



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 830

Bogotá, D. C., viernes 21 de noviembre de 2008

EDICION DE 36 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 046 DE 2008 SENADO

por la cual se decreta una Amnistía sobre las Juntas y Organizaciones de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones.

Senado de la República

Bogotá, D. C., 10 de noviembre de 2008

Honorable Senador

RICARDO ARIAS MORA

Presidente

COMISION SEPTIMA

Senado de la República

Bogotá, D. C.

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 046 de 2008 Senado, por la cual se decreta una Amnistía sobre las Juntas y Organizaciones de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido, me permito poner a su consideración para discusión de la honorable Comisión, **el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 046 de 2008 Senado, por la cual se decreta una Amnistía sobre las Juntas y Organizaciones de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones.**

El proyecto que se somete a consideración de la honorable Comisión Séptima del Senado de la República constituye una iniciativa de autoría del Senador Alirio Villamizar Afanador, la cual consta de cuatro (4) artículos, incluyendo la disposición relativa a su entrada en vigencia.

Este proyecto de ley tiene como propósito decretar una amnistía para las juntas de acción comunal en cuanto a la deuda contraída ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) entre los meses de julio y diciembre de 2006. Dicha deuda se da por cuanto la Ley 1066 de 2006 le impuso a todas las organizaciones civiles sin ánimo de lucro, declarar mensualmente la retención en la fuente hubiesen o no desarrollado contratos con el Estado, esta obligación quedó fue desmontada por la Ley 1111 de 2006 que exoneró de la obligación de declarar mensualmente retención en la fuente a las juntas de acción comunal que no hubiesen firmado contratos con el Estado.

Para tal efecto, como ya se dijo, esta iniciativa legislativa se compone de tres (3) artículos en los cuales se dispone que:

En el artículo 1° se establece una amnistía o condonación de la deuda a todas las Juntas de Acción Comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria y Organizaciones Comunales de la misma naturaleza regidas por la Ley 743 de 2002 y normas complementarias, que sin haber establecido relación contractual alguna con el Estado durante el período 29 de julio de 2006 al 27 de diciembre de 2006 aparezcan como deudoras por la no presentación de la retención en la fuente.

En el artículo 2° se aumenta la amnistía a las demás organizaciones de acción comunal reguladas por la Ley 743 de 2002, específicamente a las juntas de vivienda comunitaria, asociaciones locales o municipales, Federaciones y Confederaciones que tengan dicha deuda con la DIAN.

En el artículo 3°, se aclara el término de Juntas de Acción Comunal entendiéndose este como concepto genérico para todas las organizaciones de acción comunal regidas por la Ley 743 de 2002 a saber Juntas de Acción Comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria y organizaciones de 2°, 3° y 4° grado a saber Asociaciones municipales o locales, federaciones departamentales o de ciudades de categoría primer y especial y Confederación Nacional.

Por último en el artículo 4°, se consagran las reglas correspondientes a su sanción y promulgación.

1. Justificación de la Iniciativa

Según la Ley 743, la acción comunal “es una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad”, según los artículos 6° y 8° de la misma ley estas organizaciones son de naturaleza solidaria motivo por el cual son organizaciones sin ánimo de lucro amparadas en los artículos 103 y 355 de la Constitución Política.

Actualmente según informes de dignatarios de la Confederación Nacional comunal en el país existen “52.000 juntas de base en veredas, barrios y conjuntos residenciales; 1.200 asociaciones municipales y locales; 35 federaciones y una Confederación Nacional, organizaciones todas que cuentan con unos ochocientos mil dignatarios y más de cinco millones de afiliados”¹.

El parágrafo 2° del artículo 11 de la Ley 1066 estableció la obligación a todas las organizaciones civiles de presentar mensualmente

¹ Exposición de Motivos P. L. 046 de 2008 Senado, *por la cual se decreta una Amnistía sobre las Juntas y Organizaciones de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones.*

declaración sobre retención en la fuente sin establecer excepción alguna por lo que cobijó a las juntas y organizaciones de acción comunal, textualmente esta ley establece:

Artículo 11. Adiciónese un literal e) al artículo 580 del Estatuto Tributario y modifíquese el parágrafo 2° del artículo 606 del Estatuto Tributario, los cuales quedan así:

“e) Cuando la declaración de retención en la fuente se presente sin pago”.

“Parágrafo 2°. La presentación de la declaración de que trata este artículo será obligatoria en todos los casos. Cuando en el mes no se hayan realizado operaciones sujetas a retención, la declaración se presentará en ceros”.

Seis meses después de la entrada en vigor de la Ley 1066, el Congreso de la República expidió la Ley 1111 de 2006 o Estatuto Tributario la cual en su artículo 59 excluye a las Juntas de Acción Comunal de la presentación de la declaración mensual de retención en la fuente siempre y cuando no hayan tenido relación contractual con el Estado en su último mes. Textualmente esta ley dice:

Artículo 59. Modifícase el Parágrafo 2° del artículo 606 del Estatuto Tributario, el cual queda así.

“Parágrafo 2°. La presentación de la declaración de que trata este artículo será obligatoria en todos los casos. Cuando en el mes no se hayan realizado operaciones sujetas a retención, la declaración se presentará en ceros. Lo dispuesto en este Parágrafo no se aplicará a las Juntas de Acción Comunal, las cuales estarán obligadas a presentar la declaración solamente en el mes que realicen pagos sujetos a retención.

Las Juntas de Acción Comunal podrán acogerse a la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios de que trata esta ley.

Aunque actualmente, siempre y cuando no hayan tenido relación contractual con el Estado las Juntas de Acción Comunal no están obligadas a presentar la declaración mensual de retención en la fuente. Durante el periodo de tiempo comprendido entre la expedición de las Leyes 1060 y 1111 muchas juntas de Acción Comunal se endeudaron con la DIAN, pues no presentaron la declaración.

Cabe aclarar que las juntas de acción comunal que establecen relaciones contractuales con el Estado no asciende al cinco por ciento de las existentes, dado que la naturaleza de estas organizaciones son las actividades y el trabajo cotidiano con la comunidad con poca experiencia contractual y sobre todo, porque regularmente desconocen a los exigentes requisitos formales de las normas de contratación.

Sumado a la deuda en la cual incurrieron más del 90% de las Juntas de Acción Comunal, la Ley 1111 solo eximió del pago de declaración de renta a las Juntas de Acción Comunal dejando de lado a las demás organizaciones comunales, generando que la deuda de estas últimas siga aumentando.

1.1. Financiación de las Juntas de Acción Comunal en Colombia

En ningún presupuesto público nacional o territorial, existe rubro alguno para financiar el funcionamiento o el cumplimiento de actividades de las juntas y organizaciones de acción comunal, entre otras razones por cuanto esta fue una prohibición expresa de la Constitución Política de 1991 en su artículo 355 cuando prohibió los auxilios.

La única posibilidad que tiene una organización de acción comunal de acceder a recursos públicos es por la vía de los contratos cuyo acceso cada día se ve más reducido bien sea por la consecución de los requisitos de contratación o por estar en las listas de morosos por cuánta de la deuda generada a raíz de la expedición de la Ley 1066 de 2006.

Ante todo la acción comunal es un voluntariado social que trabaja cotidianamente sin recursos. De hecho hoy, por ejemplo ni la propia Confederación Nacional cuenta con un solo funcionario financiado o que dependa salarialmente de la organización.

Los pocos recursos del 95% de organizaciones comunales de Colombia no son otros que los derivados de actividades internas como rifas, bazares, recolectas o donaciones. Aunque las organizaciones de acción comunal durante los últimos cuatro años han tratado de construir la cultura de la cuota de afiliación que en promedio es de mil pesos men-

suales por afiliado, aún su cumplimiento es muy bajo. Así por ejemplo los ingresos mensuales de una junta comunal promedio como es la de los Barrios Colombia-Concepción de Barrios Unidos de Bogotá son de treinta mil pesos mensuales (\$30.000.00) que por lo general se gastan en papelería y pago de alquiler de salones para sus asambleas.

Otras juntas comunales que tienen salón de cuyo alquiler derivan algunos recursos, por lo general escasamente logran recaudar lo necesario para pagar impuestos y servicios públicos.

Es excepcional el caso de juntas comunales que tienen bienes muebles de los cuales rentan importantes ingresos como de parqueaderos. Dentro de estas juntas está la del Barrio Inglés de la Localidad 18 de Bogotá, pero es una junta que lleva su contabilidad y su debida relación tributaria con el Estado.

Como se puede observar, pese a que las Juntas de Acción Comunal son espacios fundamentales para el buen desarrollo del país y desarrollan roles fundamentales para la adecuada participación ciudadana, la deuda creada entre los meses de julio y diciembre del año 2006, afecta el idóneo desarrollo de estos organismos pues los cohibe para desarrollar contratos y diversas formas de financiamiento.

Vale la pena resaltar que esta iniciativa legislativa no implica desembolso de recurso alguno para el Estado por lo que es competencia directa del Congreso de la República.

2. Trámite del proyecto

Este proyecto fue presentado por el honorable Senador Alirio Villamizar Afanador en el honorable Senado de la República, el día 24 de julio de 2008, como aparece consagrado en la *Gaceta del Congreso* número 467 de 2008.

3. Pliego de modificaciones

Los siguientes constituyen los cambios que se proponen para primer debate en el honorable Senado de la República:

3.1 adecuar a las normas y espíritu de las mismas algunas expresiones del proyecto utilizando el lenguaje propio del ámbito comunal, en los siguientes términos:

1. El título de la Ley quedará así “por la cual se decreta una amnistía sobre organismos de acción comunal y sus juntas y se dictan otras disposiciones”.

2. Numeral 2, quedará así: “Que en los organismos comunales y en sus juntas se reconoce a una organización de aporte fundamental al desarrollo de la infraestructura física de servicios y urbanismo en todo el territorio nacional, tanto rural como urbano”.

3. Numeral 3 quedará así “Que los diferentes organismos comunales y sus juntas constituyen hoy un tejido y un voluntariado social para la construcción de ciudadanía y democracia, para la convivencia ciudadana y de apoyo fundamental a la consolidación de la institucionalidad colombiana”.

4. Numeral 4, quedará así: “Que los organismos comunales y sus juntas son organizaciones de naturaleza solidaria, sin ánimo de lucro, como lo establece la Ley 743 de 2002 en sus artículos 6° y 8°, a saber:

Artículo 6°. Definición de acción comunal. Para efectos de esta ley, acción comunal, es una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad.

Artículo 8°. Organismos de acción comunal:

a) Son organismos de acción comunal de primer grado las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunitaria. La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa”.

3.2 Aclarar si la ley es la número 1060 de 2006, puesto que esta se refiere a “acciones de filiación” C. Civil.

Proposición:

Por lo anterior, propongo a la honorable Comisión Séptima del Senado de la República, dar **Primer** debate al Proyecto de ley número 046 de 2008 Senado, *por la cual se decreta una Amnistía sobre las Juntas y Organizaciones de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones.*

De la honorable Senadora,

Gloria Inés Ramírez Ríos

Honorable Senadora de la República

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de noviembre del año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso** de la República, el informe de ponencia para primer debate y Texto Propuesto para Primer Debate, en ocho (08) folios, **al Proyecto de ley número 46 de 2008 Senado**, *por la cual se decreta una Amnistía sobre las Juntas y Organizaciones de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones.* Autoría del Proyecto de ley del honorable Senador Alirio Villamizar Afanador.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

NOTA SECRETARIAL

El Presente informe de ponencia para primer debate, que se ordena publicar, con proposición de (positiva) Aprobación, solamente está re-frendado por la honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos, en su calidad de ponente. El honorable Senador Ricardo Arias Mora, no re-frendó el presente informe de ponencia.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

TEXTO PROPUESTO A CONSIDERACION DE LA HONORABLE COMISION SEPTIMA DEL SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 046 DE 2008 SENADO
por la cual se decreta una Amnistía sobre las Juntas y Organizaciones de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Establecer una amnistía o condonación de la deuda a todas las Juntas de Acción Comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria y Organizaciones Comunales de la misma naturaleza regidas por la Ley 743 de 2002 y normas complementarias, que sin haber establecido relación contractual alguna con el Estado durante el período 29 de julio de 2006 al 27 de diciembre de 2006 aparezcan como deudoras por la no presentación de la retención en la fuente.

Artículo 2º. Por las mismas razones, establecer la misma amnistía para los demás organismos de acción comunal reguladas por la Ley 743 de 2002, a saber: Juntas de Vivienda Comunitaria, y organismos de segundo, tercero y cuarto grado: asociaciones locales y/o municipales; federaciones departamentales y/o distritales y Confederación Nacional de Acción Comunal.

Artículo 3º. Para todos los efectos tributarios, cuando se refiere a juntas de acción comunal, entiéndase como concepto genérico para todos los organismos de acción comunal regidos por la Ley 743 de 2002, a saber: juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria y organismos de segundo grado, tercero y cuarto grado, a saber: asociaciones locales y/o municipales; Federaciones departamentales y/o distritales de ciudades de categoría primer y especial y confederación nacional de acción comunal.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De la honorable Senadora,

Atentamente,

Gloria Inés Ramírez Ríos,

Honorable Senadora de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá D. C., a los diez (10) días del mes de noviembre del año dos mil ocho (2008). En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso** de la República, el informe de ponencia para primer debate y Texto Propuesto para Primer Debate, en ocho (08) folios, **al Proyecto de ley número 46 de 2008 Senado**, *por la cual se decreta una Amnistía sobre las Juntas y Organizaciones de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones.* Autoría del Proyecto de ley del honorable Senador Alirio Villamizar Afanador.

El Secretario,

Jesús María España Vergara

NOTA SECRETARIAL

El Presente informe de ponencia para primer debate, que se ordena publicar, con proposición de (positiva) Aprobación, solamente está re-frendado por la honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos, en su calidad de ponente. El honorable Senador Ricardo Arias Mora, no re-frendó el presente informe de ponencia.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 47 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se establece el Régimen de Contratación Solidaria y se desarrolla el artículo 55 de la Ley 743 de 2002.

Doctor

RICARDO ARIAS MORA

Presidente Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

Cumplimos con el honroso encargo de rendir **ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 47 de 2008 Senado**, *por medio de la cual se establece el Régimen de Contratación Solidaria y se desarrolla el artículo 55 de la Ley 743 de 2002*, del cual es autor el honorable Senador Alirio Villamizar Afanador.

El proyecto fue radicado por el autor en la Secretaría General del Senado el 24 de julio de este año y fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 467 del 29 de julio siguiente.

Para sustentar su iniciativa, dice el Senador Villamizar que uno de los objetivos fundamentales del Estado Social de Derecho, y aún más de un Estado Comunitario, es estimular los esfuerzos y las iniciativas de la comunidad para que mediante esa relación Estado-Comunidad se logre la solución de las necesidades y aspiraciones de la población.

Los recursos públicos, económicos e institucionales son más eficientes en impacto social cuando se complementan con la iniciativa y el esfuerzo de las comunidades organizadas, que son un reflejo del querer colectivo.

Para apoyar esta afirmación dice el autor que en Colombia existen estadísticas del DANE que demuestran que hasta 1990 los recursos públicos que lograron mejor y mayor impacto social fueron los ejecutados a través de las organizaciones solidarias, principalmente las comunales, y que recientemente se puede decir lo mismo del trabajo mancomunado realizado por organizaciones comunales el Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Nariño, Cauca, para citar solo algunos ejemplos, indicativos del buen resultado que se logra cuando se complementan las políticas de gobierno con las propuestas y el trabajo de las comunidades.

Sin embargo, dice que en Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991, las organizaciones comunitarias, en especial las Juntas de Acción Comunal, fueron marginadas del acceso a los recursos públicos por varias razones:

1. Porque el artículo 355 de la Constitución prohibió invertir tales recursos en entidades de derecho privado. El Decreto 777 de 1992 y las normas complementarias sobre contratación con entidades sin ánimo de

lucro, antes que facilitar, priorizar o dar prerrogativas a estas organizaciones, estableció impedimentos.

2. La contratación pública, basada en la Ley 80 de 1993, privilegia la contratación con particulares, soslayando la posibilidad de contratar con entidades sin ánimo de lucro.

Termina diciendo el Senador Villamizar que en el marco del derecho a la igualdad que establece el artículo 13 de la Carta, no es justo que a desiguales se trate como iguales. A una organización comunitaria, cuya especialización no es la contratación sino el servicio social, se le exigen los mismos y a veces más requisitos para acceder a un contrato o convenio con el Estado que a un contratista privado cuya principal motivación es la ganancia privada o particular.

Por tales razones presenta esta iniciativa de ley.

El proyecto consta de 23 artículos, que brevemente reseñamos:

– El artículo 1° define el contrato o convenio de naturaleza solidaria como aquel que celebran las entidades públicas y las organizaciones de acción comunal para impulsar programas y actividades de interés público o comunitario, con el propósito de lograr mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

– Según el artículo 2°, se entienden por organizaciones solidarias las definidas como tales en el literal a) del artículo 8° de la Ley 743 de 2002.

– El artículo 3° obliga a la publicación en el *Diario Oficial* o en el correspondiente medio del nivel territorial o local de los contratos de naturaleza solidaria de cuantía igual o superior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales.

– El artículo 4° autoriza a los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta a celebrar contratos solidarios.

– Los artículos 5°, 6°, 7° y 8° tratan de las garantías, del manejo de los recursos públicos por parte de las entidades solidarias y de la idoneidad de las entidades solidarias para contratar, con la posibilidad de que una universidad o entidad pública o privada avale la capacidad técnica de la organización comunal para ejecutar el contrato.

– El artículo 9° expresa que la representación legal de la organización solidaria la certifica la entidad pública que ejerza el control y vigilancia.

– Según el artículo 10, los recursos públicos del contrato se deben asignar al proponente que garantice mayor eficiencia medida en impacto social.

– El artículo 11 establece que habrá un interventor que verifique la ejecución y el cumplimiento del contrato.

– La celebración del contrato deberá contar con certificado de disponibilidad presupuestal previa (artículo 12).

– La entidad estatal no contraerá obligación alguna con las personas que vincule la organización comunal para la ejecución del contrato (artículo 13).

– Cuando la actividad contractual que realice la organización solidaria requiera licencia oficial, esta deberá estar vigente a la fecha de la celebración del contrato (artículo 14).

– De acuerdo con el artículo 15, los recursos oficiales destinados al contrato solo se utilizarán en el cumplimiento de su objeto.

– La duración de las entidades solidarias no podrá ser inferior a la del contrato y un año más (artículo 16).

– Además de la veeduría comunitaria, los contratos estarán sujetos a registro presupuestal y a la vigilancia de la Contraloría respectiva (artículo 17).

– La entidad contratante podrá dar por terminado unilateralmente el contrato por incumplimiento de la entidad contratista (artículo 18).

– Los artículos 19 a 22 regulan los contratos de entidades estatales con entidades solidarias del sector salud;

– El artículo 23 dispone que la ley rige a partir de su publicación.

CONSIDERACIONES

Como afirma el autor del proyecto, las organizaciones comunitarias, en especial las juntas de acción comunal, son un elemento fundamental

en la realización de actividades y programas para el beneficio de las comunidades, hasta las cuales no llega la acción estatal o es insuficiente. De su importancia da cuenta la existencia de más de 45.000 juntas comunales, lo que las coloca en el primer lugar de todas las posibles formas de organización comunitaria del país. También es elevado el número de organizaciones de segundo y tercer grado, hasta llegar a la Confederación Nacional Comunal, organización de cuarto grado constituida en 1991.

A lo largo de los cincuenta años de vida institucional de las juntas comunales han sido muchas sus realizaciones en obras de infraestructura, en gran parte por el trabajo armónico que se lleva a cabo con las autoridades. Puentes, caminos, puestos de salud y de policía, plazas de mercado, acueductos, alcantarillados, redes eléctricas, programas de vivienda por autoconstrucción y de empresas rentables comunales, entre otros.

Ahora bien, una de las formas de promover y estimular la actividad de los organismos comunales es dotarlas de herramientas legales que les permitan desarrollar una actividad conjunta con las autoridades locales, territoriales y nacionales y con sus entidades descentralizadas en materia de contratación, con un régimen simplificado más favorable respecto al régimen común de la Ley 80 de 1993 y sus modificaciones.

Ciertamente, las juntas comunales no están en capacidad de disputar con las empresas particulares con ánimo de lucro la prestación de servicios o la realización de obras, por no contar con la infraestructura, ni con los recursos humanos y técnicos de que estas últimas disponen para sus contratos con el Estado. Pero sí tienen el valioso recurso de la solidaridad y el trabajo de sus integrantes, lo que sin duda puede hacer más eficiente la inversión pública.

Sobre la importancia, la naturaleza, el respaldo constitucional y la obligación del Estado de promover estas formas asociativas se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-580-01 al analizar las objeciones presidenciales al *Proyecto de ley número 51 de 1998 (Senado), 109 de 1998 (Cámara), por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las Asociaciones Comunales*. Después de referirse a su origen en Inglaterra y a sus inicios en Estados Unidos en el siglo XIX, así como a sus primeras manifestaciones en Europa a comienzos del siglo XX y en Colombia a mediados del mismo siglo, dijo la Corte en la citada sentencia:

“...De este recorrido queda en claro que el desarrollo comunitario –del cual son expresión los organismos de acción comunal–, es un proceso social con **acción participativa** de la comunidad al tiempo que representa un medio de promoción humana, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades y ayudando a solucionarlas. Por ello, para alcanzar sus metas el proceso requiere de la **solidaridad** entre los miembros constitutivos de la comunidad, pero ante todo, de la **integración de la comunidad y el Estado** permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida **autonomía** para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario.

(...)

No puede negarse que el gran reto que enfrenta el Estado Social de Derecho que propugna la Carta de 1991, es el de contar con una sociedad civil democrática, participativa y pluralista que consiente de su responsabilidad colectiva sea capaz de ejercer sus derechos y asumir sus deberes dentro de un ambiente de libertad, tolerancia y solidaridad, para lo cual se deben propiciar las condiciones necesarias que permitan su desarrollo, no como un ente aislado, autónomo y autorregulado, sino como parte de un sistema más grande en el que cada uno de los actores –Estado y Sociedad– sirven a un propósito común y complementario, como es el desarrollo económico y el consecuente mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Esta es la tendencia contemporánea en el derecho constitucional, que a diferencia de la liberal tradicional –que imaginaba al Estado y a la sociedad como dos sistemas autónomos y diferentes, con límites bien definidos y mínimas relaciones entre sí–, entiende que el Estado Social debe intervenir para estructurar y fortalecer una sociedad con la cual pueda interac-

tuar permanentemente, aun cuando el resultado de esta interdependencia sea la transformación del propio Estado y de la sociedad, con la eventual y consecuente difuminación entre los límites de lo público y lo privado¹.

Para algunos esta perspectiva relaciona el fortalecimiento de la sociedad civil con el fortalecimiento de lo público, planteando el papel de las organizaciones cívicas y comunitarias vinculado a la defensa de intereses colectivos mediante su interacción con el Estado, en espacios públicos de participación y en un ambiente de corresponsabilidad social. En este sentido, se sostiene que la reforma democrática del Estado se relaciona directamente con el fortalecimiento de la participación ciudadana en la decisión y gestión de los asuntos públicos y que este fortalecimiento sitúa a la sociedad civil y al Estado en una relación de suma positiva².

A tono con esta corriente de pensamiento, la Carta Política anuncia en su artículo primero el proyecto de una sociedad pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas que la integran así como en la prevalencia del interés general, cuya conformación debe ser propiciada por el Estado facilitando la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, social, administrativa y cultural de la Nación (art. 2° de la C. P.), escenarios estos en los cuales los ciudadanos, las organizaciones y las comunidades pueden intervenir decididamente para apropiarse de su destino.

Es incuestionable que la sociedad civil es uno de los actores principales en el proceso de participación democrática, principalmente a través de las organizaciones y entidades cívicas autónomas que representan, aglutinan y articulan la voluntad de la comunidad en torno a objetivos comunes, circunstancia que, vale decirlo, hace de estas instituciones interlocutores calificados en las instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que desarrolla el Estado.

Por tal motivo, compete al Estado fomentar y promover la participación de la sociedad civil a través de las distintas organizaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común que no sólo contribuyen a la buena marcha de la actividad estatal actuando como veedores, sino que también facilitan y legitiman la toma de decisiones oficiales al posibilitar la consulta de las reales necesidades e intereses de la comunidad. No obstante, el Estado al convocar la participación de la sociedad civil no puede pretender descargar sus propias responsabilidades en esos actores sociales y tampoco puede reproducir en ellos su estructura y principios, menos aún sus defectos.

En este sentido el canon 103 de la Carta Política el Estado es diáfano al prescribir en su inciso segundo:

“El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

De la lectura de este precepto superior no queda la menor duda de que las organizaciones civiles allí enunciadas –entre las cuales se encuentran las asociaciones cívicas y comunales–, son auténticos mecanismos de participación de la ciudadanía que proyectan su objeto en diferentes áreas del quehacer social, en cuanto constituyen **mecanismos democráticos de representación en las distintas instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública**”. (Las subrayas son nuestras; los resaltados son del texto).

En consecuencia, si el desarrollo comunitario, del cual son expresión los organismos de acción comunal, es un proceso social con acción participativa y representa un medio de promoción humana; si se trata de un proceso que requiere la solidaridad de las personas, pero ante todo, de la integración de la comunidad y el Estado, permitiendo que los es-

fuerzos de la población se sumen a los del Gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, el proyecto de ley que nos ocupa encuentra pleno respaldo en el Estatuto superior, al facultar a las entidades estatales para celebrar contratos en forma simplificada con las organizaciones comunales orientados a ese fin de mejoramiento social.

Por esa misma razón, la principal modificación que se le hará al articulado inicial consiste en facultar a las entidades estatales para celebrar contratos con las organizaciones comunales bajo la modalidad de contratación directa, con la limitación de que los contratos no superen la menor cuantía que fija la Ley 1150 de 2007, suficiente para acometer las pequeñas y medianas obras comunales que tradicionalmente han realizado, como una forma de estimular el trabajo comunitario y como expresión de la colaboración que debe existir entre el Estado y las organizaciones comunales.

MODIFICACIONES AL TÍTULO Y AL ARTICULADO DEL PROYECTO

Título: Según la exposición de motivos, el proyecto se refiere únicamente a las organizaciones de acción comunal reguladas por la Ley 743 de 2002, no a todos los organismos del sector solidario, dentro de los cuales también están las cooperativas que tienen reglamentación especial. Así lo corrobora el mismo título al decir que “desarrolla el artículo 55 de la Ley 743 de 2002”.

En consecuencia, se propone modificarlo así:

“Por la cual se establece un régimen de contratación directa para las organizaciones de acción comunal”.

Artículo 1°. Se refiere únicamente a las juntas de acción comunal, pero el propósito del proyecto es dictar normas para la contratación con todos los organismos de acción comunal, incluidos los de segundo, tercero y cuarto grado, y las juntas de vivienda.

La modificación determinará el objeto de la ley en relación con todas las organizaciones comunales.

Se suprime el párrafo porque la Ley 743 establece que los organismos de acción comunal son entidades sin ánimo de lucro.

Quedará así:

“Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer normas para la contratación simplificada entre las entidades estatales y las organizaciones de acción comunal reguladas por la Ley 743 de 2002”.

Artículo 2°. Se propone suprimirlo porque el artículo 1° se refiere a los organismos de acción comunal definidos en la Ley 743 de 2002.

En su lugar, un **Artículo Nuevo** consagrará la contratación directa como modalidad de contratación entre las entidades estatales (las señaladas en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993) y los organismos de acción comunal, cuando el valor del contrato no supere la menor cuantía establecida en la Ley 1150 de 2007.

La modalidad de la contratación directa estimula el trabajo comunitario, tal como prevén el inciso 2° del artículo 55 y el literal f) del artículo 72 de la Ley 743 de 2002, los cuales contemplan la posibilidad de una colaboración estrecha entre la administración y los organismos comunales a través de una contratación ágil y simplificada.

El proyecto inicial no señala cuál es la modalidad de contratación aplicable.

La contratación directa permitirá celebrar contratos por cuantías suficientes para la realización de las obras comunales típicas, según muestra el cuadro siguiente:

LEY 1150 DE 2007 MENOR CUANTIA

Presupuesto anual de la Entidad	Menor cuantía	Menor cuantía en pesos/08
≥ 1.200.000 smlm	Hasta 1.000 smlm	\$461.500.000
≥ 850.000 smlm	Hasta 850 smlm	\$392.275.000
≥ 400.000 smlm	Hasta 650 smlm	\$299.975.000
≥ 120.000 smlm	Hasta 450 smlm	\$207.675.000
< 120.000 smlm	Hasta 280 smlm	\$129.220.000

1 Manuel García - Pelayo, en su obra “Las transformaciones del Estado contemporáneo”, se refiere a este fenómeno vivido por los países industrializados como los que están en vía de desarrollo.

2 Margarita Bonamusa ¿Qué es la sociedad civil?: una mirada a Colombia. En “Sociedad civil, control social y democracia participativa”. FESCOL. 1997

El artículo 2° quedará así:

“Artículo 2°. Contratación directa. Las entidades estatales a que se refiere el artículo 2° de la Ley 80 de 1993 podrán contratar en forma directa con los organismos de Acción Comunal cuando el contrato sea de menor cuantía, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 1150 de 2007, y su objeto esté acorde con los planes comunitarios y territoriales de desarrollo, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad comunal señalado en la ley.

Para la contratación directa prevista en este artículo no será necesario obtener previamente ofertas o publicar avisos de invitación a contratar.

Parágrafo. Cuando el valor del contrato supere la menor cuantía, las organizaciones comunales se someterán a las normas legales vigentes para la escogencia del contratista”.

Artículo 3°. Para efectos de la publicación, se propone acoger lo dispuesto por los artículos 8° y 84 del Decreto 2474 de 2008 para la contratación directa, según los cuales se deben publicar:

– Todos los contratos cuyo valor sea igual o superior a 50 smml (\$23.075.000 en el 2008).

– No se publicarán los contratos cuya cuantía sea inferior al 10% de la menor cuantía, aun cuando excedan los 50 smml.

– Las adiciones, modificaciones o suspensiones y la información sobre sanciones ejecutoriadas, así como el acta de liquidación de mutuo acuerdo o el acto administrativo de liquidación unilateral.

Quedará así:

“Artículo 3°. Publicación. Los contratos que celebren en forma directa las entidades estatales con las organizaciones de acción comunal, cuya cuantía sea igual o superior a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales, deberán publicarse en el *Diario Oficial* o en los respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales de la correspondiente entidad territorial.

No se publicarán los contratos cuya cuantía sea inferior al 10% de la menor cuantía aún cuando excedan en su valor los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes a que se refiere el inciso anterior.

También deberán publicarse en el mismo medio:

1. Las adiciones, modificaciones o suspensiones del contrato y la información sobre las sanciones ejecutoriadas que se profieran en el curso de la ejecución contractual o con posterioridad a esta.

2. El acta de liquidación de mutuo acuerdo, o el acto administrativo de liquidación unilateral”.

Artículo 5°. Siguiendo lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 1150 de 2007, se propone modificarlo así:

“Artículo 5°. Garantía de cumplimiento. La organización comunal contratista prestará garantía única, consistente en póliza de compañía de seguros legalmente autorizada para funcionar en Colombia, o garantía bancaria, para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato.

No será obligatoria la garantía en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere la Ley 1150 de 2007, caso en el cual la entidad contratante determinará la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago.

Artículo 6°. Quedará así:

“Artículo 6°. Manejo de los recursos del contrato. Los recursos oficiales que reciban los organismos de acción comunal para la realización de obras, prestación de servicios y, en general, para la ejecución de contratos celebrados en forma directa, no ingresarán a su patrimonio, deberán ser manejados contablemente en rubro especial y exclusivamente en cuenta bancaria separada que estará a cargo, por lo menos, de dos personas debidamente elegidas por la respectiva organización”.

Artículo 7°. Quedará así:

“Artículo 7°. Idoneidad del contratista. Las organizaciones comunales deberán acreditar las condiciones técnicas y financieras

que determine el estudio previo de la entidad contratante para la ejecución del objeto contractual.

Para la contratación directa, las organizaciones comunales no estarán obligadas a inscribirse en el Registro Unico de Proponentes del Registro Unico Empresarial de la Cámara de Comercio”.

Artículo 8°. *Se propone suprimirlo.* No parece conveniente que la ley permita a las entidades estatales contratar con organizaciones que no puedan acreditar su idoneidad. Máxime cuando la exposición de motivos dice que una de las finalidades de la iniciativa es lograr la mayor eficiencia posible en la inversión de los recursos públicos.

Artículo 9°. Se propone la siguiente redacción:

“Artículo 9°. Las organizaciones comunales que celebren contratos con entidades estatales bajo la modalidad de contratación directa deben haber sido constituidas por lo menos con dos años de antelación a la celebración del contrato”.

Artículo 10. Se propone suprimirlo porque en esta modalidad de contratación directa no se requiere pluralidad de proponentes, tal como queda establecido en el artículo 2°.

Artículo 11. Se propone el siguiente texto:

“Artículo 11. Interventoría. La supervisión y verificación de la ejecución y el cumplimiento del contrato estarán a cargo de un interventor designado por la institución contratante, cuando la naturaleza del objeto así lo exija.

Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio de los mecanismos de interventoría a que haya lugar en virtud de acuerdos y convenios con los organismos internacionales que suministren los recursos correspondientes”.

Artículo 12. Se propone modificar su redacción. Quedará así:

“Artículo 12. Ejecución del contrato. Para la ejecución de los contratos a que se refiere esta ley se requerirá la aprobación de la garantía, cuando a ella hubiere lugar, y la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto”.

Artículo 13. Se propone la siguiente redacción:

Artículo 13. La entidad estatal contratante no contraerá ninguna obligación laboral con los trabajadores que la organización comunal contratista vincule a la ejecución del contrato.

Artículo 14. Se propone la siguiente modificación:

“Artículo 14. Cuando las actividades u obras objeto del contrato requieran licencia oficial, esta deberá estar vigente a la fecha de celebración del contrato”.

Artículo 15. Se propone incluirlo como inciso 2° del artículo 6°, con la siguiente redacción:

“El interventor vigilará que los dineros entregados por la entidad contratante se apliquen únicamente a la ejecución del contrato”.

Artículo 16. Se propone suprimirlo porque la Ley 743 de 2002 (artículo 17) establece que las organizaciones comunales tienen duración indefinida.

Artículo 17. Se propone modificar su redacción así:

“Artículo 17. Además de la veeduría comunitaria que se ejerza a través de la respectiva organización o de las demás que existan, los contratos a que se refiere la presente ley estarán sujetos a registro presupuestal y al control fiscal por parte de la respectiva Contraloría, en los términos establecidos en los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política”.

Artículo 18. Se propone la siguiente redacción:

“Artículo 18. La entidad contratante podrá dar por terminado unilateralmente el contrato a que se refiere la presente ley y exigir el pago de la cláusula penal pecuniaria y de las indemnizaciones a que haya lugar cuando, con observancia del debido proceso, se demuestre el incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista”.

Artículos 19, 20, 21 y 22. Se propone suprimirlos porque los organismos de acción comunal pueden celebrar toda clase de contratos con las entidades estatales (obras, servicios y demás objetos contractuales)

siempre y cuando cumplan con los requisitos que señale el estudio previo de la entidad contratante.

Artículo 23. Sigue igual.

Artículo Nuevo. Estudios y documentos previos. Con antelación a la firma directa del contrato, la entidad contratante deberá:

1. analizar la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar e impartir las autorizaciones y aprobaciones requeridas para ello;

2. Elaborar los estudios, diseños y proyectos requeridos.

Los estudios y documentos previos serán puestos a disposición de la organización comunal contratista antes de la firma del contrato.

Artículo Nuevo. A la contratación directa entre entidades estatales y organismos de acción comunal serán aplicables las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y sus reglamentos, en cuanto no pugnen con lo dispuesto en esta ley.

Por las anteriores consideraciones, presentamos a la Comisión Séptima del Senado la siguiente

Proposición

Dése primer debate al Proyecto de ley número 47 de 2008, por medio de la cual se establece el Régimen de Contratación Solidaria y se desarrolla el artículo 55 de la Ley 743 de 2002, con las modificaciones contenidas en el pliego anexo.

Piedad Córdoba Ruiz, Claudia Rodríguez de C.,
Senadoras Ponentes.

COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA.

Bogotá, D. C., a los catorce (14) días del mes de noviembre año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, el Informe de Ponencia para Primer Debate y pliego de Modificaciones, en quince (15) folios, al Proyecto de ley número 47 de 2008 Senado, por medio de la cual se establece el Régimen de Contratación Solidaria y se desarrolla el artículo 55 de la Ley 743 de 2002 Proyecto de ley de autoría del honorable Senador Alirio Villamizar Afanador.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 47 DE 2008 SENADO

por la cual se establece un régimen de contratación directa para las organizaciones de acción comunal.

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer normas para la contratación simplificada entre las entidades estatales y las organizaciones de acción comunal reguladas por la Ley 743 de 2002.

Artículo 2°. Contratación directa. Las entidades estatales a que se refiere el artículo 2° de la Ley 80 de 1993 podrán contratar en forma directa con los organismos de acción comunal cuando el contrato sea de menor cuantía, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 1150 de 2007, y su objeto esté acorde con los planes comunitarios y territoriales de desarrollo, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad comunal señalado en la ley.

Para la contratación directa prevista en este artículo no será necesario obtener previamente ofertas o publicar avisos de invitación a contratar.

Parágrafo. Cuando el valor del contrato supere la menor cuantía, las organizaciones comunales se someterán a las normas legales vigentes para la escogencia del contratista.

Artículo 3°. Estudios y documentos previos. Con antelación a la firma directa del contrato, la entidad contratante deberá:

1. analizar la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar e impartir las autorizaciones y aprobaciones requeridas para ello;

2. Elaborar los estudios, diseños y proyectos requeridos.

Los estudios y documentos previos serán puestos a disposición de la organización comunal contratista antes de la firma del contrato.

Artículo 4°. Publicación. Los contratos que celebren en forma directa las entidades estatales con las organizaciones de acción comunal, cuya cuantía sea igual o superior a cincuenta (50) salarios mínimos

mensuales, deberán publicarse en el *Diario Oficial* o en los respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales de la correspondiente entidad territorial.

No se publicarán los contratos cuya cuantía sea inferior al 10% de la menor cuantía aún cuando excedan en su valor los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes a que se refiere el inciso anterior.

También deberán publicarse en el mismo medio:

1. Las adiciones, modificaciones o suspensiones del contrato y la información sobre las sanciones ejecutoriadas que se profieran en el curso de la ejecución contractual o con posterioridad a esta.

2. El acta de liquidación de mutuo acuerdo, o el acto administrativo de liquidación unilateral.

Artículo 5°. Garantía de cumplimiento. La organización comunal contratista prestará garantía única, consistente en póliza de compañía de seguros legalmente autorizada para funcionar en Colombia, o garantía bancaria, para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato.

No será obligatoria la garantía en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere la Ley 1150 de 2007, caso en el cual la entidad contratante determinará la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago.

Artículo 6°. Manejo de los recursos del contrato. Los recursos oficiales que reciban los organismos de acción comunal para la realización de obras, prestación de servicios y, en general, para la ejecución de contratos celebrados en forma directa, no ingresarán a su patrimonio, deberán ser manejados contablemente en rubro especial y exclusivamente en cuenta bancaria separada que estará a cargo, por lo menos, de dos personas debidamente elegidas por la respectiva organización.

Artículo 7°. Idoneidad del contratista. Las organizaciones comunales deberán acreditar las condiciones técnicas y financieras que determine el estudio previo de la entidad contratante para la ejecución del objeto contractual.

Para la contratación directa, las organizaciones comunales no estarán obligadas a inscribirse en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio.

Artículo 8°. Existencia previa del contratista. Las organizaciones comunales que celebren contratos con entidades estatales bajo la modalidad de contratación directa deben haber sido constituidas por lo menos con dos años de antelación a la celebración del contrato.

Artículo 9°. Interventoría. La supervisión y verificación de la ejecución y el cumplimiento del contrato estarán a cargo de un interventor designado por la institución contratante, cuando la naturaleza del objeto así lo exija.

El interventor vigilará que los dineros entregados por la entidad contratante se apliquen únicamente a la ejecución del contrato.

Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio de los mecanismos de interventoría a que haya lugar en virtud de acuerdos y convenios con los organismos internacionales que suministren los recursos correspondientes.

Artículo 10. Ejecución del contrato. Para la ejecución de los contratos a que se refiere esta ley se requerirá la aprobación de la garantía, cuando a ella hubiere lugar, y la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Presupuesto.

Artículo 11. Relaciones laborales. La entidad estatal contratante no contraerá ninguna obligación laboral con los trabajadores que la organización comunal contratista vincule a la ejecución del contrato.

Artículo 12. Licencias. Cuando las actividades u obras objeto del contrato requieran licencia oficial, esta deberá estar vigente a la fecha de celebración del contrato.

Artículo 13. Vigilancia y control. Además de la veeduría comunitaria que se ejerza a través de la respectiva organización o de las demás que existan, los contratos a que se refiere la presente ley estarán sujetos

a registro presupuestal y al control fiscal por parte de la respectiva contraloría, en los términos establecidos en los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política.

Artículo 14. Terminación unilateral del contrato. La entidad contratante podrá dar por terminado unilateralmente el contrato a que se refiere la presente ley y exigir el pago de la cláusula penal pecuniaria y de las demás indemnizaciones a que haya lugar cuando, con observancia del debido proceso, se demuestre el incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista.

Artículo 15. Aplicación de otras leyes. A la contratación directa entre entidades estatales y organismos de acción comunal serán aplicables las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, en cuanto no pugnen con lo dispuesto en esta ley.

Artículo 16. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

*Piedad Córdoba Ruiz, Claudia Rodríguez de C.,
Senadoras Ponentes.*

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL
HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA.

Bogotá D. C., a los catorce (14) días del mes de noviembre año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, el Informe de Ponencia para Primer Debate y pliego de Modificaciones, en quince (15) folios, **al Proyecto de ley número 47 de 2008 Senado, por medio de la cual se establece el Régimen de Contratación Solidaria y se desarrolla el artículo 55 de la Ley 743 de 2002.** Proyecto de ley de autoría del honorable Senador Alirio Villamizar Afanador.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE A LOS PROYECTO DE LEY NUMERO 067 DE 2008 SENADO

por la cual se modifica y complementa el Capítulo IV de integración laboral de la Ley 361 de 1997 y 129 de 2008 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 361 del 7 de febrero de 1997 por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre 29 de 2008

Doctor

RICARDO ARIAS MORA

Presidente

Comisión Séptima del Senado de la República

Ciudad

Apreciado Doctor:

En cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, rendimos ante la Comisión **ponencia para primer debate a los Proyectos de ley número 067 de 2008 Senado, por la cual se modifica y complementa el capítulo IV de integración laboral de la Ley 361 de 1997; y 129 de 2008 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 361 del 7 de febrero de 1997 por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones**, bajo las siguientes consideraciones:

1. REQUISITOS DE LOS PROYECTOS DE LEY

Ambas iniciativas legislativas son de origen Congressional presentadas a consideración de la Corporación, por los honorables Senadores Marta Lucía Ramírez de Rincón y Jairo Clopatofsky Ghisays, publicados en las *Gaceta del Congreso* números 554 de 2008 y 496 de 2008, de conformidad con los artículos 144, 145 y 147 de la Ley 5ª de 1992.

2. OBJETO DE LOS PROYECTOS DE LEY

2.1 PROYECTO DE LEY NUMERO 129 DE 2008

Esta iniciativa consta de un solo artículo, el cual pretende derogar el artículo 26 de la Ley 361 de 1997.

2.2 PROYECTO DE LEY NUMERO 067 DE 2008

Mejorar la redacción del artículo y diferenciar las distintas formas de protección que la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-531 de 2001, dio a las personas que encontrándose vinculadas laboralmente adquieran algún tipo de discapacidad y en la protección que tienen las personas con algún tipo de discapacidad en el momento de ser vinculados laboralmente.

Así mismo, excluir del pago de los aportes al Régimen del Subsidiario Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, a los empleadores que vinculen trabajadores con algún tipo de discapacidad superior al veinticinco por ciento (25%) debidamente calificada por la entidad competente; y extender los beneficios que se otorgan a las personas con algún tipo de discapacidad consagrados en los artículos 24, 27, 28, 29, 30, 31, 33 y 34 de la Ley 361 de 1997 a la madre, o padre, cónyuge, compañero o compañera permanente, hijos, hermanos, y a falta de estos a los parientes hasta el segundo grado de afinidad.

El texto del artículo 26 de la ley 361 de 1997, objeto de ambas iniciativas dice así:

“Artículo 26. En ningún caso la limitación 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 podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización de la oficina de Trabajo.

No obstante, quienes fueren despedidos o su contrato terminado por razón de su limitación, 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”.

3. JUSTIFICACION DE LOS AUTORES

Ambos autores manifiestan los problemas sobre la interpretación que se le ha dado al aplicar el artículo 26, desde la vigencia de la Ley 361 de 1997, las malas interpretaciones han generado obstáculos para que las personas, fundaciones y organizaciones que trabajan por la inserción laboral de la población con algún tipo de discapacidad cumplan su función, ya que se ha interpretado que aún cuando exista justa causa para el despido deben contar con la autorización de la oficina de trabajo.

La norma citada, pese a que pretendía ser una garantía legislativa para la inclusión laboral de las personas con discapacidad, por interpretaciones de los tribunales y por comportamiento consuetudinario de los empresarios, se ha convertido en un desincentivo para contratar personas con discapacidad, ya que se considera que un empleador no puede despedir a un trabajador en situación de discapacidad, así existan para este despido causales justificadas y aplicables.

4. CONSIDERACIONES GENERALES

4.1 Constitucionalidad del artículo.

El artículo 26 de la Ley 361 de 1997, objeto de estudio y discusión en estas dos iniciativas legislativas, fue declarada Constitucional mediante la Sentencia C -531 de 2000, en donde se determinó:

i. “Efectivamente, la indemnización establecida en el inciso 2º del artículo 26 de la Ley 361 de 1997 presenta una constitucionalidad cuestionable en virtud de la insuficiencia para garantizar la estabilidad laboral reforzada que se predica de los trabajadores discapacitados.

ii. Dicho mecanismo indemnizatorio no otorga eficacia jurídica al despido o terminación del contrato sin autorización previa del funcionario del trabajo, sino que constituye una sanción adicional para el patrono que actúa contradiciendo la protección de la estabilidad laboral reforzada de los minusválidos. Es decir, como lo anunciara uno de los intervinientes, la indemnización de esa forma descrita torna en económica una obligación de hacer incumplida.

iii. Declarar la inexecutable del inciso 2º del artículo 26 de la Ley 361 de 1997 produce mayores perjuicios para el discapacitado que es despedido o cuyo contrato es terminado, sin la autorización del fun-

cionario del trabajo, pues, de un lado, pierde la posibilidad de recibir dicho monto y lo que es peor, deja de existir una sanción indemnizatoria para el empleador con la cual se pretende desestimular cualquier actuación en ese sentido.

iv. Existe en la regulación controvertida una omisión relativa del legislador por la falta de señalamiento de una protección suficiente a la discapacidad para que de esta manera armonice con los mandatos superiores, la cual deberá ser subsanada mediante la aplicación directa de los principios y mandatos constitucionales mediante la expedición de una sentencia integradora, tal y como se hizo en la Sentencia C-479 de 1997, en la forma ya vista”.

En virtud a lo anterior, la Corte Constitucional integró al ordenamiento legal los principios de respeto a la dignidad humana, solidaridad e igualdad (C. P., arts. 2º y 13), así como los mandatos constitucionales que establecen una protección especial para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos (C. P., arts. 47 y 54) y declaró la exequibilidad del inciso 2º del artículo 26 de la Ley 361 de 1997, de igual manera expresó que: “el despido del trabajador de su empleo o terminación del contrato de trabajo por razón de su limitación, sin la autorización de la oficina de Trabajo, **no produce efectos jurídicos y sólo es eficaz en la medida en que se obtenga la respectiva autorización**. En caso de que el empleador contravenga esa disposición, deberá asumir además de la ineficacia jurídica de la actuación, el pago de la respectiva indemnización sancionatoria”. (Negrilla y resaltado fuera de texto)

Es de destacar que a contrario sensu del querer del legislador, la supuesta protección encaminada a impedir que el empleador pueda despedir con justa causa a un trabajador en situación de discapacidad, al igual que lo haría con cualquier otro trabajador que no desempeñe adecuadamente sus funciones o incumpla el reglamento de trabajo, lejos de proteger a este tipo de trabajadores, se les creó según la redacción del texto una barrera de ingreso al mundo laboral. Cosa diferente es impedir que los despidos se hagan como consecuencia o por causa de su discapacidad, situación que la ley debe impedir y sancionar.

El mandato constitucional habla de igualdad de derechos y oportunidades para todos y de protección especial para los grupos más vulnerables, mal podría el legislador propiciar protección indebida a los trabajadores cuyo bajo o nulo desempeño no tenga relación alguna con la situación de discapacidad que le afecte. Es claro que si un empleador contrata una persona en situación de discapacidad, lo hace a sabiendas de que esa incapacidad no le impedirá cumplir con las funciones para las cuales ha sido contratado y que podrá hacer su trabajo en igualdad de condiciones que los demás trabajadores. De no ser así, y de existir normas que le obliguen a dar un tratamiento preferencial y con alta discriminación positiva, seguramente ningún empresario ofrecería posibilidades laborales a las personas en situación de discapacidad.

De otra parte sería de esperarse un pobre resultado laboral en las personas con discapacidad, si de antemano conocen que sea cual sea su desempeño, tienen garantizado su puesto pues no van a poder ser despedidas o su contrato terminado. Igualmente tendrían poco interés en beneficiarse de los programas de Rehabilitación Profesional que les permiten integrarse social y laboralmente.

Las personas con discapacidad son miembros activos del mundo del trabajo, como todos los demás seres humanos, desempeñan una actividad laboral y social y deben ser tenidos en cuenta por sus capacidades y habilidades individuales. Tienen derecho a integrarse a la sociedad a través de la inclusión con igualdad de oportunidades, deberes y derechos.

Colombia no ha estado ajena al proceso de diseño, creación e implementación de mecanismos en pro de las personas con discapacidad; en este sentido hay un reconocimiento expreso en materia constitucional del deber de protección estatal, varias disposiciones normativas, leyes y decretos, y algunas manifestaciones de la Corte Constitucional.

Es de recalcar que a pesar, de contar con las herramientas legales para promover la inclusión de la población en discapacidad han sido pocos los avances que se han visto en la realidad de esta población, por lo que estas iniciativas legislativas constituyen un nuevo espacio de

discusión para que se pueda garantizar su inclusión y acceso a oportunidades particularmente en materia laboral.

4.2. Discapacidad en Colombia

Según el Censo General realizado por el DANE en el año 2005, aproximadamente 2.640.000 personas presentan alguna limitación permanente, cifra que representa el 6.4% del total de la población colombiana.

DEFICIENCIAS EN LA POBLACION DISCAPACITADA QUE INCIDEN EN SU INCLUSION LABORAL¹

1. Niveles de escolaridad:

- El 87,30% de las personas mayores de 2 años no asisten a un establecimiento educativo.
- El 66% no alcanzó a terminar la primaria.
- Sólo el 13.9 % ingresa a la secundaria, pero no la termina.
- En el Sistema educativo solo el 0.3 % termina la secundaria.* (Julio César Gómez, la Magnitud de la excusión educativa en Colombia. 2007).

2. Acceso a servicios de rehabilitación:

- Accidentes de tránsito: SOAT: (18.3% acc)
- Accidentes por MAP: Fosyga (0.7%)
- Accidentes profesionales: ARP (2.1%)

Se excluye de la rehabilitación cuando:

- Alteraciones genéticas o hereditarias: (14.4%)
- Complicaciones en el parto (3.8%)
- Problemas en el embarazo (8.4%)
- Enfermedad general (40.3%)

3. Hay desarticulación en los servicios de rehabilitación que se prestan a las personas con algún tipo de discapacidad.

- El 23% de las instituciones de rehabilitación en el país ofrecen servicios de rehabilitación integral.
- No hay una actualización en la oferta de servicios en rehabilitación, salud 60% o 70% se encuentran desempleados, y quienes tienen acceso al mercado laboral están en cargos de nivel medio bajo.

5. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

5.1. Constitución Política

La protección del derecho al trabajo de las personas con discapacidad está consagrada en la Constitución Política de 1991, donde se encuentran una serie de artículos que hacen mención expresa a la protección, atención, apoyo e integración social de las personas con discapacidad como los siguientes:

Artículo 13. “...El Estado protegerá especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

Artículo 47. “El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”.

Artículo 54. “El Estado debe...garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”.

Artículo 68. “...La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales,...son obligaciones especiales del Estado”.

La Carta política define una serie de derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales, además de los ya mencionados, los cuales son de carácter universal y por tanto cubren a quienes presenten algún tipo de limitación o discapacidad.

El Artículo 25 hace mención al trabajo como derecho y obligación social, que se debe dar bajo condiciones dignas y justas.

Artículos 48 y 49, prescribe como servicio público obligatorio la seguridad social y a la vez un derecho irrenunciable de todos los ha-

¹ Ministerio de la Protección Social Política de Discapacidad Inclusión Laboral Noviembre de 2007.

bitantes, así mismo garantiza el acceso a las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Artículo 52, fija el derecho de todas las personas a la recreación y al deporte; el artículo 67, determina que la educación es un derecho de la persona; y el artículo 70 se relaciona con el acceso de todos a la cultura.

5.2. Ley 361 de 1997

En materia legislativa contamos con varias disposiciones que han sido elaboradas para proteger a la población con discapacidad. Este es el caso de la **Ley 361 de 1997** estableció algunos mecanismos para la integración social de las personas con limitación.

Ley 982 de 2005, “*por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones*”.

Ley 100 de 1993, norma que regula el acceso, atención y prestación de los servicios de Salud.

La Ley 762 de 2002 aprobatoria de la “*Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*” la cual estableció la no discriminación contra las personas en discapacidad.

La Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad² establece:

Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en “**igualdad de condiciones con las demás**”, dicha disposición tiene un efecto incluyente en el derecho a generarse medios que le permitan a esta población desarrollar una actividad laboral, bajo condiciones y entornos adecuados y accesibles.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para lograr la armonía en el propósito de ambas iniciativas legislativas se integran las sugerencias del Ministerio de la Protección Social, de la Fundación Teletón, del Senador Clopatosky y del grupo de ponentes haciéndose las siguientes modificaciones:

1. En cuanto al título del proyecto:

“Por la cual se modifica la Ley 361 de 1997, y se dictan otras disposiciones”

2. En la parte dispositiva se proponen dos artículos incluídas las vi-gencias y derogatorias así:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 26. Protección laboral a personas con algún tipo de discapacidad. La condición de discapacidad de una persona, en ningún momento podrá ser obstáculo para su vinculación laboral, a menos que la misma sea demostrada como incompatible o insuperable con la actividad o cargo a desempeñar.

Así mismo, ningún trabajador que se encuentre en condición de discapacidad podrá ser despedido o su contrato terminado por esta razón, sin perjuicio de la facultad del empleador para despedir o dar por terminado el contrato de trabajo por cualquiera de las justas causas previstas en el artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo.

Cuando el empleador fundamente el despido o la terminación del contrato de trabajo en las causales contenidas en los numerales 9 y 13 del artículo citado, se requerirá autorización del Ministerio de la Protección Social o quien haga sus veces, sin la cual carecerá de todo efecto jurídico.

No obstante quienes fueren despedidos sin el cumplimiento del requisito establecido en el inciso anterior, tendrán derecho al reintegro a su cargo, junto con una indemnización equivalente a ciento ochenta (180) días de salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de conformidad con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren.

En cuanto al Proyecto de ley número 129 de 2008, se acoge su propuesta de aclarar el alcance del artículo 26, pero sin suprimir su existencia, pues sería una medida regresiva contraria al orden constitucional.

Por otra parte, frente al texto del articulado propuesto por el autor del Proyecto de ley número 067 de 2008, que pretende adicionar una disposición que tiene como propósito proteger laboralmente a las personas que vinculadas adquieren algún tipo de discapacidad. El grupo de ponentes no considera pertinente incluir este artículo, ya que el propósito del mismo está contenido en la disposición anteriormente enunciada.

Frente a este tema resulta muy ilustrativo recordar que la Corte Constitucional ha entendido que independientemente del origen de la discapacidad, la protección otorgada en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, cubre tanto a los discapacitados calificados como tales, como aquellos que no tengan dicha calificación. Precisamente, en Sentencia T-819 de 2008, proferida el pasado 21 de agosto de 2008, se dijo que:

“De igual forma, ha considerado el intérprete constitucional, que no solamente los trabajadores que han sido calificados como discapacitados, son titulares de las medidas afirmativas previstas en la Ley 361 de 1997, sino que también deben aplicarse para los empleados que han tenido algún tipo de disminución en su salud, que afecta o dificulta ostensiblemente el desempeño laboral, razón por la cual el empleador, antes de prescindir de los servicios de aquel, “*está obligado a reubicar al empleado en un cargo cuyas funciones estén acorde con el estado de su salud*”. (...)

Significa lo anterior, que el principio de estabilidad laboral reforzada, tiene aplicabilidad no solo para los trabajadores que han sido calificados con algún grado de discapacidad, sino también para aquellos “*que sufren una disminución en su estado de salud durante el transcurso del contrato laboral, deben ser consideradas como personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta*”.

Con todo, “[p]uede concluirse entonces, que la jurisprudencia ha extendido el beneficio de la protección laboral reforzada establecida en la Ley 361 de 1997, a favor, no sólo de los trabajadores discapacitados calificados como tales, sino aquellos que sufren deterioros de salud en el desarrollo de sus funciones. En efecto, en virtud de la aplicación directa de la Constitución, constituye un trato discriminatorio el despido de un empleado en razón de la enfermedad por él padecida, frente a la cual procede la tutela como mecanismo de protección”.

En cuanto a los artículos 4º y 5º del Proyecto de ley número 067 de 2008, iniciativa del honorable Senador Jairo Clopatofsky Ghisays en donde se propone excluir del pago de parafiscales a quienes vinculen trabajadores con algún tipo de discapacidad superior al veinticinco por ciento (25%) y la extensión de los beneficios contemplados en los artículos 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 debemos tener en cuenta que la Ley 789 en su artículo 13 y el Decreto 2286 de 2003, excluyen del pago de aportes parafiscales a los empleadores que vinculen trabajadores adicionales a los que tenían en promedio en el año 2002 y que tuviesen la característica o condición de tener una disminución de su capacidad laboral superior al veinticinco por ciento (25%) debidamente calificada por la entidad competente, es decir, ya existe una disposición legal que cumple con la finalidad del Proyecto de ley número 067 de 2008, por lo cual consideramos es innecesario.

Frente a lo anterior, es preciso aclarar que del texto propuesto en el Proyecto de ley número 067, se deduce la exclusión del requisito establecido en la Ley 789, cual es el de la vinculación adicional de trabajadores en esta condición al promedio que se tenía en el año 2002. Adicionalmente, cabe puntualizar que este tipo de iniciativas, acatando lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Nacional, exige iniciar su correspondiente trámite en la Cámara de Representantes, requisito que no se aplicó en el presente trámite legislativo. Someter al estudio de esta Comisión este artículo conllevaría inevitablemente a incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, por lo que al constatar la existencia de una norma vigente que contiene este estímulo y concluir su inviabilidad jurídica, consideramos no tener en cuenta este artículo en el texto que a continuación se propondrá resaltando la importancia en sacar adelante el problema principal planteado con ambas iniciativas legislativas cual es mejorar la redacción del artículo 26 de la Ley 361 de 1997.

Finalmente, en cuanto a la extensión de los beneficios señalamos que:

² Artículo 27.

Entendiendo el querer del autor, consideramos que los beneficios contenidos en los artículos 24 y 31 de la Ley 361 de 1997, no son aplicables ya que estos se refieren exclusivamente para los empleadores, lo que riñe con propósito expresado en el mismo artículo, al pretenderse extender a la madre, padre, cónyuge, compañero o compañera permanente, hijos, hermanos, y a falta de estos a los parientes hasta el segundo grado de afinidad de quien padece una discapacidad severa.

De igual manera consideramos que la protección reforzada establecida para las personas con algún tipo de discapacidad, contenida en los artículos 27, 28, 33 y 34 se deben otorgar sólo a quien se encuentra en dificultad frente al acceso de oportunidades dentro del Estado Social de Derecho y a las empresas que se constituyan por personas con algún tipo de discapacidad, de lo contrario se violaría el derecho a la igualdad al resto de la población en cuanto al ingreso al servicio público. (Artículo 13 Constitución Política)

8. Conclusiones

Por fortuna nuestra normatividad y jurisprudencia han otorgado a las personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta diversos mecanismos para su protección. Como vimos anteriormente, a lo largo de la pirámide normativa del sistema jurídico colombiano y de la jurisprudencia constitucional existen disposiciones tendientes a dicho propósito para el caso de las personas con discapacidad.

Es por esto que, se hace necesario dar a nuestro ordenamiento jurídico una norma que además de proteger a las personas que se encuentran en debilidad manifiesta, permita verdaderamente generar la inclusión laboral a esta población haciéndola participe del desarrollo de la sociedad, eliminando así la barrera jurídica que imprime temor a los empresarios de contratar personas con discapacidad. Con esto, estamos incrementando la inclusión social y laboral de las personas con discapacidad en Colombia, mejorando su calidad de vida y haciendo que sus derechos fundamentales sean respetados.

Así las cosas, el articulado finalmente propuesto se caracteriza por los siguientes aspectos:

1. Modifica la redacción original de la norma, en el sentido de cambiar las expresiones referentes al concepto de "limitación" por la condición de "discapacidad".

2. Especifica aquellos casos en los cuales es necesario la existencia de una autorización previa para el despido, conforme a la *ratio decidendi* expuesta en la sentencia C-531 de 2000, según la cual la intervención de las autoridades del trabajo, solamente debe tener ocurrencia cuando lo que se ponga en duda es la aptitud o capacidad del trabajador discapacitado para el cumplimiento de las labores asignadas. Así, expresamente se señaló por la Corte Constitucional que:

"En cuanto al primer contenido normativo acusado por los actores, expuesto en el inciso 1° del artículo 26 de la Ley 361 de 1997, que señala que ninguna persona limitada puede ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización de la oficina de Trabajo, para la Corte es claro que en lugar de contradecir el ordenamiento superior, lo desarrolla. Lo anterior, pues se evidencia como una protección del trabajador que sufre de una disminución física, sensorial o síquica, **en cuanto impide que esta se configure per se en causal de despido o de terminación del contrato de trabajo, pues la misma sólo podrá alcanzar dicho efecto, en virtud de "la ineptitud del trabajador para realizar la labor encomendada" (C.S.T., art. 62, literal a-13), y según el nivel y grado de la disminución física que presente el trabajador.**

En tal situación, el requerimiento de la autorización de la oficina de Trabajo para proceder al despido o terminación del contrato de trabajo debe entenderse como una intervención de la autoridad pública encargada de promover y garantizar el derecho al trabajo según el ordenamiento jurídico nacional e internacional vigente sobre estas materias, para corroborar la situación fáctica que describe dicha causa legal de despido y proteger así al trabajador".

3. Se agrega como consecuencia del despido sin la correspondiente autorización previa, **su carencia de efecto jurídico** y la obligación de proceder al **reintegro** al cargo tal y como lo exigió la honorable Corte Constitucional en la citada Sentencia C-531 de 2000 y que se ha venido reconociendo por vía de tutela.

8. Proposición

Por todo lo anterior, proponemos a la Comisión Séptima del Senado, dar primer debate a los Proyectos de ley número 067 de 2008 Senado, *por la cual se modifica y complementa el capítulo IV de integración laboral de la Ley 361 de 1997; y 129 de 2008 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 361 del 7 de febrero de 1997 por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones*, con el texto propuesto para primer debate que se anexa a la presente.

De los honorables Senadores,

Claudia Rodríguez de Castellanos, Piedad Córdoba Ruiz, Jorge Eliécer Ballesteros, Bernier Ricardo Arias Mora, Rodrigo Lara Restrepo, Senadores de la República.

Esta página incluye solamente firmas.

COMISIÓN SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA.

Bogotá, D. C., a los seis (6) días del mes de noviembre año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso** de la República, el Informe de Ponencia para primer debate y Texto Propuesto para primer debate, en dieciséis (16) folios, al **Proyecto de ley número 67 de 2008 Senado y su Acumulado 129 de 2008 Senado, por medio de la cual se modifica y complementa el Capítulo IV de integración laboral de la Ley 361 de 1997, y por medio de la cual se modifica la Ley 361 del 7 de febrero de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones**". Autoría del Proyecto de ley del honorable Senador *Jairo Clopatofsky Ghisays*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE A LOS PROYECTOS DE LEY NUMEROS 067 DE 2008 SENADO Y SU ACUMULADO 129 DE 2008 SENADO

*por la cual se modifica la Ley 361 de 1997
y se dictan otras disposiciones.*

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, el cual quedara así:

Artículo 26. Protección laboral a personas con algún tipo de discapacidad. La condición de discapacidad de una persona, en ningún momento podrá ser obstáculo para su vinculación laboral, a menos que la misma sea demostrada como incompatible o insuperable con la actividad o cargo a desempeñar.

Así mismo, ningún trabajador que se encuentre en condición de discapacidad podrá ser despedido o su contrato terminado por esta razón, sin perjuicio de la facultad del empleador para despedir o dar por terminado el contrato de trabajo por cualquiera de las justas causas previstas en el artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo.

Cuando el empleador fundamente el despido o la terminación del contrato de trabajo en las causales contenidas en los numerales 9 y 13 del artículo citado, se requerirá autorización del Ministerio de la Protección Social o quien haga sus veces, sin la cual carecerá de todo efecto jurídico.

No obstante quienes fueren despedidos sin el cumplimiento del requisito establecido en el inciso anterior, tendrán derecho al reintegro a su cargo, junto con una indemnización equivalente a ciento ochenta (180) días de salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de conformidad con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren.

Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Claudia Rodríguez de Castellanos, Piedad Córdoba Ruiz, Jorge Eliécer Ballesteros, Bernier Ricardo Arias Mora, Rodrigo Lara Restrepo, Senadores de la República

Esta página solamente incluye firmas.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá D. C., a los seis (06) días del mes de noviembre año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso** de la República, el Informe de Ponencia para primer debate y Texto Propuesto para primer debate, en dieciséis (16) folios, al **Proyecto de ley número 67 de 2008 Senado y su Acumulado 129 de 2008 Senado, por medio de la cual se modifica y complementa el capítulo IV de integración laboral de la Ley 361 de 1997 y Por medio de la cual se modifica la Ley 361 del 7 de febrero de 1997 por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.** Autoría del Proyecto de ley del honorable Senador *Jairo Clopatofsky Ghisays.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 072 DE 2008 SENADO

por la cual se modifica la Ley 403 de 1997 y se establece como estímulo jornada completa de descanso para los sufragantes.

Bogotá, D. C., noviembre 5 de 2008

Doctor

RICARDO ARIAS MORA

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Ref.: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 072 de 2008 Senado, por la cual se modifica la Ley 403 de 1997 y se establece como estímulo jornada completa de descanso para los sufragantes.

Señor Presidente:

De conformidad con la designación que me fue hecha para ser uno de los ponentes, presento, en forma individual, **informe para primer debate al Proyecto de ley número 072 de 2008 Senado, por la cual se modifica la Ley 403 de 1997 y se establece como estímulo jornada completa de descanso para los sufragantes**, efecto para el cual agrego:

1. ANTECEDENTES.

El 30 de julio de 2008 fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de Ley de la referencia por el Senador Juan Carlos Vélez Uribe. Fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 502 del martes 5 de agosto de 2008. Radicado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el 11 de agosto del mismo año.

2. JUSTIFICACION DEL PROYECTO

De acuerdo con la exposición de motivos:

“El artículo 3º de la Ley 403 de 1997 vigente establece que quien sufragó tendrá derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para cumplir su función como elector.

Con la consagración de la media jornada de descanso compensatorio que trae a la fecha el artículo 3º de la Ley 403 se ha comprendido la necesidad de reconocer descanso que sigue a la actividad del ejercicio del derecho político de elegir, sin embargo debería adecuarse de manera gradual y equitativa a la jornada laboral ordinaria que debe ser mínimo de ocho (8) horas como lo consagra el artículo 161 del Código Sustan-

tivo del Trabajo y equivalente a las horas que permanecen abierta las urnas para los sufragantes durante la jornada electoral.

El legislador con distintos órdenes de motivación, recogió en el artículo 3º de la Ley 403 solo media jornada con lo que se desconoce el descanso integral a que tiene derecho el trabajador, ya que habitualmente el ciudadano no labora los días domingo, sin embargo se le paga, haciendo que prime la cantidad de domingos laborados sobre la habitualidad de los mismos, y convirtiendo en habitual lo excepcional, pues el día domingo que generalmente es el utilizado para las elecciones, universalmente está consagrado al descanso y a la integración familiar, por ello no es entendible que solo se reconozca media jornada, cuando la jornada electoral dura más de ocho (8) horas, equivalente al mínimo legal de la jornada laboral.

Por su parte, En sentencia C-801 de 2003 que declaró exequible el artículo 51 de la Ley 789 de 2002 referido a flexibilidad en la jornada laboral, en dicho fallo se resolvió sobre la constitucionalidad de dicha disposición. Con la presente reforma al artículo 3º de la Ley 403 de 1998, pretendemos armonizar este artículo de la Ley de beneficios electorales con el artículo 51 de la Ley 789 de 2002 y lo ordenado en la Sentencia que declaró su constitucionalidad, pues la Ley 403 al consagrar solo media jornada para el trabajador, no tiene en cuenta el principio que establece la jornada laboral completa y flexible, vulnerando con solo media jornada los derechos a la unidad familiar y a la recreación del trabajador, ya que sería el mismo Estado al reconocer solo media jornada para el trabajador sufragante, quien le niega al trabajador que ofrenda su día de descanso para acudir a las urnas, la posibilidad de disponer libre y completamente de su tiempo, así sea en fecha posterior”.

En la exposición de motivos hay también referencia al artículo 40 de la Constitución Política, relativo al derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y a la potestad, entre varios derechos para hacer efectivo lo anterior, el de “Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática”. De igual manera hay exposición respecto del voto obligatorio y la razón de estímulos electorales “que premie o cree incentivos a favor de quienes concurren a los procesos electorales, de diversa índole, sean estos para proveer los cargos u órganos de elección popular, o para participar en los mecanismos de participación ciudadana que consagra la Carta del 91 y que desarrolla la Ley 134 de 1994”.

3. ANALISIS

Es de anotar que la expresión “(...) y en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación constitucionalmente autorizados” contenida en la Ley 403 de 1997 fue declarada inexecutable y al efecto recordamos el texto del artículo correspondiente y la redacción con la cual queda después de la decisión antes anotada, así:

Artículo 2º. Reglamentado por el art. 2º Decreto Nacional 2559 de 1997. Quien como ciudadano ejerza el derecho al voto en forma legítima en las elecciones y en los eventos relacionados con los demás mecanismos de participación constitucionalmente autorizados, gozará de los siguientes beneficios: Texto subrayado declarado **INEXEQUIBLE** por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-041 de 2004, M. P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

Para claridad, también, del análisis recordamos el texto del artículo 51 de la Ley 789 de 2002, así:

Artículo 51. Jornada laboral flexible. Modifíquese el inciso 1º del literal c) artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 20 de la Ley 50 de 1990 y adiciónese un nuevo literal d).

c) El empleador y el trabajador pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana.

d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. En este, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera

variable durante la respectiva semana y podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la jornada ordinaria de 6 a. m. a 10 p. m.”.

Este artículo fue objeto de demanda, con otros, por cuanto, en síntesis: “las disposiciones demandadas vulneran los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución, en cuanto no fueron consideradas ni aprobadas en primer debate en el Congreso de la República” Según la demanda, “el texto definitivo del proyecto de ley que finalizó con la expedición de la Ley 789 de 2002 fue aprobado en sesiones conjuntas de las comisiones séptimas de Senado y Cámara de Representantes y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 579 del 10 de diciembre de 2002. Según dice, allí no aparecen los artículos objeto de glosa y ello se debe a que no fueron considerados reglamentariamente o a que fueron negados. A este respecto, afirma que el artículo 180 de la Ley 5ª de 1992 señala que no serán consideradas enmiendas negadas en primer debate, salvo que se surtan mediante el procedimiento de apelación”.

Entre varios análisis, la Corte Constitucional consideró:

“De otra parte, y en cuanto a la conformación de la comisión de conciliación que tuvo lugar durante el trámite legislativo, hay que decir que conforme al artículo 161 Superior dichas comisiones están habilitadas para preparar el texto unificado que supere las diferencias presentadas entre los textos aprobados, siempre que se respete el principio de identidad, como en efecto ocurrió en el presente caso. La discrepancia surgida entre las plenarios de ambas cámaras se refirió precisamente a que el artículo, con la especificidad anotada, fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes pero no por la Plenaria del Senado de la República, evento en el cual era procedente la integración de la comisión de mediación para que preparara el texto unificado que superara las diferencias, y ese texto final fuera posteriormente aprobado por el pleno de ambas cámaras, como efectivamente ocurrió”.

En su decisión la Corte Constitucional en Sentencia C-801 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño, resolvió:

“**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados, el artículo 51 de la Ley 789 de 2002”.

Visto lo anterior consideramos que el fundamento de una jornada completa de descanso compensatorio remunerado por el tiempo utilizado para cumplir la función como elector, más que estar basado en la armonización del artículo 51 de la Ley 789 de 2002 con el artículo 3º de la Ley 403 de 1998, debe surgir de su factibilidad constitucional y de la importancia reconocida a la participación ciudadana en el esquema de organización política promovido por el constituyente de 1991. Al respecto hacemos la siguiente cita de la sentencia C-224 de 2004, M. P. Rodrigo Escobar Gil:

“4. Doctrina constitucional en relación con el reconocimiento de estímulos para sufragantes.

4.1. A propósito de las objeciones presidenciales formuladas contra el **Proyecto de ley número 002/95 Cámara, 220/96 Senado**, el cual posteriormente se convirtió en la Ley 403 de 1997, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-337 de 1997 (M. P. Carlos Gaviria Díaz), tuvo oportunidad de referirse al tema de los llamados incentivos o estímulos legales para sufragantes, señalando que los mismos son admisibles constitucionalmente, siempre y cuando su contenido individual no desconozca principios superiores como el de la igualdad (C. P. art. 13).

Destacando la importancia reconocida a la participación ciudadana en el nuevo esquema de organización política promovido por el constituyente del 91, en dicho pronunciamiento la Corte justifica plenamente que se instituyan estímulos a favor de la población apta para votar, precisamente, como una manera legítima de impulsar la cultura de la participación en los procesos de toma de decisiones que interesan a la colectividad. A este respecto, se sostuvo en el fallo que, en cuanto la Constitución le otorga a la participación el carácter de principio fundante del Estado y fin esencial de su actividad (C. P. arts. 1º y 2º), resulta consecuente con ese reconocimiento que el legislador, en ejercicio de

la libertad de configuración política y en procura de consolidar la democracia, adopte medidas tendientes a favorecer a los ciudadanos que cumplan con el deber de sufragar, sin que por ese sólo hecho se consideren vulneradas las garantías de quienes no intervienen activamente en las elecciones.

Adicionalmente, se sostuvo que el fundamento de tales beneficios, a más de encontrarse en el modelo de democracia participativa actualmente imperante, también se basa en el artículo 258 Superior que consagra el ejercicio del voto no solo como un derecho, sino como un deber ciudadano; deber que, por lo demás, “no deb[e] entenderse como un simple deseo del Constituyente, sino como una posibilidad de asociar a su observancia, ciertas consecuencias ventajosas, o, a su inobservancia, determinados efectos negativos, que no pueden ser de tal magnitud que desvirtúen la categoría de derecho que la propia Constitución le asigna al sufragio”. Sobre el tema, se lee en algunos apartes del fallo:

“Es claro que el Congreso de la República tiene competencia para regular las funciones electorales (C.P. art. 152 literal c) como ya lo ha hecho; y si bien tal competencia no le habilita para prohibir o sancionar la abstención, nada obsta desde el punto de vista constitucional, para que cree incentivos legales destinados a favorecer a aquellos que cumplan con el deber ciudadano de participar, a través del ejercicio del voto, en la vida política del país (C.P. art. 95), siempre y cuando todas las personas llamadas a sufragar permanezcan iguales ante la ley que cree los incentivos, sea que voten por uno u otro candidato, que voten en blanco y, aún, que no hubieran podido sufragar por fuerza mayor o caso fortuito.

“...”

Para la Corte es plausible que para fomentar la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas, se establezcan estímulos que permitan crear conciencia cívica en la población apta para votar, enfatizando así la importancia de este acto dentro de un Estado democrático como el nuestro. La cultura de la participación de los ciudadanos en las elecciones y demás decisiones que se tomen por medio del sufragio, están orientadas a la satisfacción de intereses colectivos, es decir, del bien común.

“...”

Tampoco encuentra la Corte que la creación de estímulos distorsione la libertad y el sentido patriótico del voto, pues al ciudadano, como se expuso en párrafos anteriores, no se le coacciona para elegir entre las opciones existentes, puesto que bien puede cumplir su deber mediante el voto en blanco.

“...”

En el caso concreto, los estímulos al voto no coaccionan al sufragante sino que apelan a su conciencia cívica para que participe de un objetivo que el Estado considera plausible: consolidar la democracia, fin que, se reitera, es legítimo desde el punto de vista constitucional”.

4.2. Cabe destacar que, a pesar de haber avalado el reconocimiento de estímulos a los sufragantes, en la Sentencia C-337 de 1997 la Corte no delimitó su ámbito de aplicación. Es decir, no definió si desde la perspectiva constitucional, resultaba admisible que tales beneficios se extendieran a todos los mecanismos de participación ciudadana, electorales y no electorales.

4.3. En esa dirección, primero en la Sentencia C-551 de 2003 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett) y luego en la C-041 de 2004 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández), este Tribunal precisó que la concesión de estímulos a los votantes tiene validez constitucional tratándose de comicios electorales, pero en ningún caso frente a los mecanismos de participación no electorales como el referendo, el plebiscito, la consulta popular, la asamblea constituyente y la revocatoria del mandato, toda vez que en ellos la propia Carta le confiere a la abstención eficacia jurídica y, por lo tanto, no puede ser considerada un comportamiento negativo, que es el efecto que sí tiene en los procesos de simple elección democrática.

Para la Corte, el sistema constitucional y legal de los mecanismos de participación no electorales que se ejecutan a través del voto, en cuanto se funda en el requerimiento de un umbral mínimo de participación para su validez, permite comprender que en el derecho interno el abstencionismo es considerado una decisión política legítima capaz de

producir efectos jurídicos, en cuanto se asume como una manifestación libre de rechazo o de inconformidad ciudadana –individual o colectiva– a determinadas propuestas de trascendencia nacional, departamental, municipal o local que no son compartidas.

En este contexto, la relevancia e importancia jurídica de la abstención se aprecia en la posibilidad que se otorga a los ciudadanos de no votar el mecanismo de participación puesto a su consideración, a la manera de una estrategia política de oposición, cuyo propósito y finalidad es impedir que se llegue al umbral que la propia Constitución Política o la Ley Estatutaria imponen para alcanzar la validez del evento de participación (Leyes 134 de 1994 y 741 de 2002). De ahí que sea vista como un comportamiento positivo, que incide en el porcentaje del censo electoral requerido para que el evento de participación surja a la vida jurídica”.

Es de anotar que:

El proyecto busca pasar de media jornada de descanso a una jornada completa por el tiempo utilizado para cumplir la función de elector. Ya hemos hecho el análisis respecto de la capacidad del legislador para conceder estímulos a los votantes tratándose de comicios electorales pero en ningún caso frente a los mecanismos de participación no electorales como el referendo, el plebiscito, la consulta popular, la asamblea constituyente y la revocatoria del mandato por cuanto la propia Carta le confiere a la abstención eficacia jurídica. Debemos pasar entonces a enunciar algunas observaciones negativas escuchadas en el trámite del análisis:

- a) El costo que significa básicamente para el empleo formal;
- b) La situación de desventaja comparativa para quienes votan y no tienen un vínculo laboral y, por lo tanto, sin acceso al descanso compensatorio remunerado.

Se considera, entonces, que al evaluar los aspectos positivos y negativos de pasar de media jornada a una jornada completa, se debe mantener la primera pero con la posibilidad de solicitar el trabajador al empleador la acumulación de dos (2) descansos compensatorios por igual número de elecciones dentro de un mismo año y, en tal caso, que el disfrute así acumulado pueda ser al término de las vacaciones anuales remuneradas. Por ello, propongo variar el texto del título y el artículo primero que tiene por objetivo variar el artículo 3° de la Ley 403 de 1997 y el cual es del siguiente tenor:

Artículo 3°. El ciudadano tendrá derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para cumplir su función como elector. Tal descanso compensatorio se disfrutará en el mes siguiente al día de votación, de común acuerdo con el empleador.

4. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

A continuación presento cuadro comparativo del proyecto y el texto propuesto para primer debate, así:

<p>“por la cual se modifica la Ley 403 de 1997 y se establece como estímulo jornada completa de descanso para los sufragantes” El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p>“por la cual se modifica el artículo 3° de la Ley 403 de 1997”. El Congreso de Colombia DECRETA:</p>
<p>Artículo 1°. El artículo 3° de la Ley 403 de 1997 quedara así: “El ciudadano tendrá derecho a <u>jornada completa</u> de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para cumplir su función como elector. Tal descanso compensatorio se disfrutará en el mes siguiente al día de la votación, de común acuerdo con el empleador”.</p>	<p>Artículo 1°. El artículo 3° de la Ley 403 de 1997 quedará así: “El ciudadano tendrá derecho a <u>media</u> jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para cumplir su función como elector. Tal descanso compensatorio se disfrutará en el mes siguiente al día de la votación, de común acuerdo con el empleador”. <u>No obstante, el ciudadano podrá solicitar al empleador la acumulación de dos (2) descansos compensatorios por igual número de elecciones dentro de un mismo año y, en tal caso, acordar con el empleador que la jornada completa de descanso así formada, sea disfrutada en forma inmediata al término de las vacaciones anuales remuneradas más próximas.</u></p>

<p>“por la cual se modifica la Ley 403 de 1997 y se establece como estímulo jornada completa de descanso para los sufragantes” El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p>“por la cual se modifica el artículo 3° de la Ley 403 de 1997”. El Congreso de Colombia DECRETA:</p>
	<p>Parágrafo: Cuando el contrato de trabajo termine sin haber el trabajador disfrutado del <u>descanso compensatorio previsto en el presente artículo, el empleador compensará en dinero el valor de media jornada o jornada ordinaria completa, según corresponda y sin que, este pago, genere efecto salarial o prestacional alguno.</u></p>
<p>Artículo 2°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>

5. PROPOSICION FINAL

En armonía con lo antes escrito propongo a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República dar **Primer debate al Proyecto de ley número 072 de 2008 Senado, por la cual se modifica la Ley 403 de 1997 y se establece como estímulo jornada completa de descanso para los sufragantes**, con las modificación del texto del artículo primero, adición de un parágrafo al mismo y con el título propuesto en el presente informe de ponencia.

Siempre con respeto,

Alfonso Núñez Lapeira
Senador, Ponente.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA.

Bogotá D. C., a los seis (06) días del mes de noviembre año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso** de la República, el informe de Ponencia para Primer Debate y texto Propuesto para Primer Debate, en diez (10) folios, al **Proyecto de ley número 72 de 2008 Senado, por la cual se modifica la Ley 403 de 1997 y se establece como estímulo jornada completa de descanso para los sufragantes**”. Autoría del Proyecto de ley del honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

NOTA SECRETARIAL

El Presente informe de ponencia para primer debate y Texto Propuesto para Primer Debate, que se ordena publicar, con proposición de (positiva) Aprobación, solamente está refrendado por el honorable Senador Alfonso Núñez Lapeira, en su calidad de ponente. El honorable Senador Víctor Velásquez Reyes, no refrendaron el presente informe de ponencia.

El Secretario,

Jesusa María España Vergara.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 072 DE 2008 SENADO

por la cual se modifica el artículo 3° de la Ley 403 de 1997.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 3° de la Ley 403 de 1997 quedará así:

“El ciudadano tendrá derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para cumplir su función como elector. Tal descanso compensatorio se disfrutará en el mes siguiente al día de la votación, de común acuerdo con el empleador”. No obstante, el ciudadano podrá solicitar al empleador la acumulación de dos (2) descansos compensatorios por igual número de elecciones dentro de un mismo año y, en tal caso, acordar con el empleador que la jornada completa de descanso así formada, sea disfrutada en forma inmediata al término de las vacaciones anuales remuneradas más próximas.

Parágrafo. Cuando el contrato de trabajo termine sin haber el trabajador disfrutado del descanso compensatorio previsto en el presente

artículo, el empleador compensará en dinero el valor de media jornada o jornada ordinaria completa, según corresponda y sin que, este pago, genere efecto salarial o prestacional alguno.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Siempre con respeto,

Alfonso Núñez Lapeira
Senador - Ponente

**COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA.**

Bogotá, D. C., a los seis (6) días del mes de noviembre año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la *Gaceta del Congreso*** de la República, el informe de Ponencia para Primer Debate y texto Propuesto para Primer Debate, en diez (10) folios, al **Proyecto de ley número 72 de 2008 Senado**, por la cual se modifica la Ley 403 de 1997 y se establece como estímulo jornada completa de descanso para los sufragantes". Autoría del Proyecto de ley del honorable Senador *Juan Carlos Vélez Uribe*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara

NOTA SECRETARIAL

El Presente informe de ponencia para primer debate y Texto Propuesto para Primer Debate, que se ordena publicar, con proposición de (positiva) Aprobación, solamente está refrendado por el honorable Senador Alfonso Núñez Lapeira, en su calidad de ponente. El Honorable Senador Víctor Velásquez Reyes, no refrendaron el presente informe de ponencia.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 103 DE 2008 SENADO**

por medio de la cual se reforma el sistema de riegos profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.

Bogotá D. C., noviembre 11 de 2008

Doctor

RICARDO ARIAS MORA

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

REF.: Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 103 de 2008 Senado, por medio de la cual se reforma el sistema de riegos profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que nos fue encomendada para ser uno de los ponentes, presento en forma individual, el informe para primer debate al proyecto de ley número 103 de 2008, Senado, "Por medio de la cual se reforma el sistema de riesgos profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional", efecto para el cual agregó:

1. ANTECEDENTES.

El proyecto de ley de la referencia fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el seis (6) de agosto de 2008 por la Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos. Fue radicado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el día catorce (14) siguiente.

Respecto del tema del proyecto y con carácter informativo, anotamos que:

El 9 de abril de 2007 fue presentado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley número 256, de origen gubernamental, "por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el Sistema General de riesgos profesionales y se dictan otras disposi-

ciones". El mismo fue publicado en la gaceta del congreso número 113 del jueves 12 de abril de 2007.

En la *Gaceta del Congreso* número 128 del viernes 20 de abril de 2007 fue publicada la ponencia para primer debate, la cual acogió el texto presentado por el gobierno. El 9 de mayo siguiente, en la comisión séptima de la Cámara de Representantes fue aprobada una proposición para la realización de una audiencia pública y la misma fue autorizada para el 16 de mayo siguiente. Efectuada la anterior, en la sesión de la comisión séptima de la Cámara de Representantes del 30 de mayo, Acta número 13, fue iniciado el trámite del proyecto y continuado en sesión del 5 de junio de 2007, acta número 14. Como resultado del primer debate fueron aprobadas diversas variaciones al texto original, las cuales, con ajustes, llevaron a la presentación de un texto propuesto para segundo debate. En la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 14 de agosto de 2007, acta número 064, fue dado el segundo debate y, así, surgió el texto definitivo para el tránsito correspondiente al Senado de la República, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 405 del lunes 27 de agosto de 2007.

Para trámite de primer debate en el Senado de la República fueron radicadas dos ponencias, publicadas en la *Gaceta del Congreso* número 665 de 2007 pero las mismas no alcanzaron trámite y el proyecto de ley quedó archivado por término al haber estado en trámite en dos legislaturas. Una de las ponencias fue presentada por la Senadora autora del actual proyecto y en la otra fue uno de los ponentes quien presenta a consideración la presente.

También con carácter informativo se recuerda que en la exposición de motivos presentada por el entonces, por el Ministro de la Protección Social, al proyecto que no culminó trámite, fue indicado que el proyecto buscaba reglamentar:

"en el Sistema General de Riesgos Profesionales varios artículos del Decreto-ley 1295 de 1994, que fueron declarados inexequibles, en diferentes sentencias de la honorable Corte Constitucional, (C-858 de 2006 y C-1152 de 2005), respecto del concepto de accidente de trabajo, la afiliación de los trabajadores independientes y el Ingreso Base de Liquidación para liquidar las prestaciones económicas, así mismo se retoma del decreto en mención la definición de enfermedad profesional. Está anotado, también, que se incluyen unos artículos que buscan mejorar el funcionamiento del Sistema General de Riesgos Profesionales en aspectos como la mora en el pago de aportes y sanciones por su incumplimiento, el reporte de información de actividades de promoción y prevención por parte de las ARP al Ministerio de la Protección Social, la intervención en las empresas de alto riesgo, fortalecimiento de las actividades de promoción y prevención en las micro y pequeñas empresas y el modelo para la calificación del origen y pérdida de capacidad laboral en los casos en que controvierte la calificación realizada en primera oportunidad por los administradores del sistema, que actualmente es responsabilidad de las Juntas de Calificación de Invalidez, toda vez que el modelo actual, según la exposición de motivos, no está cumpliendo satisfactoriamente con el objetivo para el cual fue creado".

Fue planteado, también, según la exposición de motivos, mejorar la calidad de la prestación de los servicios en el Sistema General de Riesgos profesionales, efecto para el cual fue propuesto implementar el Sistema Obligatorio de Calidad en Riesgos Profesionales que deberán cumplir todos los actores del sistema.

2. ANALISIS DEL PROYECTO

Basados en la orientación general de la ponencia de la cual, quien esta suscribe, fue uno de los ponentes, entramos a exponer algunos temas que motivan las modificaciones propuestas al proyecto de ley en trámite, así:

2.1 EN CUANTO A LA DETERMINACION DEL CAMPO DE APLICACION

En el texto del Proyecto de ley leemos:

"Una de las finalidades esenciales del proyecto es la de garantizar la seguridad social en riesgos profesionales al sector de los trabajadores independientes, quienes históricamente han estado excluidos del sistema. En tal sentido, es necesario recordar que los contratistas también son trabajadores –aunque no sean empleados– y como tales, son perso-

nas que viven de su actividad física y mental, a los que la precarización de las relaciones de trabajo ha golpeado más severamente, obligándolos a renunciar a su derecho constitucional a una vinculación laboral directa con el empleador. No se puede aumentar ahora su desprotección permitiendo que las entidades del sistema general de seguridad social queden exentas de la responsabilidad como consecuencia de la evasión que se generaría entre los empleadores contratantes que abusando de esta modalidad jurídica de vinculación de mano de obra, se abstienen de celebrar un contrato para evadir la cotización por concepto de riesgos profesionales. La lucha es por el trabajo digno, bien que se ejerza de manera dependiente o independiente, en el marco de una relación jurídica de carácter laboral o de una relación civil o comercial, porque finalmente unos y otros son trabajadores, viven de su actividad y las normas sociales deben extenderse a todos sin excepción”.

No dudamos de la importancia de las coberturas universales en seguridad social. No obstante consideramos que la proyección de coberturas debe estar enmarcada en posibilidades graduales viables y por ello, proponemos modificar el artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994, del cual recordamos el texto:

Artículo 13. Afiliados.

Son afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales:

a) En forma obligatoria:

1. Los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos.

2. Los jubilados o pensionados, excepto los de invalidez, que se incorporen a la fuerza laboral como trabajadores dependientes, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, y

3. Los estudiantes que deban ejecutar trabajos que signifiquen fuente de ingreso para la respectiva institución, cuyo entrenamiento o actividad formativa es requisito para la culminación de sus estudios, e involucra un riesgo ocupacional, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida.

b) En forma voluntaria: Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2800 de 2003 Los trabajadores independientes, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional. (Es de anotar que por Decreto Nacional 2800 de 2003 había sido reglamentado parcialmente este literal).

Recordamos que en la Sentencia C-858 de 2006, M. P. Dr. Jaime Córdoba Triviño, de la Corte Constitucional fue decidido:

Primero. Declarar Inexequibles los numerales 9, 10 y 13 en la exposición “En forma voluntaria” del Decreto-ley 1295/94.

Segundo. Diferir los efectos de esta sentencia hasta el término de ésta legislatura que concluirá el veinte (20) de junio de 2007, para que el Congreso expida una ley que defina los aspectos declarados inexequibles en el artículo 1° de esta decisión.

En la sentencia antes anotada leemos.

“En el caso concreto la ley habilitante estableció como una de sus finalidades la unificación del Sistema de Seguridad Social, pero dicha pretensión no la hizo extensiva al Presidente de la República, tal como lo estableció esta Corporación en la Sentencia C-452/02, reiterada en la Sentencia C-1152/05. De manera que la definición con el ánimo de unificar conceptos sobre accidente de trabajo (arts. 9° y 10 del D.L. 1295/94) y el establecimiento de distinciones entre formas de afiliación (art.13), no fueron facultades entregadas al Presidente mediante la ley habilitante”.

En consecuencia creemos seguir vía acertada si al estar dentro de la facultad propia del legislador para establecer distinciones entre las formas de afiliación se define lo relativo a los trabajadores independientes, además de definir lo relativo a los afiliados en forma obligatoria.

2.2 ACCIDENTE “IN ITINERE”

En la definición de accidente de trabajo adoptada en la Decisión 584 de 2000 de la Comunidad Andina de Naciones CAN fue dejado como opcional el uso de la facultad de incluir en las legislaciones de cada país, lo que se considere accidente de trabajo respecto al que se produzca durante el traslado de los trabajadores desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa.

En el texto del proyecto de ley se propone incluir como accidente de trabajo el que ocurra durante el traslado del trabajador desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, en cualquier tipo de transporte, dos horas antes y dos horas después de la jornada laboral o cuando el transporte lo suministre el empleador. Es decir que además de constituir accidente de trabajo el traslado de los trabajadores entre la residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministra el empleador, se incluye también el denominado Accidente “In Itinere”.

Respecto de lo anterior se anota:

a) Dado que el Gobierno Nacional es empleador y, como tal, debe aportar para la cobertura en Riesgos Profesionales, el incremento de cotización por la ampliación de cobertura en la forma propuesta en el texto del proyecto, tiene un posible impacto fiscal que no cumple con la previsión del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 que indica, respecto del impacto fiscal de las normas, “deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el funcionamiento de dicho costo”.

b) La ampliación de cobertura respecto del denominado accidente “in itinere”, a partir de los costos de otros países y de cálculos iniciales con base en datos del Fondo de Prevención Vial podrían estar entre el 18% y el 28% de la siniestralidad actual por riesgos profesionales. Lo anterior indicaría un incremento de la cotización para los afiliados en general, pudiéndose generar un aumento de los aportes sobre la nómina.

c) En el esquema de seguridad social hoy vigente los accidentes de tránsito, diferentes a los accidentes de trabajo, están cubiertos en primera instancia por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT, y luego por los sistemas de salud y de pensiones, según corresponda.

d) Anotamos que la Corte Constitucional en Sentencia de Constitucionalidad C-453 de 2002, declaró la exequibilidad de la norma relativa al transporte suministrado por el Empleador al considerar que en el tema de transporte de los trabajadores debe aplicarse la teoría del riesgo creado, es decir que el empleador responde por las consecuencias que puedan derivarse de los riesgos a los que él expone a sus trabajadores.

2.3 SITUACION DEL ACCIDENTE CUANDO OCURRA DURANTE LA EJECUCION DE ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACION REALIZADA DURANTE PERMISOS SINDICALES.

En el proyecto de ley en trámite leemos que “También se considerará como accidente de trabajo el ocurrido durante el ejercicio de la actividad sindical aunque el trabajador se encuentre en permiso sindical”.

Respecto del tema hay dos visiones. Según la primera, si el empleador pudiera decidir sobre lo que hace el trabajador en permiso sindical se estaría violando un derecho de rango constitucional, cual es la libertad de asociación sindical. Los accidentes que se presenten durante permisos remunerados o sin remuneración no deben ser considerados accidentes de trabajo por no encontrarse en funciones propias de la relación contractual laboral y porque restringirlos vulnera el derecho de asociación.

Una segunda visión se focaliza en el impacto fiscal para el Empleador-Estado y el incremento de posibles mayores aportes para los empleadores en general por factibles modificaciones de las notas técnicas soportadas en estudios técnicos y actuariales que garanticen la viabilidad, sostenibilidad, de largo plazo del Sistema General de Riesgos Profesionales

2.4. DEFINICION DE ENFERMEDAD PROFESIONAL

En la exposición de motivos del proyecto de ley leemos:

“Uno de los principales problemas que afrontan los trabajadores del país es la ineficacia de las acciones laborales destinadas a reclamar las prestaciones derivadas de la enfermedad profesional, ineficacia que radica en la errónea y confusa definición de lo que constituye una enfermedad profesional. La imprecisa definición que contempla la

normatividad que existía en la Ley 100 de 1993, la cual a su vez es prácticamente la misma que se encontraba contemplada en el artículo 200 del Código Sustantivo del Trabajo desde el año 1950, constituye una definición que ha originado mucha inconformidad.

En este proyecto proponemos cuando la norma utiliza la expresión “pero se demuestre la relación de causalidad...” está imponiendo a quien reclama la prestación la carga de probar la relación de causalidad existente entre la enfermedad que padece y los factores de riesgo a los que estaba expuesto en el trabajo. Esta norma contribuye a debilitar el principio protector del derecho social, dando la ventaja a la parte más fuerte de la relación (ARP y empleadores) de asumir una posición pasiva en el proceso mediante la cual les basta negar la relación de causalidad entre la enfermedad y los factores de riesgo para que sea el trabajador, quien casi nunca cuenta con los medios técnicos y científicos para probar dicha relación, el que tenga que demostrarla.

Adicionalmente, esta norma desconoce que en materia de enfermedad profesional en Colombia opera la doctrina de la responsabilidad objetiva, lo que implica que se presume la culpa del empleador en la ocurrencia de la enfermedad profesional, pues es él quien crea el riesgo y quien más se beneficia de la producción del mismo. Es por esto que la Legislación Internacional, como ya explicamos, adopta una definición tan simple pero tan importante en materia de enfermedad profesional: aquella que es contraída como resultado de la exposición a factores de riesgo inherentes a la actividad laboral, que es la que en este proyecto se recoge”

Al entender que la enfermedad profesional debe ser entendida bajo teoría compleja (responsabilidad objetiva, presunción de legalidad y relación de causalidad) consideramos que lo preceptuado en el artículo 11 del Decreto 1295 de 1994 marca una orientación adecuada y, en consecuencia, proponemos un texto acorde con la misma, estableciendo que la periodicidad dentro de la cual el Gobierno Nacional debe determinar las enfermedades que se consideran como profesionales, no debe ser mayor a cinco (5) años contados a partir de la vigencia de la ley ahora en trámite.

2.5. EN CUANTO A LAS JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ.

“Las juntas de calificación de invalidez han sido permanentemente cuestionadas por lo dilatados que resultan los trámites que ante éstas se adelantan. Adicionalmente, las quejas han girado en torno a lo difusa que resulta su naturaleza jurídica, pues pese a ser entidades de naturaleza privada ejercen funciones públicas de especial relevancia, como son las relacionadas con el sistema de salud.

Si bien es cierto que las juntas de calificación han sido objeto de controversia, se han constituido en instituciones necesarias para el funcionamiento del sistema de Riesgos Profesionales, y antes que extinguirlas, deben ser reforzadas con el fin de garantizar su independencia y autonomía”. (Cita de la exposición de motivos del proyecto).

Respecto de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y de la Junta Nacional en el mismo campo, recordamos las siguientes normas:

Ley 100 de 1993 (diciembre 23)

*por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral
y se dictan otras disposiciones:*

Artículo 42. Juntas Regionales de Calificación de Invalidez. En las capitales de departamento y en aquellas ciudades en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera, se conformará una comisión interdisciplinaria que calificará en primera instancia la invalidez y determinará su origen.

Las comisiones estarán compuestas por un número impar de expertos, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quienes actuarán de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

Los honorarios de los miembros de la comisión serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante.

Artículo 43. Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Créase la Junta Nacional para la Calificación de los Riesgos de Invalidez con sede en la capital de la República, integrada por un número impar de miembros designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Esta Junta, que será interdisciplinaria, tiene a su cargo la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las juntas regionales o seccionales respectivas.

Los honorarios de los miembros de la Junta serán pagados, en todo caso por la entidad de previsión o seguridad social correspondiente.

El Gobierno Nacional reglamentará la integración, financiación y funcionamiento de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, de su secretaria técnica y de las juntas regionales o seccionales, el procedimiento de apelación, el manual único para la calificación de la invalidez y demás normas necesarias para su adecuado funcionamiento. (La expresión “demás normas necesarias para su adecuado funcionamiento” fue declarada inexecutable en Sentencia C-1002 de 2004, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, por indeterminación evidente, vaguedad en los términos pues no indica cual es el alcance respecto de la facultad del gobierno para regular.).

Parágrafo. Los miembros de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez de que trata el artículo anterior, no tienen el carácter de servidores públicos.

Por Decreto 2463 de 2001, fue reglamentada la integración, financiación y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez. El mismo fue dictado en ejercicio de las facultades del numeral 11 del artículo 189 de la C. P. y los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, antes transcritos.

En relación con la naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez, leemos en la Sentencia C-1002 de 2004, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Lo siguiente:

“a) Naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez

De acuerdo con el contenido de los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, las juntas de calificación de invalidez son organismos de creación legal, conformados por particulares que tienen a su cargo la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social. A simple vista podría pensarse que como los miembros de las juntas de calificación de invalidez son particulares, dichas juntas son entidades privadas.

Sin embargo, diferentes rasgos permiten a la Corte llegar a una conclusión distinta, que obliga a considerar a las juntas de calificación de invalidez como organismos del Sistema de Seguridad Social del orden nacional.

El primer criterio que lleva a dicha conclusión es que las juntas de calificación de invalidez son entes de creación legal; para su constitución no interviene la voluntad privada. En segundo lugar, su estructura general está determinada por la ley, lo que indica que no es la iniciativa privada la que señala su composición interna. Adicionalmente, las juntas de calificación de invalidez desempeñan funciones públicas, como son las relacionadas con la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del Sistema General de la Seguridad Social.

En otro sentido, la composición de las juntas de calificación de invalidez está asignada a una autoridad del nivel central de la administración pública: el Ministerio de la Protección Social, autoridad encargada de la vigilancia y control de las juntas.

(...) Adicionalmente, las juntas de calificación de invalidez emiten decisiones que constituyen el fundamento jurídico autorizado, de carácter técnico científico, para proceder con el reconocimiento de las prestaciones sociales con derecho es la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social. Como ya se dijo, el dictamen de las juntas es la pieza fundamental para proceder a la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión que se solicita. En este sentido, dichos dictámenes se convierten en documentos obligatorios para efectos del reconocimiento de las prestaciones a que se ha hecho alusión.

Por demás, los dictámenes expedidos por las juntas de calificación de invalidez se producen previo agotamiento de los procedimientos de calificación de invalidez fijados por el Gobierno Nacional, elemento del cual es posible inferir que no es la iniciativa privada la que determina la forma en que debe verificarse la pérdida de la capacidad laboral, sino el Estado mismo, a partir de la reglamentación que expida al efecto.

De otro lado, la competencia de las juntas de calificación de invalidez se encuentra expresamente delimitada por la ley, en cuanto que dichos órganos no pueden realizar función distinta a la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema. El hecho de que su competencia exclusiva haya sido definida por el legislador y que los particulares que se desempeñan en las juntas no puedan extenderla a otros aspectos de la seguridad social, sin quebrantar con ello la finalidad institucional del organismo, denota también que el objeto institucional del mismo es de naturaleza pública y no privada.

Como las competencias de las juntas de calificación de invalidez se ejercen de conformidad con la ley, su competencia también se encuentra definida y organizada por el legislador, no por los particulares. En este contexto, es el legislador el que determina cuáles procedimientos se encomiendan a las juntas de calificación de invalidez regionales y cuáles se encarga de realizar a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Existe pues una clara esquematización de los ámbitos de competencia territorial en los que cada dependencia del organismo deben actuar, por lo que por este aspecto aquellas también encajan en la clasificación de órganos de la administración pública.

En este mismo sentido, el hecho de que la ley haya dispuesto la organización jerarquizada de las juntas es indicativo de que los procedimientos de calificación de la pérdida de la capacidad laboral permiten una revisión escalonada de la decisión, imprimiéndole por este solo hecho a las juntas un talante burocrático propio de las entidades del sector público.

Como las competencias asignadas a las juntas de calificación de invalidez son exclusivas, la calificación de la pérdida de la capacidad laboral con efectos obligatorios no ha sido asignada por el legislador a otro particular, lo cual da a entender que la función asignada es una función pública, en donde no convergen las fuerzas de la iniciativa privada ni las disposiciones sobre competencia comercial.

Finalmente, el hecho de que los miembros de las juntas de calificación de invalidez sean particulares no desvirtúa el hecho de las juntas en sí mismas consideradas sean órganos de la Seguridad Social, pues son múltiples los casos en que los particulares, sin perder su condición de tales, actúan al servicio de la administración en un procedimiento que se encuentra plenamente avalado por la Constitución Política.

En efecto, en relación con este último aspecto, es indispensable señalar que la Jurisprudencia Constitucional ha admitido la presencia de particulares en el ejercicio de funciones públicas, presencia que se realiza de múltiples maneras según lo autorizan los artículos 123 y 210 de la Carta Política”.

(...) Así pues, a manera de conclusión, esta Corte considera que las juntas de calificación de invalidez son verdaderos órganos públicos pertenecientes al sector de la seguridad social que ejercen una función pública pese a que los miembros encargados de evaluar la pérdida de capacidad laboral sean particulares.

Consecuentes con lo anterior creemos que se debe mantener la orientación básica de las Juntas pero, al mismo tiempo, que es prudente modificar algunos artículos relacionados con las mismas en la Ley 100 de 1993, evitando situaciones de choque en el paso de unas normas a otras.

2.6. SANCIONES

Dentro del texto del artículo 13 del proyecto de ley está propuesto que:

“El Ministerio de la Protección Social, reglamentará la escala de sanciones de acuerdo a la gravedad de la violación de las normas en salud ocupacional y riesgos profesionales teniendo en cuenta los límites establecidos en el inciso anterior”

Respecto del tema se ha considerado que la facultad para establecer la escala de sanciones es del legislador y por ello debe replantearse que “El Ministerio de la Protección Social reglamentará la escala de sanciones de acuerdo a la gravedad de la violación de las normas en salud ocupacional y riesgos profesionales teniendo en cuenta los límites establecidos en el inciso anterior”.

Sobre el tema, en la Sentencia 1161, M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero, leemos que: “Uno de los principios esenciales en el derecho sancionatorio es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa. Además, es claro que el principio de legalidad implica también que la sanción debe estar predeterminada ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción”.

A su vez, en la Sentencia C-710 de 2001, M. P. Dr. Jaime Córdoba Triviño, está anotado que: “El Derecho Administrativo, a diferencia de lo que sucede en el Derecho Penal, suele no establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presente, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidas los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto”. Más adelante leemos que: (...) “Y es que la Constitución es clara en señalar que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (C. P. art. 29).

2.7. SALUD OCUPACIONAL DEL MAGISTERIO.

En la ponencia presentada, de la cual quien ahora también lo hace fue uno de los ponentes, al proyecto de ley de origen gubernamental que no alcanzó trámite por términos, fue propuesto un artículo relacionado con la Salud Ocupacional del Magisterio. Ahora proyecto en trámite y esta ponencia coinciden en el mismo. Recordamos lo antes escrito en la ponencia citada:

“(...) Se propone un artículo nuevo en relación con la Salud Ocupacional del Magisterio, con el objeto de establecer un Manual de Calificación de Invalidez y tabla de enfermedades profesionales para los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio e implementar diversos aspectos para ellos en el mismo campo, lo cual se ha considerado conveniente dadas las especificidades de la labor y el régimen de excepción contemplado en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 respecto del Sistema Integral de Seguridad Social Integral para los afiliados al fondo antes citado”.

2.8 OTROS TEMAS.

Sin desconocer el buen objetivo de la creación de un fondo de solidaridad (artículo 11 del proyecto) y legislar ahora sobre el monto de las cotizaciones (artículo 5º del proyecto) no lo hemos encontrado adecuado para trámite del presente proyecto. En numeral 2 del artículo 9º, consideramos que la destinación máxima del 94% de la cotización para los puntos relacionados en el mismo no debe pasar del diez (10) por ciento e, igualmente, hacer referencia a rehabilitación profesional y funcional de los trabajadores en lugar de integral. En otros campos consideramos simplemente que, por razones metodológicas, se deben trasladar algunos textos propuestos como sucede con el artículo 12 que lo proponemos como parágrafo 2º del artículo 5º del texto presentado a consideración.

3. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

A continuación presentamos cuadro comparativo del proyecto y el texto propuesto para primer debate, así:

PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p align="center">PROYECTO DE LEY NUMERO 103 DE 2008 SENADO GACETA DEL CONGRESO 524 DE 2008</p>	<p align="center">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 103 DE 2008 SENADO <i>por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el sistema general de riesgos profesionales y se dictan otras disposiciones.</i> El Congreso de Colombia DECRETA:</p>
<p>Artículo 1º. <i>Campo de aplicación.</i> El Sistema General de Riesgos Profesionales se aplica a todas las empresas que funcionan en el territorio nacional, y a los trabajadores, contratistas, subcontratistas, de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y del sector privado en general. Todas aquellas personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, para lo cual podrán efectuarse pagos anticipados de aportes. Los trabajadores independientes e informales, sin ninguna clase de contrato o vinculación, por oficio, labor o actividad económica, podrán afiliarse al Sistema General de Riesgos Profesionales por intermedio de agremiaciones o asociaciones, para lo cual se expedirá en el término de seis (6) meses contados desde la expedición de la presente ley o un decreto reglamentario. Igualmente, aplica a los estudiantes de todos los niveles académicos de instituciones educativas públicas o privadas, por los accidentes que sufran con ocasión de sus estudios, conforme a la reglamentación establecida por el Gobierno Nacional la cual será expedida en un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley mediante decreto reglamentario. Toda ampliación de cobertura, tendrá estudio técnico y financiero que garantice la sostenibilidad de largo plazo del Sistema General de Riesgos Profesionales.</p>	<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así: “Artículo 13. Afiliados. Son afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales: a) En forma obligatoria: 1. Los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos; las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios personales con entidades o instituciones públicas o privadas, tales como contratos civiles, comerciales o administrativos, con una duración superior a un mes y con precisión de las situaciones de tiempo, modo y lugar en que se realiza dicha prestación. 2. Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado son responsables conforme a la ley, del proceso de afiliación y pago de los aportes de los trabajadores asociados. Para tales efectos le son aplicables todas las disposiciones legales vigentes sobre la materia para trabajadores dependientes. 3. Los jubilados o pensionados, que se reincorporen a la fuerza laboral como trabajadores dependientes, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, y 4. Los estudiantes que deban ejecutar trabajos que signifiquen fuente de ingreso para la respectiva institución, cuyo entrenamiento o actividad formativa es requisito para la culminación de sus estudios, e involucra un riesgo ocupacional, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida dentro del año siguiente a la publicación de la presente ley; b) En forma voluntaria: Los trabajadores independientes, diferentes de los establecidos en el literal a) del presente artículo, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional”.</p>
	<p>Parágrafo 1º. En la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para la vinculación de estos trabajadores se adoptarán todas las obligaciones del Sistema de Riesgos Profesionales que les sean aplicables.</p>
	<p>Parágrafo 2º. En la reglamentación que expida el Gobierno Nacional en relación con las personas a que se refiere el literal b) del presente artículo, podrá indicar que las mismas pueden afiliarse al régimen de seguridad social por intermedio de agremiaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, por profesión, oficio o actividad, bajo la vigilancia y control del Ministerio de la Protección Social.</p>
<p>Artículo 2º. <i>Accidente de trabajo.</i> Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional o psiquiátrica, una invalidez o la muerte. Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aun fuera del lugar y horas de trabajo. Igualmente, se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado de los trabajadores desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, en cualquier tipo de transporte, dos horas antes y dos horas después de la jornada laboral o cuando el transporte lo suministre el empleador. También se considerará como accidente de trabajo el ocurrido durante el ejercicio de la actividad sindical aunque el trabajador se encuentre en permiso sindical.</p>	<p>Artículo 2º. <i>Accidente de trabajo.</i> Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional o psiquiátrica, una invalidez o la muerte. Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo. Igualmente se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado de los trabajadores desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador.</p>
<p>Artículo 3º. <i>Enfermedad profesional.</i> Es enfermedad profesional la contraída como resultado de la exposición a factores de riesgo inherentes a la actividad laboral, el Gobierno Nacional, determinará, en forma periódica, las enfermedades que se consideran como profesionales y en los casos en que una enfermedad no figure en la tabla de enfermedades profesionales, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacionales será reconocida como enfermedad profesional.</p>	<p>Artículo 3º. <i>Enfermedad profesional.</i> Se considera enfermedad profesional todo estado patológico permanente o temporal que sobrevenga como consecuencia obligada y directa de la clase de trabajo que desempeña el trabajador, o del medio en que se ha visto obligado a trabajar, y que haya sido determinada como enfermedad profesional por el Gobierno Nacional.</p>
<p>Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional, oído el concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, determinará, en forma periódica, las enfermedades que se consideran como profesionales.</p>	<p>Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional, oído el concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, determinará, en forma periódica, no mayor a cinco (5) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, las enfermedades que se consideran como profesionales. Hasta tanto se adopte la nueva tabla o la revisión aquí prevista, seguirá rigiendo la vigente.</p>
<p>Parágrafo 2º. En los casos en que una enfermedad no figure en la tabla de enfermedades profesionales, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacionales será reconocida como enfermedad profesional, conforme lo establecido en las normas legales vigentes.</p>	<p>Parágrafo 2º. En los casos en que una enfermedad no figure en la tabla de enfermedades profesionales, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacionales será reconocida como enfermedad profesional, conforme lo establecido en las normas legales vigentes.</p>

PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO																												
<p>Artículo 4°. Ingreso base de liquidación. Se entiende por ingreso base para liquidar las prestaciones económicas previstas en esta ley:</p> <p>a) Para accidentes de trabajo. El promedio de los seis (6) meses anteriores al accidente de trabajo, o fracción de meses, si el tiempo laborado en esa empresa fuese inferior a la base de cotización declarada e inscrita en la Entidad Administradora de Riesgos Profesionales a la que se encuentre afiliado.</p> <p>b) Para enfermedad profesional. El promedio del último año, o fracción de año, de la base de cotización obtenida en la empresa donde se diagnosticó la enfermedad, declarada e inscrita en la entidad administradora de riesgos profesionales a la que se encuentre afiliado. En caso de que la calificación en primera oportunidad se realice cuando el trabajador se encuentre desvinculado de la empresa se tomará el promedio del último año, o fracción de año si el tiempo laborado fuese inferior, de la base de cotización declarada e inscrita en la última Entidad Administradora de Riesgos Profesionales a la que se encontraba afiliado previo a dicha calificación.</p>	<p>Artículo 4°. Ingreso base de liquidación. Se entiende por ingreso base para liquidar las prestaciones económicas lo siguiente:</p> <p>a) Para accidentes de trabajo El promedio de los seis (6) meses anteriores al accidente de trabajo, o fracción de meses, si el tiempo laborado en esa empresa fuese inferior a la base de cotización declarada e inscrita en la Entidad Administradora de Riesgos Profesionales a la que se encuentre afiliado;</p> <p>b) Para enfermedad profesional El promedio del último año, o fracción de año, de la base de cotización obtenida en la empresa donde se calificó en primera oportunidad el origen de la <u>enfermedad profesional</u>.</p> <p>En caso de que la calificación en primera oportunidad se realice cuando el trabajador se encuentre desvinculado de la empresa se tomará el promedio del último año, o fracción de año si el tiempo laborado fuese inferior, de la base de cotización declarada e inscrita en la última Entidad Administradora de Riesgos Profesionales a la que se encontraba afiliado previo a dicha calificación.</p>																												
<p>Parágrafo 1°. Las sumas de dinero que las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales deben pagar por concepto de prestaciones económicas deben indexarse, con base en el Índice de Precios al Consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.</p>	<p>Parágrafo. Las sumas de dinero que las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales deben pagar por concepto de prestaciones económicas deben indexarse, con base en el Índice de Precios al Consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.</p>																												
<p>Artículo 5°. Monto de las cotizaciones. El monto de las cotizaciones no podrá ser inferior al 0.348%, ni superior al 8.7%, de la base de cotización de los trabajadores a cargo del respectivo empleador, de acuerdo con la siguiente tabla:</p>	<p>Artículo 5°. Efectos por el no pago de aportes al Sistema General de Riesgos Profesionales. La mora en el pago de aportes al Sistema General de Riesgos Profesionales durante la vigencia de la relación laboral, no genera la desafiliación automática de los trabajadores.</p>																												
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Clase de Riesgo</th> <th>Valor Mínimo</th> <th>Valor Inicial</th> <th>Valor Máximo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td>%</td> <td>%</td> <td>%</td> </tr> <tr> <td>I</td> <td>0.348</td> <td>0.522</td> <td>0.696</td> </tr> <tr> <td>II</td> <td>0.435</td> <td>1.044</td> <td>1.653</td> </tr> <tr> <td>III</td> <td>0.783</td> <td>2.436</td> <td>4.089</td> </tr> <tr> <td>IV</td> <td>1.740</td> <td>4.350</td> <td>6.960</td> </tr> <tr> <td>V</td> <td>3.219</td> <td>6.960</td> <td>8.700</td> </tr> </tbody> </table>	Clase de Riesgo	Valor Mínimo	Valor Inicial	Valor Máximo		%	%	%	I	0.348	0.522	0.696	II	0.435	1.044	1.653	III	0.783	2.436	4.089	IV	1.740	4.350	6.960	V	3.219	6.960	8.700	<p>En el evento en que el empleador se encuentre en mora de efectuar sus aportes al Sistema General de Riesgos Profesionales, será responsable de los gastos en que incurra la Entidad Administradora de Riesgos Profesionales por causa de las prestaciones asistenciales otorgadas a los trabajadores, así como del pago de los aportes en mora con sus respectivos intereses y el pago de las prestaciones económicas a que hubiere lugar.</p> <p>La liquidación, debidamente soportada, que realicen las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales por concepto de Prestaciones otorgadas, cotizaciones adeudadas e intereses por mora, prestarán mérito ejecutivo.</p>
Clase de Riesgo	Valor Mínimo	Valor Inicial	Valor Máximo																										
	%	%	%																										
I	0.348	0.522	0.696																										
II	0.435	1.044	1.653																										
III	0.783	2.436	4.089																										
IV	1.740	4.350	6.960																										
V	3.219	6.960	8.700																										
<p>Se podrán crear escalas adicionales para modificar el monto de la cotización entre el valor inicial y el valor mínimo y entre el valor inicial y el valor máximo, conforme al cumplimiento de las normas en salud ocupacional y ejecución de actividades de prevención y promoción en las empresas.</p> <p>En el término de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente ley, el Gobierno Nacional reglamentará e implementará los mecanismos para bajar o aumentar la cotización conforme al cumplimiento de las políticas y programas en salud ocupacional y el índice de lesiones incapacitantes de cada empresa.</p>	<p>Se entiende que la empresa afiliada está en mora cuando no ha cumplido con su obligación de pagar los aportes correspondientes dentro del término estipulado en las normas legales vigentes. Para tal efecto, la Entidad Administradora de Riesgos Profesionales respectiva, deberá enviar a la última dirección conocida de la empresa afiliada una comunicación por correo certificado en un plazo no mayor a un (1) mes. Después del no pago de los aportes, la comunicación constituirá a la empresa afiliada en mora. Copia de esta comunicación deberá enviarse al representante de los Trabajadores en Comité Paritario de Salud Ocupacional (COPASO). Si pasados dos (2) meses desde la fecha de registro de la comunicación continúa la mora, la Administradora de Riesgos Profesionales puede abstenerse de aceptar la afiliación de nuevos trabajadores de la correspondiente Empresa o Entidad en mora, comunicándolo así al Empleador, de lo cual dará aviso a la Dirección Territorial correspondiente del Ministerio de la Protección Social para los efectos pertinentes. La administradora deberá llevar el consecutivo de registro de radicación de los anteriores avisos.</p>																												
	<p>Parágrafo 1°. Cuando la Entidad Administradora de Riesgos Profesionales, una vez agotados todos los medios necesarios para efectos de recuperar las sumas adeudadas al Sistema General de Riesgos Profesionales, compruebe que ha sido cancelado el registro mercantil por liquidación definitiva o se ha dado un cierre definitivo del empleador y obren en su poder las pruebas pertinentes, de conformidad con las normas vigentes sobre la materia, podrá dar por terminada la afiliación de la empresa.</p>																												
	<p>Parágrafo 2°. Acciones de Cobro. Sin perjuicio, de la responsabilidad del empleador de asumir los riesgos profesionales de sus trabajadores en caso de mora en el pago de las primas o cotizaciones obligatorias, corresponde a todas las entidades administradoras de riesgos profesionales adelantar las acciones de cobro coactivo, <u>previa constitución de la empresa o empleador en mora y previo el requerimiento escrito donde se consagre el valor adeudado y el número de trabajadores afectados.</u></p> <p>El Gobierno dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, dará las instrucciones, mecanismos, facultades y recomendaciones para ejercer el cobro coactivo, para lo cual las administradoras de riesgos profesionales deberán conformar un departamento, dependencia u oficina de cobro coactivo propio o contratado, con cobertura nacional y regional. Para tal efecto, la liquidación mediante la cual la administradora de riesgos profesionales determine el valor adeudado, prestará mérito ejecutivo, y los honorarios, gastos y costas del proceso serán asumidos por el empleador. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</p>																												

PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 6°. Reporte de información de actividades de promoción y prevención. La Entidad Administradora de Riesgos Profesionales deberá presentar un reporte de las actividades que se vayan a desarrollar durante el semestre en promoción y prevención al Ministerio de la Protección Social, para efectos de su seguimiento y cumplimiento conforme a las directrices establecidas por parte de la Dirección General de Riesgos Profesionales o quien haga sus veces.</p> <p>Este reporte deberá ser presentado semestralmente a las Direcciones Territoriales del Ministerio de la Protección Social para seguimiento y verificación del cumplimiento.</p> <p>El incumplimiento de los programas de promoción y prevención de acuerdo con las directrices de la Dirección General de Riesgos Profesionales acarreará multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes. En caso de reincidencia acarreará multa de hasta mil (1.000) salarios mínimos legales vigentes.</p> <p>El Ministerio de la Protección Social reglamentará la escala de las sanciones.</p>	<p>Artículo 6°. Reporte de información de actividades de promoción y prevención. La Entidad Administradora de Riesgos Profesionales deberá presentar un reporte de las actividades que se vayan desarrollando durante el año en promoción y prevención al Ministerio de la Protección Social, para efectos de su seguimiento y cumplimiento conforme a las directrices establecidas por parte de la Dirección General de Riesgos Profesionales o quien haga sus veces.</p> <p>Este reporte deberá ser presentado semestralmente a las Direcciones Territoriales del Ministerio de la Protección Social para seguimiento y verificación del cumplimiento.</p> <p>El incumplimiento de los programas de promoción y prevención de acuerdo con las directrices de la Dirección General de Riesgos Profesionales acarreará multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes. <u>Multas graduales de acuerdo a la gravedad de la infracción y siguiendo siempre el debido proceso.</u></p>
<p>Parágrafo. En caso de incumplimiento de los programas de promoción y prevención el empleador podrá cambiar de Administradora de Riesgos Profesionales.</p>	
<p>Artículo 7°: Modifíquese el artículo 66 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 66. <i>Supervisión de las empresas de alto riesgo.</i> Las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales y el Ministerio de la Protección Social, supervisarán en forma prioritaria directamente o a través de terceros idóneos para el efecto, a las empresas de alto riesgo, especialmente en la aplicación del programa de salud ocupacional según el Sistema de Garantía de Calidad, los Sistemas de Control de Riesgos Profesionales y las Medidas Especiales de Prevención y Promoción</p>	<p>Artículo 7°. Modifíquese el artículo 66 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 66. <i>Supervisión de las empresas de alto riesgo.</i> Las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales y el Ministerio de la Protección Social, supervisarán en forma prioritaria directamente o a través de terceros idóneos <u>acreditados</u> para el efecto, a las empresas de alto riesgo, especialmente en la aplicación del programa de salud ocupacional según el Sistema de Garantía de Calidad, los Sistemas de Control de Riesgos Profesionales y las Medidas Especiales de Prevención y Promoción.</p>
<p>Artículo 8°. Fortalecimiento de la prevención de los riesgos profesionales en las micro y pequeñas empresas en el país. Las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales fortalecerán las actividades de promoción y prevención en las micro y pequeñas empresas que presentan alta siniestralidad o estén clasificadas como de alto riesgo. El Ministerio de la Protección Social definirá los criterios técnicos con base en los cuales las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales focalizarán sus acciones de promoción y prevención de manera que se fortalezcan estas actividades en las micro y pequeñas empresas. Serán criterios técnicos a tener en cuenta la cobertura de trabajadores afiliados a micro y pequeñas empresas, la frecuencia, severidad y causa de los accidentes y enfermedades profesionales en estas empresas.</p>	<p>Artículo 8°. Fortalecimiento de la prevención de los riesgos profesionales en las micro y pequeñas empresas en el país. Las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales fortalecerán las actividades de promoción y prevención en las micro y pequeñas empresas que presentan alta siniestralidad o estén clasificadas como de alto riesgo.</p> <p>El Ministerio de la Protección Social definirá los criterios técnicos con base en los cuales las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales focalizarán sus acciones de promoción y prevención de manera que se fortalezcan estas actividades en las micro y pequeñas empresas. Serán criterios técnicos a tener en cuenta la cobertura de trabajadores afiliados a micro y pequeñas empresas, la frecuencia, severidad y causa de los accidentes y enfermedades profesionales en estas empresas.</p>
<p>Parágrafo. Dentro de las campañas susceptibles de reproducción en medios físicos o electrónicos y actividades generales de promoción y prevención de riesgos profesionales que realizan periódicamente las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales involucrarán en las mismas a trabajadores del sector informal de la economía.</p>	<p>Parágrafo. Dentro de las campañas susceptibles de reproducción en medios físicos o electrónicos y actividades generales de promoción y prevención de riesgos profesionales que realizan periódicamente las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales involucrarán en las mismas a trabajadores del sector informal de la economía.</p>
<p>Artículo 9°. Servicios de Promoción y Prevención. Las actividades mínimas de promoción y prevención en el Sistema General de Riesgos Profesionales por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales serán las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Actividades básicas para las empresas del cinco por ciento (5%) de la cotización, como mínimo serán las siguientes: <ol style="list-style-type: none"> a) Programas, campañas y acciones de educación y prevención dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas conozcan, cumplan las normas y reglamentos técnicos en salud ocupacional, expedidos por el Gobierno Nacional. b) Programas, campañas y acciones de educación y prevención, dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas cumplan con el desarrollo del nivel básico del plan de trabajo anual de su programa de salud ocupacional. c) Asesoría técnica básica para el diseño del programa de salud ocupacional y el plan de trabajo anual de todas las empresas. d) Capacitación básica para el montaje de la brigada de emergencias, primeros auxilios y sistema de calidad en salud ocupacional. e) Capacitación a los miembros del comité paritario de salud ocupacional en aquellas empresas con un número mayor de 10 trabajadores, o a los vigías ocupacionales, quienes cumplen las mismas funciones de salud ocupacional, en las empresas con un número menor de 10 trabajadores. f) Fomento de estilos de trabajo y de vida saludables, de acuerdo con los perfiles epidemiológicos de las empresas. g) La investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que presenten los trabajadores de sus empresas afiliadas. 2. Del noventa y cuatro por ciento (94%) de la cotización, la entidad administradora de riesgos profesionales destinará como mínimo el veinte por ciento (20%) para lo siguiente: 	<p>Artículo 9°. Servicios de Promoción y Prevención. Las actividades mínimas de promoción y prevención en el Sistema General de Riesgos Profesionales por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales serán las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Actividades básicas para las empresas del cinco por ciento (5%) de la cotización, como mínimo serán las siguientes: <ol style="list-style-type: none"> a) Programas, campañas y acciones de educación y prevención dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas conozcan, cumplan las normas y reglamentos técnicos en salud ocupacional, expedidos por el Gobierno Nacional. b) Programas, campañas y acciones de educación y prevención, dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas cumplan con el desarrollo del nivel básico del plan de trabajo anual de su programa de salud ocupacional. c) Asesoría técnica básica para el diseño del programa de salud ocupacional y el plan de trabajo anual de todas las empresas. d) Capacitación básica para el montaje de la brigada de emergencias, primeros auxilios y sistema de calidad en salud ocupacional. e) Capacitación a los miembros del comité paritario de salud ocupacional en aquellas empresas con un número mayor de 10 trabajadores, o a los vigías ocupacionales, quienes cumplen las mismas funciones de salud ocupacional, en las empresas con un número menor de 10 trabajadores. f) Fomento de estilos de trabajo y de vida saludables, de acuerdo con los perfiles epidemiológicos de las empresas. g) La investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que presenten los trabajadores de sus empresas afiliadas. 2. Del noventa y cuatro por ciento (94%) de la cotización, la entidad administradora de riesgos profesionales destinará como mínimo <u>el diez por ciento (10%)</u> para lo siguiente:

PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p>a) Desarrollo de programas regulares de prevención y control de riesgos profesionales y de rehabilitación integral en las empresas afiliadas.</p> <p>b) Apoyo, asesoría y desarrollo de campañas en sus empresas afiliadas para el desarrollo de actividades para el control de los riesgos, el desarrollo de los sistemas de vigilancia epidemiológica y la evaluación y formulación de ajustes al plan de trabajo anual de las empresas. Los dos objetivos principales de esta obligación son: el monitoreo permanente de las condiciones de trabajo y salud, y el control efectivo del riesgo.</p> <p>c) Las administradoras de riesgos profesionales deben desarrollar programas, campañas, crear o implementar mecanismos y acciones para prevenir los daños secundarios y secuelas en caso de incapacidad permanente parcial e invalidez, para lograr la rehabilitación integral, procesos de readaptación y reubicación laboral.</p> <p>d) Diseño y asesoría en la implementación de áreas, puestos de trabajo, maquinarias, equipos y herramientas para los procesos de reinserción laboral, con el objeto de intervenir y evitar los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.</p> <p>e) Las entidades administradoras de riesgos profesionales deberán establecer programas de financiación a las empresas para el control de los factores de riesgo en la fuente y en el medio ambiente laboral, para lo cual podrán adquirir, fabricar, arrendar y vender los equipos y materiales necesarios, concediendo créditos debidamente garantizados y con la tasa de interés más baja establecida por la Superintendencia Financiera, al momento de otorgarse el crédito.</p> <p>El programa de financiación no requiere autorización alguna, pero está vigilado y controlado por la Superintendencia Financiera.</p>	<p>a) Desarrollo de programas regulares de prevención y control de riesgos profesionales y de rehabilitación <u>profesional y funcional de los trabajadores</u> en las empresas afiliadas.</p> <p>b) Apoyo, asesoría y desarrollo de campañas en sus empresas afiliadas para <u>la implementación</u> de actividades para el control de los riesgos, el desarrollo de los sistemas de vigilancia epidemiológica y la evaluación y formulación de ajustes al plan de trabajo anual de las empresas. Los dos objetivos principales de esta obligación son: el monitoreo permanente de las condiciones de trabajo y salud, <u>asesoría para el</u> control efectivo del riesgo.</p> <p>c) Las administradoras de riesgos profesionales deben desarrollar programas, campañas, crear o implementar mecanismos y acciones para prevenir los daños secundarios y secuelas en caso de incapacidad permanente parcial e invalidez, para lograr la rehabilitación integral, procesos de readaptación y reubicación laboral.</p> <p>d) Diseño y asesoría en la implementación de áreas, puestos de trabajo, maquinarias, equipos y herramientas para los procesos de reinserción laboral, con el objeto de intervenir y evitar los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.</p> <p>e) Las entidades administradoras de riesgos profesionales <u>podrán</u> establecer programas de financiación a las empresas para el control de los factores de riesgo en la fuente y en el medio ambiente laboral, para lo cual podrán adquirir, fabricar, arrendar y vender los equipos y materiales necesarios, concediendo créditos debidamente garantizados y con la tasa de interés más baja establecida por la Superintendencia Financiera, al momento de otorgarse el crédito.</p> <p>El programa de financiación no requiere autorización alguna, pero está vigilado y controlado por la Superintendencia Financiera.</p>
<p>Parágrafo 1°. Las administradoras de riesgos profesionales no pueden desplazar el recurso humano ni financiar las actividades que por ley le corresponden al empleador, y deben otorgar todos los servicios de promoción y prevención sin ninguna discriminación, bajo el principio de la solidaridad, sin tener en cuenta el monto de la cotización o el número de trabajadores afiliados.</p>	<p>Parágrafo 1°. Las administradoras de riesgos profesionales no pueden desplazar el recurso humano ni financiar las actividades que por ley le corresponden al empleador, y deben otorgar todos los servicios de promoción y prevención sin ninguna discriminación, bajo el principio de la solidaridad, sin tener en cuenta el monto de la cotización o el número de trabajadores afiliados.</p>
<p>Parágrafo 2°. En todas las ciudades o municipios donde existan trabajadores afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales las administradoras de riesgos profesionales deben desarrollar las actividades de promoción y prevención con un grupo interdisciplinario capacitado y con licencia de salud ocupacional propio o contratado bajo su responsabilidad.</p>	<p>Parágrafo 2°. En todas las ciudades o municipios donde existan trabajadores afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales las administradoras de riesgos profesionales deben desarrollar las actividades de promoción y prevención con un grupo interdisciplinario capacitado y con licencia de salud ocupacional propio o contratado bajo su responsabilidad.</p>
<p>Artículo 10. Modifíquese el artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 13. Afiliados. Son afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales:</p> <p>a) En forma obligatoria:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos; 2. Los jubilados o pensionados y los pensionados por invalidez, que se reincorporen a la fuerza laboral como trabajadores dependientes, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. 3. Los estudiantes que deban ejecutar trabajos que signifiquen fuente de ingreso para la respectiva institución, cuyo entrenamiento o actividad formativa es requisito para la culminación de sus estudios, e involucra un riesgo ocupacional, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida en el término de seis (6) meses contados desde la expedición de la presente ley, y 4. Todas aquellas personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, para lo cual podrán efectuarse pagos anticipados de aportes y un sistema de descuento que permita el pago directo de los mismos. 5. Los docentes de todas las instituciones de enseñanza pública vinculados con el Estado mediante acto administrativo o mediante contrato de prestación de servicios, ya sea que se encuentren en carrera docente o en provisionalidad, del orden nacional, departamental y municipal. <p>Parágrafo: La afiliación al sistema de riesgos profesionales del contratista correrá por cuenta del contratante.</p> <p>b) En forma voluntaria:</p> <p>Los trabajadores independientes e informales, sin ninguna clase de contrato o vinculación, por oficio, labor o actividad económica podrán afiliarse al Sistema General de Riesgos Profesionales por intermedio de agremiaciones o asociaciones de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, en el término de seis (6) meses contados desde la expedición de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. En la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para la vinculación de estos trabajadores se adoptarán todas las obligaciones del Sistema de Riesgos Profesionales que les sean aplicables.</p>	

PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 11. Fondo de solidaridad. Créase el Fondo de Solidaridad para trabajadores independientes informales sin ninguna clase de contrato o vinculación, por oficio, labor o actividad económica, el cual se constituirá con los dineros provenientes de las multas recaudadas por los organismos de control del sistema de riesgos profesionales.</p>	
<p>Artículo 12. Acciones de Cobro. Sin perjuicio, de la responsabilidad del empleador de asumir los riesgos profesionales de sus trabajadores en caso de mora en el pago de las primas o cotizaciones obligatorias, corresponde a todas las entidades administradoras de riesgos profesionales adelantar las acciones de cobro coactivo. El Gobierno dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, dará las instrucciones, mecanismos, facultades y recomendaciones para ejercer el cobro coactivo, para lo cual las administradoras de riesgos profesionales deberán conformar un departamento, dependencia u oficina de cobro coactivo propio o contratado, con cobertura nacional y regional. Parágrafo.- Para tal efecto, la liquidación mediante la cual la administradora de riesgos profesionales determine el valor adeudado, prestará mérito ejecutivo, y los honorarios, gastos y costas del proceso serán asumidos por el empleador.</p>	
<p>Artículo 13. Sanciones. Modifíquese el numeral 2 del artículo 91 del Decreto-ley 1295 de 1994, de la siguiente manera: El incumplimiento de los programas de salud ocupacional, las normas en salud ocupacional y aquellas obligaciones propias del empleador, previstas en el Sistema General de Riesgos Profesionales, acarreará multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, graduales de acuerdo a la gravedad de la infracción. En caso de reincidencia en tales conductas o por incumplimiento de los correctivos que deban adoptarse, formulados por la Entidad Administradora de Riesgos Profesionales o el Ministerio de la Protección Social, debidamente demostrados, se podrá ordenar la suspensión de actividades o cierre definitivo de la empresa por parte de los Directores Territoriales del Ministerio de la Protección Social, garantizando el debido proceso. "El Ministerio de la Protección Social, reglamentará la escala de sanciones de acuerdo a la gravedad de la violación de las normas en salud ocupacional y riesgos profesionales teniendo en cuenta los límites establecidos en el inciso anterior". Adiciónese en el artículo 91 del Decreto-ley 1295 de 1994 el siguiente inciso: "En caso de accidente mortal originado en el incumplimiento de las normas de salud ocupacional el Ministerio de la Protección Social impondrá multa no inferior a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, ni superior a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes; en caso de reincidencia por incumplimiento de los correctivos de promoción y prevención formulados por la Entidad Administradora de Riesgos Profesionales o el Ministerio de la Protección Social una vez verificadas las circunstancias, se podrá ordenar la suspensión de actividades o cierre definitivo de la empresa por parte de los Directores Territoriales del Ministerio de la Protección Social, garantizando el debido proceso".</p>	<p>Artículo 10. Sanciones. Modifíquese el numeral 2 literal a) del artículo 91 del Decreto-ley 1295 de 1994, de la siguiente manera: El incumplimiento de los programas de salud ocupacional, las normas en salud ocupacional y aquellas obligaciones propias del empleador, previstas en el Sistema General de Riesgos Profesionales, acarreará multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, graduales de acuerdo a la gravedad de la infracción y previo cumplimiento del debido proceso. En caso de reincidencia en tales conductas o por incumplimiento de los correctivos que deban adoptarse, formulados por la Entidad Administradora de Riesgos Profesionales o el Ministerio de la Protección Social, debidamente demostrados, se podrá ordenar la suspensión de actividades o cierre definitivo de la empresa por parte de los Directores Territoriales del Ministerio de la Protección Social, garantizando el debido proceso.</p> <p>Adiciónese en el artículo 91 del Decreto-ley 1295 de 1994, <u>modificado por el artículo 115 del Decreto 2150 de 1995</u>, el siguiente inciso: "En caso de accidente mortal originado en el incumplimiento <u>demostrado</u> de las normas de salud ocupacional el Ministerio de la Protección Social impondrá multa no inferior a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, ni superior a <u>quinientos (500)</u> salarios mínimos legales mensuales vigentes; en caso de reincidencia por incumplimiento de los correctivos de promoción y prevención formulados por la Entidad Administradora de Riesgos Profesionales o el Ministerio de la Protección Social una vez verificadas las circunstancias, se podrá ordenar la suspensión de actividades o cierre definitivo de la empresa por parte de los Directores Territoriales del Ministerio de la Protección Social, <u>garantizando siempre el debido proceso</u>".</p>
<p>Artículo 14. Inspección y vigilancia de la Calidad en Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales. Corresponde al Ministerio de la Protección Social la vigilancia y control del reconocimiento de las prestaciones económicas y todos los aspectos relacionados con la administración, prevención, atención y control de los riesgos profesionales que adelanten las entidades administradoras de riesgos profesionales.</p> <p>Corresponde a la Superintendencia Financiera el control y vigilancia de las entidades administradoras de riesgos profesionales, en relación con los niveles de patrimonio, reservas, inversiones y el control financiero, sin perjuicio de las demás funciones asignadas de manera general a la Superintendencia Bancaria, para las labores de inspección y vigilancia respecto de las entidades vigiladas.</p> <p>Corresponde a la Superintendencia de Salud el control y vigilancia de la prestación de los servicios de salud en los términos establecidos en el Libro II de la ley 100 de 1993.</p> <p>El Ministerio de la Protección Social, en un período no mayor a un año contado a partir de la vigencia de la presente ley, definirá el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad en Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales, que deberán cumplir los actores involucrados en el Sistema General de Riesgos Profesionales. Las visitas de verificación del cumplimiento de los estándares mínimos establecidos en el mencionado sistema de garantía de calidad se realizarán a través de terceros idóneos acreditados para tal fin por el ente acreditador que defina el Ministerio de la Protección Social. El costo de la visita deberá ser asumido por el respectivo interesado.</p>	<p>Artículo 11. Garantía de la Calidad en Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales. El Ministerio de la Protección Social, en un período no mayor a un año contado a partir de la vigencia de la presente ley, definirá el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad en Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales, que deberán cumplir los actores involucrados en el Sistema General de Riesgos Profesionales. Las visitas de verificación del cumplimiento de los estándares mínimos establecidos en el mencionado sistema de garantía de calidad se realizarán a través de terceros idóneos acreditados para tal fin por el ente acreditador que defina el Ministerio de la Protección Social. El costo de la visita deberá ser asumido por el respectivo interesado.</p> <p>Les corresponde a los Directores Territoriales del Ministerio de la Protección Social con base en el informe elaborado por el tercero idóneo acreditado para realizar la visita, y previo siempre el debido proceso, expedir, negar o condicionar el certificado de calidad de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida la Dirección de Riesgos Profesionales del Ministerio de la Protección Social; el incumplimiento de lo señalado en el inciso 1° del presente artículo dará lugar a las sanciones de que trata el artículo 10 de la presente ley.</p> <p>Artículo 12. Inspección y vigilancia. Corresponde al Ministerio de la Protección Social la vigilancia y control del reconocimiento de las prestaciones económicas, y todos los aspectos relacionados con la administración, prevención, atención y control de los riesgos profesionales que adelanten las entidades administradoras de riesgos profesionales.</p> <p>Corresponde a la Superintendencia Financiera el control y vigilancia de las entidades administradoras de riesgos profesionales, en relación con los niveles de patrimonio, reservas, inversiones y el control financiero, sin perjuicio de las demás funciones asignadas de manera general a la Superintendencia Bancaria, para las labores de inspección y vigilancia respecto de las entidades vigiladas.</p>

PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p>Les corresponde a los Directores Territoriales del Ministerio la Protección Social con base en el informe de visita, expedir, negar o condicionar el certificado de calidad de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida la Dirección de Riesgos Profesionales del Ministerio de la Protección Social; el incumplimiento de lo señalado en el inciso 1° del presente artículo dará lugar a las sanciones de que trata el artículo 10 de la presente ley.</p>	<p>Corresponde a la Superintendencia de Salud el control y vigilancia de la prestación de los servicios de salud en los términos establecidos en el Libro II de la ley 100 de 1993.</p>
<p>Artículo 15. Naturaleza jurídica y composición de las juntas de calificación. Las juntas de calificación de invalidez son organismos públicos de creación legal pertenecientes al sector de la seguridad social que ejercen una función pública y se encuentran conformados por particulares que tienen a su cargo la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social.</p>	<p>Artículo 13. El artículo 42 de la Ley 100 de 1993, quedará así: Artículo 42. Naturaleza, administración y funcionamiento de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de invalidez. Las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de invalidez son organismos del Sistema de la Seguridad Social del orden nacional, de creación legal, con personería jurídica, sin ánimo de lucro, interdisciplinarios, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio, sin perjuicio de la segunda instancia que corresponde a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respecto de las regionales y conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de la Protección Social. Será conforme a la reglamentación que determine el Gobierno Nacional, la integración, administración, funcionamiento, regionalización del país para los efectos de funcionamiento de las Juntas, escala de honorarios a sus miembros, procedimientos operativos y recursos de Ley por vía gubernativa. Los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez serán pagados por la entidad de seguridad social correspondiente. La persona natural o jurídica a quien corresponda o por el responsable delegado de acuerdo, también, a la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional. Corresponde a las Juntas Regionales calificar en primera instancia la invalidez y determinar su origen y a la Nacional la calificación de los riesgos de invalidez con sede en la capital de la República y la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las Juntas Regionales o Seccionales respectivas.</p>
<p>Artículo 16. Miembros de las juntas de calificación. Las juntas de calificación de invalidez estarán integradas por particulares en ejercicio de funciones públicas designados por el Ministerio de la Protección Social y se encuentran sometidos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto en el Decreto 2463 de 2001.</p>	<p>Parágrafo. Los miembros de las Juntas Nacional y regionales de Calificación de Invalidez se registrarán por la presente ley y continuarán hasta tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes, previo concurso de méritos conforme lo determine y regule el Ministerio de la Protección Social.</p>
	<p>Artículo 14. El artículo 43 de la Ley 100 de 1993, quedará así: Artículo 43. Incompatibilidades, impedimentos, recusaciones y sanciones. Los integrantes de las Juntas Regionales y Nacional, en número impar, serán designados, mediante selección pública y objetiva, por el Ministerio de la Protección Social para el efecto y de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, son particulares que ejercen una función pública en la prestación de dicho servicio y no podrán tener alguna, ni realizar actividades relacionadas con la calificación del origen y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales en las Entidades Administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral, ni con sus entidades de dirección, vigilancia y control. Los miembros de las Juntas estarán sujetos al régimen de impedimentos y recusaciones aplicables a los Jueces de la República, conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil y su trámite será efectuado de acuerdo con el artículo 30 del Código Contencioso Administrativo y, como a particulares que ejercen funciones públicas, les es aplicable el Código Disciplinario Único.</p>
	<p>Parágrafo. Los miembros de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de invalidez no tienen el carácter de servidores públicos, no devengan salarios, ni prestaciones sociales y sólo tienen derecho a los honorarios establecidos por el Gobierno Nacional</p>
	<p>Artículo 15. Supervisión, inspección y control de las juntas de calificación de invalidez. El Ministerio de la Protección Social realizará la supervisión, inspección y control administrativa, operativa y de gestión financiera de las Juntas de calificación de invalidez y verificará, entre otros aspectos, los tiempos de resolución de casos, la notificación y participación real de las partes involucradas en los procesos, el cumplimiento del debido proceso y el respeto de los derechos legales de todas las partes e implementará un sistema de información sobre el estado de cada proceso en trámite y podrá imponer multas en forma particular a cada integrante de las juntas hasta por diez (10) salarios mínimos legales mensuales, graduales según la gravedad de la falta, por violación a las normas, procedimientos y reglamentación del Sistema General de Riesgos Profesionales. Los recaudos por multas serán a favor del Fondo de riesgos profesionales.</p>
<p>Artículo 17. Licencias en Salud Ocupacional. El Gobierno Nacional reglamentará en el término de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente Ley, el procedimiento y requisitos para el otorgamiento de las licencias en salud ocupacional a las personas naturales y jurídicas, que como mínimo deben comprender: requisitos, experiencia, campo de acción de acuerdo a su profesión, cobertura nacional y departamental, formación académica, vigencia de la licencia y exámenes de actualización para su renovación.</p>	

PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 18. Flujo de recursos entre el Sistema de Riesgos Profesionales y el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Para garantizar el adecuado y oportuno flujo de recursos entre los Sistemas de Riesgos Profesionales y de Seguridad Social en Salud, se aplicarán las siguientes reglas, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 6° del Decreto-ley 1295 de 1994:</p> <p>1. Las Administradoras de Riesgos Profesionales-ARP pagarán a las Entidades Promotoras de Salud-EPS el valor de las prestaciones asistenciales y económicas de eventos calificados en primera oportunidad como de origen profesional y que hayan sido asumidas por las Entidades Promotoras de Salud-EPS, dentro de los 30 días calendario posteriores a la presentación de dicha solicitud, siempre que la misma cumpla con los requisitos que señale el reglamento y sin que se haya formulado objeción o glosa seria fundada en cuanto al origen o a cualquier otro asunto atinente a la solicitud de reembolso por parte de la Administradora de Riesgos Profesionales – ARP.</p> <p>En caso de objeción seria y fundada este se definirá por los mecanismos de solución de controversias previstos en las normas legales vigentes.</p> <p>2. Cuando las Administradoras de Riesgos profesionales – ARP no paguen dentro de los plazos establecidos en el numeral anterior a las Entidades promotoras de salud – EPS, estando las Administradoras de Riesgos Profesionales – ARP obligadas a hacerlo, deberán reconocer intereses de mora a la tasa moratoria máxima legal vigente que rige para todas las obligaciones financieras aplicables a la seguridad social.</p> <p>3. La presentación de la solicitud de reembolso efectuada por la Entidad Promotora de Salud – EPS ante la Administradora de riesgos Profesionales – ARP, interrumpe la prescripción de la cuenta de cobro, siempre y cuando se reúnan los requisitos que señale el reglamento y sin que se haya formulado objeción seria y fundada por parte de la Administradora de Riesgos Profesionales – ARP. Los términos de prescripción continuarán rigiéndose por las normas legales vigentes. Lo dispuesto en este numeral no revivirá situaciones ya prescritas.</p> <p>4. Las reglas indicadas en los numerales anteriores también se aplicarán a los reembolsos que soliciten las Administradoras de Riesgos Profesionales – ARP a las Entidades Promotoras de Salud – EPS.</p>	<p>Artículo 16. Flujo de recursos entre el Sistema de Riesgos Profesionales y el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Para garantizar el adecuado y oportuno flujo de recursos entre los Sistemas de Riesgos Profesionales y de Seguridad Social en Salud, se aplicarán las siguientes reglas, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 6° del Decreto-ley 1295 de 1994:</p> <p>1. Las Administradoras de Riesgos Profesionales-ARP pagarán a las Entidades Promotoras de Salud-EPS el valor de las prestaciones asistenciales y económicas de eventos calificados en primera oportunidad como de origen profesional y que hayan sido asumidas por las Entidades Promotoras de Salud-EPS, dentro de los 30 días calendario posteriores a la presentación de dicha solicitud, siempre que la misma cumpla con los requisitos que señale el reglamento y sin que se haya formulado objeción o glosa seria fundada en cuanto al origen o a cualquier otro asunto atinente a la solicitud de reembolso por parte de la Administradora de Riesgos Profesionales – ARP. En caso de objeción seria y fundada este se definirá por los mecanismos de solución de controversias previstos en las normas legales vigentes.</p> <p>2. Cuando las Administradoras de Riesgos profesionales – ARP no paguen dentro de los plazos establecidos en el numeral anterior a las Entidades promotoras de salud – EPS, estando las Administradoras de Riesgos Profesionales – ARP obligadas a hacerlo, deberán reconocer intereses de mora a la tasa moratoria máxima legal vigente que rige para todas las obligaciones financieras aplicables a la seguridad social.</p> <p>3. La presentación de la solicitud de reembolso efectuada por la Entidad Promotora de Salud – EPS ante la Administradora de Riesgos Profesionales – ARP, interrumpe la prescripción de la cuenta de cobro, siempre y cuando se reúnan los requisitos que señale el reglamento y sin que se haya formulado objeción seria y fundada por parte de la Administradora de Riesgos Profesionales – ARP. Los términos de prescripción continuarán rigiéndose por las normas legales vigentes. Lo dispuesto en este numeral no revivirá situaciones ya prescritas.</p> <p>4. Las reglas indicadas en los numerales anteriores también se aplicarán a los reembolsos que soliciten las Administradoras de Riesgos Profesionales – ARP a las Entidades Promotoras de Salud – EPS.</p>
<p>Artículo 19. Salud Ocupacional del Magisterio. El Ministerio de Educación Nacional y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio establecerán el Manual de Calificación de Invalidez y Tabla de Enfermedades Profesionales para los docentes afiliados a dicho fondo. Igualmente establecerá la implementación de los programas de salud ocupacional, los comités paritarios de salud ocupacional, las actividades de promoción y prevención y los sistemas de vigilancia epidemiológica. Para dicha labor tomarán como referencia lo establecido en el Sistema General de Riesgos Profesionales, asesorado por el Ministerio de la Protección Social. La adopción y puesta en marcha de lo anterior no afectará en nada el régimen especial de excepción que de acuerdo con el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 está vigente para los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las anteriores actividades se implementarán y reglamentarán en el término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente ley.</p>	<p>Artículo 17. Salud Ocupacional del Magisterio. El Ministerio de Educación Nacional y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio establecerán el Manual de calificación de invalidez y tabla de enfermedades profesionales para los docentes afiliados a dicho fondo. Igualmente establecerá la implementación de los programas de salud ocupacional, los comités paritarios de salud ocupacional, las actividades de promoción y prevención y los sistemas de vigilancia epidemiológica. Para dicha labor tomarán como referencia lo establecido en el Sistema General de Riesgos Profesionales, asesorado por el Ministerio de la Protección Social. La adopción y puesta en marcha de lo anterior no afectará en nada el régimen especial de excepción que de acuerdo con el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 está vigente para los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las anteriores actividades se implementarán y reglamentarán en el término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente ley.</p>
<p>Artículo 20. Prescripción. Las prestaciones establecidas en el Sistema General de Riesgos Profesionales prescriben en el término de tres (3) años, contados a partir de que se genere, concrete y determine el derecho.</p>	<p>Artículo 18. Prescripción. Las prestaciones establecidas en el Sistema General de Riesgos Profesionales prescriben en el término de tres (3) años, contados a partir de que se genere, concrete y determine el derecho al trabajador.</p>
	<p>Artículo 19. Adiciónase el artículo 4° del Decreto 1295 de 1995, características del Sistema, con el siguiente párrafo:</p> <p>Parágrafo. Toda ampliación de cobertura tendrá estudio técnico y financiero previo que garantice la sostenibilidad general del Sistema General de Riesgos Profesionales.</p>
<p>Artículo 21. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 20. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>

4. TITULO

Se propone el siguiente: *por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el sistema general de riesgos profesionales y se dictan otras disposiciones.*

5. PROPOSICION FINAL

En armonía con lo antes escrito, propongo dar primer debate al Proyecto de ley número 103 de 2008 Senado, *por medio de la cual se reforma el sistema de riesgos profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional*, con las modificaciones propuestas en el presente informe de ponencia.

Con toda atención,

Alfonso Núñez Lapeira,
Senador, Ponente.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA.

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de noviembre del año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso** de la República, el informe de Ponencia para Primer Debate en cuarenta y tres (43) folios, al **Proyecto de ley número 103 de 2008 Senado**, *por medio de la cual se reforma el sistema de riesgos profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional*. Autoría del Proyecto de ley de la honorable Senadora **Gloria Inés Ramírez Ríos**.

El Secretario,

Jesús María España Vergara

NOTA SECRETARIAL

El Presente informe de ponencia para primer debate que se ordena publicar, con proposición de (positiva) Aprobación, solamente está refrendado por el honorable Senador Alfonso Núñez Lapeira, en su calidad de ponente. La honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos, no refrendaron el presente informe de ponencia.

El Secretario,

Jesús María España Vergara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 103 SENADO

por la cual se dictan disposiciones relacionadas con el Sistema General de Riesgos Profesionales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así:

“**Artículo 13.** Afiliados. Son afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales:

a) En forma obligatoria:

1. Los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos; las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios personales con entidades o instituciones públicas o privadas, tales como contratos civiles, comerciales o administrativos, con una duración superior a un mes y con precisión de las situaciones de tiempo, modo y lugar en que se realiza dicha prestación.

2. Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado son responsables conforme a la ley, del proceso de afiliación y pago de los aportes de los trabajadores asociados. Para tales efectos le son aplicables todas las disposiciones legales vigentes sobre la materia para trabajadores dependientes.

3. Los jubilados o pensionados, que se reincorporen a la fuerza laboral como trabajadores dependientes, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, y

4. Los estudiantes que deban ejecutar trabajos que signifiquen fuente de ingreso para la respectiva institución, cuyo entrenamiento o actividad formativa es requisito para la culminación de sus estudios, e involucra un riesgo ocupacional, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida dentro del año siguiente a la publicación de la presente ley.

b) En forma voluntaria:

Los trabajadores independientes, diferentes de los establecidos en el literal a) del presente artículo, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional”.

Parágrafo 1°. En la reglamentación que expida el Gobierno Nacional en la vinculación de estos trabajadores se adoptarán todas las obligaciones del Sistema de Riesgos Profesionales que les sean aplicables.

Parágrafo 2°. En la reglamentación que expida el Gobierno Nacional en relación con las personas a que se refiere el literal b) del presente artículo, podrá indicar que las mismas pueden afiliarse al régimen de seguridad social por intermedio de agremiaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, por profesión, oficio o actividad, bajo la vigilancia y control del Ministerio de la Protección Social.

Artículo 2°. *Accidente de trabajo.* Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional o psiquiátrica, una invalidez o la muerte.

Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aun fuera del lugar y horas de trabajo.

Igualmente se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado de los trabajadores desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador.

Artículo 3°. *Enfermedad profesional.* Se considera enfermedad profesional todo estado patológico permanente o temporal que sobrevenga como consecuencia obligada y directa de la clase de trabajo que desempeña el trabajador, o del medio en que se ha visto obligado a trabajar, y que haya sido determinada como enfermedad profesional por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional, oído el concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, determinará, en forma periódica, no mayor a cinco (5) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, las enfermedades que se consideraran como profesionales. Hasta tanto se adopte la nueva tabla o la revisión aquí prevista, seguirá rigiendo la vigente.

Parágrafo 2°. En los casos en que una enfermedad no figure en la tabla de enfermedades profesionales, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacionales será reconocida como enfermedad profesional, conforme lo establecido en las normas legales vigentes.

Artículo 4°. *Ingreso base de liquidación.* Se entiende por ingreso base para liquidar las prestaciones económicas lo siguiente:

a) Para accidentes de trabajo

El promedio de los seis (6) meses anteriores al accidente de trabajo, o fracción de meses, si el tiempo laborado en esa empresa fuese inferior a la base de cotización declarada e inscrita en la Entidad Administradora de Riesgos Profesionales a la que se encuentre afiliado;

b) Para enfermedad profesional

El promedio del último año, o fracción de año, de la base de cotización obtenida en la empresa donde se calificó en primera oportunidad el origen de la enfermedad profesional.

En caso de que la calificación en primera oportunidad se realice cuando el trabajador se encuentre desvinculado de la empresa se tomará el promedio del último año, o fracción de año si el tiempo laborado fuese inferior, de la base de cotización declarada e inscrita en la última Entidad Administradora de Riesgos Profesionales a la que se encuentra afiliado previo a dicha calificación.

Parágrafo. Las sumas de dinero que las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales deben pagar por concepto de prestaciones económicas deben indexarse, con base en el Índice de Precios al Consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

Artículo 5°. *Efectos por el no pago de aportes al Sistema General de Riesgos Profesionales.* La mora en el pago de aportes al Sistema General de Riesgos Profesionales durante la vigencia de la relación laboral, no genera la desafiliación automática de los trabajadores.

En el evento en que el empleador se encuentre en mora de efectuar sus aportes al Sistema General de Riesgos Profesionales, será responsable de los gastos en que incurra la Entidad Administradora de Riesgos Profesionales por causa de las prestaciones asistenciales otorgadas a los trabajadores, así como del pago de los aportes en mora con sus respectivos intereses y el pago de las prestaciones económicas a que hubiere lugar.

La liquidación, debidamente soportada, que realicen las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales por concepto de Prestaciones otorgadas, cotizaciones adeudadas e intereses por mora, prestarán mérito ejecutivo.

Se entiende que la empresa afiliada está en mora cuando no ha cumplido con su obligación de pagar los aportes correspondientes dentro

del término estipulado en las normas legales vigentes. Para tal efecto, la Entidad Administradora de Riesgos Profesionales respectiva, deberá enviar a la última dirección conocida de la empresa afiliada una comunicación por correo certificado en un plazo no mayor a un (1) mes. Después del no pago de los aportes, la comunicación constituirá a la empresa afiliada en mora. Copia de esta comunicación deberá enviarse al representante de los Trabajadores en Comité Paritario de Salud Ocupacional (COPASO). Si pasados dos (2) meses desde la fecha de registro de la comunicación continúa la mora, la Administradora de Riesgos Profesionales puede abstenerse de aceptar la afiliación de nuevos trabajadores de la correspondiente Empresa o Entidad en mora, comunicándolo así al Empleador, de lo cual dará aviso a la Dirección Territorial correspondiente del Ministerio de la Protección Social para los efectos pertinentes. La administradora deberá llevar el consecutivo de registro de radicación de los anteriores avisos.

Parágrafo 1º. Cuando la Entidad Administradora de Riesgos Profesionales, una vez agotados todos los medios necesarios para efectos de recuperar las sumas adeudadas al Sistema General de Riesgos Profesionales, compruebe que ha sido cancelado el registro mercantil por liquidación definitiva o se ha dado un cierre definitivo del empleador y obren en su poder las pruebas pertinentes, de conformidad con las normas vigentes sobre la materia, podrá dar por terminada la afiliación de la empresa.

Parágrafo 2º. Acciones de Cobro. Sin perjuicio, de la responsabilidad del empleador de asumir los riesgos profesionales de sus trabajadores en caso de mora en el pago de las primas o cotizaciones obligatorias, corresponde a todas las entidades administradoras de riesgos profesionales adelantar las acciones de cobro coactivo, previa constitución de la empresa o empleador en mora y previo el requerimiento escrito donde se consagre el valor adeudado y el número de trabajadores afectados.

El Gobierno dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, dará las instrucciones, mecanismos, facultades y recomendaciones para ejercer el cobro coactivo, para lo cual las administradoras de riesgos profesionales deberán conformar un departamento, dependencia u oficina de cobro coactivo propio o contratado, con cobertura nacional y regional. Para tal efecto, la liquidación mediante la cual la administradora de riesgos profesionales determine el valor adeudado, prestará mérito ejecutivo, y los honorarios, gastos y costas del proceso serán asumidos por el empleador. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 6º. Reporte de información de actividades de promoción y prevención. La Entidad Administradora de Riesgos Profesionales deberá presentar un reporte de las actividades que se vayan desarrollando durante el año en promoción y prevención al Ministerio de la Protección Social, para efectos de su seguimiento y cumplimiento conforme a las directrices establecidas por parte de la Dirección General de Riesgos Profesionales o quien haga sus veces.

Este reporte deberá ser presentado semestralmente a las Direcciones Territoriales del Ministerio de la Protección Social para seguimiento y verificación del cumplimiento.

El incumplimiento de los programas de promoción y prevención de acuerdo con las directrices de la Dirección General de Riesgos Profesionales acarreará multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Multas graduales de acuerdo a la gravedad de la infracción y siguiendo siempre el debido proceso.

Artículo 7º. Modifíquese el artículo 66 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así:

“**Artículo 66. Supervisión de las empresas de alto riesgo.** Las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales y el Ministerio de la Protección Social, supervisarán en forma prioritaria directamente o a través de terceros idóneos acreditados para el efecto, a las empresas de alto riesgo, especialmente en la aplicación del programa de salud

ocupacional según el Sistema de Garantía de Calidad, los Sistemas de Control de Riesgos Profesionales y las Medidas Especiales de Prevención y Promoción.

Artículo 8º. Fortalecimiento de la prevención de los riesgos profesionales en las micro y pequeñas empresas en el país. Las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales fortalecerán las actividades de promoción y prevención en las micro y pequeñas empresas que presenten alta siniestralidad o estén clasificadas como de alto riesgo.

El Ministerio de la Protección Social definirá los criterios técnicos con base en los cuales las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales focalizarán sus acciones de promoción y prevención de manera que se fortalezcan estas actividades en las micro y pequeñas empresas. Serán criterios técnicos a tener en cuenta la cobertura de trabajadores afiliados a micro y pequeñas empresas, la frecuencia, severidad y causa de los accidentes y enfermedades profesionales en estas empresas.

Parágrafo. Dentro de las campañas susceptibles de reproducción en medios físicos o electrónicos y actividades generales de promoción y prevención de riesgos profesionales que realizan periódicamente las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales involucrarán en las mismas a trabajadores del sector informal de la economía.

Artículo 9º. Servicios de Promoción y Prevención. Las actividades mínimas de promoción y prevención en el Sistema General de Riesgos Profesionales por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales serán las siguientes:

1. Actividades básicas para las empresas del cinco por ciento (5%) de la cotización, como mínimo serán las siguientes:

a) Programas, campañas y acciones de educación y prevención dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas conozcan, cumplan las normas y reglamentos técnicos en salud ocupacional, expedidos por el Gobierno Nacional.

b) Programas, campañas y acciones de educación y prevención, dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas cumplan con el desarrollo del nivel básico del plan de trabajo anual de su programa de salud ocupacional.

c) Asesoría técnica básica para el diseño del programa de salud ocupacional y el plan de trabajo anual de todas las empresas.

d) Capacitación básica para el montaje de la brigada de emergencias, primeros auxilios y sistema de calidad en salud ocupacional.

e) Capacitación a los miembros del comité paritario de salud ocupacional en aquellas empresas con un número mayor de 10 trabajadores, o a los vigías ocupacionales, quienes cumplen las mismas funciones de salud ocupacional, en las empresas con un número menor de 10 trabajadores.

f) Fomento de estilos de trabajo y de vida saludables, de acuerdo con los perfiles epidemiológicos de las empresas.

g) La investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que presenten los trabajadores de sus empresas afiliadas.

2. Del noventa y cuatro por ciento (94%) de la cotización, la entidad administradora de riesgos profesionales destinará como mínimo el diez por ciento (10%) para lo siguiente:

a) Desarrollo de programas regulares de prevención y control de riesgos profesionales y de rehabilitación profesional y funcional de los trabajadores en las empresas afiliadas;

b) Apoyo, asesoría y desarrollo de campañas en sus empresas afiliadas para la implementación de actividades para el control de los riesgos, el desarrollo de los sistemas de vigilancia epidemiológica y la evaluación y formulación de ajustes al plan de trabajo anual de las empresas. Los dos objetivos principales de esta obligación son: el monitoreo permanente de las condiciones de trabajo y salud, asesoría para el control efectivo del riesgo;

c) Las administradoras de riesgos profesionales deben desarrollar programas, campañas, crear o implementar mecanismos y acciones para prevenir los daños secundarios y secuelas en caso de incapacidad permanente parcial e invalidez, para lograr la rehabilitación integral, procesos de readaptación y reubicación laboral;

d) Diseño y asesoría en la implementación de áreas, puestos de trabajo, maquinarias, equipos y herramientas para los procesos de reinserción laboral, con el objeto de intervenir y evitar los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;

e) Las entidades administradoras de riesgos profesionales podrán establecer programas de financiación a las empresas para el control de los factores de riesgo en la fuente y en el medio ambiente laboral, para lo cual podrán adquirir, fabricar, arrendar y vender los equipos y materiales necesarios, concediendo créditos debidamente garantizados y con la tasa de interés más baja establecida por la Superintendencia Financiera, al momento de otorgarse el crédito.

El programa de financiación no requiere autorización alguna, pero está vigilado y controlado por la Superintendencia Financiera.

Parágrafo 1°. Las administradoras de riesgos profesionales no pueden desplazar el recurso humano ni financiar las actividades que por ley le corresponden al empleador, y deben otorgar todos los servicios de promoción y prevención sin ninguna discriminación, bajo el principio de la solidaridad, sin tener en cuenta el monto de la cotización o el número de trabajadores afiliados.

Parágrafo 2°. En todas las ciudades o municipios donde existan trabajadores afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales las administradoras de riesgos profesionales deben desarrollar las actividades de promoción y prevención con un grupo interdisciplinario capacitado y con licencia de salud ocupacional propio o contratado bajo su responsabilidad.

Artículo 10. Sanciones. Modifíquese el numeral 2 literal a) del artículo 91 del Decreto-ley 1295 de 1994, de la siguiente manera:

El incumplimiento de los programas de salud ocupacional, las normas en salud ocupacional y aquellas obligaciones propias del empleador, previstas en el Sistema General de Riesgos Profesionales, acarreará multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, graduales de acuerdo a la gravedad de la infracción y previo cumplimiento del debido proceso. En caso de reincidencia en tales conductas o por incumplimiento de los correctivos que deban adoptarse, formulados por la Entidad Administradora de Riesgos Profesionales o el Ministerio de la Protección Social, debidamente demostrados, se podrá ordenar la suspensión de actividades o cierre definitivo de la empresa por parte de los Directores Territoriales del Ministerio de la Protección Social, garantizando el debido proceso.

Aiciónese en el artículo 91 del Decreto-ley 1295 de 1994, modificado por el artículo 115 del Decreto 2150 de 1995, el siguiente inciso:

“En caso de accidente mortal originado en el incumplimiento demostrado de las normas de salud ocupacional el Ministerio de la Protección Social impondrá multa no inferior a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, ni superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes; en caso de reincidencia por incumplimiento de los correctivos de promoción y prevención formulados por la Entidad Administradora de Riesgos Profesionales o el Ministerio de la Protección Social una vez verificadas las circunstancias, se podrá ordenar la suspensión de actividades o cierre definitivo de la empresa por parte de los Directores Territoriales del Ministerio de la Protección Social, garantizando siempre el debido proceso”.

Artículo 11. Garantía de la Calidad en Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales. El Ministerio de la Protección Social, en un período no mayor a un año contado a partir de la vigencia de la presente ley, definirá el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad en Salud Ocupa-

cional y Riesgos Profesionales, que deberán cumplir los actores involucrados en el Sistema General de Riesgos Profesionales. Las visitas de verificación del cumplimiento de los estándares mínimos establecidos en el mencionado sistema de garantía de calidad se realizarán a través de terceros idóneos acreditados para tal fin por el ente acreditador que defina el Ministerio de la Protección Social. El costo de la visita deberá ser asumido por el respectivo interesado.

Les corresponde a los Directores Territoriales del Ministerio de la Protección Social con base en el informe elaborado por el tercero idóneo acreditado para realizar la visita, y previo siempre el debido proceso, expedir, negar o condicionar el certificado de calidad de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida la Dirección de Riesgos Profesionales del Ministerio de la Protección Social; el incumplimiento de lo señalado en el inciso 1° del presente artículo dará lugar a las sanciones de que trata el artículo 10 de la presente ley.

Artículo 12. Inspección y vigilancia. Corresponde al Ministerio de la Protección Social la vigilancia y control del reconocimiento de las prestaciones económicas y todos los aspectos relacionados con la administración, prevención, atención y control de los riesgos profesionales que adelanten las entidades administradoras de riesgos profesionales.

Corresponde a la Superintendencia Financiera el control y vigilancia de las entidades administradoras de riesgos profesionales, en relación con los niveles de patrimonio, reservas, inversiones y el control financiero, sin perjuicio de las demás funciones asignadas de manera general a la Superintendencia Bancaria, para las labores de inspección y vigilancia respecto de las entidades vigiladas.

Corresponde a la Superintendencia de Salud el control y vigilancia de la prestación de los servicios de salud en los términos establecidos en el Libro II de la ley 100 de 1993.

Artículo 13. El artículo 42 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Artículo 42. Naturaleza, administración y funcionamiento de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de invalidez.

Las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de invalidez son organismos del Sistema de la Seguridad Social del orden nacional, de creación legal, con personería jurídica, sin ánimo de lucro, interdisciplinarios, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio, sin perjuicio de la segunda instancia que corresponde a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respecto de las regionales y conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de la Protección Social.

Será conforme a la reglamentación que determine el Gobierno Nacional, la integración, administración, funcionamiento, regionalización del país para los efectos de funcionamiento de las Juntas, escala de honorarios a sus miembros, procedimientos operativos y recursos de Ley por vía gubernativa. Los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez serán pagados por la entidad de seguridad social correspondiente. La persona natural o jurídica a quien corresponda o por el responsable delegado de acuerdo, también, a la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.

Corresponde a las Juntas Regionales calificar en primera instancia la invalidez y determinar su origen y a la Nacional la calificación de los riesgos de invalidez con sede en la capital de la República y la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las Juntas Regionales o Seccionales respectivas.

Parágrafo. Los miembros de las Juntas Nacional y regionales de Calificación de Invalidez se registrarán por la presente ley y continuarán hasta tanto se realice la posesión de los nuevos integrantes, previo concurso de méritos conforme lo determine y regule el Ministerio de la Protección Social.

Artículo 14. El artículo 43 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Artículo 43. Incompatibilidades, impedimentos, recusaciones y sanciones. Los integrantes de las Juntas Regionales y Nacional, en número impar, serán designados, mediante selección pública y objetiva, por el Ministerio de la Protección Social para el efecto y de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, son particulares que ejercen una función pública en la prestación de dicho servicio y no podrán tener alguna, ni realizar actividades relacionadas con la calificación del origen y grado de pérdida de la capacidad laboral o labores administrativas o comerciales en las Entidades Administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral, ni con sus entidades de dirección, vigilancia y control.

Los miembros de las Juntas estarán sujetos al régimen de impedimentos y recusaciones aplicables a los Jueces de la República, conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil y su trámite será efectuado de acuerdo con el artículo 30 del Código Contencioso Administrativo y, como a particulares que ejercen funciones públicas, les es aplicable el Código Disciplinario Único.

Parágrafo. Los miembros de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de invalidez no tienen el carácter de servidores públicos, no devengan salarios, ni prestaciones sociales y sólo tienen derecho a los honorarios establecidos por el Gobierno Nacional.

Artículo 15. Supervisión, inspección y control de las juntas de calificación de invalidez. El Ministerio de la Protección Social realizará la supervisión, inspección y control administrativa, operativa y de gestión financiera de las Juntas de calificación de invalidez y verificará, entre otros aspectos, los tiempos de resolución de casos, la notificación y participación real de las partes involucradas en los procesos, el cumplimiento del debido proceso y el respeto de los derechos legales de todas las partes e implementará un sistema de información sobre el estado de cada proceso en trámite y podrá imponer multas en forma particular a cada integrante de las juntas hasta por diez (10) salarios mínimos legales mensuales, graduales según la gravedad de la falta, por violación a las normas, procedimientos y reglamentación del Sistema General de Riesgos Profesionales. Los recaudos por multas serán a favor del Fondo de riesgos profesionales.

Artículo 16. Flujo de recursos entre el Sistema de Riesgos Profesionales y el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Para garantizar el adecuado y oportuno flujo de recursos entre los Sistemas de Riesgos Profesionales y de Seguridad Social en Salud, se aplicarán las siguientes reglas, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 6 del decreto Ley 1295 de 1994:

1. Las Administradoras de Riesgos Profesionales-ARP pagarán a las Entidades Promotoras de Salud-EPS el valor de las prestaciones asistenciales y económicas de eventos calificados en primera oportunidad como de origen profesional y que hayan sido asumidas por las Entidades Promotoras de Salud-EPS, dentro de los 30 días calendario posteriores a la presentación de dicha solicitud, siempre que la misma cumpla con los requisitos que señale el reglamento y sin que se haya formulado objeción o glosa seria fundada en cuanto al origen o a cualquier otro asunto atinente a la solicitud de reembolso por parte de la Administradora de Riesgos Profesionales – ARP. En caso de objeción seria y fundada este se definirá por los mecanismos de solución de controversias previstos en las normas legales vigentes.

2. Cuando las Administradoras de Riesgos profesionales – ARP no paguen dentro de los plazos establecidos en el numeral anterior a las Entidades Promotoras de Salud – EPS, estando las Administradoras de Riesgos Profesionales – ARP obligadas a hacerlo, deberán reconocer intereses de mora a la tasa moratoria máxima legal vigente que rige para todas las obligaciones financieras aplicables a la seguridad social.

3. La presentación de la solicitud de reembolso efectuada por la Entidad Promotora de Salud – EPS ante la Administradora de Riesgos

Profesionales – ARP, interrumpe la prescripción de la cuenta de cobro, siempre y cuando se reúnan los requisitos que señale el reglamento y sin que se haya formulado objeción seria y fundada por parte de la Administradora de Riesgos Profesionales – ARP. Los términos de prescripción continuarán rigiéndose por las normas legales vigentes. Lo dispuesto en este numeral no revivirá situaciones ya prescritas.

4. Las reglas indicadas en los numerales anteriores también se aplicarán a los reembolsos que soliciten las Administradoras de Riesgos Profesionales – ARP a las Entidades Promotoras de Salud – EPS.

Artículo 17. Salud Ocupacional del Magisterio. El Ministerio de Educación Nacional y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio establecerán el Manual de calificación de invalidez y tabla de enfermedades profesionales para los docentes afiliados a dicho fondo. Igualmente establecerá la implementación de los programas de salud ocupacional, los comités paritarios de salud ocupacional, las actividades de promoción y prevención y los sistemas de vigilancia epidemiológica. Para dicha labor tomarán como referencia lo establecido en el Sistema General de Riesgos Profesionales, asesorado por el Ministerio de la Protección Social. La adopción y puesta en marcha de lo anterior no afectará en nada el régimen especial de excepción que de acuerdo con el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 está vigente para los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las anteriores actividades se implementarán y reglamentarán en el término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 18. Prescripción. Las prestaciones establecidas en el Sistema General de Riesgos Profesionales prescriben en el término de tres (3) años, contados a partir de que se genere, concrete y determine el derecho al trabajador.

Artículo 19. Adiciónase el artículo 4º del Decreto 1295 de 1995, características del Sistema, con el siguiente parágrafo:

Parágrafo. Toda ampliación de cobertura tendrá estudio técnico y financiero previo que garantice la sostenibilidad general del Sistema General de Riesgos Profesionales.

Artículo 20. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Con toda atención,

Alfonso Núñez Lapeira,

Senador – Ponente.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA.

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de noviembre año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso** de la República, el informe de Ponencia para Primer Debate y texto Propuesto para Primer Debate, cuarenta y tres (43) folios, al **Proyecto de ley número 103 de 2008 Senado, por medio de la cual se reforma el sistema de riesgos profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.** Autoría del Proyecto de ley de la honorable Senadora *Gloria Inés Ramírez Ríos*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara

NOTA SECRETARIAL

El Presente informe de ponencia para primer debate que se ordena publicar, con proposición de (positiva) Aprobación, solamente está refrendado por el honorable Senador Alfonso Núñez Lapeira, en su calidad de ponente. La honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos, no refrendaron el presente informe de ponencia.

El Secretario,

Jesús María España Vergara

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 139 DE 2008 SENADO**

por medio de la cual se exonera a los pensionados y jubilados por invalidez, del 0.5% de cotización para salud.

Bogotá, D. C., 14 de noviembre de 2008

Doctor

RICARDO ARIAS MORA

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

REF.: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 139 de 2008 Senado, por medio de la cual se exonera a los pensionados y jubilados por invalidez, del 0.5% de cotización para salud.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada, presentamos el **informe para primer debate al Proyecto de ley número 139 de 2008 Senado, por medio de la cual se exonera a los pensionados y jubilados por invalidez, del 0.5% de cotización para salud**, efecto para el cual agregamos:

1. ANTECEDENTES.

El 29 de agosto de 2007 fue presentado por el honorable Senador *Edgar Espíndola Niño* el **Proyecto de ley número 139 de 2008 Senado, por medio de la cual se exonera a los pensionados y jubilados por invalidez, del 0.5% de cotización para salud**. Publicado en la *Gaceta del Congreso* número 571 del miércoles 3 de septiembre de 2008.

El 5 de septiembre de 2008 fue radicado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República.

2. SUSTENTACION DEL PROYECTO

De conformidad con la exposición de motivos presentada, el artículo 48 de la C.P. señala: “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficacia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley...”.

Más adelante la misma norma superior en su artículo 49 señala: “...Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud...”.

Señala además: “En reiteradas oportunidades la Corte Constitucional ha dicho a través de sus providencias que la Seguridad Social, es un derecho fundamental, por tener íntima relación con la vida y todo lo que se deriva de esta, a pesar de no estar señalado en el Título II Capítulo 1 de la norma superior”.

También advierte que: “...la salud es inherente a la vida misma, por lo que en ninguna circunstancia debe ser gravoso para la población, especialmente para los pensionados, la contribución o aporte que se debe hacer para tener acceso a ella, como ha ocurrido con el aumento previsto en la Ley 1122 de 2007, que en su artículo 10 impuso un 0.5% adicional al 12% que establecía la Ley 100 de 1993 en su artículo 204”.

Y agrega: “Se obra en justicia, entonces, eliminando el 0.5% de la cotización para salud a favor de todos los pensionados afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, los regímenes especiales, y de las entidades territoriales, que si no en todo solución la estrechez económica de la mayoría de los pensionados, por lo menos, contribuye a salvaguardar el valor de la mesada pensional.

Con el presente proyecto de ley se pretende dar aplicación al principio de igualdad, seguridad social y progresividad del derecho. En consecuencia, se considera precedente en beneficio del conglomerado pensional y sus beneficiarios”.

3. ANALISIS GLOBAL DEL PROYECTO

El proyecto pretende aliviar la carga pensional a aquellos que están bajo el régimen pensional por invalidez, entendiéndose este en la dismi-

nución de la capacidad física, y/o mental de la persona proponiendo una exoneración del incremento de la cotización previsto en la Ley 1122 de 2007, que en su artículo 10 impuso un 0.5% adicional al 12% que establecía la Ley 100 de 1993 en su artículo 204.

No obstante y a pesar del plausible propósito del autor, es imperativo tener en cuenta que La Corte Constitucional, en la sesión de la Sala Plena celebrada el día 27 de agosto de 2008, al estudiar el Expediente OP. 102 produjo la Sentencia C-838 de 2008, Magistrado ponente Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, que decidió sobre las objeciones presidenciales al **Proyecto de ley número 26 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003**. Que se refiere en concreto a la exención a TODOS los pensionados del pago del 0.5% adicional sobre la cotización para salud. Para el efecto transcribimos a continuación los apartes más relevantes del fallo:

“1.1. Problema jurídico planteado

Le corresponde a la Corte determinar si como lo señala el Ejecutivo al objetar el presente proyecto de ley, la exención que establece el artículo 1° en materia de cotización al régimen contributivo de salud para los pensionados

i. Viola el artículo 154 de la Constitución, en lo relacionado con la reserva de iniciativa o aval del Gobierno de leyes que decreten exenciones;

ii. Si eximir del pago de esa cotización desconoce el principio de solidaridad que rige el sistema de seguridad social, al excluir a un sector importante de la población del financiamiento requerido para la cobertura universal en salud;

iii. Si la exoneración a todos los pensionados del pago del 0.5% adicional al 12% sobre el monto de la mesada pensional como cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin que exista una razón válida desde el punto de vista constitucional para dicha exención, vulnera el derecho a la igualdad de los cotizantes no pensionados”.

“1.2. Decisión

Primero. Declarar **infundadas** las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en relación con el artículo 1° del **Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, “por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003”**.

Segundo. Como consecuencia de lo anterior, exclusivamente respecto de las objeciones formuladas y en los aspectos analizados, declarar **exequible** el artículo 1° del **Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, “por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003”**.

...

“1.4. Razones de la decisión

... En el caso concreto, el Gobierno Nacional presentó un proyecto de ley que contemplaba eximir del incremento del 0.5% de la cotización en salud a los pensionados cuyas mesadas fueran superiores a un (1) salario mínimo legal mensual e inferiores a dos (2) salarios mínimos legales. A la vez establecía una gradación en dicha cotización según el monto de la pensión, que iba desde 12.2% del ingreso base de cotización para mesadas superiores a dos salarios mínimos legales mensuales hasta 13.0% del valor del ingreso base de cotización para mesadas superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales. En el curso del debate, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes, se introdujeron modificaciones al artículo 1° del proyecto de ley, cuyo texto final establece una exención durante tres (3) años del pago de cotización al Sistema General de Pensiones para las

personas que devenguen menos de un (1) salario mínimo legal mensual y la supresión del incremento del 0.5% de la cotización en salud para todos los pensionados”.

...

“De igual modo, advirtió que los trabajadores independientes no se encuentran en la misma situación de los pensionados, quienes son sujetos de especial protección por razones de edad (pensión de vejez), incapacidad física o síquica (pensión de invalidez) o debilidad económica (pensión de sobrevivientes). Finalmente, la Corte encontró que ciertamente el legislador da el mismo trato a todos los pensionados sin atender a diversa capacidad contributiva de cada uno de ellos, pero esto es posible en desarrollo de la soberanía tributaria del Congreso de la República. Advirtió que el incremento del 0.5 por ciento en la contribución parafiscal corresponde a una forma de tributo progresivo, por lo cual pesa relativamente lo mismo dentro del ingreso de cada uno de los contribuyentes. Por ello, la exención generalizada implica relevar a todos los pensionados de una carga que pesa relativamente igual dentro de cada mesada pensional, razón por la cual, la Corte descartó la violación del principio de igualdad. En ese orden, las objeciones formuladas por el Gobierno respecto del artículo 1º del Proyecto de ley número 026 de 2007 Senado y 121 de 2007 Cámara resultan infundadas y por consiguiente, la citada disposición fue declarada exequible frente a las mismas”.

En conclusión, podemos afirmar que la Corte Constitucional a través del fallo en comento, y aavaló la exención materia del presente proyecto, lo cual lo hace innecesario en nuestro ordenamiento jurídico.

4. PROPOSICION FINAL

En armonía con lo antes escrito proponemos a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República **archivar el Proyecto de ley número 139 de 2008 Senado, por medio de la cual se exonera a los pensionados y jubilados por invalidez, del 0.5% de cotización para salud.**

Siempre con respeto,

Alfonso Núñez Lapeira, Víctor Velásquez Reyes,
Senadores.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA.

Bogotá D. C., a los catorce (14) días del mes de noviembre año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República, el informe de **Ponencia para primer debate, en cuatro (04) folios, al Proyecto de ley número 139 de 2008 Senado, por medio de la cual se exonera a los pensionados y jubilados por invalidez, del 0.5% de cotización para salud.** Proyecto de ley de autoría del honorable Senador *Edgar Espíndola Niño*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 184 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se regula el ejercicio del derecho de petición ante organizaciones privadas, en los términos previstos en el artículo 23 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 13 de noviembre de 2008.

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 184 de 2008 Senado, por medio de la cual se regula

el ejercicio del derecho de petición ante organizaciones privadas, en los términos previstos en el artículo 23 de la Constitución Política.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Presidencia de la Comisión y conforme a lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar ponencia para **primer debate al Proyecto de ley número 184 de 2008 Senado, por medio de la cual se regula el ejercicio del derecho de petición ante organizaciones privadas, en los términos previstos en el artículo 23 de la Constitución Política**, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Regular el ejercicio del derecho de petición ante organizaciones privadas, a fin de asegurar la eficacia y supremacía de los derechos fundamentales.

2. ANTECEDENTES

Esta iniciativa legislativa es de autoría de los Senadores Claudia Rodríguez de Castellanos y Rodrigo Lara Restrepo, radicada en la Secretaría General del Senado de la República el día 28 de octubre de 2008 y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 755 de 2008.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

El derecho de petición es un derecho fundamental que tienen todas las personas para hacer peticiones respetuosas, de interés general o particular, ante las autoridades públicas o ante los particulares, en los términos consagrados en el artículo 23 de la Constitución Política.

En este sentido, el citado artículo del Texto Superior condiciona la procedencia del derecho de petición ante particulares al cumplimiento de tres (3) requisitos, a saber: (i) Es viable su interposición ante particulares que estén previamente organizados a través de una forma asociativa que reúna un concurso de voluntades distinta a la sola actuación de una persona natural; (ii) Únicamente puede ejercerse para garantizar la supremacía e integridad de los derechos fundamentales, y finalmente; (iii) Su procedencia está sujeta a estricta reserva legal.

Precisamente, en Sentencia T-001 de 1998, la honorable Corte Constitucional al referirse al concepto de organización privada, señaló que:

“Con respecto al derecho de petición frente a organizaciones privadas la Asamblea Nacional Constituyente¹ expuso su criterio de la siguiente manera:

“Se extendería el derecho de petición ante organizaciones particulares para garantizar los derechos fundamentales. Hasta el momento los individuos se encuentran indefensos frente a los poderes privados organizados, pues no existen conductos regulares de petición para dirigirse a ellos, cuando han tomado medidas que los afectan directamente. La extensión de este derecho a los centros de poder privado, sería una medida de protección al individuo, que le permitiría el derecho a ser oído y a ser informado sobre decisiones que le conciernen. El objetivo es democratizar las relaciones en el interior de las organizaciones particulares y entre estas y quienes dependen transitoria o permanentemente de la decisión adoptada por una organización privada”.

El alcance de la expresión “organización privada” que emplea el art. 23 de la Constitución sugiere la idea de una reunión o concurso de elementos personales, patrimoniales e ideales, convenientemente dispuestos para el logro de ciertos objetivos o finalidades vinculados a intereses específicos, con la capacidad, dados los poderes que detenta, para dirigir, condicionar o regular la conducta de los particulares, hasta el punto de poder afectar sus derechos fundamentales”.

De igual manera, el precedente jurisprudencial ha sido reiterado en el hecho de admitir que el campo de acción del derecho de petición ante organizaciones privadas, tiene como límite la protección exclusiva

¹ Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia, Presidencia de la República, Febrero de 1991, p. 135.

de los derechos fundamentales. Expresamente, en Sentencia T-180 de 2003, se dijo que:

“La extensión del derecho de petición a particulares que no actúan como autoridad, sólo es procedente cuando aquel es el instrumento para garantizar otros derechos fundamentales, como quiera que este derecho no puede implicar una intromisión indiscriminada y arbitraria en el fuero privado de quienes no exponen su actividad al examen público”.

Por último, en lo concerniente a la estricta reserva legal para que proceda el derecho de petición ante organizaciones privadas, se ha señalado lo siguiente:

“El artículo 23 de la C.P. en principio establece el derecho a formular peticiones a las autoridades. Pero la norma agrega: *“El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas”*. **Este aspecto aún no ha sido reglamentado por el legislador**”.

Ante este vacío, la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional ha admitido la procedencia del derecho de petición ante particulares, tan sólo en dos (2) eventos: (i) Cuando el particular presta un servicio público o (ii) Cuando el particular ejerce funciones públicas (descentralización por colaboración). En estos casos, se ha reconocido que el particular se asimila a una autoridad pública y por consiguiente, el derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. Sin embargo, nótese cómo existe un estado de omisión legislativa absoluta frente a la regulación que ordena la Constitución Política en el artículo 23, a fin de permitir el ejercicio de derecho de petición ante organizaciones privadas.

De suerte que, esta iniciativa legislativa pretende cumplir con el citado mandato imperativo impuesto por el Constituyente, a fin de superar la ausencia de regulación sobre una materia de tal importancia, que su omisión ha permitido la amenaza o violación de derechos fundamentales, contrariando los pilares fundamentales del Estado Social de derecho.

Así las cosas, este proyecto no hace más que convertir en una realidad el poder de los ciudadanos para la defensa de sus derechos fundamentales, superando un estado de omisión legislativa que ya completa 17 años.

En cuanto a su contenido, el proyecto está compuesto por doce (12) artículos, en el primero se establece su objeto y se define el concepto de organizaciones privadas; en el segundo se especifica el alcance de esta iniciativa, la cual está prevista para garantizar derechos fundamentales considerados como tales o por conexidad, a través del camino del derecho de petición.

En el artículo 3° se consagran los presupuestos correspondientes a la legitimación por activa; mientras en el artículo 4° se establecen las hipótesis que permiten su prosperidad. Todas ellas referidas a un contenido eminentemente particular y no general, pues el propio Constituyente limita el derecho de petición ante organizaciones privadas *“para garantizar derechos fundamentales”*.

En el artículo 5° se regulan las formalidades y términos que rigen el derecho de petición ante organizaciones privadas; disposición que se complementa con los artículos 6°, 7° y 8° referentes al contenido de las peticiones, peticiones incompletas y desistimiento.

En el artículo 9° se especifican las causales de improcedencia del derecho de petición ante organizaciones privadas, en cuyo parágrafo se reitera que: *“Sólo se admitirá la consulta de datos y documentos que estén relacionados con la protección de un derecho fundamental considerado como tal o por conexidad”*.

En el artículo 10 se aclara a quién le corresponde el pago de expensas por copias, al tiempo que en el artículo 11 se reitera que la protección judicial del derecho de petición, así sea ante organizaciones privadas, se logra a través de la acción de tutela, como se manifiesta en el artículo 86 Superior.

Finalmente, en el artículo 12 se especifican las reglas sobre entrada en vigencia y derogatoria, aclarando que continúan vigentes las disposiciones previstas en la legislación nacional, en las que se establezcan reglas especiales de procedencia del derecho de petición ante particulares y/o organizaciones privadas, como ocurre, por ejemplo, en el sector financiero, salud, pensiones, etc.

Teniendo en cuenta lo expuesto y ante la importancia de esta iniciativa legislativa, me permito rendir concepto favorable para su aprobación y solicito a la honorable Comisión Primera votar afirmativamente esta ponencia, conforme a su articulado original. En efecto, no encuentro omisión, cambio o corrección que en mi opinión merezca la formulación de un pliego de modificaciones. Por último, conforme a lo expuesto en el artículo 152, literal a) de la Constitución Política, solicito a esta Comisión tramitar la presente iniciativa legislativa, de acuerdo a las exigencias propias de la ley estatutaria.

Proposición

Por lo anterior, **dese primer debate al Proyecto de ley número 184 de 2008 Senado**, por medio de la cual se regula el ejercicio del derecho de petición ante organizaciones privadas, en los términos previstos en el artículo 23 de la Constitución Política, en el texto original.

De los honorables Senadores,

Alfonso Valdivieso Sarmiento.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 322 DE 2008 SENADO, 096 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se reconoce un espacio en los espectáculos públicos para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones

Bogotá, D. C., 28 de octubre de 2008

Honorable Senador

RICARDO ARIAS MORA

Presidente

Comisión Séptima

Senado de la República

Bogotá, D. C.

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 322 de 2008 Senado, 096 de 2007 Cámara, por medio de la cual se reconoce un espacio en los espectáculos públicos para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido, nos permitimos poner a su consideración para discusión de la honorable Comisión, el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 322 de 2008 Senado, 096 de 2007 Cámara**, por medio de la cual se reconoce un espacio en los espectáculos públicos para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones.

1. Contenido del proyecto

El proyecto que se somete a consideración de la honorable Comisión Séptima del Senado de la República constituye una iniciativa de autoría del Representante Jaime Cervantes Valero, la cual consta de tres (3) artículos, incluyendo la disposición relativa a su entrada en vigencia.

Este proyecto de ley tiene como propósito reconocer un espacio en los espectáculos públicos para personas con discapacidad, a fin de asegurar el mandato previsto en el artículo 48 de la Constitución Política, conforme al cual: *“El Estado adelantará una política de (...) integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”*.

Para tal efecto, como ya se dijo, esta iniciativa legislativa se compone de tres (3) artículos en los cuales se dispone que:

– En el artículo 1° se obliga a todas las personas naturales o jurídicas que organicen un espectáculo público a reservar un espacio del 5% del aforo, para que sea ocupado por personas con discapacidad. Dicho espacio deberá cumplir unas especificaciones como estar claramente delimitado y señalizado, garantizar la viabilidad, la audición y el goce del espectáculo, contar con una superficie acorde a su magnitud y asegurar zonas de emergencia, servicios sanitarios y facilidades de acceso y egreso, tanto desde la entrada como hacia las salidas.

– En el artículo 2° se otorga a las autoridades municipales de los lugares donde se realicen los espectáculos, la atribución de inspeccionar, de manera previa al otorgamiento de los permisos respectivos, el cumplimiento de los requerimientos previamente mencionados. Así mismo, se les autoriza para denegar o suspender el citado permiso, cuando se incumplan las exigencias previstas en la ley.

– Por último, en el artículo 3°, se consagran las reglas correspondientes a su sanción y promulgación.

2. Análisis de constitucionalidad y conveniencia de esta iniciativa

2.1. A partir de la Constitución Política de 1991 se reconoció a la población con discapacidad, como un grupo excepcional, que requiere especial atención del Estado. Así se consagra en los artículos 13 y 48 del Texto Superior, en los que se exige la implementación de políticas que permitan la integración social de las personas discapacitadas.

Este reconocimiento deviene igualmente de la dinámica impuesta por la comunidad internacional en relación con la protección de los Derechos Humanos y, especialmente, del derecho a la dignidad humana. En este sentido, se tiene como referente la Declaración de los Derechos de los Impedidos de 1975, en la cual se dispone que:

“Artículo 8°. El impedido tiene derecho a que se tengan en cuenta sus necesidades particulares en todas las etapas de la planificación económica y social”.

“Artículo 9°. El impedido tiene derecho a (...) participar en todas las actividades sociales, creadoras o recreativas”.

Así mismo, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las Personas con Discapacidad hecha en Guatemala en 1999, establece la imperiosa necesidad de consagrar normas que permitan la integración social de los discapacitados. Precisamente, en el artículo 3° de la Convención en cita se establece que:

*“Artículo 3°. Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a: **1. Adoptar las medidas de carácter legislativo**, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:*

a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y **promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en** la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, **la recreación**, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración”. (Subrayado por fuera del texto original).

Siguiendo este referente internacional, la Constitución Política de 1991, en el artículo 13, consagra la obligación del Estado de establecer medidas a favor de grupos discriminados o marginados, como derecho fundamental dirigido a garantizar la igualdad de oportunidades¹. La

¹ Dispone la norma en cita: *“Artículo 13. (...) El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. // El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.*

aplicación en concreto de este mandato constitucional ha dado origen a lo que en la jurisprudencia constitucional se conoce con el nombre de *“discriminaciones o diferenciaciones positivas”*, las cuales se traducen en la adopción de políticas de igualdad material o real frente a sectores que tradicionalmente han sido marginados por la sociedad, como lo son, precisamente, los discapacitados. Así, en Sentencia T-117 de 2003², la Honorable Corte Constitucional señaló que:

*“La protección estatal de las personas limitadas física o psíquicamente (CP arts. 13 y 47), debe abarcar una pluralidad de acciones de prevención y de favorecimiento –**diferenciación positiva justificada**–, con miras a impedir que las actuales estructuras físicas, jurídicas, culturales, en las que se omite o desestima la situación especial de los discapacitados, refuercen y perpetúen el trato discriminatorio al cual han estado históricamente sometidos. (...)*

Como es de entender las personas discapacitadas, no obstante ser titulares de los mismos derechos de conformidad con la Constitución colombiana y las normas internacionales antes citadas, no pueden ejercerlos de manera absoluta. *Per se*, no tienen las mismas oportunidades de una persona física y síquicamente sana.

Por tal razón el Estado, por medio de sus diferentes órganos, tiene la obligación de tomar las medidas necesarias tendientes a garantizar el máximo disfrute de los demás derechos y la plena participación en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

Una de las expresiones típicas del citado derecho constitucional consiste en la obligación estatal de adoptar políticas de rehabilitación e integración social, básicamente a través de la expedición de normas jurídicas que permitan (i) no sólo la eliminación de barreras arquitectónicas, (ii) sino también al acceso preferencial a espectáculos y sitios abiertos al público, tales como teatros, cines, conciertos, etc.

En desarrollo de este derecho de rango constitucional, se ha expedido un número significativo de normas legales y reglamentarias que a lo largo de estos 17 años han orientado los programas de beneficiarios como de prevención de las personas en situación de discapacidad. En este orden de ideas, se encuentran las Leyes 715 de 2001, 105 de 1993, 119 de 1994, 115 de 1994, 181 de 1995, 324 de 1996 y 361 de 1997. Esta última de la mayor importancia al establecer mecanismos de integración social para las personas con limitación. Hace pocos meses, este sistema normativo se complementó con la expedición de la Ley 1145 de 2007 que establece el Sistema Nacional de Discapacidad.

Las disposiciones constitucionales y legales aludidas, han sido reforzadas por la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional, la cual en diversas ocasiones se ha pronunciado sobre la importancia de promover mecanismos de integración social para las personas con algún grado de discapacidad. Entre las providencias se pueden destacar las siguientes: C-176 de 1993; C-531 de 2000; T-401, 427 y 429 de 1992; T-036, 159, 176, 200, 235, 250, 307 y 441 de 1993; T-067, 100, 174, 290, 298, 404, 430, 446 y 515 de 1994; T-049, 117, 144, 288 y 478 de 1995; T-012, 065, 224, 396 y 644 de 1996; T-060, 093, 348, 329, 376, 378 y 534 de 1997; T-236, 304 y 556 de 1998; T-207, 209, 338, 414, 513, 620, 798, 823 y 864 de 1999; T- 1639 de 2000 y SU-480 de 1997.

En este sentido, obsérvese cómo, el proyecto de ley que se somete a consideración de la honorable Comisión Séptima del Senado de la República no hace nada distinto a desarrollar los mandatos constitucionales, internacionales y jurisprudenciales que ordenan adoptar medidas de integración social para las personas discapacitadas. En este caso, mediante la obligación de disponer de un espacio del aforo correspondiente al 5% en todos los espectáculos que se celebren, a fin de garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades de un grupo tradicionalmente marginado y discriminado.

Sin duda los espacios físicos hoy en día ocupan un rol fundamental para los seres humanos, en la medida en que la sociedad cada día más se identifica con expresiones propias del urbanismo, por ello el acceso

² Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

a los espectáculos, en términos de igualdad, se convierte en un bien público hacia el cual se debe apuntar para lograr que todos los ciudadanos tengan mejores estándares de vida bajo la égida de la inclusión social.

No sobra recordar que de acuerdo a datos suministrados por el DANE, la población discapacitada en nuestro país es quizás una de las más representativas de Latinoamérica. Así está consignado en la exposición de motivos de este proyecto de ley, al manifestar que:

“Según los datos estimativos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) un 12% del total de la población de un país puede encontrarse en condición de discapacidad. Para Colombia, esto puede significar 5 millones de habitantes con discapacidad.

El DANE en su boletín de mayo de 2006 sobre el Censo de 2005, informa que al realizar un análisis a los resultados arrojados por la ronda de los Censos en América Latina para el decenio del 2000, se han arrojado los siguientes resultados: Venezuela (3,9%), México (1,8%) y Chile (2,2%), Ecuador (4,6%), Brasil (8,5%) y Colombia (6,4%), de estos resultados se puede observar que la población con discapacidad o deficiencias, varía entre el 1,8 y el 8,5%. Es importante destacar que un análisis comparado en términos cuantitativos y cualitativos a nivel latinoamericano es difícil, pues existen formas disímiles de abordar la discapacidad, pues algunos países se refieren a inválido, lisiado, impedido, minusválido, entre otras.

Los datos preliminares arrojados por el Censo de 2005 en Colombia, señalan que la tasa de prevalencia de discapacidad para el total de la población es del 6,4% (2.640.000), la cual es mayor en hombres (6,6%) que en mujeres (6,2). Por número de limitaciones, se señala que de las personas con discapacidad, el 71,2% presenta una limitación, el 14,5% dos limitaciones, el 5,7% tres limitaciones y el 8,7% tres o más limitaciones permanentes”. Fuente: DANE 2006. Dirección de Censos y Demografía.

Por consiguiente, no cabe duda que este proyecto resulta de la mayor importancia posible al adoptar una medida legislativa que permite la integración social de las personas discapacitadas. Dicha finalidad -como ya se dijo- es acorde con los mandatos constitucionales, internacionales y jurisprudenciales que sobre la materia se han proferido.

2.2. En lo referente a su conveniencia, es preciso destacar que ninguna de las leyes, decretos y resoluciones que existen sobre la materia, se refieren en concreto a la destinación de un espacio en los espectáculos para que sea ocupado por personas discapacitadas, quizás la regulación más cercana se encuentra en el artículo 56 de la Ley 361 de 1997, el cual ordena que todos los sitios abiertos al público, de carácter recreacional o cultural, como teatros y cines, deben disponer de espacios especiales para personas en sillas de rueda, cuya determinación se fija en un dos (2) por ciento del total de su capacidad. En este sentido, obsérvese cómo el mandato actualmente vigente es eminentemente restrictivo, pues se refiere exclusivamente a una clase de discapacitados, esto es, aquellos que se encuentran en sillas de rueda.

Por otra parte, igual consideración merece el análisis de la normatividad consagrada en los Códigos de Policía.

Precisamente, quienes tienen a su cargo la expedición de permisos para llevar a cabo espectáculos son las autoridades locales. Por ello se procedió al estudio del Código Nacional de Policía y del Código de Policía de Bogotá, en los cuales se encontró que:

a) En lo referente al Código Nacional de Policía.

Esta normatividad se encuentra en el Decreto 1355 de 1970, en cuyo Capítulo VI al referirse a los espectáculos públicos, señala que:

“**Art. 136.** Son deberes del empresario de espectáculo que se celebre con fines de lucro:

- a) Presentar el espectáculo ofrecido en el sitio, día y hora anunciados;
- b) Asegurar el normal desarrollo de la función o representación;
- c) Otorgar al público suficientes condiciones de visibilidad, audición y comodidad;

d) Reservar para los asistentes los sitios previamente ofrecidos según lo anotado en el billete de entrada”.

En ningún momento se tiene en cuenta a las personas con discapacidad.

b) En lo referente al Código de Policía de Bogotá

En el Código de Policía de Bogotá, se hace referencia en el Capítulo V a los espectáculos públicos, en el sentido que a continuación se dispone:

“**Artículo 40- (...)** 1. Por parte de los asistentes.

1.1 Dejar libre el paso en las puertas de acceso y salidas de emergencia, en las escaleras o en los pasillos y mantener permanente disposición para la evacuación por las vías de acceso o salida del lugar donde se realice el espectáculo;

1.2 Cumplir con las condiciones previstas para la realización del espectáculo;

1.3 Respetar la numeración de los asientos, y

1.4 No asistir portando armas o elementos que puedan causar daño, bebidas embriagantes, estupefacientes, sustancias sicotrópicas o tóxicas o acudir a los espectáculos bajo la influencia de aquellas.

2. Por parte de los organizadores o empresarios que los realizan.

2.1 Garantizar la debida solidez y firmeza de la construcción en el sitio donde tengan lugar;

2.2 Garantizar el fácil acceso en sus entradas, salidas, asientos o sillas, graderías y contar con salidas de emergencia debidamente ubicadas y con avisos luminosos;

2.3 Tomar las medidas necesarias para la prevención de incendios y garantizar que se disponga del servicio de Bomberos Oficiales en forma pronta y eficaz;

2.4 Impedir el ingreso de armas, bebidas embriagantes, estupefacientes y sustancias psicotrópicas o tóxicas, o de personas bajo la influencia de estas, y de cualquier clase de objeto que pueda causar daño;

2.5 Vigilar el comportamiento del público para evitar que se presenten actos que pongan en peligro o que molesten a los asistentes, los artistas y los vecinos;

2.6 Contar con la implementación del plan de emergencia y preparativos para la respuesta a emergencias de acuerdo con los reglamentos expedidos por la Secretaría de Gobierno

2.7 Prestar a los accidentados o heridos el auxilio inmediato y adecuado por parte del personal autorizado y capacitado para ello;

2.8 No mantener instalaciones de gas, líquidos, químicos o sustancias inflamables o comburentes en el lugar del espectáculo: Su ubicación debe estar a no menos de doscientos (200) metros de las bombas de gasolina, estaciones de servicios, depósitos de líquidos, químicos o sustancias inflamables y de clínicas u hospitales, y

2.9 Ofrecer a los asistentes, el personal, la señalización y los dispositivos de seguridad necesarios para prevenir cualquier suceso que pueda afectar la seguridad de las personas”.

Nótese cómo, en los Códigos de Policía, no existe normatividad especial en la que se refleje una relación directa entre la organización de espectáculos y el derecho a la integración social de las personas discapacitadas³.

2.3. En conclusión, esta iniciativa legislativa no sólo desarrolla la Constitución Política al adoptar medidas de integración social, sino que también resulta conveniente al carecer el ordenamiento jurídico de un parámetro normativo general sobre la materia, tanto en la normatividad especial que rige a los discapacitados, como en las disposiciones referidas al régimen de policía nacional como del ámbito local.

³ A esta misma conclusión se llega luego del examen al Código Departamental de Policía y Convivencia Ciudadana del Valle del Cauca, adoptado mediante Ordenanza No. 145A del 9 de enero de 2002. _

3. Trámite del proyecto

Este proyecto fue presentado por el Representante Jaime Cervantes Valero en la honorable Cámara de Representantes, el día 22 de agosto de 2007. El primer debate se surtió en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, siendo nombrado como Ponente el honorable Representante Fernando Tafur Díaz. Esta iniciativa fue aprobada sin modificaciones, el día 11 de junio de 2008, tal y como consta en la *Gaceta del Congreso* número 349 de 2008

Para segundo debate, se mantuvo al mismo ponente, logrando su aprobación en sesión plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día 17 de junio del presente año, sin que el articulado sufriera modificación alguna, tal y como aparece consignado en la *Gaceta del Congreso* número 391 de 2008.

4. Pliego de modificaciones

Los siguientes constituyen los cambios que se proponen para primer debate en el honorable Senado de la República:

4.1. Teniendo en cuenta que al abordar el estudio de esta iniciativa legislativa se encontró una disposición en la Ley 361 de 1997 que hace referencia a un espacio del 2% en sitios abiertos al público, de carácter recreacional o cultural, como teatros y cines, para discapacitados en silla de ruedas⁴; se decidió por **coherencia normativa**, fusionar los parámetros generales consagrados en la citada disposición, con la propuesta normativa que se encuentra en curso.

En efecto, un análisis del contenido normativo de ambos preceptos legales apunta a la realización del mismo objetivo, esto es, asegurar la vigencia del mandato constitucional de integración social para los discapacitados. Por esta razón, es lógico que al compartir la misma esencia normativa, se integren en única disposición.

Así las cosas, se mantiene la obligación de adoptar medidas arquitectónicas a favor de los discapacitados en silla de ruedas que asisten a sitios abiertos al público, ampliándolo no sólo en su capacidad de aforo, sino también a otro tipo de discapacitados, frente a los cuales existía una omisión legislativa relativa susceptible de vulnerar el derecho a la igualdad.

Al mismo tiempo, se reconoce el derecho a ocupar un espacio privilegiado en espectáculos para todos los discapacitados que existen en el país, en el mismo porcentaje del 5% previamente mencionado.

4.2. Se decidió suprimir del proyecto las expresiones referentes a “*actividad pública*”, pues son equívocas frente a su alcance el cual se limita a consagrar la obligación de disponer de un espacio especial en los espectáculos para las personas discapacitadas. Se concluyó que era innecesario definir el concepto de “*espectáculo*”, pues el mismo se encuentra delimitado en el Decreto 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía), en los siguientes términos: “**Artículo 134.-** *Se entiende por espectáculo la función o representación que se celebra en teatro, circo, estadio, plaza, salón o en cualquier otro edificio o lugar en que se congrega la gente para presenciarlo u oírlo*”.

4.3. Dada la imposibilidad de que un número considerable de discapacitados puedan asistir solos a los espectáculos se decidió permitir su ingreso preferencial a través de un acompañante.

4.4. Se agregó un nuevo numeral e) a través del cual se mantienen las normas especiales para los discapacitados en silla de ruedas, previstas en el artículo 56 original de la Ley 361 de 1997.

4 Sobre la materia, el artículo 56 de la Ley 361 de 1997, dispone que: “**Artículo 56.** *Todos los sitios abiertos al público, de carácter recreacional o cultural, como teatros y cines, deberán disponer de espacios localizados al comienzo o al final de cada fila central, para personas en silla de ruedas. Para estos efectos se utilizará un área igual a la de una silla de teatro y no se dispondrá de más de dos espacios contiguos en la misma fila. // La determinación del número de espacios de esta clase, será del dos por ciento de la capacidad total del teatro. Un porcentaje similar se aplicará en los vestuarios de los centros recreacionales, para las personas en silla de ruedas. // Parágrafo. En todo caso, estas y las demás instalaciones abiertas al público, deberán contar por lo menos con un sitio accesible para las personas en silla de ruedas*”.

4.5. Se adicionó un nuevo numeral f) en el que se reconoce una tarifa especial en boletería para las personas discapacitadas.

4.6. Finalmente, por solicitud de la Federación Colombiana de Municipios, la cual se pronunció de manera favorable en relación con este proyecto a través de Oficio 270 del 6 de octubre de 2008; se modificó las atribuciones previas de inspección de las autoridades locales, en el caso de la celebración de espectáculos públicos, por la verificación del plano del lugar. Esta modificación se explica por la propia Federación, en los siguientes términos:

“En respuesta a su solicitud acerca de nuestro concepto del proyecto de ley de la referencia, le expresamos que la Federación Colombiana de Municipios ve que el proyecto está muy bien encaminado dado que propone hacer justicia con las personas que tienen limitaciones y que por tanto ameritan un tratamiento diferente. Sin embargo, nos parece excesiva la siguiente norma [se refiere al artículo 2º de la iniciativa original] **porque exigir la inspección previa en todos los casos hace muy engorrosos los trámites, al imponer en cualquier caso el desplazamiento de funcionarios, la elaboración de actas, etc.**”.

Proposición:

Por lo anterior, proponemos a la honorable Comisión Séptima del Senado de la República, dar **Primer debate al Proyecto de ley número 322 de 2008 Senado, 096 de 2007 Cámara, por medio de la cual se reconoce un espacio en los espectáculos públicos para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones.** Conforme al texto propuesto que se adjunta.

De los honorables Senadores,

Rodrigo Lara Restrepo, Gloria Inés Ramírez,

Honorables Senadores de la República.

Esta hoja únicamente incluye las correspondientes firmas.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA.

Bogotá, D. C., a los once (11) días del mes de noviembre año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso** de la República, el Informe de Ponencia para primer debate y Texto Propuesto para primer debate, dieciséis (16) folios, el informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate en doce (12) folios, al **Proyecto de ley número 322 de 2008 Senado y 069 de 2007 Cámara, por medio de la cual se reconoce un espacio en los espectáculos públicos para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones**”. Autoría del Proyecto de ley del honorable Representante, *Jaime Cervantes Valero*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara

TEXTO PROPUESTO A CONSIDERACION DE LA HONORABLE COMISIÓN SEPTIMA DEL SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 322 DE 2008 SENADO, 096 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual se reconoce un espacio en los espectáculos y en sitios abiertos al público, de carácter recreacional y cultural, para personas con discapacidad.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 56 de la Ley 361 de 1997 quedará así:

“**Artículo 56.** *Toda persona natural o jurídica, pública o privada, que organice un espectáculo o tenga sitios abiertos al público, de carácter recreacional o cultural, como teatros y cines, deberá reservar un espacio del cinco por ciento (5%) del aforo, para que sea ocupado exclusivamente por personas con discapacidad y un acompañante.*

Dicho espacio deberá cumplir, al menos, los siguientes requisitos:

a) Estar claramente delimitado y señalizado;

b) Garantizar la visibilidad, la audición y el goce del espectáculo o de la actividad de carácter recreacional o cultural de que se trate;

c) Contar con una superficie acorde a la magnitud del espectáculo o del sitio abierto al público;

d) Garantizar zonas de emergencia y de servicios sanitarios, así como facilidades de acceso y egreso, tanto desde la entrada como hacia las salidas;

e) Disponer de espacios localizados para personas en silla de ruedas, con las respectivas facilidades de acceso y egreso. En caso de sitios abiertos al público, como teatros y cines, dichos espacios no podrán ser inferiores al dos por ciento (2%) de su capacidad total.

f) La boletería tendrá un precio especial que en ningún caso superará el setenta y cinco (75%) del precio de la boleta de mayor valor.

Parágrafo. En lo referente a los espectáculos, será requisito indispensable para solicitar el permiso a la autoridad municipal o distrital correspondiente, la entrega de un plano que indique con toda precisión el espacio y la accesibilidad destinada para las personas con discapacidad, en los términos arriba indicados. Las autoridades podrán inspeccionar el lugar, así como denegar o suspender dichos espectáculos, cuando se constate el incumplimiento de los requerimientos previstos en este artículo, con sujeción a los mandatos del debido proceso”.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga cualquier norma en contrario.

De los honorables Senadores,
Atentamente,

Rodrigo Lara Restrepo, Gloria Inés Ramírez,
Honorable Senadores de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA.

Bogotá D. C., a los once (11) días del mes de noviembre año dos mil ocho (2008). En la presente fecha se autoriza la **publicación en la Gaceta del Congreso** de la República, el Informe de Ponencia para primer debate y Texto Propuesto para primer debate en dieciséis (16) folios, el informe de ponencia para primer debate y Texto Propuesto para Primer Debate, en doce (12) folios, al **Proyecto de ley número 322 de**

2008 Senado y 069 de 2007 Cámara, por medio de la cual se reconoce un espacio en los espectáculos públicos para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones”. Autoría del Proyecto de ley del honorable Representante **Jaime Cervantes Valero.**

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

C O N T E N I D O

Gaceta número 830 - Viernes 21 de noviembre de 2008
SENADO DE LA REPUBLICA

Pág.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 046 de 2008 Senado, por la cual se decreta una Amnistía sobre las Juntas y Organizaciones de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones	1
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 47 de 2008 Senado, por medio de la cual se establece el Régimen de Contratación Solidaria y se desarrolla el artículo 55 de la Ley 743 de 2002	3
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 067 de 2008 Senado, por la cual se modifica y complementa el Capítulo IV de Integración Laboral de la Ley 361 de 1997 y 129 de 2008 por medio del cual se modifica la Ley 361 del 7 de febrero de 1997 por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones	8
Ponencia para primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República y texto propuesto al Proyecto de ley número 072 de 2008 Senado, por la cual se modifica la Ley 403 de 1997 y se establece como estímulo jornada completa de descanso para los sufragantes	12
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 103 de 2008 Senado, por medio de la cual se reforma el sistema de riegos profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional	15
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 139 de 2008 Senado, por medio de la cual se exonera a los pensionados y jubilados por invalidez, del 0.5% de cotización para salud	30
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 184 de 2008 Senado, por medio de la cual se regula el ejercicio del derecho de petición ante organizaciones privadas, en los términos previstos en el artículo 23 de la Constitución Política	31
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 322 de 2008 Senado, 096 de 2007 Cámara, por medio de la cual se reconoce un espacio en los espectáculos públicos para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones	32