúan ambas como empleadores de los trabajadores, quienes lejos de tener una relación horizontal con los actores, presentan un vínculo de subordinación que está regulado por la legislación laboral y no por las normas del sector solidario.

Al respecto y conforme a la manera como se desvirtúa la relación laboral a partir de la instrumentalización del modelo cooperativo y formas afines de vinculación de trabajadores se señala lo siguiente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-614/09 que regula el contrato de prestación de servicios en el sector oficial y que refrenda en su fallo la prohibición de celebración de vinculaciones laborales para el ejercicio de funciones de carácter permanente en el sector público a partir de las distintas formas de intermediación laboral incluyendo las Cooperativas de Trabajo Asociado.

Así las cosas, en el análisis probatorio del caso concreto, deberá tenerse en cuenta factores como: i) la voluntariedad con la que las partes acuden a la forma contractual escogida. Dicho en otros términos, por ejemplo, si un asociado debe afiliarse a una cooperativa para obtener un contrato de trabajo, es claro que dicha decisión no es libre y, por ese hecho, ese acto constituye una desviación de la forma asociativa legal y constitucionalmente autorizada. ii) la finalidad con la que se acude a la forma contractual, pues si se celebran contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones permanentes de la entidad, o si se acuerda la prestación de servicios personales subordinados a cambio de una remuneración económica con una cooperativa de trabajo, de tal forma que puedan retirarse trabajadores de sus nóminas, o recortarse plantas de personal, o se celebran contratos con empresas de servicios temporales para el desempeño de funciones propias del giro ordinario de los negocios empresariales, es evidente que se ha utilizado una forma contractual legal para desnaturalizar la relación laboral.

En este sentido, corresponde a las autoridades de vigilancia y control y al juez de la causa, exigir la aplicación material de las normas que amparan la relación laboral y evitar la burla de los derechos derivados de la misma. Por esa razón, y en desarrollo del principio de primacía de la realidad sobre la forma, requerirán el cumplimiento de la ley, en forma solidaria, tanto al verdadero empleador como a quienes actuaron como intermediarios para utilizarla en forma inconstitucional. En otras palabras, las autoridades competentes evitarán la desviación inconstitucional de las normas protectoras de los derechos de los trabajadores y exigirán la responsabilidad solidaria que se deriva del incumplimiento de las reglas legales Corte Constitucional C-614 de septiembre de 2009.

**6. Modificaciones propuestas al texto del proyecto**

Se proponen las siguientes modificaciones al texto del proyecto, las cuales consisten en la inclusión de un artículo el cual se numeró como artículo segundo (2°), el artículo tercero (3°), que en el nuevo texto se llamará artículo cuarto (4°), se le agregaron dos parágrafos, así mismo se unificaron los artículo 5° y el 6° del proyecto de ley, quedando así con seis (6°) artículos el proyecto de ley.

| **Texto radicado en Comisión Séptima del Senado Proyecto de ley número 12 de 2014, Senado,** ***por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.*** | **Modificaciones hechas al texto radicado en Comisión Séptima del Senado Proyecto de ley número 12 de 2014, Senado,** ***por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.*** |
|---|---|
| Artículo 1°. A partir de la promulgación de la presente ley y sin perjuicio del objeto social de las empresas temporales legalmente constituidas, queda prohibido en el territorio nacional, la contratación de personal a través de Cooperativas de Trabajo Asociado y cualquier otro tipo de asociación o esquema legal que permita prácticas de intermediación laboral destinadas a favorecer a beneficiarios y/o empleadores. No se permitirá la contratación a través del Contrato sindical para el desarrollo de labores misionales y permanentes, en el sector Salud.<br>Esta prohibición incluye todas las actividades que guarden relación directa con el suministro y adecuación permanente de grandes volúmenes de materias primas e insumos indispensables, además del desarrollo de procesos y servicios misionales y esenciales para la producción industrial, la gran minería, la agricultura, el transporte, las comunicaciones, las actividades comerciales, logísticas y portuarias a gran escala y la prestación de los servicios básicos esenciales a cargo del Estado. | **Artículo 1°.** A partir de la promulgación de la presente ley y sin perjuicio del objeto social de las empresas temporales legalmente constituidas, queda prohibido en el territorio nacional, la contratación de personal a través de Cooperativas de Trabajo Asociado y cualquier otro tipo de asociación o esquema legal que permita prácticas de intermediación laboral destinadas a favorecer a beneficiarios y empleadores. No se permitirá la intermediación laboral a través del Contrato Sindical para el desarrollo de labores misionales y permanentes.<br>Esta prohibición incluye todas las actividades que guarden relación directa con el suministro y adecuación permanente de grandes volúmenes de materias primas e insumos indispensables, además del desarrollo de procesos y servicios misionales y esenciales para la producción industrial, la gran minería, la agricultura, el transporte, las comunicaciones, las actividades comerciales, logísticas y portuarias a gran escala y la prestación de los servicios básicos esenciales a cargo del Estado. |

| **Texto radicado en Comisión Séptima del Senado Proyecto de ley número 12 de 2014, Senado,** ***por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.*** | **Modificaciones hechas al texto radicado en Comisión Séptima del Senado Proyecto de ley número 12 de 2014, Senado,** ***por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.*** |
|---|---|
| Parágrafo 1°**.** A partir de la expedición de esta ley, se prohíbe el fraccionamiento sucesivo de los contratos a término fijo o de obra en la contratación de personal para la construcción, adecuación y mantenimiento de las obras de infraestructura en la industria petrolera y en obras de infraestructura vial, energética, portuaria o aeroportuaria. En todos los casos se respetará la continuidad de los contratos de obra y lo dispuesto en la ley laboral sobre el contrato a término fijo en la materia. | Parágrafo 1°**.** A partir de la expedición de esta ley, se prohíbe el fraccionamiento sucesivo de los contratos a término fijo o de obra en la contratación de personal para la construcción, adecuación y mantenimiento de las obras de infraestructura en la industria petrolera y en obras de infraestructura vial, energética, portuaria o aeroportuaria. En todos los casos se respetará la continuidad de los contratos de obra y lo dispuesto en la ley laboral sobre el contrato a término fijo en la materia. |
| Artículo 2°. Los trabajadores que se encuentren vinculados al momento de expedición de esta ley, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado para el desarrollo de labores misionales o permanentes, se les aplicará sin solución de continuidad, el principio de ¿contrato realidad? establecido por la Corte Constitucional, en lo referido a sus derechos laborales y con el propósito de su enganche a la entidad, bajo la figura de un contrato formal de trabajo.<br>Los empleadores que hayan contratado personal con estas cooperativas, sin perjuicio de los compromisos suscritos con estas entidades, deberán vincular a estos trabajadores y trabajadoras mediante lo dispuesto por el Código Sustantivo del Trabajo y el derecho laboral administrativo en lo pertinente. Lo anterior con el propósito de garantizar una relación laboral formal conforme a la ley para estos casos.<br>El Gobierno Nacional reglamentará el período de transición que en ningún caso podrá exceder el periodo de máximo hasta 180 días calendario a partir de la promulgación de esta ley, para que aquellas personas que se encuentren laborando bajo Cooperativas de Trabajo Asociado sean vinculadas por sus empleadores, tanto en el sector público como privado, conforme lo dispone la ley laboral y el derecho laboral administrativo, vigente.<br>En todo caso las autoridades competentes no autorizarán despidos sin justa causa o retiro de personal de las Cooperativas de Trabajo Asociado con ocasión de lo dispuesto en esta ley. | **Artículo 2º**. Se considera que hay intermediación prohibida cuando las Cooperativas de Trabajo Asociado, Sociedades por Acciones Simplificadas, Empresas de Servicios Temporales, Contratos Sindicales, Compañías de Servicios de Colaboración, manejo del recurso humano, o cualquier otra modalidad de vinculación, sea contractual, social o corporativa, que desarrollen actividades misionales permanentes de un tercero contratante y que se caractericen por la subordinación y dependencia ante el tercero contratante y que estén involucrados en una o más de las siguientes conductas que afecten principios rectores del derecho laboral o derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes:<br>a) No tengan independencia financiera;<br>b) Tengan vinculación económica con el tercero contratante;<br>c) No tengan suficiente solidez económica para garantizar el pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones de los trabajadores;<br>d) No tengan la propiedad y la autonomía en el uso de los medios de producción, ni en la ejecución de los procesos o subprocesos que se contraten;<br>e) No ejerzan frente al trabajador la potestad reglamentaria y disciplinaria;<br>f) No impartan las instrucciones para la ejecución de la labor de los trabajadores en circunstancias de tiempo, modo y lugar;<br>g) En el caso de Contratos Sindicales, no participen de la toma de decisiones del Sindicato;<br>h) Fraccionen o dividan entre uno o más empleadores a trabajadores afiliados a un sindicato legalmente registrado o a trabajadores que hayan realizado la reunión inicial de constitución del sindicato;<br>i) No otorgan a sus trabajadores iguales derechos que los trabajadores contratados directo por el tercero contratante a tiempo indeterminado para el desarrollo de las mismas actividades o sustancialmente las mismas actividades.<br>j) Incurran en otras conductas definidas como falta en las normas laborales vigentes. |
| Artículo 3°. El Ministerio de Protección Social, a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 smlmv) a las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que no cumplan con lo establecido en esta ley. | **Artículo 3°.** Los trabajadores que se encuentren vinculados al momento de expedición de esta ley, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado para el desarrollo de labores misionales o permanentes, se les aplicará sin solución de continuidad, el principio de contrato realidad establecido por la Corte Constitucional, en lo referido a sus derechos laborales y con el propósito de su enganche a la entidad, bajo la figura de un contrato formal de trabajo.<br>Los empleadores que hayan contratado personal con estas cooperativas, sin perjuicio de los compromisos suscritos con estas entidades, deberán vincular a estos trabajadores y trabajadoras mediante lo dispuesto por el Código Sustantivo del Trabajo y el derecho laboral administrativo en lo pertinente. Lo anterior con el propósito de garantizar una relación laboral formal conforme a la ley para estos casos.<br>El Gobierno Nacional reglamentará el período de transición que en ningún caso podrá exceder el periodo de máximo hasta 180 días calendario a partir de la promulgación de esta ley, para que aquellas personas que se encuentren laborando bajo Cooperativas de Trabajo Asociado sean vinculadas por sus empleadores, tanto en el sector público como privado, conforme lo dispone la ley laboral y el derecho laboral administrativo vigente.<br>En todo caso las autoridades competentes no autorizarán despidos sin justa causa o retiro de personal de las Cooperativas de Trabajo Asociado con ocasión de lo dispuesto en esta ley. |

| Texto radicado en Comisión Séptima del Senado Proyecto de ley número 12 de 2014, Senado, *por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.* | Modificaciones hechas al texto radicado en Comisión Séptima del Senado Proyecto de ley número 12 de 2014, Senado, *por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.* |
|---|---|
| Artículo 4°. El artículo 1° de la Ley 1258 del 5 de diciembre de 2008 *por medio de las cuales se crea las sociedades simplificadas por acciones* quedará así:<br>**Artículo 1°. *Constitución*.** La sociedad por acciones simplificada podrá constituirse por una o varias personas naturales o jurídicas, quienes solo serán responsables hasta por el monto de sus respectivos aportes.<br>Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 42 de la presente ley, el o los accionistas serán responsables solidariamente y exclusivamente por las obligaciones laborales y tributarias, en que incurra la sociedad. | **Artículo 4º**. El Ministerio del Trabajo, a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 smlmv) a las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que no cumplan con lo establecido en esta ley.<br>Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional dispondrá de los recursos económicos, físicos, humanos, tecnológicos y del diseño institucional requerido para adelantar de manera expedita la inspección laboral, con el objetivo de eliminar la intermediación laboral como se dispone en la presente ley.<br>Parágrafo 2°. Las multas impuestas por violar las prohibiciones a la intermediación laboral contenidas en la presente ley estarán destinadas al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Para que el acto administrativo que impone la sanción de que trata el presente artículo pueda ser impugnado se deberá cancelar previamente la multa impuesta a favor del SENA. |
| Artículo 5°. Esta ley complementa, deroga y modifica las disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias. | **Artículo 5°**. El artículo 1° de la Ley 1258 del 5 de diciembre de 2008 por medio de la cual se crean las sociedades simplificadas por acciones, quedará así:<br>**Artículo 1° *Constitución*.** La sociedad por acciones simplificada podrá constituirse por una o varias personas naturales o jurídicas, quienes sólo serán responsables hasta por el monto de sus respectivos aportes.<br>Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 42 de la presente ley, el o los accionistas serán responsables solidariamente y exclusivamente por las obligaciones laborales y tributarias, en que incurra la sociedad. |
| Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación. | **Artículo 6**°. La presente ley rige a partir de su promulgación y complementa, deroga y/o modifica todas las disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias. |

**7. Proposición**

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, proponemos a los honorables miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado, dar primer debate al **Proyecto de ley número 12 de 2014 Senado,** *"por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral"* con la modificación al texto propuesto, el cual se transcribe a continuación.

Cordialmente,

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMENEZ.
Senador de la República

LUIS EVELIS ANDRADE CASAMA
Senador de la República

JESUS ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los siete (7) días del mes de octubre año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la ***Gaceta del Congreso***, el Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para primer debate, en veinticinco (25) folios, al **Proyecto de ley número 12 de 2014 Senado,** *"por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral"*. Autoría *Alexánder López Maya.*

El presente texto se publica en la ***Gaceta del Congreso,*** en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

**8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE 2014 SENADO**

*por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. A partir de la promulgación de la presente ley y sin perjuicio del objeto social de

las empresas temporales legalmente constituidas, queda prohibido en el territorio nacional, la contratación de personal a través de Cooperativas de Trabajo Asociado y cualquier otro tipo de asociación o esquema legal que permita prácticas de intermediación laboral destinadas a favorecer a beneficiarios y empleadores. No se permitirá la intermediación laboral a través del Contrato Sindical para el desarrollo de labores misionales y permanentes.

Esta prohibición incluye todas las actividades que guarden relación directa con el suministro y adecuación permanente de grandes volúmenes de materias primas e insumos indispensables, además del desarrollo de procesos y servicios misionales y esenciales para la producción industrial, la gran minería, la agricultura, el transporte, las comunicaciones, las actividades comerciales, logísticas y portuarias a gran escala y la prestación de los servicios básicos esenciales a cargo del Estado.

Parágrafo 1°. A partir de la expedición de esta ley, se prohíbe el fraccionamiento sucesivo de los contratos a término fijo o de obra en la contratación de personal para la construcción, adecuación y mantenimiento de las obras de infraestructura en la industria petrolera y en obras de infraestructura vial, energética, portuaria o aeroportuaria. En todos los casos se respetará la continuidad de los contratos de obra y lo dispuesto en la ley laboral sobre el contrato a término fijo en la materia.

Artículo 2º. Se considera que hay intermediación prohibida cuando las Cooperativas de Trabajo Asociado, Sociedades por Acciones Simplificadas, Empresas de Servicios Temporales, Contratos Sindicales, Compañías de Servicios de Colaboración, manejo del recurso humano, o cualquier otra modalidad de vinculación, sea contractual, social o corporativa, que desarrollen actividades misionales permanentes de un tercero contratante y que se caractericen por la subordinación y dependencia ante el tercero contratante y que estén involucrados en una o más de las siguientes conductas que afecten principios rectores del derecho laboral o derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes:

a) No tengan independencia financiera;

b) Tengan vinculación económica con el tercero contratante;

c) No tengan suficiente solidez económica para garantizar el pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones de los trabajadores;

d) No tengan la propiedad y la autonomía en el uso de los medios de producción, ni en la ejecución de los procesos o subprocesos que se contraten;

e) No ejerzan frente al trabajador la potestad reglamentaria y disciplinaria;

f) No impartan las instrucciones para la ejecución de la labor de los trabajadores en circunstancias de tiempo, modo y lugar;

g) En el caso de Contratos Sindicales, no participen de la toma de decisiones del Sindicato;

h) Fraccionen o dividan entre uno o más empleadores a trabajadores afiliados a un sindicato legalmente registrado o a trabajadores que hayan realizado la reunión inicial de constitución del sindicato;

i) No otorgan a sus trabajadores iguales derechos que los trabajadores contratados directo por el tercero contratante a tiempo indeterminado para el desarrollo de las mismas actividades o sustancialmente las mismas actividades;

j) Incurran en otras conductas definidas como falta en las normas laborales vigentes.

Artículo 3°. Los trabajadores que se encuentren vinculados al momento de expedición de esta ley, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado para el desarrollo de labores misionales o permanentes, se les aplicará sin solución de continuidad, el principio de "contrato realidad" establecido por la Corte Constitucional, en lo referido a sus derechos laborales y con el propósito de su enganche a la entidad, bajo la figura de un contrato formal de trabajo.

Los empleadores que hayan contratado personal con estas cooperativas, sin perjuicio de los compromisos suscritos con estas entidades, deberán vincular a estos trabajadores y trabajadoras mediante lo dispuesto por el Código Sustantivo del Trabajo y el derecho laboral administrativo en lo pertinente. Lo anterior con el propósito de garantizar una relación laboral formal conforme a la ley para estos casos.

El Gobierno Nacional reglamentará el período de transición que en ningún caso podrá exceder el periodo de máximo hasta 180 días calendario a partir de la promulgación de esta ley, para que aquellas personas que se encuentren laborando bajo Cooperativas de Trabajo Asociado sean vinculadas por sus empleadores, tanto en el sector público como privado, conforme lo dispone la ley laboral y el derecho laboral administrativo vigente.

En todo caso las autoridades competentes no autorizarán despidos sin justa causa o retiro de personal de las Cooperativas de Trabajo Asociado con ocasión de lo dispuesto en esta ley.

Artículo 4º. El Ministerio del Trabajo, a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 smlmv) a las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que no cumplan con lo establecido en esta ley.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional dispondrá de los recursos económicos, físicos, humanos, tecnológicos y del diseño institucional requerido para adelantar de manera expedita la inspección laboral, con el objetivo de eliminar la intermediación laboral como se dispone en la presente ley.

Parágrafo 2°. Las multas impuestas por violar las prohibiciones a la intermediación laboral contenidas en la presente ley estarán destinadas al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Para que el acto administrativo que impone la sanción de que trata el presente artículo pueda ser impugnado se deberá cancelar previamente la multa impuesta a favor del SENA.

Artículo 5°. El artículo 1° de la Ley 1258 del 5 de diciembre de 2008 por medio de la cual se crean las sociedades simplificadas por acciones, quedará así:

*Artículo 1° Constitución.* La sociedad por acciones simplificadas podrá constituirse por una o varias personas naturales o jurídicas, quienes solo serán responsables hasta por el monto de sus respectivos aportes.

Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 42 de la presente ley, el o los accionistas serán responsables solidariamente y exclusivamente por las obligaciones laborales y tributarias, en que incurra la sociedad.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación y complementa, deroga y/o modifica todas las disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias.

ANTONIO JOSE CORREA JIMENEZ.
Senador de la República

LUIS EVELIS ANDRADE CASAMA
Senador de la República

JESUS ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los siete (7) días del mes de octubre año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la ***Gaceta del Congreso***, el Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para primer debate, en veinticinco (25) folios, al **Proyecto de ley número 12 de 2014 Senado,** *por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral*. Autoría *Alexánder López Maya.*

El presente Texto se publica en la ***Gaceta del Congreso,*** en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

JESUS MARIA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

* * *

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 62 DE 2014, SENADO

*por medio de la cual se implementan medidas de estabilidad reforzada para personas que tengan a su cargo el cuidado y/o manutención de las personas en condición de discapacidad.*

Bogotá, D, C., de octubre de 2014

Doctor

**Eduardo Enrique Pulgar Daza**

Presidente

Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 62 de 2014 Senado,** *"por medio de la cual se implementan medidas de estabilidad reforzada para personas que tengan a su cargo el cuidado y/o manutención de las personas en condición de discapacidad"*.

Señor Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponentes de esta iniciativa, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 62 de 2014 Senado,** *por medio de la cual se implementan medidas de estabilidad reforzada para personas que tengan a su cargo el cuidado y/o manutención de las personas en condición de discapacidad.*

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes.
2. Objeto y Justificación del proyecto.
3. Contenido del proyecto de ley.
4. Marco legal y Jurisprudencial.
5. Pliego de modificaciones.
6. Proposición.

### 1. ANTECEDENTES

La presente iniciativa legislativa es de autoría de las honorables Senadoras Myriam Paredes Aguirre, Nora María García Burgos, Olga Lucía Suárez Mira, Nidia Marcela Osorio, Yamina Pestana Rojas, Aida Merlano Rebolledo, Inés

López Flores, Liliana Benavides Solarte, Lina María Barrera Rueda y Nadia Blel Scaff, siendo radicado durante la Legislatura 2014-2015.

Durante esta vigencia, este proyecto se radicó en el Senado el 12 de agosto de 2014 para conocimiento de la Comisión Séptima Constitucional del Senado, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 421 de 2014.

Se asignó como Ponente única para primer debate a la honorable Senadora Nadia Blel Scaff.

El proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley respectivamente.

**2. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Esta iniciativa tiene como fin establecer la estabilidad laboral reforzada en favor de aquellas personas que tienen a su cuidado y/o manutención personas con discapacidad, como un mecanismo que suple el vacío normativo existente en relación a este grupo de personas que afrontan las mismas dificultades y obstáculos a los que se enfrenta una persona con discapacidad.

Creando mecanismos de flexibilización laboral que le permitan asistir a las personas con discapacidad a su cargo cuando la condición y urgencias que se presenten así lo ameriten, sin que por ello reciban desmedro en relación con la actividad laboral que desempeña.

Según estudio (Hernández y Hernández 2005), la necesidad de uso de un cuidador corresponde a uno de los costos indirectos de la discapacidad, en ese sentido cuando la discapacidad imposibilita a la persona a realizar actividad laboral, aquella que asume su cargo y cuidado requiere de ingresos laborales fijos que aseguren la adecuada atención.

Visto de esta manera también se proyecta como una medida de indirecta protección y estabilidad para las personas con discapacidad, en el entendido de que aquellos de los cuales depende económicamente gozarán de una garantía según la cual solo finiquita el vínculo laboral con la existencia de una justa causa de despido previa evaluación del Ministerio del Trabajo.

**3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley consta de cinco artículos.

**El artículo 1°:** Modifíquese el artículo 26 de la Ley 361 de 1997.

**El artículo 2°:** Modifíquese el artículo 27 de la Ley 361 de 1997.

**El artículo 3°:** Otorga competencia al ministerio para la definición de las condiciones para ser catalogado persona que tenga a su cargo el cuidado y/o manutención de una persona con discapacidad; y la inclusión de los mismos como categoría del Registro para la Caracterización de Personas en situación de Discapacidad.

**El artículo 4°:** Permiso remunerado a favor de las personas a cargo del cuidado y manutención de persona con discapacidad, cuando esta requiera especial cuidado.

**El artículo 5°:** Vigencia de la norma.

**4. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL**

Este proyecto se inspira en las disposiciones constitucionales y legales que configuran el esquema de protección y rehabilitación social de las personas con discapacidad.

Partiendo del enfoque legal por medio de la Ley 361 de 1997, 1145 de 2007, 1438 de 2013 y 1618 de 2013, entre otras.

Cuyo desarrollo normativo se desprende de la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad, a través del cual se incorpora el concepto de discapacidad en un sentido amplio, describiendo los aspectos que incluyen este concepto.

El diseño de la política pública de discapacidad establecida en el documento Conpes 80 de 2004, rediseñado en el documento Conpes Social número 166 cuyo objetivo es precisar los lineamientos, estrategias y recomendaciones en la que con la participación del Estado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía, permitan avanzar en la construcción e implementación de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social (PPDIS), que se basa en el pleno goce en las condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades por todas las personas con discapacidad.

A su vez el proyecto hace alusión, al esquema jurisprudencial constitucional que hace un despliegue de la estabilidad laboral en la órbita del derecho al trabajo de las personas con discapacidad.

"Hay distintas formas de discapacidad y diversos niveles y, en algunos casos el grado de discapacidad le impide a la persona continuar su desempeño laboral o concurrir al mercado abierto de trabajo para obtener una ocupación. En este último supuesto las medidas más habituales de protección a los discapacitados encuentran un límite, ya que están concebidas para facilitar la incorporación laboral de personas con una afectación menos severa y quedan descartadas cuando se comprueba que la invalidez le impide a la persona cumplir cometidos de índole laboral y que, por lo tanto, es indispensable pensar en otras formas de protección del ingreso económico y de la integridad física y síquica del discapacitado"[1].

**5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

De acuerdo al estudio realizado y acorde con el articulado propuesto, se tomaron algunas sugerencias en consideración, las cuales se encuentran inmersas en el articulado que se propone.

---

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-810 de 2007.

| TEXTO ORIGINAL | TEXTO PROPUESTO |
|---|---|
| **PROYECTO DE LEY NÚMERO 62 DE 2014**<br>*por medio de la cual se implementan medidas de estabilidad reforzada para personas que tengan a su cargo el cuidado y/o manutención de personas en condición de discapacidad.* | **PROYECTO DE LEY NÚMERO 62 DE 2014**<br>*por medio de la cual se implementan medidas de estabilidad reforzada para personas que tengan a su cargo el cuidado y/o manutención de personas en condición de discapacidad.* |
| **Artículo 1°. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 361 de 1997** el cual quedará así: En ningún caso la limitación **o la condición de discapacidad** de una persona, podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral, a menos que dicha limitación sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar. Así mismo, ninguna persona limitada o en condición de discapacidad podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación o condición de discapacidad, salvo que medie autorización de la oficina de Trabajo. **Esta condición de estabilidad se extenderá a personas que tengan a su cargo el cuidado y/o manutención de personas en condición de discapacidad.**<br><br>No obstante, quienes fueren despedidos o su contrato terminado por razón de su limitación o condición de discapacidad **o por el desempeño de actividades de cuidado a favor de personas con discapacidad cuando estas se encuentren a su cargo**, sin el cumplimiento del requisito previsto en el inciso anterior, tendrán derecho a una indemnización equivalente a ciento ochenta días del salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren. | **Artículo 1°. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 361 de 1997** el cual quedará así: En ningún caso la limitación **o la condición de discapacidad** de una persona, podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral, a menos que dicha limitación sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar. Así mismo, ninguna persona limitada o en condición de discapacidad podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación o condición de discapacidad, salvo que medie autorización de la oficina de Trabajo. **Esta condición de estabilidad se extenderá a personas que tengan a su cargo el cuidado y/o manutención de personas en condición de discapacidad.**<br>No obstante, quienes fueren despedidos o su contrato terminado por razón de su limitación o condición de discapacidad **o por encontrarse desarrollando actividades de cuidado a favor de personas con discapacidad cuando estas se encuentren a su cargo en los términos de esta ley,** sin el cumplimiento del requisito previsto en el inciso anterior, tendrán derecho a una indemnización equivalente a ciento ochenta días del salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren. |
| **Artículo 2°. Modifíquese el artículo 27 de la Ley 361 de 1997.** El cual quedará así:<br>Artículo 27º.- En los concursos que se organicen para el ingreso al servicio público, serán admitidas en igualdad de condiciones las personas con limitación o en condición de discapacidad, y si se llegare a presentar un empate, se preferirá entre los elegibles a las personas con limitación o en condición de discapacidad **y aquellas personas que tengan a su cargo el cuidado y/o manutención de personas con discapacidad**, siempre y cuando el tipo o clase de limitación no resulten extremo incompatibles o insuperable frente al trabajo ofrecido, luego de haberse agotado todos los medios posibles de capacitación.<br><br>**Parágrafo.** Los servidores públicos que se encuentren nombrados en provisionalidad dentro de las entidades u organismos a los cuales se les aplica el sistema de carrera general o los sistemas específicos y especiales, no podrán ser despedidos o su contrato terminado por causales diferentes a aquellas contenidas en la Ley 909 de 2004, por lo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, o la que haga sus veces, sin que medie autorización de la oficina del Trabajo. | **Artículo 2°. Modifíquese el artículo 27 de la Ley 361 de 1997.** El cual quedará así:<br>Artículo 27. En los concursos que se organicen para el ingreso al servicio público, serán admitidas en igualdad de condiciones las personas con limitación o en condición de discapacidad, y si se llegare a presentar un empate, se preferirá entre los elegibles a las personas con limitación o en condición de discapacidad **y aquellas personas que tengan a su cargo el cuidado y/o manutención de personas con discapacidad**, siempre y cuando el tipo o clase de limitación no resulten extremo incompatibles o insuperable frente al trabajo ofrecido, luego de haberse agotado todos los medios posibles de capacitación.<br>**Parágrafo.** Los servidores públicos que se encuentren nombrados en provisionalidad dentro de las entidades u organismos a los cuales se les aplica el sistema de carrera general o los sistemas específicos y especiales, no podrán ser despedidos o su contrato terminado por causales diferentes a aquellas contenidas en la Ley 909 de 2004, por lo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, o la que haga sus veces, sin que medie autorización de la oficina del Trabajo. |
| **Artículo 3°.** El Ministerio de Salud y Protección Social deberá definir las condiciones a partir de las cuales se considera que una persona tiene a su cargo el cuidado y/o manutención de una persona con discapacidad.<br>El Ministerio de Salud y Protección Social deberá incluir una categoría en el Registro para la Caracterización de Personas en situación de Discapacidad, o el que haga sus veces en caso de modificación, para que se incluya la información de personas que tengan a su cargo el cuidado y/o manutención de la persona con discapacidad que se registren en el mismo.<br>Para estos efectos, se podrán registrar las personas que se encuentren dentro del primer grado de consanguinidad de la persona con discapacidad que se registre en el RLCPD y la posibilidad de registrarse se extenderá a máximo una persona adicional que no comparta esta condición de consanguinidad. | **Artículo 3°.** El Ministerio de Salud y Protección Social deberá definir las condiciones a partir de las cuales se considera que una persona tiene a su cargo el cuidado y/o manutención de una persona con discapacidad.<br>El Ministerio de Salud y Protección Social deberá incluir una categoría **en el Registro de localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD),** o el que haga sus veces en caso de modificación, para que se incluya la información de personas que tengan a su cargo el cuidado y/o manutención de la persona con discapacidad que se registren en el mismo.<br>**Para estos efectos, se registrarán las personas que se encuentren dentro del primer grado de consanguinidad de la persona con discapacidad en el Registro de localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD). El registro se extenderá a máximo una persona adicional que no comparta esta condición de consanguinidad.** |

| TEXTO ORIGINAL | TEXTO PROPUESTO |
|---|---|
| **Artículo 4°.** Cuando se requiera el cuidado especial de una persona con discapacidad, las personas a cargo de su cuidado y manutención tendrán derecho a un permiso para ausentarse de su trabajo por el número de horas equivalentes a cinco jornadas ordinarias de trabajo al año, distribuidas a su elección en jornadas completas, parciales o combinación de ambas, previo aviso de cinco días hábiles al empleador. Para todos los efectos legales, estas jornadas se con considerarán como trabajadas y deberán ser remuneradas sin que sea posible la subrogación de su pago a través de otras prestaciones sociales. | **Artículo 4°.** Cuando se requiera el cuidado especial de una persona con discapacidad, las personas a cargo de su cuidado y manutención tendrán derecho a un permiso para ausentarse de su trabajo por el número de horas equivalentes a cinco jornadas ordinarias de trabajo al año, distribuidas a su elección en jornadas completas, parciales o combinación de ambas, previo aviso de cinco días hábiles al empleador. Para todos los efectos legales, estas jornadas se considerarán como trabajadas y deberán ser remuneradas sin que sea posible la subrogación de su pago a través de otras prestaciones sociales. **Sin perjuicio de las demás autorizaciones para ausentarse del puesto o lugar de trabajo en los términos de las disposiciones laborales vigentes.** |
| **Parágrafo**. El uso de este mecanismo de flexibilización horaria deberá ser justificado ante el empleador por medio de certificación médica verificable u otro medio que sirva este propósito, dentro de los tres días hábiles siguientes al día en que se retoman las labores de trabajo ordinarias. En caso de no aportarse el soporte correspondiente se entenderá como injustificado el uso de las prerrogativas consagradas en la presente ley con las consecuencias legales previstas en el Código Sustantivo del trabajo y demás legislación laboral pertinente. | **Parágrafo**. El uso de este mecanismo de flexibilización horaria deberá ser justificado ante el empleador por medio de certificación médica verificable u otro medio que sirva este propósito, dentro de los tres días hábiles siguientes al día en que se retoman las labores de trabajo ordinarias. En caso de no aportarse el soporte correspondiente se entenderá como injustificado el uso de las prerrogativas consagradas en la presente ley con las consecuencias legales previstas en el Código Sustantivo del Trabajo y demás legislación laboral pertinente. |
| Artículo 5°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación. | Artículo 5°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación. |

Modificaciones:

**Artículo 1°.** "O por encontrarse desarrollando actividades de cuidado a favor de personas con discapacidad cuando estas se encuentren a su cargo en los términos de esta ley".

**Artículo 3°.** "En el Registro de localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD)".

"Para estos efectos, se registrarán las personas que se encuentren dentro del primer grado de consanguinidad de la persona con discapacidad en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD). El registro se extenderá a máximo una persona adicional que no comparta esta condición de consanguinidad".

**Artículo 4°.** Inclusión, "Sin perjuicio de las demás autorizaciones para ausentarse del puesto o lugar de trabajo en los términos de las disposiciones laborales vigentes".

## 6. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto solicitamos a la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional permanente del Senado dar primer debate al **Proyecto de ley número 62 de 2014 Senado,** *"por medio de la cual se implementan medidas de estabilidad reforzada para personas que tengan a su cargo el cuidado y/o manutención de personas en condición de discapacidad",* con el texto propuesto a continuación.

NADIA BLEL SCAFF
SENADORA DE LA REPUBLICA

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los ocho (8) días del mes de octubre año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la ***Gaceta del Congreso***, el Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate, en nueve (9) folios, al **Proyecto de ley número 62 de 2014 Senado,** *"por medio de la cual se implementan medidas de estabilidad reforzada para personas que tengan a su cargo el cuidado y/o manutención de personas en condición de discapacidad".* Autoras honorables Senadoras *Myriam Paredes Aguirre, Nora María García Burgos, Olga Lucía Suárez Mira, Nidia Marcela Osorio, Nadia Blel Scaff, Yamina Pestana Rojas;* honorables Representantes *Aída Merlano Rebolledo, Inés López Flores, Liliana Benavides Solarte, Lina María Barrera Rueda,* (Bancada Conservadora de Mujeres).

El presente texto se publica en la ***Gaceta del Congreso***, en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

JESUS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 33 DE 2014 SENADO

*por la cual se fija la cotización en salud de los pensionados con menos de seis (6) salarios mínimos legales mensuales.*

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

**EDUARDO ENRIQUE PULGAR**

Presidente de la Comisión Séptima de Senado

Congreso de la República de Colombia

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad.

Ref: Comentarios al texto de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 33 de 2014 Senado,** *por la cual se fija la cotización en salud de los pensionados con menos de seis (6) salarios mínimos legales mensuales*.

Respetado Presidente,

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente someter a su consideración respecto al texto de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 33 de 2014 Senado, en los siguientes términos:

El proyecto de ley tiene como objetivo modificar la tarifa sobre la cual cotizan los pensionados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, del 12% al 4%, para aquellos pensionados con montos inferiores a los seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv).

En primer lugar, es pertinente tener en cuenta que los pensionados, así como los demás afiliados al Sistema de Seguridad Social Integral, están en la obligación de contribuir con el financiamiento, no solo de sus beneficios en salud, sino con la sostenibilidad del Sistema, por lo que disminuir las obligaciones para este grupo, no solo crearía las condiciones para que distintos grupos deseen acceder a un trato similar, sino que además iría en contravía del principio de solidaridad que orienta al Sistema a la luz de lo dispuesto por el artículo 48 de la Constitución Política.

Adicionalmente, debe recordarse la naturaleza parafiscal que tienen las contribuciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Las cotizaciones obligatorias, ya sean de pensiones, salud o de riesgos profesionales, constituyen tributos parafiscales, como lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional y lo recoge especialmente la Sentencia C-542 de 1998 con ponencia del Magistrado Hernando Herrera Vergara, en la que se demandó el artículo 187 de la Ley 100 de 1993, y en la cual la Corte dispuso que el cobro de copagos y cuotas moderadoras tienen como finalidad ayudar a financiar el Sistema, en los siguientes términos:

*"(...) Como se ha advertido, el fin social del Estado, además de asegurar la prestación del servicio de salud, supone una redistribución de los recursos económicos, administrativos, humanos, institucionales, etc., con que cuenta el Sistema de Seguridad Social en Salud, para que todos puedan tener acceso al mismo y obtener la atención en los distintos niveles referidos; esto, en un Estado con limitaciones económicas como el nuestro, donde la carga de su financiación no puede ser exclusivamente estatal, determina que la sociedad y los particulares participen, en la medida de su capacidad económica individual y con esfuerzo en la misma, para poder ofrecer a todos el servicio en condiciones que realcen su dignidad humana y permitan destinar una especial atención y protección de las personas menos favorecidas. La vigencia de un esquema de participación de la sociedad en los cometidos estatales de orden social, así diseñado, facilita la realización material de un orden justo, basado en el respeto a la dignidad humana, mediante la efectividad del compromiso solidario por parte de todos (...)".*

De esta forma, la Corte Constitucional reconoce que el financiamiento de los servicios de salud no puede estar solo a cargo del Estado, resultando necesaria la participación de los particulares en la medida de su capacidad económica.

Esto significa que las cotizaciones no son voluntarias ni constituyen un derecho a favor del cotizante. Sin embargo, por su naturaleza parafiscal cumplen con la función de contribuir a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Esta no tiene como propósito una contraprestación directa a cambio del aporte o cotización sino la cobertura de los riesgos del Sistema previamente definidos por las normas vigentes. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterada sobre esta materia al señalar que:

*"Ha sido reiterada la jurisprudencia de esta Corporación que ha manifestado precisamente que los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud son parafiscales en la medida en que se cobran de manera obligatoria a un grupo de personas cuya necesidad en salud se satisface con tales recursos. Los recursos que se reciben en materia del Sistema de Seguridad Social en Salud no entran a formar parte del presupuesto nacional sino que, por su afectación, pertenecen al Sistema. De allí que se considere que la tarifa de la contribución que* ***se exige a los afiliados no sea una contraprestación equivalente al servicio que reciben****, ni tampoco dineros que engrosan el presupuesto nacional, sino que* ***representan***

***una forma de financiar colectiva y globalmente el Sistema de Seguridad Social*** *mencionado"* (Subrayado fuera de texto) [Sentencia C-824 de 2004, M. P. Rodrigo Uprimny Yepes].

Así lo reiteró la Corte Constitucional en Sentencia C-1000-07, en la que recordó expresamente el deber que tienen los pensionados de cotizar en materia de salud, en sujeción a los principios de eficiencia, solidaridad y universalidad.

En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, el pago de las cotizaciones en salud son contribuciones obligatorias, inspiradas, además, en el principio de solidaridad porque con ellas se contribuye a la financiación del Sistema como un todo, y sus aportes no implican necesariamente una contraprestación directa para el cotizante, sino que contribuyen a financiar en Régimen Contributivo y a cofinanciar el Régimen Subsidiado. Por esta razón, el porcentaje de la cotización fijada por la ley correspondiente al 12% no debe ser disminuido, pues buena parte de su finalidad es contribuir solidariamente al Sistema y financiar prestaciones de salud incluidas en el Plan Obligatorio de Salud y las que se deban reconocer por fuera de este.

Ahora bien, en lo que concierne al impacto fiscal del proyecto de ley, tal como se observa en el siguiente cuadro, el 93% de los pensionados en Colombia percibe entre 1 y 5 smlmv, por lo tanto la iniciativa genera un desfinanciamiento del Sistema en el Régimen Contributivo de por lo menos **$2.2 billones de pesos**, sin considerar el impacto que generaría la disminución de la cotización para aquellos pensionados que se encuentren en el rango de entre 5 y 6 smlmv. Debe tenerse en cuenta que solo los pensionados que perciben por mesada pensional entre 1 y 5 smlmv representan el 77% de los ingresos del Sistema General de Seguridad Social en Salud provenientes de la población pensionada.

| RANGO DE PENSION | ESTIMADO 2014 | TOTAL AÑO 2014 MILLONES | % COTIZACION ACTUAL | VALOR COTIZACION ACTUAL | % PROPUESTA PL | VALOR COTIZACION PL | DIFERENCIA |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | (1) | (3)=(1)*(2)*14 | (4) | (5)=(3)*(4) | (5) | (7)=(3)*(6) | (8)=(5)*(7) |
| 1. HASTA 1 SM | 660.913 | 5.519.641 | 12% | 662.357 | 4.0% | 220.786 | 441.571 |
| 2. MAYORES A 1 SM Y HASTA 2 SM | 470.425 | 5.811.919 | 12% | 697.430 | 6.0% | 232.477 | 464.953 |
| 3. MAYORES A 2 SM Y HASTA 3 SM | 312.584 | 6.449.503 | 12% | 773.940 | 8.0% | 257.980 | 515.960 |
| 4. MAYORES A 3 SM Y HASTA 4 SM | 236.462 | 6.668.921 | 12% | 926.671 | 8.0% | 231.667 | 351.115 |
| 5. MAYORES A 4 SM Y HASTA 5 SM | 93.128 | 3.471.180 | 12% | 416.543 | 5.0% | 138.848 | 277.695 |
| 6. MAYORES A 5 SM Y HASTA 10 SM | 97.754 | 5.426.064 | 12% | 651.368 | 12.0% | 651.368 | 0 |
| 7. MAYORES A 10 SM Y HASTA 15 SM | 17.824 | 1.716.180 | 12% | 205.182 | 12.0% | 205.182 | 0 |
| 8. MAYORES A 15 SM Y HASTA 20 SM | 4.615 | 653.730 | 12% | 78.448 | 12.0% | 78.448 | 0 |
| 9. MAYORES A 20 SM Y HASTA 25 SM | 2.306 | 452.333 | 12% | 54.276 | 12.0% | 54.276 | 0 |
| 10. MAYORES A 25 S.M | 161 | 41.917 | 12% | 5.030 | 12.0% | 5.030 | 0 |
| 11 TOTAL | 1.896.374 | 36.435.357 | 12% | 4.372.344 | | 2.120.555 | 2.251.294 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El proyecto de ley genera un desequilibrio financiero en perjuicio del Sistema de Salud que impacta directamente la prestación del servicio para los cerca de 20 millones de afiliados al Régimen Contributivo, dado que, como se dijo, con estos recursos se financian las prestaciones de salud incluidas en el Plan Obligatorio de Salud y las que se deban reconocer por fuera de este. La fuente que pasa a financiar el déficit que se generaría con estas disposiciones sería en últimas un subsidio en salud por parte del resto de los cotizantes, más teniendo en cuenta que al día de hoy se subsidia parte del gasto, dado que los grupos etarios a los que pertenecen la mayoría de los pensionados son quienes más pesan en la estructura de costos, alrededor de 3 veces la UPC promedio, esto es entre $2 y $2.3 millones por cada persona en estos grupos de edad. En este orden de ideas, sería un proyecto de ley de carácter regresivo.

Por otro lado, el proyecto de ley profundiza la inequidad del Sistema de Seguridad Social si se tiene presente que, en particular, en el Régimen de Pensiones de Prima Media se otorgan subsidios cercanos al 50% del monto de la pensión financiados con las cotizaciones de los afiliados que no logran pensionarse y que, por lo general, son personas de bajos ingresos. Subsidios que se incrementan a mayor monto de la pensión, por lo que resulta todavía menos plausible la iniciativa de ley en tanto el monto de la pensión es la base de cotización en salud, en cuyo escenario los pensionados que reciben mayores mesadas dentro de la escala de cotización propuesta y que corresponde al 93% de los pensionados en Colombia, cotizarían menos a salud de lo que cotizan hoy. De esta forma, se desfinancia el Sistema de Seguridad Social en Salud y lo hace menos equitativo al disminuir las cargas de solidaridad, pese al porcentaje de subsidio existente en el Sistema General de Pensiones.

En definitiva, la iniciativa legislativa no consulta los postulados constitucionales que ordenan tener en cuenta el principio de sostenibilidad fiscal (Acto Legislativo número 03 de 2011) ni las disposiciones de carácter orgánico sobre transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica (Ley 819 de 2003). El Acto Legislativo número 03 de 2011 impone un mandato para que *"...las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica...",* tengan como referente orientador de sus actuaciones el principio de sostenibilidad fiscal. Por su parte, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece el deber de consignar en todo proyecto de ley su impacto fiscal, siempre que incorpore gasto u otorgue beneficios tributarios, para lo cual deberá hacerse explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Todo gasto adicional o reducción de ingresos deberá prever la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumento de ingresos, lo cual evidentemente no sucede en el presente caso, y por el contrario, genera un gasto –nada despreciable– que se encuentra por fuera del MFMP.

Por lo tanto, es necesario que la iniciativa de ley se ajuste al marco constitucional y legal en materia fiscal, señalando la forma en que deberán ser compensados los recursos que por valor aproximado a más de **$2.2 billones anuales** se estarían dejando de percibir en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio emite concepto desfavorable al proyecto de ley en estudio, y en consecuencia de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordial saludo,




C. Co. Honorable Senador, Carlos Enrique Soto Jaramillo – Autor/Ponente.

Honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal – Autora.

Honorable Senador Manuel Mesías Enríquez Rosero – Autor.

Honorable Senador Jimmy Chamorro Cruz – Autor.

Honorable Senador Óscar Mauricio Lizcano Arango – Autor.

Doctor Jesús María España Vergara, Secretario General de la Comisión Séptima de Senado.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los ocho (8) días del mes de octubre del año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la ***Gaceta del Congreso***, los comentarios al texto de ponencia para primer debate, suscritas por el señor Viceministro Técnico encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Andrés Escobar Arango, en cinco (5) folios, al **Proyecto de ley número 33 de 2014,** *"por la cual se fija la cotización en salud de los pensionados con menos de seis (6) salarios mínimos legales mensuales*.

El presente comentario se publica en la ***Gaceta del Congreso,*** en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,




* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA ANDI AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 032 DE 2014 SENADO, ACUMULADO CON EL NÚMERO 041 DE 2014 SENADO,**

*sobre la cotización a la seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.*

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar su opinión sobre el **Proyecto de ley número 032 de 2014 Senado, acumulado con el número 041 de 2014 Senado,** *sobre la cotización a la seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios*.

**Sí, es necesario hacer claridad sobre el ingreso base de cotización a la seguridad social integral por parte de los independientes:** la ANDI coincide con los autores y ponentes de los proyectos de ley en cuanto a la necesidad de precisar el ingreso base de cotización a la seguridad social integral por parte de los independientes.

Hoy hay normas que aluden a los ingreso brutos (por ejemplo, el artículo 23 del Decreto 1703 de 2002), mientras que otras lo hacen a los ingresos brutos menos los gastos deducibles en los términos del Estatuto Tributario (por ejemplo, el artículo primero del Decreto 510 de 2003).

De otro lado, la ley, específicamente el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007, permite al Gobierno establecer un sistema de presunción de ingresos para los contratos diferentes a los de prestación de servicios, lo que conduce a que existan tantos ingresos base de cotización como clasificación de independientes.

Finalmente, no hay un porcentaje único para efectos de ese Ingreso Base de Cotización, ya que el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007 emplea el término "**hasta** el 40%"; el artículo 23 del Decreto 1703 de 2002 dice que es el **40%**, ni más, ni menos; y el artículo 1° del Decreto 510 de 2003 no contempla porcentaje alguno.

**El Ingreso Base de Cotización debe ser único y para todos los independientes:** en virtud de todo lo anterior, la ANDI considera necesario fijar un único ingreso base de cotización para todos los independientes, esto es, sin atender al origen de sus ingresos.

Regular únicamente el Ingreso Base de Cotización de los independientes que desarrollan contratos de prestación de servicios, implicaría mantener las dudas en relación con los otros independientes.

Teniendo en cuenta que la ponencia para primer debate toma el valor bruto del contrato, el porcentaje debería ser menor del 40%, porque, en no pocos casos, los gastos del independiente son superiores al 60%. También debe considerarse que la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral es toda a cargo del independiente.

La ANDI propone un porcentaje del 30% sobre ese mismo valor bruto del contrato.

Por último, la ley solo debería aplicar para aquellos independientes que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

**Los deberes a cargo de los contratantes deben ser razonables:** la ANDI estima como inconveniente en extremo que al contratante le impongan la obligación de retener sumas por concepto de aportes dejados de cancelar por

sus contratistas. La retención implicaría para el contratante un esfuerzo excesivo.

Las numerosas exigencias de control impuestas a las empresas nacionales en diversos ámbitos como el tributario, laboral, de seguridad social y gestión de riesgos para evitar el lavado de activos y la financiación del terrorismo, les restan operatividad y les impiden ser más productivas y eficientes para afrontar la competencia internacional. En ese sentido, el Gobierno nacional debería preocuparse por la simplificación de los trámites, de tal suerte que las empresas nacionales puedan ser más dinámicas y eficientes.

También debe tenerse en cuenta que el Estado, por ejemplo, por medio de la información en medios magnéticos entregada a la DIAN, y con las diferentes bases de datos a las que puede acceder la UGPP, bien puede verificar los ingresos de cada independiente y realizar las demás labores de fiscalización que sean del caso.

La fiscalización del Estado cuenta con unas atribuciones específicas y muy diferentes a las de un particular.

En la medida en que la fiscalización de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral es función propia del Estado, al particular contratante no deben castigarle desconociéndole la procedencia de la deducción por pagos a trabajadores independientes, cuando estos no cumplen con su obligación de realizar los aportes correspondientes al Sistema de Seguridad Social Integral.

**Derogatoria expresa de unas normas:** con base en todo lo dicho, la ANDI estima que el proyecto de ley debe derogar expresamente los siguientes artículos: 18 de la Ley 1122 de 2007; 26 de la Ley 1393 de 2010, y el parágrafo 2° del artículo 108 del Estatuto Tributario, parágrafo que fue adicionado por el artículo 27 de la Ley 1393 de 2010.

**En conclusión,** la ANDI considera necesario hacer claridad sobre el Ingreso Base de Cotización al Sistema de Seguridad Social Integral por parte de los independientes. Por ello, apoya los proyectos de ley acumulados. Sin embargo, estima más que conveniente que los mismos:

a) Consagren un Ingreso Base de Cotización único para todos los independientes, no solo para los que realizan contratos de prestación de servicios;

b) Disminuyan al 30% del valor bruto del contrato el Ingreso Base de Cotización de los independientes;

c) Apliquen solo para los independientes que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente;

d) Reiteren que la labor de fiscalización recae sobre el Estado, de tal suerte que no se impongan al contratante, deberes o sanciones desproporcionadas;

e) Se deroguen varias normas que han creado confusión.

Cordialmente,



ALBERTO ECHAVARRÍA SALDARRIAGA
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos y Sociales

Octubre 7 de 2014.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los ocho (8) días del mes de octubre del año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la ***Gaceta del Congreso***, al **Proyecto de ley número 032 de 2014 Senado,** "*por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios",* **acumulado** con el **Proyecto de ley número 041 de 2014 Senado,** *"por medio de la cual se elimina la múltiple contribución en seguridad social en los contratos de prestación de servicios profesionales y se dictan otras disposiciones*. Autores: honorables Senadores, *Jimmy Chamorro Cruz, Maritza Martínez, Carlos Soto, Manuel Enríquez, Mauricio Lizcano, Milton Rodríguez*.

La presente Observación se publica en la ***Gaceta del Congreso***, en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2°de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

* * *

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 003 DE 2014 SENADO ,**

*por medio de la cual se modifican los artículos 3°, 6°, 7°, 8° y 11 de la Ley 720 de 2001, y se crean otras disposiciones sobre estímulos para el voluntario reconocimiento del Día Internacional de los Voluntarios.*

DNOS-067

Bogotá, D. C., octubre 7 de 2014

Honorables Senadores

CARLOS ENRIQUE SOTO JARAMILLO

La ciudad.

Referencia: Concepto sobre el **Proyecto de ley número 003 de 2014 Senado**, *por medio de la cual se modifican los artículos 3°, 6°, 7°, 8° y 11 de la Ley 720 de 2001, y se crean otras disposiciones*

*sobre estímulos para el voluntario reconocimiento del Día Internacional de los Voluntarios.*

Respetado doctor Soto, reciban un cordial saludo.

La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias tiene como misión la promoción, fomento, y fortalecimiento de las organizaciones solidarias en Colombia, representadas por cooperativas, fondos de empleados, mutuales, fundaciones, corporaciones, asociaciones, grupos de voluntariado y organismos comunales.

El Sistema Nacional de Voluntariado tiene como objeto promover y fortalecer la acción voluntaria a través de alianzas estratégicas y el trabajo en red de las Organizaciones de Voluntariado (ODV), las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) y los voluntarios informales con la sociedad civil y el Estado.

Por lo anterior, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y el Sistema Nacional de Voluntariado de Colombia, se han reunido con el ánimo de conceptuar sobre el **Proyecto de ley número 003 de 2014 Senado,** *"por medio de la cual se modifican los artículos 3°, 6°, 7°, 8° y 11 de la Ley 720 de 2001, y se crean otras disposiciones sobre estímulos para el voluntario reconocimiento del Día Internacional de los Voluntarios",* tema que le compete a ambas entidades.

Con relación al **Proyecto de ley número 003 de 2014** nos permitir conceptuar lo siguiente:

**1. No incluir los nuevos conceptos** que se proponen en el proyecto de ley, ya que incluir nuevos conceptos a la Ley 720 de 2001, es limitar la acción y poner en cada voluntariado óbices que generen la interrupción de participación en conjunto, por lo tanto observamos suficiente los conceptos existentes en la actualidad en la Ley 720 de 2001.

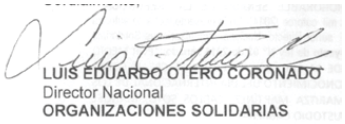
**2. Nuestra entidad solo debe realizar acompañamiento,** en relación al artículo 4° del Proyecto de ley número 003 de 2014, segundo y tercer párrafo que indica que el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Trabajo y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, creará una Secretaría Técnica especializada en Voluntariado, la cual establecerá los mecanismos necesarios para facilitar la construcción de un indicador que determine el aporte de la Acción Voluntaria al Producto Interno Bruto (PIB) del país, y deberá ser presentado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) dentro de sus informes anuales. Respecto a esto, es importante aclara y señalar en el proyecto de Ley que la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y el Ministerio de Trabajo, realizarán acompañamiento del proyecto de ley y brindarán el apoyo necesario al voluntariado como al Sistema Nacional de Voluntariado; más no realizarán un indicador que determine el aporte de la acción voluntaria al Producto Interno Bruto (PIB), ni presentar estadísticas ante el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) ya que esto es de competencia del Sistema Nacional de Voluntariado, por ser quienes integran los concejos municipales y departamentales, y quienes trabajan en red con las organizaciones voluntarias.

**3. Eliminar término "Todas".** En cuanto al artículo 6° del proyecto de ley en mención, al hacer referencia a "todas" las organizaciones de voluntariado y entidades con acción voluntaria en territorio colombiano, deberán vincularse al Sistema Nacional de Voluntariado, con el fin de visibilizar su labor, es significativo para el Sistema y fortalece el mismo, pero la forma explícita al hacer referencia a "todas" impone o genera coacción, por lo tanto, si se elimina dicho término, el significado o el fin esperado del artículo no se transgrede, nos inclinamos a dejar el artículo 6° como está señalado con la excepción del término 'todas".

**4. Extender la Ley 1505 de 2012 a todo el voluntariado.** Sobre los incentivos indicados en el **Proyecto de ley número 003 de 2014,** en educación, vivienda, seguridad social, se podrían disminuir en un solo artículo haciendo extensivo los incentivos plasmados en la Ley 1505 de 2012, ya que estos solo son permitidos para voluntarios de primera respuesta, estos son la Defensa Civil, la Cruz Roja, el cuerpo de bomberos y las demás entidades autorizadas por el Comité Nacional para la prevención y atención de desastres de conformidad con el artículo 16 de la mencionada ley.

Respecto a los demás artículos, manifestamos la conformidad de su contenido, articulado que fue trabajado y discutido conjuntamente con el Sistema Nacional de Voluntariado.

Cordialmente,




Copia: Sistema Nacional de Voluntariado.

Copia: Honorables Senadores Comisión Séptima.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los ocho (8) días del mes de octubre del año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la ***Gaceta del Congreso***, concepto, suscrito por el señor Director Nacional de Organizaciones Solidarias, *Luis Eduardo Otero Coronado*, en cuatro (4) folios, al **Proyecto de ley número 03 de 2014 Senado,** "*por medio de la cual se modifican los artículos 3°, 6°, 7°, 8° y 11 de la Ley 720 de 2001, y se crean otras disposiciones sobre estímulos para el voluntario reconocimiento del Día Internacional de los Voluntarios*. Autores: honorables Senadores, *Jimmy Chamorro Cruz, Maritza Martínez, Carlos Soto, Manuel Enríquez, Mauricio Lizcano, Milton Rodríguez, Ángel Custodio Cabrera.*

El presente concepto se publica en la ***Gaceta del Congreso***, en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,




## CONTENIDO

Gaceta número 606 - Miércoles 8 de octubre de 2014

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

**Págs.**

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número11 de 2014, Senado, por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente. ..... 1

Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 12 de 2014, Senado, por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado y demás formas de tercerización laboral. ..... 5

**Págs.**

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 62 de 2014, Senado, por medio de la cual se implementan medidas de estabilidad reforzada para personas que tengan a su cargo el cuidado y/o manutención de las personas en condición de discapacidad. .. 11

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 33 de 2014, Senado, por la cual se fija la cotización en salud de los pensionados con menos de seis (6) salarios mínimos legales mensuales.....

Concepto jurídico de la Andi al Proyecto de ley número 032 de 2014 Senado, acumulado con el número 041 de 2014 Senado, sobre la cotización a la seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios ..... 20

Concepto jurídico de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias al Proyecto de ley número 003 de 2014, por medio de la cual se modifican los artículos 3°, 6°, 7°, 8° y 11 de la Ley 720 de 2001, y se crean otras disposiciones sobre estímulos para el voluntario reconocimiento del Día Internacional de los Voluntarios. ..... 21

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2014