



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 938

Bogotá, D. C., martes, 6 de diciembre de 2011

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2011 SENADO

por medio de la cual modifica el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria - PRAN.

Doctores

BERNARDO MIGUEL ELÍAS VIDAL

Presidente

Comisión Tercera Constitucional

Senado de la República

ORLANDO CLAVIJO CLAVIJO

Presidente

Comisión Tercera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley, *por medio de la cual modifica el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria - PRAN.*

Señores Presidentes:

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de las Comisión Terceras del Senado de la República y Cámara Representantes Cumplimos con el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate al proyecto de la ley “por medio de la cual modifica el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria - PRAN”.

En consecuencia me permito presentar las consideraciones pertinentes en los siguientes términos:

Antecedentes

El día 25 de noviembre de 2011, el honorable Senador Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, radicado en la Secretaría General del honorable Senado de la República, el **Proyecto de ley número 178 de**

2011 Senado y 158 de 2011 Cámara, *por medio de la cual modifica el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria - PRAN.*

La Secretaría General del honorable Senado de la República, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley 5ª de 1992, y teniendo en cuenta que este proyecto de ley tiene MENSAJE DE URGENCIA por el Gobierno Nacional, asignó la iniciativa a las Comisiones Terceras Constitucional Permanente de Senado y Cámara, las cuales se encargan, entre otros asuntos de los temas económicos, de los que trata el objeto del presente proyecto de ley.

Objeto del proyecto

Que los deudores del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria, PRAN Agropecuario, de que trata el Decreto 967 de 2000, y los deudores de los programas PRAN Cafetero, PRAN Alivio Deuda Cafetera y PRAN Arrocero, de que tratan los Decretos 1257 de 2001, 931 de 2002, 2795 de 2004, y 2841 de 2006, podrán extinguir las obligaciones a su cargo, mediante el pago de contado dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la entrada en vigencia la presente ley.

Consideraciones

La emergencia invernal que azotó al país en el período comprendido entre el año 2010 y el año 2011 dejó millonarias pérdidas tanto para el Gobierno Nacional y Regional, como para los particulares, siendo el sector agropecuario el mayor afectado. De acuerdo con las cifras presentadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE¹, mientras que alrededor de 295.000 hectáreas de áreas urbanas resultaron afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011,

¹ http://www.dane.gov.co/files/noticias/Reunidos_presentacion_final_areas.pdf

más de 1.300.000 hectáreas de suelo dedicado a la agricultura, ganadería y piscicultura presentaron daños irreversibles por la misma causa.

De acuerdo con información suministrada por Colombia Humanitaria, la ola invernal 2010-2011 en diciembre de 2010 había causado 934 inundaciones, 453 deslizamientos, 182 vendavales, 19 avalanchas, 4 erosiones y 1 tornado en el territorio nacional, afectando directamente a 710 municipios de 28 departamentos, lo que a su vez ocasionó el cierre total de 9 carreteras y que 269 tuvieran paso restringido², todo lo cual fue agudizado con el paso del tiempo y el recrudecimiento del invierno.

De conformidad con las estadísticas del Registro Único de Damnificados por la Ola Invernal, se tiene que 2.350.207 personas se consideran potencialmente damnificadas por el fenómeno natural y 869.032 personas se consideran potencialmente afectadas.

Así las cosas, existe una necesidad inminente de brindar a los productores agropecuarios afectados o damnificados por la emergencia invernal 2010-2011 ayudas que permitan la recuperación y reactivación del sector, que como se dijo anteriormente, fue el mayor afectado por la Ola Invernal 2010-2011, y se considera que por medio de las modificaciones que se propone hacer a los programas PRAN, los productores agropecuarios podrán aliviar su situación financiera.

En este sentido, para los fines mencionados se propone mantener vigente por un año más el estímulo al pago de las obligaciones PRAN y la suspensión de procesos, que habían previsto las Leyes 1328 de 2009, 1380 de 2010 y 1430 de 2010.

De dicho programa se beneficiaron desde el año 2000 cerca de 27.000 productores agropecuarios de todos los sectores, obteniendo alivios para sus deudas y logrando su reactivación, la que, se reitera, está en peligro dados los efectos de la ola invernal y el vencimiento de los alivios de la Ley 1430 de 2010.

Para el efecto, el proyecto repite el texto del artículo 64 de la Ley 1430 de 2010 vigente, uniendo algunos párrafos, y efectuando únicamente las siguientes modificaciones:

- Permitir manejar el inicio de procesos en los casos que sea necesario de obligaciones con avanzado estado de morosidad, a criterio de FINAGRO, en los siguientes términos:

“Parágrafo 3°. *Finagro, o el administrador o acreedor de todas las obligaciones de los programas PRAN, deberá abstenerse de adelantar su cobro judicial por el término de dieciocho (18) meses contado a partir de la vigencia de la presente ley, término este dentro del cual se entienden también suspendidos los procesos que se hubieren*

iniciado, así como la prescripción de dichas obligaciones, conforme a la ley civil. Lo anterior sin perjuicio del trámite de los procesos concursales.

No obstante la suspensión de la prescripción por el término señalado en el inciso anterior, Finagro o el administrador o acreedor de las obligaciones de los programas PRAN, tendrá la atribución de iniciar y adelantar procesos judiciales de cobro a partir del 1° de octubre del 2012 contra los deudores que no hayan cumplido todos los requisitos para acceder al beneficio y los plazos vencidos de sus obligaciones ameriten, a juicio de Finagro, el inicio del cobro. Dichos nuevos procesos no estarán sometidos a la suspensión del inciso anterior. En todo caso, el deudor demandado conservará el beneficio para el pago previsto en el inciso primero del presente artículo y en el parágrafo 2°”.

- Se puede aplicar el beneficio de la ley incluso por abonos parciales efectuados en vigencias de las Leyes 1328 de 2009, 1380 de 2010 y 1430 de 2010 y condonar valores mínimos que algunos deudores quedaron debiendo por seguros de vida, así:

“Parágrafo 5°. *Los abonos parciales realizados durante la vigencia de las Leyes 1328 de 2009, 1380 de 2010 y 1430 de 2010 a las obligaciones PRAN de que trata el presente artículo, serán aplicados con el beneficio aquí indicado, disminuyendo el capital de la obligación en la misma proporción a la que corresponda la relación del abono frente al valor del pago mínimo fijado por la ley.*

Aquellos deudores que realizaron el pago mínimo de capital y prima de seguros de la obligación adeudada, bajo la vigencia de las Leyes 1328 de 2009, Ley 1380 de 2010 y Ley 1430 de 2010 y que encontrándose al cobro judicial, posteriormente acreditaron el pago de los honorarios de abogado, se les condonará el valor de las primas de seguros que se hayan causado entre el pago mínimo y la presentación del paz y salvo de honorarios, valor que en consecuencia será asumido por el respectivo programa PRAN siempre y cuando dichos valores no sean reintegrados por la aseguradora”.

En caso de no emitirse la norma propuesta antes de culminar las sesiones del Congreso del año 2011, Finagro tendría que demandar a más de 700 productores agropecuarios que adeudan más de \$4.000 millones, y reactivar más de 1.000 procesos contra igual número de productores que adeudan más de \$14.000 millones, afectando así la recuperación del sector agropecuario afectado por la ola invernal.

Proposición

Por las anteriores consideraciones solicitamos, muy comedidamente a las honorables Comisiones Terceras de Senado y Cámara, dar primer debate al **Proyecto de ley número 178 de 2011 Senado, 158 de 2011 Cámara, por medio de la cual modifica el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria - PRAN.**

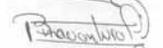
² http://www.colombiahumanitaria.gov.co/Cifras/Ficha%20Ola%20Invernal/FichaOlaInvernal_101230.pdf

Cordialmente,

BERNARDO MIGUEL ELIAS VIDAL
Senador de la República.

GABRIEL ZAPATA CORREA
Senador de la República

ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senador de la República


BUENAVENTURA LEÓN
Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 178 DE 2011 SENADO**

*por medio de la cual modifica el Programa
Nacional de Reactivación Agropecuaria - PRAN.*

Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria - PRAN.* Los deudores del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria, PRAN Agropecuario, de que trata el Decreto 967 de 2000, y los deudores de los programas PRAN Cafetero, PRAN Alivio Deuda Cafetera y PRAN Arrocero, de que tratan los Decretos 1257 de 2001, 931 de 2002, 2795 de 2004, y 2841 de 2006, podrán extinguir las obligaciones a su cargo, mediante el pago de contado dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley del valor que resulte mayor entre el treinta por ciento (30%) del saldo inicial de la obligación a su cargo con el referido Programa, y el valor que Finagro pagó al momento de adquisición de la respectiva obligación. Sin perjuicio de lo anterior, aquéllos deudores que hayan realizado abonos a capital, podrán extinguir sus obligaciones cancelando la diferencia entre el valor antes indicado y los abonos previamente efectuados.

Parágrafo 1°. Aquellos deudores que se acogieron a los términos de los Decretos 4222 de 2005, 3363 de 2007, 4678 de 2007 o 4430 de 2008, este último en cuanto a las modificaciones introducidas a los artículos 6° del Decreto 1257 de 2001 y 10 del Decreto 2795 de 2004, podrán acogerse a lo previsto en la presente ley, en cuyo caso se reliquidará la obligación refinanciada, para determinar el valor a pagar.

Parágrafo 2°. Para acogerse a las condiciones establecidas en la presente ley, los deudores deberán presentar el Paz y Salvo por concepto de seguros de vida, honorarios, gastos y costas judiciales, estos últimos, cuando se hubiere iniciado contra ellos el cobro de las obligaciones.

Parágrafo 3°. Finagro, o el administrador o acreedor de todas las obligaciones de los programas PRAN, deberá abstenerse de adelantar su cobro judicial por el término de dieciocho (18) meses contado a partir de la vigencia de la presente ley, término este dentro del cual se entienden también

suspendidos los procesos que se hubieren iniciado, así como la prescripción de dichas obligaciones, conforme a la ley civil. Lo anterior sin perjuicio del trámite de los procesos concursales.

No obstante la suspensión de la prescripción por el término señalado en el inciso anterior, Finagro o el administrador o acreedor de las obligaciones de los programas PRAN, tendrá la atribución de iniciar y adelantar procesos judiciales de cobro a partir del 1° de octubre del 2012 contra los deudores que no hayan cumplido todos los requisitos para acceder al beneficio y los plazos vencidos de sus obligaciones ameriten, a juicio de Finagro, el inicio del cobro. Dichos nuevos procesos no estarán sometidos a la suspensión del inciso anterior. En todo caso, el deudor demandado conservará el beneficio para el pago previsto en el inciso primero del presente artículo y en el parágrafo segundo.

Parágrafo 4°. Finagro, o el administrador o acreedor de las obligaciones de los programas PRAN, deberá abstenerse de adelantar el cobro judicial contra un deudor, cuando el monto total del respectivo endeudamiento por capital para las distintas obligaciones en los programas de los que sea administrador o creador sea igual o inferior a \$3.500.000 del año de expedición de la presente Ley. Para su recuperación solo se adelantará cobro prejudicial.

Parágrafo 5°. Los abonos parciales realizados durante la vigencia de las Leyes 1328 de 2009, 1380 de 2010 y 1430 de 2010 a las obligaciones PRAN de que trata el presente artículo, serán aplicados con el beneficio aquí indicado, disminuyendo el capital de la obligación en la misma proporción a la que corresponda la relación del abono frente al valor del pago mínimo fijado por la ley.

Aquellos deudores que realizaron el pago mínimo de capital y prima de seguros de la obligación adeudada, bajo la vigencia de las Leyes 1328 de 2009, Ley 1380 de 2010 y Ley 1430 de 2010 y que encontrándose al cobro judicial, posteriormente acreditaron el pago de los honorarios de abogado, se les condonará el valor de las primas de seguros que se hayan causado entre el pago mínimo y la presentación del paz y salvo de honorarios, valor que en consecuencia será asumido por el respectivo programa PRAN siempre y cuando dichos valores no sean reintegrados por la aseguradora.

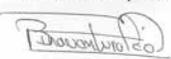
Artículo 2°. La presente ley comienza a regir a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,

BERNARDO MIGUEL ELIAS VIDAL
Senador de la República.


GABRIEL ZAPATA CORREA
Senador de la República

ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senador de la República


BUENAVENTURA LEÓN
Representante a la Cámara

Bogotá, D. C., 6 de diciembre de 2011

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate del **Proyecto de ley número 178 de 2011 Senado, 158 de 2011 Cámara**, por medio de la cual modifica el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria - PRAN.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia y para primer debate, consta de ocho (8) folios.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2011 SENADO

por la cual se crea el Sistema Nacional de Inspecciones y se reformatan las inspecciones de trabajo.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa legislativa es presentada por el honorable Senador Juan Francisco Lozano Ramírez, ante la Secretaría General del Senado el día 26 de septiembre de 2011 y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 714 de 2011.

Fue radicado para conocimiento de la Comisión Séptima, el día 27 de agosto de 2011 y asignados ponentes para primer debate a las honorables Senadoras Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento y Gilma Jiménez Gómez.

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

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto de la presente iniciativa, es asegurar el goce efectivo de los derechos laborales de los trabajadores, con el fin de propender por unas condiciones y un clima de trabajo óptimo para salvaguardar su integridad física y/o su vida.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto está conformado por cuatro (4) capítulos y diecisiete (17) artículos, los que contienen, grosso modo lo siguiente:

CAPÍTULO I. Sistema Nacional de Inspecciones

Artículo 1°. Definición del Sistema Nacional de Inspecciones.

CAPÍTULO II. Inspecciones de Trabajo

Artículo 2°. Ámbito de aplicación.

Artículo 3°. Definición de Inspecciones de Trabajo.

Artículo 4°. Obligación del Ministerio de la Protección Social, o quien haga sus veces.

Artículo 5°. Funciones principales de las Inspecciones de Trabajo.

a) Función de Policía Administrativa.

b) Función de Asesoramiento.

c) Función de Mejoramiento de la Normatividad Laboral.

Artículo 6°. Funciones Accesorias de los inspectores de trabajo.

Artículo 7°. Requisitos para el desempeño como Inspector de Trabajo.

Artículo 8°. Visitas.

Artículo 9°. Imparcialidad de los Inspectores.

CAPÍTULO III. Sanciones

Artículo 10. Multas. Se modifica el numeral 2 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo.

Artículo 11. Clausura del Lugar de Trabajo.

Artículo 12. Procedimiento para la aplicación de sanciones.

Artículo 13. Período Probatorio.

Artículo 14. Contenido de la Decisión.

Artículo 15. Graduación de las sanciones.

CAPÍTULO IV. Centros de Conciliación Laboral

Artículo 16. Centros de Conciliación Laboral.

Artículo 17. Vigencia de la ley.

4. VENTAJAS DE ESTA INICIATIVA LEGISLATIVA

Es preocupante que en nuestros tiempos, veamos como los derechos de los trabajadores se transgreden una y otra vez, en forma frecuente y reiterada. Consideramos que no es por ausencia de una legislación vigente, sino porque las autoridades establecidas para este fin no logran evacuar tanta problemática que se presenta, no por falta de idoneidad en cabeza de las personas que asumen estas funciones, sino por carencia parcial de apoyo tanto humano como logístico.

Este proyecto de ley, trae grandes ventajas para nuestro ordenamiento jurídico laboral, teniendo en cuenta que un buen clima laboral, unas excelentes condiciones de trabajo, y unas relaciones de respeto entre empleadores y empleados, hacen que la fuerza laboral se traduzca en acciones positivas.

Por eso se hace imperativo hacer una reestructuración a las Inspecciones de trabajo para fortalecerlas como una instancia, para que tanto los empleadores como los empleados acudan a ellas, y así obtener respaldo a sus solicitudes después de un proceso sumario.

De otro lado, el crear un sistema nacional de inspección y el estimular mecanismos adecuados en materia de conciliación, nos permite dar un orden en materia laboral, más aun, si se están acogiendo las recomendaciones que al respecto y en su momento hicieron los trabajadores, patronos, académicos, Magistrados de la Corte Suprema, entrevistas y visitas adelantadas por el equipo de trabajo del Senador Juan Lozano, de conformidad a lo manifestado por el autor en la exposición de motivos, acogiendo también a las recomendaciones expuestas por organismos internacionales.

5. MARCO JURÍDICO LEGISLACIÓN VIGENTE

Varias son las fuentes principales de derecho a las que se acude para el desarrollo de esta iniciativa legislativa, y a las que se ajusta el articulado del proyecto de ley.

– FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

• Constitución Política de Colombia

Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

– FUNDAMENTO LEGAL

LEYES

• Código Sustantivo del Trabajo.

Artículo 486. Atribuciones y sanciones

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

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

Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social tendrán las mismas facultades previstas en el presente numeral respecto de trabajadores, directivos o afiliados a las organizaciones sindicales, siempre y cuando medie solicitud de parte del sindicato y/o de las organizaciones de segundo y tercer grado a las cuales se encuentra afiliada la organización sindical.

2. Los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que indique el Gobierno, tendrán el carácter de autoridades de policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de que trata el numeral anterior, y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de una (1) a cien (100) veces el salario mínimo mensual más alto vigente según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

3. Las resoluciones de multas que impongan los funcionarios del Ministerio del Trabajo prestarán mérito ejecutivo. De estas ejecuciones conocerán los jueces del trabajo conforme al procedimiento especial de que trata el capítulo 16 del Código de Procedimiento del Trabajo.

• Ley 83 de 1923.

Mediante esta ley, se crea la Oficina General del Trabajo.

DECRETOS

• **Decreto 1227 de 2011** “por el cual se modifica el Decreto 2489 de 2006 y se dictan otras disposiciones”

Este decreto modifica la nomenclatura y la clasificación de los empleos de los inspectores de trabajo.

• **Decreto 1228 de 2011** “Por el cual se modifica la planta de personal del Ministerio de la Protección Social”.

Se crean 100 cargos de inspector de trabajo y seguridad social en la planta del Ministerio de la Protección Social.

– LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Conferencia Internacional del Trabajo

Acuerdo laboral tripartito suscrito en el año 2006, por el Gobierno de Colombia, las Centrales de los Trabajadores y los Empleadores.

Los Convenios 81 y 129 de la OIT: normas obligatorias y principales

Para la OIT, la Inspección de Trabajo ha sido un tema de gran relevancia. En sus casi noventa años de existencia, la OIT ha aprobado nueve instrumentos sobre la materia.

- Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (núm. 81), sobre los establecimientos industriales y comerciales.
- Recomendación sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (núm. 81).
- Recomendación sobre Inspección del Trabajo (Minas y Transporte), 1947 (núm. 82).
- Convenio sobre la Inspección del Trabajo (Agricultura), 1969 (núm. 129).
- Recomendación sobre la Inspección del Trabajo (Agricultura), 1969 (núm. 133).
- Protocolo de 1995 relativo al Convenio núm. 81 sobre la Inspección del Trabajo, 1947.

CONSIDERACIONES

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho, en donde las garantías que nos ofrece la Constitución Política y las normas emanadas tanto del legislativo como del ejecutivo, deben aplicarse en forma inmediata, continua y de manera clara, porque hay casos en los cuales, la morosidad en la misma aplicación de ciertas medidas, genera injusticias e impunidad en algunos casos.

Es imperativo buscar mejores condiciones de trabajo para todos los colombianos, propendiendo por establecer un clima laboral donde la clave del éxito sean las buenas relaciones entre los empleadores y empleados, aunado al fortalecimiento continuo de los espacios de concertación, con el fin de consolidar un ambiente óptimo de trabajo.

De otro lado, se requiere que los empleadores cumplan con la reglamentación exigida, que haya un compromiso mutuo para que el acceso de los inspectores de trabajo a las empresas del país objeto de vigilancia, se haga en los tiempos y condiciones preestablecidas, lo cual redundará en el bienestar de todos los trabajadores.

La Organización Internacional del Trabajo, OIT, ha dado gran relevancia a la inspección de trabajo, por la importancia que esta genera en las relaciones entre patronos y empleadores, manifestando el Comité de Expertos de la OIT lo siguiente: *“una inspección del trabajo eficaz, constituye la garantía más segura de que se cumplen las normas internacionales y nacionales del trabajo, no sólo de iure, sino también de facto”*. Esta importancia de la inspección de trabajo ha cobrado nuevo vigor y significado en los últimos años a raíz de la adopción por la OIT del concepto de *“trabajo decente”* (es decir, un trabajo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana), como razón de ser de su accionar en el mundo de hoy. (Carlos Ernesto Molina, OIT, Estudio General, Ginebra, Comisión de Expertos, 1964).

Por ende, es de suma importancia proveer a las Inspecciones de Trabajo de herramientas a través de las cuales puedan desarrollar sus trabajo, haciendo visitas preventivas a las distintas empresas, con el fin de observar, revisar, recaudar la información para luego analizarla.

Es pertinente mencionar el acuerdo tripartito suscrito en el año 2006, en donde el Gobierno Nacional asumió varios compromisos en febrero de este año, con la visita de la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT, dada la trascendencia que tienen estas oficinas (IT) en el manejo de las relaciones laborales.

De otro lado, el Presidente Juan Manuel Santos adquirió compromisos para la ratificación del TLC, los cuales consistieron el aumento de los inspectores laborales; y otro, asumido el pasado 6 de abril con su homólogo de EE.UU., Barack Obama, de cara a la ratificación del Tratado de Libre Comercio (TLC) por parte del Congreso de ese país, el cual es reforzar la vigilancia y el control de las entidades que vulneran los derechos laborales de los trabajadores en Colombia. Se expiden los Decretos 1228, y el Decreto 1227, en cumplimiento de los compromisos.

Concluimos expresando nuestro agrado en que esta iniciativa legislativa sea ley de la República, toda vez que se requiere de un fortalecimiento urgente a las inspecciones de Trabajo, tal y como están concebidas en este documento, para que lo que se propenda con la misma, se pueda establecer en muy corto tiempo.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

De acuerdo a lo discutido entre los ponentes, se relaciona a continuación la modificación propuesta al articulado, en la siguiente forma.

ARTICULADO PROPUESTO EN EL PROYECTO	MODIFICACIÓN AL ARTICULADO
<p>por la cual se crea el Sistema Nacional de Inspecciones y se reforman las inspecciones de trabajo.</p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p>por la cual se crea el Sistema Nacional de Inspecciones y se reforman las inspecciones de trabajo.</p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p>
<p>CAPÍTULO I</p> <p>Sistema Nacional de Inspecciones</p> <p>Artículo 1°. Sistema Nacional de Inspecciones. Créase el Sistema Nacional de Inspecciones del Trabajo, bajo la dirección y control del <u>Ministerio de la Protección Social</u>, o quien haga sus veces, el cual estará conformado por las inspecciones del trabajo y contará con la concurrencia de todas las dependencias de las diferentes entidades estatales que dentro de sus funciones realicen visitas de inspección <i>in situ</i> a las diferentes empresas ubicadas en el territorio nacional.</p> <p>El personal asignado para realizar las visitas <i>in situ</i> diferentes a los inspectores del trabajo, al realizar una visita, cuando les sea posible, deberán <u>procurar</u> observar el entorno laboral, el clima de trabajo y las condiciones laborales de los trabajadores. En estos casos, podrán recibir las quejas de los</p>	<p>CAPÍTULO I</p> <p>Sistema Nacional de Inspecciones</p> <p>Artículo 1°. Sistema Nacional de Inspecciones. Créase el Sistema Nacional de Inspecciones del Trabajo, bajo la dirección y control del <u>Ministerio de Trabajo</u>, o quien haga sus veces, el cual estará conformado por las inspecciones del trabajo y contará con la concurrencia de todas las dependencias de las diferentes entidades estatales que dentro de sus funciones realicen visitas de inspección <i>in situ</i> a las diferentes empresas ubicadas en el territorio nacional.</p> <p>El personal asignado para realizar las visitas <i>in situ</i> diferentes a los inspectores del trabajo, al realizar una visita, cuando les sea posible, deberán observar el entorno laboral, el clima de trabajo y las condiciones laborales de los trabajadores. En estos casos, podrán recibir las quejas de los trabajadores para remitirlas a los inspectores de</p>

ARTICULADO PROPUESTO EN EL PROYECTO	MODIFICACIÓN AL ARTICULADO	ARTICULADO PROPUESTO EN EL PROYECTO	MODIFICACIÓN AL ARTICULADO
<p>trabajadores para remitirlas a los inspectores de trabajo, en un lapso no superior a 48 horas, junto con cualquier recomendación de intervención de las inspecciones de trabajo en las empresas visitadas.</p> <p>Los Inspectores de Trabajo deberán presentarse al lugar donde se detectaron las falencias que originaron las observaciones dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de la queja, si así se requiere.</p>	<p>trabajo, en un lapso no superior a 48 horas, junto con cualquier recomendación de intervención de las inspecciones de trabajo en las empresas visitadas.</p> <p>Los Inspectores de Trabajo deberán presentarse al lugar donde se detectaron las falencias que originaron las observaciones dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de la queja, si así se requiere.</p>	<p>en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines;</p> <p>b) Función de Asesoramiento. Facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;</p> <p>c) Función de Mejoramiento de la Normatividad Laboral. Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.</p>	<p>en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines;</p> <p>b) Función de Asesoramiento. Facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;</p> <p>c) Función de Mejoramiento de la Normatividad Laboral. Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">Inspecciones de Trabajo</p> <p>Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación.</i> Las Inspecciones de Trabajo ejercerán sus funciones en todo el territorio nacional, tanto en el sector público como en el sector privado, y sobre los trabajadores, empleadores, y trabajadores asociados en cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, así como en las empresas de servicios temporales.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">Inspecciones de Trabajo</p> <p>Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación.</i> Las Inspecciones de Trabajo ejercerán sus funciones en todo el territorio nacional, tanto en el sector público como en el sector privado, y sobre los trabajadores, empleadores, y trabajadores asociados en cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, así como en las empresas de servicios temporales.</p>	<p>Parágrafo. En cumplimiento de la Función de Mejoramiento de la Normatividad Laboral, el Ministerio de la Protección Social deberá generar anualmente un compendio con las principales recomendaciones formuladas por los inspectores de trabajo.</p>	<p>Parágrafo. En cumplimiento de la Función de Mejoramiento de la Normatividad Laboral, el Ministerio de la Protección Social deberá generar anualmente un compendio con las principales recomendaciones formuladas por los inspectores de trabajo.</p>
<p>Artículo 3°. <i>Inspecciones de Trabajo.</i> Las Inspecciones de Trabajo son dependencias del <u>Ministerio de la Protección Social</u>, o quien haga sus veces, de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los trabajadores y trabajadores asociados.</p> <p>Las Inspecciones de Trabajo contarán con equipos técnicos interdisciplinarios integrados, por lo menos, por psicólogos, trabajadores sociales y abogados preferiblemente especializados o con experiencia en derecho laboral.</p> <p>Los conceptos emitidos por cualquiera de los integrantes del equipo técnico tendrán el carácter de dictamen pericial.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Inspecciones de Trabajo.</i> Las Inspecciones de Trabajo son dependencias del <u>Ministerio de Trabajo</u>, o quien haga sus veces, de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los trabajadores y trabajadores asociados.</p> <p>Las Inspecciones de Trabajo contarán con equipos técnicos interdisciplinarios integrados, por lo menos, por psicólogos, trabajadores sociales y abogados preferiblemente especializados o con experiencia en derecho laboral.</p> <p>Los conceptos emitidos por cualquiera de los integrantes del equipo técnico tendrán el carácter de dictamen pericial, con base en los principios de <u>economía y celeridad procesal</u>.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Funciones Accesorias.</i> Cuando se considere conveniente confiar a los inspectores de trabajo funciones accesorias, estas únicamente podrán serles asignadas, siempre que:</p> <p>a) No dificulten el cumplimiento de las funciones principales;</p> <p>b) Estén, en todo lo posible, relacionadas por su misma naturaleza con el esfuerzo primordial de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores;</p> <p>c) No comprometan la autoridad y la imparcialidad que necesitan ante los empleadores y los trabajadores.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Funciones Accesorias.</i> Cuando se considere conveniente confiar a los inspectores de trabajo funciones accesorias, estas únicamente podrán serles asignadas, siempre que:</p> <p>a) No dificulten el cumplimiento de las funciones principales;</p> <p>b) Estén, en todo lo posible, relacionadas por su misma naturaleza con el esfuerzo primordial de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores;</p> <p>c) No comprometan la autoridad y la imparcialidad que necesitan ante los empleadores y los trabajadores.</p>
<p>Artículo 4°. Es obligación del <u>Ministerio de la Protección Social</u>, o quien haga sus veces, asegurar que haya un inspector de trabajo por cada cuarenta mil (40.000) trabajadores, trabajadores asociados a cooperativas, precooperativas o trabajadores de empresas de servicios temporales en un determinado territorio.</p>	<p>Artículo 4°. Es obligación del <u>Ministerio de Trabajo</u>, o quien haga sus veces, asegurar que haya un inspector de trabajo por cada cuarenta mil (40.000) trabajadores, trabajadores asociados a cooperativas, precooperativas o trabajadores de empresas de servicios temporales en un determinado territorio.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Requisitos para el desempeño como Inspector de Trabajo.</i> Para ejercer el cargo de Inspector de Trabajo, se requieren las siguientes calidades y requisitos generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio y estar en pleno goce de sus derechos civiles. 2. Tener título de abogado expedido o revalidado conforme a ley. 3. No estar incurso en causal de inhabilidad o incompatibilidad. 4. Tener experiencia profesional no inferior a dos años, y 5. Aprobar el curso de Inspector de Trabajo realizado por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. <p>Parágrafo. El curso de Inspector de Trabajo a que hace referencia el numeral quinto (5) de este artículo se desarrollará por la</p>	<p>Artículo 7°. <i>Requisitos para el desempeño como Inspector de Trabajo.</i> Para ejercer el cargo de Inspector de Trabajo, se requieren las siguientes calidades y requisitos generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio y estar en pleno goce de sus derechos civiles. 2. Tener título de abogado expedido o revalidado conforme a ley. 3. No estar incurso en causal de inhabilidad o incompatibilidad. 4. Tener experiencia profesional no inferior a dos años, y 5. Aprobar el curso de Inspector de Trabajo realizado por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. <p>Parágrafo. El curso de Inspector de Trabajo a que hace referencia el numeral quinto (5) de este artículo se desarrollará por la</p>
<p>Artículo 5°. <i>Funciones principales.</i> Las funciones principales de las Inspecciones de Trabajo son:</p> <p>a) Función de Policía Administrativa. Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores</p>	<p>Artículo 5°. <i>Funciones principales.</i> Las funciones principales de las Inspecciones de Trabajo son:</p> <p>a) Función de Policía Administrativa. Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores</p>	<p>Parágrafo. El curso de Inspector de Trabajo a que hace referencia el numeral quinto (5) de este artículo se desarrollará por la</p>	<p>Parágrafo. El curso de Inspector de Trabajo a que hace referencia el numeral quinto (5) de este artículo se desarrollará por la</p>

ARTICULADO PROPUESTO EN EL PROYECTO	MODIFICACIÓN AL ARTICULADO	ARTICULADO PROPUESTO EN EL PROYECTO	MODIFICACIÓN AL ARTICULADO
<p>Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Las personas que se desempeñen como Inspectores de Trabajo y el personal asignado para realizar las visitas <i>in situ</i> diferentes a los inspectores del trabajo de que trata el artículo 1° de la presente ley, deberán aprobar dicho curso.</p>	<p>Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Las personas que se desempeñen como Inspectores de Trabajo y el personal asignado para realizar las visitas <i>in situ</i> diferentes a los inspectores del trabajo de que trata el artículo 1° de la presente ley, deberán aprobar dicho curso.</p>	<p>Cuando el lugar clausurado fuere adicionalmente casa de habitación, se permitirá el acceso de las personas que lo habitan, pero en él no podrá desarrollarse ningún tipo de actividad laboral por el tiempo que dure la sanción y en todo caso, se impondrán los sellos correspondientes.</p>	<p>Cuando el lugar clausurado fuere adicionalmente casa de habitación, se permitirá el acceso de las personas que lo habitan, pero en él no podrá desarrollarse ningún tipo de actividad laboral por el tiempo que dure la sanción y en todo caso, se impondrán los sellos correspondientes.</p>
<p>Artículo 8°. <i>Visitas</i>. Las Inspecciones de Trabajo deberán hacer al año mínimo una (1) visita sin previo aviso a todo sitio de trabajo, en los términos del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, sin perjuicio de las visitas que deban hacerse por motivo de quejas u otras situaciones particulares.</p>	<p>Artículo 8°. <i>Visitas</i>. Las Inspecciones de Trabajo deberán hacer al año mínimo una (1) visita sin previo aviso a todo sitio de trabajo, en los términos del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, sin perjuicio de las visitas que deban hacerse por motivo de quejas u otras situaciones particulares.</p>	<p>Una vez aplicada la sanción de clausura, en caso de incurrir nuevamente en cualquiera de los hechos sancionables con esta medida, la sanción a aplicar será la clausura por diez (10) días calendario y progresivamente podrá llegar hasta treinta (30) días en casos de reincidencia.</p>	<p>Una vez aplicada la sanción de clausura, en caso de incurrir nuevamente en cualquiera de los hechos sancionables con esta medida, la sanción a aplicar será la clausura por diez (10) días calendario y progresivamente podrá llegar hasta treinta (30) días en casos de reincidencia.</p>
<p>Artículo 9°. <i>Imparcialidad de los Inspectores</i>. Los Inspectores de Trabajo no podrán recibir prebendas o beneficio alguno, ni ayuda logística para el desarrollo de las visitas, por parte de las empresas vigiladas. La ayuda logística podrá ser aceptada únicamente en casos en que las condiciones de acceso al sitio de trabajo sean excepcionalmente.</p>	<p>Artículo 9°. <i>Imparcialidad de los Inspectores</i>. Los Inspectores de Trabajo no podrán recibir prebendas o beneficio alguno, ni ayuda logística para el desarrollo de las visitas, por parte de las empresas vigiladas. <u>Parágrafo. Solamente se podrá recibir ayuda logística, exclusivamente en aquellos casos en que las condiciones del terreno para el acceso al sitio de trabajo sean de aquellas, en que sin el apoyo del empleador no se logre llegar.</u></p>	<p>Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo, las autoridades de policía deberán prestar su colaboración, cuando los funcionarios competentes de la Inspección de Trabajo así lo requieran.</p>	<p>Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo, las autoridades de policía deberán prestar su colaboración, cuando los funcionarios competentes de la Inspección de Trabajo así lo requieran.</p>
<p>CAPÍTULO III Sanciones</p>	<p>CAPÍTULO III Sanciones</p>	<p>Parágrafo. En ningún caso la clausura del lugar de trabajo puede ocasionar detrimento a los trabajadores. Los días en que esté clausurado el lugar de trabajo se contarán como días laborados para efectos de salario, prestaciones sociales y vacaciones.</p>	<p>Parágrafo. En ningún caso la clausura del lugar de trabajo puede ocasionar detrimento a los trabajadores. Los días en que esté clausurado el lugar de trabajo se contarán como días laborados para efectos de salario, prestaciones sociales y vacaciones.</p>
<p>Artículo 10. <i>Multas</i>. Modifíquese el numeral 2 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: “2. Los funcionarios del Ministerio de la Protección Social, que cumplan funciones de Inspección de Trabajo, tendrán el carácter de autoridades de policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de la normatividad laboral y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de veinte (20) a cinco mil (5.000) smmlv, según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista. El 50% de esta multa se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y el resto para el funcionamiento de las Inspecciones de Trabajo”.</p>	<p>Artículo 10. <i>Multas</i>. Modifíquese el numeral 2 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: “2. Los funcionarios del Ministerio de la Protección Social, que cumplan funciones de Inspección de Trabajo, tendrán el carácter de autoridades de policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de la normatividad laboral y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de veinte (20) a cinco mil (5.000) smmlv, según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista. El 50% de esta multa se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y el resto para el funcionamiento de las Inspecciones de Trabajo”.</p>	<p>Artículo 12. <i>Procedimiento para la aplicación de sanciones</i>. La investigación de una infracción podrá iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. La solicitud puede ser verbal.</p>	<p>Artículo 12. <i>Procedimiento para la aplicación de sanciones</i>. La investigación de una infracción podrá iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. La solicitud puede ser verbal.</p>
<p>Artículo 11. <i>Clausura del Lugar de Trabajo</i>. Los Inspectores de Trabajo podrán imponer la sanción de clausura del lugar de trabajo cuando existan condiciones que ponen en peligro la integridad física y/o la vida de los trabajadores. La sanción se aplicará clausurando el lugar de trabajo entre uno (1) y tres (3) días laborales, según la gravedad de la infracción, y mediante la imposición de sellos oficiales que den cuenta de la infracción cometida.</p>	<p>Artículo 11. <i>Clausura del Lugar de Trabajo</i>. Los Inspectores de Trabajo podrán imponer la sanción de clausura del lugar de trabajo cuando existan condiciones que ponen en peligro la integridad física y/o la vida de los trabajadores. La sanción se aplicará clausurando el lugar de trabajo entre uno (1) y tres (3) días laborales, según la gravedad de la infracción, y mediante la imposición de sellos oficiales que den cuenta de la infracción cometida.</p>	<p>Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, el Inspector de Trabajo establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Este traslado deberá hacerse dentro de los diez (10) días siguientes a la iniciación de la investigación. Contra esta decisión no procede recurso. Los investigados podrán, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar</p>	<p>Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, el Inspector de Trabajo establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Este traslado deberá hacerse dentro de los diez (10) días siguientes a la iniciación de la investigación. Contra esta decisión no procede recurso. Los investigados podrán, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar</p>

ARTICULADO PROPUESTO EN EL PROYECTO	MODIFICACIÓN AL ARTICULADO
<p>las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.</p> <p>La sanción se hará efectiva dentro de los tres (3) días siguientes al agotamiento de la vía gubernativa.</p>	<p>las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.</p> <p>La sanción se hará efectiva dentro de los tres (3) días siguientes al agotamiento de la vía gubernativa.</p>
<p>Artículo 13. <i>Período Probatorio</i>. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a diez (10) días.</p> <p>Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por tres (3) días para que presente los alegatos respectivos.</p>	<p>Artículo 13. <i>Período Probatorio</i>. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a diez (10) días.</p> <p>Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por tres (3) días para que presente los alegatos respectivos.</p>
<p>Artículo 14. <i>Contenido de la Decisión</i>. El Inspector de Trabajo proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de los alegatos.</p> <p>El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La individualización de la persona natural o jurídica a sancionar. 2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción. 3. Las normas infringidas con los hechos probados. 4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación. 	<p>Artículo 14. <i>Contenido de la Decisión</i>. El Inspector de Trabajo proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de los alegatos.</p> <p>El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La individualización de la persona natural o jurídica a sancionar. 2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción. 3. Las normas infringidas con los hechos probados. 4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.
<p>Artículo 15. <i>Graduación de las sanciones</i>. La gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por las infracciones se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados. 2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero. 3. Reincidencia en la comisión de la infracción. 4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión. 5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos. 6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes. 7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente. 8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas. 	<p>Artículo 15. <i>Graduación de las sanciones</i>. La gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por las infracciones se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados. 2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero. 3. Reincidencia en la comisión de la infracción. 4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión. 5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos. 6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes. 7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente. 8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

ARTICULADO PROPUESTO EN EL PROYECTO	MODIFICACIÓN AL ARTICULADO
<p>CAPÍTULO IV</p> <p>Centros de Conciliación Laboral</p> <p>Artículo 16. <i>Centros de Conciliación Laboral</i>. El Gobierno Nacional debe establecer Centros de Conciliación Laboral, que junto con los centros privados de conciliación, adelantarán las conciliaciones en materia laboral.</p> <p>Parágrafo. Los Inspectores de Trabajo adelantarán las conciliaciones laborales, como función accesoria y transitoria. El Gobierno Nacional dispone de un período de tres años (3) para poner en funcionamiento suficientes Centros de Conciliación Laboral. Su puesta en marcha será gradual y progresiva.</p>	<p>CAPÍTULO IV</p> <p>Centros de Conciliación Laboral</p> <p>Artículo 16. <i>Centros de Conciliación Laboral</i>. El Gobierno Nacional debe establecer Centros de Conciliación Laboral, que junto con los centros privados de conciliación, adelantarán las conciliaciones en materia laboral.</p> <p>Parágrafo. Los Inspectores de Trabajo adelantarán las conciliaciones laborales, como función accesoria y transitoria. El Gobierno Nacional dispone de un período de tres años (3) para poner en funcionamiento suficientes Centros de Conciliación Laboral. Su puesta en marcha será gradual y progresiva.</p> <p>Artículo 17. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente para la aplicación de la presente ley en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la misma.</p>
<p>Artículo 17. <i>Vigencia</i>. La presente ley rige tres meses después de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 18. <i>Vigencia</i>. La presente ley rige tres meses después de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

Artículo 1º, inciso 1º: Se modifica la expresión Ministerio de la Protección Social, por el de Ministerio de Trabajo, para estar en consonancia con la denominación de esta entidad.

Artículo 1º, inciso 2º: Se omite la palabra procurar, para hacer más contundente la obligación.

Artículo 3º, inciso 3º: Se agrega la expresión “con base en los principios de economía y celeridad procesal”, teniendo en cuenta, que se gastaría más tiempo, si de presentarse una investigación formal, se tendría que volver hacer una visita y recolectar pruebas.

Artículo 9º: Se agrega el siguiente párrafo, Parágrafo: Solamente se podrá recibir ayuda logística, exclusivamente en aquellos casos en que las condiciones del terreno para el acceso al sitio de trabajo sean de aquellas, en que sin el apoyo del empleador no se logre llegar, con el fin de establecer la excepción de la ayuda logística, toda vez, que hay lugares donde la llegada debe hacerse por medios que no están al alcance de las inspecciones de trabajo, como por ejemplo avionetas, o carros que suban grandes trayectos, etc.

Artículo 17: Se adiciona este artículo el cual queda de la siguiente manera:

“Artículo 17. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente para la aplicación de la presente ley en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la misma.”

El artículo 17 queda con el número 18.

7. PROPOSICIÓN

En consecuencia de las anteriores consideraciones, proponemos a la honorable Comisión Séptima del Senado de la República dar primer debate al informe de ponencia al **Proyecto de ley número 139 de 2011 Senado**, por la cual se crea el Sistema Nacional de Inspecciones y se reforman las inspecciones de trabajo, conforme al texto que se anexa a la presente.

Cordialmente,

Claudia Jeanneth Wilches S., Gilma Jimenez Gómez,

Senadoras de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los cinco (5) días del mes de diciembre año dos mil once (2011). 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 veintitrés (23) folios, al **Proyecto de ley número 139 de 2011 Senado**, por la cual se crea el Sistema Nacional de Inspecciones y se reforman las inspecciones de trabajo. Autoría del proyecto de ley del honorable Senador *Juan Francisco Lozano Ramírez*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2011 SENADO

por la cual se crea el Sistema Nacional de Inspecciones y se reforman las inspecciones de trabajo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Sistema Nacional de Inspecciones

Artículo 1°. *Sistema Nacional de Inspecciones.* Créase el Sistema Nacional de Inspecciones del Trabajo, bajo la dirección y control del Ministerio de Trabajo, o quien haga sus veces, el cual estará conformado por las inspecciones del trabajo y contará con la concurrencia de todas las dependencias de las diferentes entidades estatales que dentro de sus funciones realicen visitas de inspección *in situ* a las diferentes empresas ubicadas en el territorio nacional.

El personal asignado para realizar las visitas *in situ* diferentes a los inspectores del trabajo, al realizar una visita, cuando les sea posible, deberán observar el entorno laboral, el clima de trabajo y las condiciones laborales de los trabajadores. En estos casos, podrán recibir las quejas de los trabajadores para remitirlas a los inspectores de trabajo, en un lapso no superior a 48 horas, junto con cualquier recomendación de intervención de las inspecciones de trabajo en las empresas visitadas.

Los Inspectores de Trabajo deberán presentarse al lugar donde se detectaron las falencias que originaron las observaciones dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de la queja, si así se requiere.

CAPÍTULO II

Inspecciones de Trabajo

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Las Inspecciones de Trabajo ejercerán sus funciones en todo el territorio nacional, tanto en el sector público como en el sector privado, y sobre los trabajadores, empleadores, y trabajadores asociados en cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, así como en las empresas de servicios temporales.

Artículo 3°. *Inspecciones de Trabajo.* Las Inspecciones de Trabajo son dependencias del Ministerio de Trabajo, o quien haga sus veces, de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los trabajadores y trabajadores asociados.

Las Inspecciones de Trabajo contarán con equipos técnicos interdisciplinarios integrados, por lo menos, por psicólogos, trabajadores sociales y abogados preferiblemente especializados o con experiencia en derecho laboral.

Los conceptos emitidos por cualquiera de los integrantes del equipo técnico tendrán el carácter de dictamen pericial, con base en los principios de economía y celeridad procesal.

Artículo 4°. Es obligación del Ministerio de Trabajo, o quien haga sus veces, asegurar que haya un inspector de trabajo por cada cuarenta mil (40.000) trabajadores, trabajadores asociados a cooperativas, precooperativas o trabajadores de empresas de servicios temporales en un determinado territorio.

Artículo 5°. *Funciones principales.* Las funciones principales de las Inspecciones de Trabajo son:

a) Función de Policía Administrativa. Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines;

b) Función de Asesoramiento. Facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;

c) Función de Mejoramiento de la Normatividad Laboral. Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

Parágrafo. En cumplimiento de la Función de Mejoramiento de la Normatividad Laboral, el Ministerio de la Protección Social deberá generar anualmente un compendio con las principales recomendaciones formuladas por los inspectores de trabajo.

Artículo 6°. *Funciones Accesorias.* Cuando se considere conveniente confiar a los inspectores de trabajo funciones accesorias, estas únicamente podrán serles asignadas, siempre que:

a) No dificulten el cumplimiento de las funciones principales;

b) Estén, en todo lo posible, relacionadas por su misma naturaleza con el esfuerzo primordial de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores;

c) No comprometan la autoridad y la imparcialidad que necesitan ante los empleadores y los trabajadores.

Artículo 7°. *Requisitos para el desempeño como Inspector de Trabajo.* Para ejercer el cargo de Inspector de Trabajo, se requieren las siguientes calidades y requisitos generales:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio y estar en pleno goce de sus derechos civiles.

2. Tener título de abogado expedido o revalidado conforme a ley.

3. No estar incurso en causal de inhabilidad o incompatibilidad.

4. Tener experiencia profesional no inferior a dos años, y

5. Aprobar el curso de Inspector de Trabajo realizado por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

Parágrafo. El curso de Inspector de Trabajo a que hace referencia el numeral quinto (5) de este artículo se desarrollará por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Las personas que se desempeñen como Inspectores de Trabajo y el personal asignado para realizar las visitas *in situ* diferentes a los inspectores del trabajo de que trata el artículo 1° de la presente ley, deberán aprobar dicho curso.

Artículo 8°. *Visitas.* Las Inspecciones de Trabajo deberán hacer al año mínimo una (1) visita sin previo aviso a todo sitio de trabajo, en los términos del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, sin perjuicio de las visitas que deban hacerse por motivo de quejas u otras situaciones particulares.

Artículo 9°. *Imparcialidad de los Inspectores.* Los Inspectores de Trabajo no podrán recibir prebendas o beneficio alguno, ni ayuda logística para el desarrollo de las visitas, por parte de las empresas vigiladas.

Parágrafo: Solamente se podrá recibir ayuda logística, exclusivamente en aquellos casos en que las condiciones del terreno para el acceso al sitio de trabajo sean de aquellas, en que sin el apoyo del empleador no se logre llegar.

CAPÍTULO III

Sanciones

Artículo 10. *Multas.* Modifíquese el numeral 2 del artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

2. Los funcionarios del Ministerio de la Protección Social, que cumplan funciones de Inspección de Trabajo, tendrán el carácter de autoridades de policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de la normatividad laboral y están facultados para imponer cada vez multas equivalentes al monto de veinte (20) a cinco mil (5.000) smmlv, según la gravedad de la infracción y mientras esta subsista. El 50% de esta multa se destinará al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y el resto para el funcionamiento de las Inspecciones de Trabajo.

Artículo 11. *Clausura del Lugar de Trabajo.* Los Inspectores de Trabajo podrán imponer la sanción de clausura del lugar de trabajo cuando existan condiciones que ponen en peligro la integridad física y/o la vida de los trabajadores.

La sanción se aplicará clausurando el lugar de trabajo entre uno (1) y tres (3) días laborales, según la gravedad de la infracción, y mediante la imposición de sellos oficiales que den cuenta de la infracción cometida.

Cuando el lugar clausurado fuere adicionalmente casa de habitación, se permitirá el acceso de las personas que lo habitan, pero en él no podrá desarrollarse ningún tipo de actividad laboral por el tiempo que dure la sanción y en todo caso, se impondrán los sellos correspondientes.

Una vez aplicada la sanción de clausura, en caso de incurrir nuevamente en cualquiera de los hechos sancionables con esta medida, la sanción a aplicar será la clausura por diez (10) días calendario y progresivamente podrá llegar hasta treinta (30) días en casos de reincidencia.

Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo, las autoridades de policía deberán prestar su colaboración, cuando los funcionarios competentes de la Inspección de Trabajo así lo requieran.

Parágrafo. En ningún caso la clausura del lugar de trabajo puede ocasionar detrimento a los trabajadores. Los días en que esté clausurado el lugar de trabajo se contarán como días laborados para efectos de salario, prestaciones sociales y vacaciones.

Artículo 12. *Procedimiento para la aplicación de sanciones.* La investigación de una infracción podrá iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. La solicitud puede ser verbal.

Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, el Inspector de Trabajo establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Este traslado deberá hacerse

dentro de los diez (10) días siguientes a la iniciación de la investigación. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

La sanción se hará efectiva dentro de los tres (3) días siguientes al agotamiento de la vía gubernativa.

Artículo 13. *Período Probatorio.* Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a diez (10) días.

Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por tres (3) días para que presente los alegatos respectivos.

Artículo 14. *Contenido de la Decisión.* El Inspector de Trabajo proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de los alegatos.

El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:

1. La individualización de la persona natural o jurídica a sancionar.
2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción.
3. Las normas infringidas con los hechos probados.
4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.

Artículo 15. *Graduación de las sanciones.* La gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por las infracciones se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
3. Reincidencia en la comisión de la infracción.
4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.
5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.
6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.
8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

CAPÍTULO IV

Centros de Conciliación Laboral

Artículo 16. *Centros de Conciliación Laboral.* El Gobierno Nacional debe establecer Centros de Conciliación Laboral, que junto con los centros privados de conciliación, adelantarán las conciliaciones en materia laboral.

Parágrafo. Los Inspectores de Trabajo adelantarán las conciliaciones laborales, como función accesorio y transitoria. El Gobierno Nacional dispone de un período de tres años (3) para poner en funcionamiento suficientes Centros de Conciliación Laboral. Su puesta en marcha será gradual y progresiva.

Artículo 17. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente para la aplicación de la presente ley en un término no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la misma.

Artículo 18. *Vigencia.* La presente ley rige tres meses después de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Claudia Jeanneth Wilches S., Gilma Jimenez Gómez,

Senadoras de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los cinco (5) días del mes de diciembre año dos mil once (2011). 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 veintitrés (23) folios, **al Proyecto de ley número 139 de 2011 Senado**, por la cual se crea el Sistema Nacional de Inspecciones y se reforman las inspecciones de trabajo. Autoría del proyecto de ley del honorable Senador *Juan Francisco Lozano Ramírez*.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 06 DE 2011 SENADO

por la cual se reconocen los trabajos de Minería a Cielo Abierto dirigidos a la extracción y manejo de carbón como actividad de alto riesgo, se deroga el artículo 8° del Decreto-ley 2090 de 2003 y, se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 24 de noviembre de 2011

Doctor

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República

Ciudad

Ref.: Informe ponencia primer debate **Proyecto de ley número 06 de 2011 Senado**, por la cual se

reconocen los trabajos de Minería a Cielo Abierto dirigidos a la extracción y manejo de carbón como actividad de alto riesgo, se deroga el artículo 8° del Decreto-ley 2090 de 2003 y, se dictan otras disposiciones.

Apreciado Presidente:

Atendiendo el honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de esta célula legislativa, nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa fue presentada por el honorable Senador Félix José Valera Ibáñez, ante la Secretaría General del Senado de la República, el día 20 de julio de 2011.

Esta es la primera vez que se presenta un Proyecto de Ley que busca el reconocimiento de los trabajos en minería a cielo abierto dirigidos a la extracción y manejo de carbón, como actividad de alto riesgo.

La iniciativa se ciñe a lo dispuesto en la Constitución Política en los siguientes artículos:

Artículo 154. “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros”.

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

Artículo 169. “El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de cuatro (4) artículos, incluyendo el de su vigencia, y fue debidamente acompañado por su exposición de motivos.

III. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa tiene como objeto fundamental reconocer como actividad de alto riesgo, los trabajos en minería a cielo abierto dirigidos a la extracción y manejo del carbón. Para ello:

1. Declara la Minería a Cielo Abierto, dirigida a la extracción y manejo del carbón, como una actividad de alto riesgo, adicionando un nuevo numeral al artículo 2° del Decreto-ley 2090 de 2003.

2. Elimina el límite temporal en la cobertura del Régimen Pensional Especial que se encuentra previsto en el artículo 8° del Decreto-ley 2090 de 2003.

3. Modifica el artículo 9° del Decreto-ley 2090 de 2003, en el sentido de establecer un plazo para que los trabajadores de Minería a Cielo Abierto, dirigida a la extracción y manejo del carbón, puedan trasladarse del Régimen de Ahorro Individual al Régimen Especial de Prima Media.

IV. ASPECTOS GENERALES Y CONSIDERACIONES FRENTE AL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca llenar los vacíos que en materia pensional dejó, para los trabajadores de minería a cielo abierto, dirigidos a la extracción y manejo del carbón, el Decreto-ley 2090 de 2003 “*Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades*”.

El anterior Decreto, prevé en su artículo 2°, numeral 1, que las actividades mineras de alto riesgo son aquellas que se realizan en subterráneos y en los socavones, es decir, que dejó por fuera los trabajos a cielo abierto, como es el caso de quienes trabajan en la extracción y manejo del carbón.

Si bien es cierto que para la expedición del Decreto-ley 2090 de 2003 el Ministerio de la Protección Social elaboró un estudio para determinar cuáles eran las actividades de alto riesgo que impactaban en la expectativa de vida de los trabajadores, también lo es que este, en cuanto al sector minero se refiere, sólo consideró los trabajos de socavón y subterráneos por el contacto directo que los mineros tienen con los polvos minerales como actividad de alto riesgo, sin realizar una justificación de la exclusión de dichos trabajos a cielo abierto, cuando existen estudios que demuestran que:

“[I]a exposición a polvos minerales puede darse en diversas circunstancias. Están expuestos los trabajadores que intervienen en la extracción de minerales, su purificación o su uso, así como en canteras, en la construcción de túneles y albañilería”¹.

Además, como lo expone el autor del proyecto en su exposición de motivos, citando el Manual de Neumología de 2007, en el que se manifiesta que:

“[e]l riesgo de aparición de la enfermedad se relaciona con la magnitud de la exposición ambiental ocupacional acumulada al polvo de sílice a lo largo de su vida laboral. Una revisión de los estudios dirigidos a cuantificar esta relación concluye que una exposición de 0.05% durante una vida laboral de 30 años supone un riesgo de contraer silicosis del 30%. Lo anterior implica afirmar que de cien trabajadores expuestos a sílice ocupacional, por debajo de los límites permisibles, se espera que 30 de los mismos padezcan esta severa enfermedad”².

¹ VEGA MATOS, RAÚL. *Los impactos sobre la salud humana de los polvos de minerales y el desarrollo sustentable de la minería como alternativa para mitigar sus efectos.* Revista Futuros No. 18, 2007, Volumen V. Consultado en línea el 2 de septiembre de 2011. URL: http://www.revistafuturos.info/raw_text/raw_futuro18/mineria_salud.pdf

² BRITO MENDOZA, JOSÉ NICOLÁS. *Actividad de alto riesgo. Pensión anticipada ¿mito o realidad?* 18 de septiembre de 2009.

Lo anterior demuestra que no es necesario tener una exposición directa y constante con los minerales o con polvos de los mismos, sino que basta un mínimo contagio del ambiente para ser propensos a contraer enfermedades de vías respiratorias.

El Municipio de la Jagua de Ibirico, en el Departamento del Cesar, está expuesto a este tipo de polvos minerales por su cercanía con las minas de carbón que allí se encuentran. En un estudio realizado por Acción Social en 2007, con fuentes de la Secretaría de Salud Municipal, reportó que las Infecciones Respiratorias Agudas (I.R.A.) son la mayor causa de enfermedad del municipio en la población de todas las edades.

La Neumoconiosis es la principal enfermedad respiratoria en los mineros y se caracteriza por la *“inhalación, retención y reacción tisular a diversas partículas de polvos inorgánicos, naturales y artificiales”*³.

Otra enfermedad que afecta a los trabajadores mineros es el cáncer. El cáncer es una enfermedad que se produce por un exceso de células malignas, con crecimiento y división más allá de los límites normales. Estas anomalías pueden ser provocadas por agentes cancerígenos, algunos de los cuales se encuentran presentes en la producción minera como el sílice, el benceno, el plomo, así como procesos de geología que involucren radiaciones ionizantes.

De acuerdo con la *International Agency For Research of Cancer*; se ha podido comprobar que exposiciones ocupacionales de agentes químicos ocasionan cáncer, entre los que podemos mencionar lesiones pre-malignas de piel y carcinoma de células escamosas como consecuencia de la exposición a hidrocarburos aromáticos productos de la destilación del carbón y, cáncer de bronquio y pulmón por exposición al sílice.

La gravedad de la exposición ocupacional de los trabajadores mineros en Colombia, sean estos de minería subterránea, del carbón o de cualquier otro tipo de explotación minera, se refleja no solamente en el hecho de adquirir una enfermedad tan grave e irreversible como lo es la silicosis, sino la de adquirir una enfermedad todavía de mayores características catastróficas, como lo es el cáncer bronquial y pulmonar, que termina no solo por afectar al trabajador minero que la padece, sino a su familia y, en forma directa, a nuestro sistema de salud, teniendo en cuenta los altos costos que implica el tratamiento y manejo de cualquier cáncer que pueda afectar específicamente a un trabajador minero.

Es así que el *Instituto Nacional de Cancerología* elaboró el Manual de Agentes Carcinógenos de los Grupos 1 y 2A de la *International Agency For Research Cancer* de Interés Ocupacional para Colombia, donde:

1. Se estima que uno de cada dos o tres individuos en el mundo industrializado desarrolla algún tipo de cáncer en su vida. Se piensa que la mayor parte de los cánceres en adultos se debe a la combinación de factores que incluyen exposición ambiental a carcinógenos y estilos de vida inapropiados (2,3).

2. Se han reconocido cánceres específicos dentro de las poblaciones trabajadoras en ciertas industrias, así como las propiedades carcinógenas de numerosas sustancias a las cuales está expuesto el hombre, lo que ha permitido fundamentar la hipótesis de un mecanismo químico relevante para el origen de algunos cánceres en humanos, lo cual lleva al convencimiento de que los factores ambientales, entre ellos, los ocupacionales, son responsables de un gran porcentaje de dichos tumores.

3. Al revisar la literatura disponible sobre la incidencia o mortalidad por cáncer ocupacional, para 1999 se estimó que en el mundo ocurrían anualmente 11'000.000 de casos de enfermedades ocupacionales EN COLOMBIA SOLAMENTE SE REPORTAN 1900 ENFERMEDADES, y la incidencia de cáncer (estimada mediante el método indirecto) correspondía a una cifra de 191.000 casos nuevos por año, en la población general.

4. De acuerdo con el listado de los agentes químicos carcinógenos de uso en Colombia, en el año 2006 las siguientes 10 sustancias o agentes son consideradas como causantes de cáncer pulmonar, extractadas del grupo 1 de la *International Agency For Research Cancer*:

- Arsénico y compuestos de arsénico.
- **Asbestos.**
- Berilio y sus compuestos.
- Cadmio y sus compuestos.
- Cloruro de vinilo.
- Compuestos de cromo hexavalente.
- Níquel y sus compuestos.
- **Sílice cristalina.**
- Talco con fibras asbestiformes, y
- 2, 3, 7 y 8 tetraclorodibenzo(b,e)(1,4) dioxina.

Hay que recordar que la ACTIVIDAD MINERA, se ha convertido en un pilar fundamental donde se está sustentando nuestro desarrollo social y económico hacia el futuro, lo que implica, en sana lógica, considerar que un creciente número de trabajadores que se vincularan a esta actividad económica, se expondrían en el cumplimiento de sus funciones a la sílice cristalina y asbesto, sustancias presentes siempre en cualquier actividad minera. Con lo que se incrementará igualmente la posibilidad de adquirir una enfermedad profesional, como lo es la silicosis y la asbestosis y, con mayor preocupación, la de adquirir un cáncer de tipo ocupacional, como lo es el cáncer bronquial o de pulmón.

En ese orden, resulta necesario reconocerles a los trabajadores de minería a cielo abierto -no

³ ROA BUITRAGO, JAIRO, M.D.; MARY BERMÚDEZ GÓMEZ, M.D. y RAFAEL ACERO COLMENARES, M.D. *Neumología*. McGraw-Hill Interamericana. 2000. Bogotá.

sólo a los trabajos dirigidos a la extracción y manejo del carbón, sino a todos aquellos relacionados con trabajos de minería, como lo son: oro, platino, caolín, feldespato, entre otros; pensión especial de vejez, ya que disminuyendo su riesgo de exposición ocupacional, contribuirá a evitar la aparición de enfermedades como la silicosis, asbestosis o el cáncer bronquial o de pulmón, pues la exposición constante y permanente a polvos de minerales –por motivos de trabajo– implica una debilidad en la salud y, por ende, se aminora en dicha persona no solamente la expectativa de vida, sino que se afecta la sostenibilidad financiera del sistema de salud.

En consecuencia, para que dichos trabajadores puedan acceder al beneficio, se modificará el artículo 2° del citado Decreto, incluyendo a quienes realizan esa actividad a cielo abierto.

Así mismo, se dispone que el beneficio sólo se reconocerá hasta cuando estudios técnicos y ambientales, avalados por el Instituto Nacional de Salud o por entidades internacionales de reconocida idoneidad en la materia, respaldadas por el Comité Nacional de Salud Ocupacional o Sociedades Científicas Nacionales, certifiquen que las actividades mineras no afectan la salud y, por consiguiente, la expectativa de vida de los trabajadores. Para ello, se modificará el mencionado artículo que expresa que dicho beneficio sólo se reconocerá hasta el 31 de diciembre del año 2014, con lo cual se exclúan a los trabajadores que se incorporaran a estas actividades después de esa fecha.

Manifiesta el autor del proyecto, con justa razón, que **“una vez aprobadas las normas que contemplan beneficios para quienes desarrollen actividades de alto riesgo, es preciso mantenerlas en el tiempo, eliminando cualquier tipo de restricción destinada a suprimir tales prerrogativas en el futuro”**. A lo que cabría agregar, hasta tanto estudios serios y especializados indiquen que algunas de esas actividades han perdido la connotación de ser de alto riesgo.

No obstante lo anterior, los empleadores y aseguradores deben adoptar, en materia de prevención, medidas más eficaces, en aras de promover y garantizar mejores condiciones laborales a sus trabajadores, que redunden en niveles altos de protección y mayor expectativa de vida para los mismos.

Así, pues, estas prerrogativas deberán persistir hasta tanto nuevos estudios técnicos y ambientales, reconocidos y avalados por el Gobierno Nacional, certifiquen que estas actividades ya no son de alto riesgo.

En nuestro país, de acuerdo al último Censo Minero realizado, existen 8.891 frentes de mina a cielo abierto activas. En estas minas se extraen gran cantidad de materiales, entre los que encontramos carbón, oro, caliza, platino, caolín, feldespato, etc.

De acuerdo con el mismo censo, se relaciona que existen cuatro (4) trabajadores por frente de

mina expuestos directamente con la extracción minera, lo que da un total de 35.564 trabajadores mineros en todo el territorio nacional.⁴

Por otro lado, es importante resaltar que este proyecto de ley, en cuanto a su impacto fiscal, no genera gasto adicional, puesto que la actividad minera a cielo abierto ya se encuentra clasificada como de riesgo máximo, por lo que cotiza al Sistema de Riesgos Profesionales el 6.96% del valor de su nómina mensual, tal como lo señaló el Ministerio de la Protección Social en el concepto enviado sobre el proyecto de ley.⁵

Por último, vale traer a colación lo dicho por el Ministerio de la Protección Social sobre la justificación de la existencia de los regímenes especiales de pensión de vejez:

“[l]a finalidad de las normas de pensiones especiales para algunas actividades u oficios de alto riesgo es la de compensar de alguna manera a los trabajadores que tienen un desgaste excesivo (más alto que la mayoría de los trabajadores) en su salud o la disminución de su expectativa de vida, debido a la imposibilidad técnica de controlar los riesgos a los que están expuestos”.⁶

Experiencias Internacionales

En varios países de América Latina se realizan explotaciones de minerales diversos. Dichas explotaciones están reguladas por normas estatales que van desde el manejo de las minas hasta la responsabilidad que tienen los explotadores con el ambiente y la salud de la población. En cuanto a la modalidad de cielo abierto, encontramos las siguientes experiencias:

Bolivia

En Bolivia la minería se constituye como la segunda industria de extracción. En ese sentido, Bolivia se constituye como uno de los principales países exportadores de minerales del mundo.

La mina boliviana más grande se encuentra situada en Oruro, **“[e]ncaramada a 3700 m. sobre el altiplano, la ciudad cuenta hoy con 220.000 habitantes, expuestos a las contaminaciones poliméticas generadas por las últimas actividades mineras y metalúrgicas actuales y pasadas.”**⁷

Chile

Chile se caracteriza por ser un país de explotación minera.

Un estudio publicado por la Revista Chilena de Enfermedades Respiratorias destaca que **“los oficios con alto riesgo de silicosis se encuentran en**

⁴ MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Respuestas al Cuestionario solicitado.

⁵ MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Respuestas al Cuestionario solicitado.

⁶ MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Respuestas al Cuestionario solicitado.

⁷ *El impacto de las minas en Bolivia*. Octubre de 2010. Consultado en línea el 3 de septiembre de 2011 URL: <http://es.ird.fr/la-mediateca/fichas-cientificas/357-el-impacto-de-las-minas-en-bolivia>

la minería (carbón, arcilla y oro)”⁸ y que se trata “de una enfermedad profesional, que además presenta progresión pese al retiro del paciente del ambiente laboral con exposición al sílice”.⁹

V. FUNDAMENTOS NORMATIVOS

La norma superior de nuestro ordenamiento jurídico establece varias disposiciones que sustentan y validan esta iniciativa, entre ellas están:

Artículo 1º: Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.(Negrillas fuera del texto)

Artículo 2º: Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Negrillas fuera del texto).

Artículo 13: Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. (Negrillas fuera del texto)

Artículo 48: La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. (...) (Negrillas fuera del texto)

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

1. Se modifica el título del Proyecto de Ley, ya que, por una parte, no sólo va dirigida a quienes trabajan en extracción y manejo de carbón, sino a cualquier otra actividad de trabajo de minería a cielo abierto. Y, por otra parte, se suprime el aparte “se deroga el artículo 8º del Decreto-ley 2090 de

2003”, teniendo en cuenta que consideramos que dicho artículo no debe ser derogado sino modificado, en el sentido que el régimen de pensiones especiales para actividades de alto riesgo no cubrirá sólo a los trabajadores vinculados hasta el 31 de diciembre de 2014, sino que este permanecerá vigente hasta que estudios técnicos y ambientales determinen que dicha actividad de alto riesgo ya no lo es.

2. Se modifica el artículo 1º del Proyecto de Ley, en cuanto este sólo incluía como una nueva actividad de alto riesgo para la salud de los trabajadores los “trabajos en minería a cielo abierto dirigidos a la extracción y manejo de carbón”, puesto que se considera, en aras al derecho fundamental a la igualdad, que otros minerales extraídos a cielo abierto, deben gozar del mismo beneficio.

3. Se modifica el artículo 2º del Proyecto de Ley, en relación al límite temporal del Régimen Especial de Pensión de Vejez. Esto, debido a que el proyecto pedía derogar el artículo 8º del Decreto-ley 2090 de 2003 y se consideró mantenerlo modificándolo en el sentido de que no va hasta el 31 de diciembre de 2014 sino que este beneficio de pensión especial de vejez por alto riesgo se extenderá hasta que estudios reconocidos y avalados por el Gobierno Nacional certifiquen que dicha actividad no es de alto riesgo.

4. Se elimina el artículo 3º del Proyecto de Ley, sobre los traslados de régimen. Esto porque actualmente el mencionado artículo no se encuentra en nuestro ordenamiento jurídico, pues era un artículo transitorio y; al ver la importancia del mismo se optó por hacerlo un parágrafo transitorio en el artículo 1º del proyecto de ley.

<p>POR LA CUAL SE RECONOCEN LOS TRABAJOS DE MINERÍA A CIELO ABIERTO DIRIGIDOS A LA EXTRACCIÓN Y MANEJO DE CARBÓN COMO ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO, SE DEROGA EL ARTÍCULO 8º DEL DECRETO LEY 2090 DE 2003 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</p>	<p>POR LA CUAL SE RECONOCEN LOS TRABAJOS DE MINERÍA A CIELO ABIERTO COMO ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</p>
<p>Artículo 1º. Adiciónese un numeral al artículo 2º del Decreto-ley 2090 de 2003.</p>	<p>Artículo 1º. Modifíquese el numeral 1 del artículo 2º del Decreto-ley 2090 de 2003 y adiciónese un Parágrafo Transitorio, el cual quedará así:</p>
<p>8. Trabajos en minería a cielo abierto dirigidos a la extracción y manejo de carbón.</p>	<p>1. <u>Trabajos en Minería que impliquen prestar servicio en socavones, en subterráneos y a cielo abierto.</u> <u>Parágrafo transitorio. Los trabajadores de minería a cielo abierto, que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad podrán trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley. En este caso no será necesario que hubieren cumplido el término de permanencia de que trata el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.</u></p>

⁸ PARADA, MARÍA TERESA; VÍCTOR ALISTE; RODRIGO GIL; et. al. *Silicosis y trasplante pulmonar*. Revista Chilena de Enfermedades Respiratorias. Vol. 23, No. 2, Junio de 2007.

⁹ *Ibid.*

<p><i>POR LA CUAL SE RECONOCEN LOS TRABAJOS DE MINERÍA A CIELO ABIERTO DIRIGIDOS A LA EXTRACCIÓN Y MANEJO DE CARBÓN COMO ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO, SE DEROGA EL ARTÍCULO 8° DEL DECRETO LEY 2090 DE 2003 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</i></p>	<p><i>POR LA CUAL SE RECONOCEN LOS TRABAJOS DE MINERÍA A CIELO ABIERTO COMO ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</i></p>
<p>Artículo 2°. Deróguese el artículo 8° del Decreto-ley 2090 de 2003.</p>	<p>Artículo 2°. <u>Modifíquese el artículo 8° del Decreto-ley 2090 de 2003, el cual quedará así:</u></p> <p><u>Artículo 8°. Límite del régimen especial. El régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en este decreto siempre cubrirá a los trabajadores vinculados a las mismas, hasta que estudios técnicos y ambientales, avalados por el Instituto Nacional de Salud o por entidades internacionales de reconocida idoneidad en la materia, respaldadas por el Comité Nacional de Salud Ocupacional o Sociedades Científicas Nacionales, certifiquen que las labores que ejecutan ya no son consideradas de alto riesgo y, por tanto, no implican disminución de la expectativa de vida saludable.</u></p>
<p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 9° del Decreto-ley 2090 de 2003, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 9°. Los trabajadores que se dediquen a las actividades señaladas en el numeral 8 del artículo 2° del Decreto-ley 2090 de 2003 que se encuentren afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad deberán trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley. En este caso no será necesario que hubieren cumplido el término de permanencia de que trata el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.</p>	

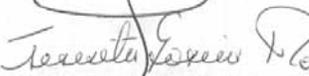
VII. PROPOSICIÓN

Cítese a primer debate al **Proyecto de ley número 06 de 2011 Senado**, por la cual se reconocen los trabajos de minería a cielo abierto dirigidos a la extracción y manejo de carbón como actividad de alto riesgo, se deroga el artículo 8° del Decreto-ley 2090 de 2003 y se dictan otras disposiciones, con el texto propuesto a continuación.

De los honorables Senadores,


JORGE ELIÉCER BALLESTEROS BERNIER
 Senador de la República


GERMÁN BERNARDO CARLOSAMA LÓPEZ
 Senador de la República


TERESITA GARCÍA ROMERO
 Senadora de la República


MAURICIO ERNESTO OSPINA GÓMEZ
 Senador de la República


ÉDINSON DELGADO RUIZ
 Senador de la República


EDUARDO CARLOS MERLANO MORALES
 Senador de la República


GLORIA INÉS RAMÍREZ RÍOS
 Senadora de la República

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., al primer (1°) día del mes de diciembre año dos mil once (2011). 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 trece (13) folios al **Proyecto de ley número 06 de 2011 Senado**, por el cual se reconocen los trabajos de minería a cielo abierto dirigidos a la extracción y manejo de carbón como actividad de alto riesgo, se deroga el artículo 8° del Decreto-ley 2090 de 2003, y se dictan otras disposiciones. Autoría del proyecto de ley del honorable Senador Félix José Valera Ibáñez.

Secretario,

Jesús María España Vergara.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 06 DE 2011 SENADO**

*por la cual se reconocen los trabajos
de minería a cielo abierto como actividad
de alto riesgo y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el numeral 1 del artículo 2° del Decreto-ley 2090 de 2003 y adiciónese un Parágrafo Transitorio, el cual quedará así:

1. Trabajos en Minería que impliquen prestar servicio en socavones, en subterráneos y a cielo abierto.

Parágrafo transitorio. Los trabajadores de minería a cielo abierto, que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad podrán trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley. En este caso no será necesario que hubieren cumplido el término de permanencia de que trata el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

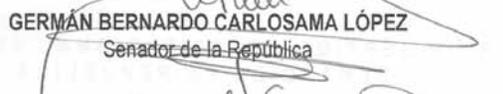
Artículo 2°. Modifíquese el artículo 8° del Decreto-ley 2090 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 8°. Límite del régimen especial. El régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en este decreto siempre cubrirá a los trabajadores vinculados a las mismas, hasta que estudios técnicos y ambientales, avalados por el Instituto Nacional de Salud o por entidades internacionales de reconocida idoneidad en la materia, respaldadas por el Comité Nacional de Salud Ocupacional o Sociedades Científicas Nacionales, certifiquen que las labores que ejecutan ya no son consideradas de alto riesgo y, por tanto, no implican disminución de la expectativa de vida saludable.

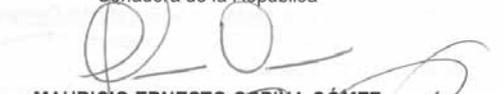
Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

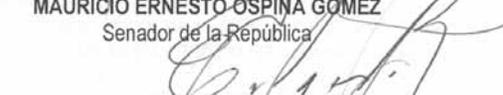

JORGE ELIÉCER BALLESTEROS BERNIER
Senador de la República


GERMÁN BERNARDO CARLOSAMA LÓPEZ
Senador de la República


TERESITA GARCÍA ROMERO
Senadora de la República


MAURICIO ERNESTO OSPINA GÓMEZ
Senador de la República


EDINSON DELGADO RUIZ
Senador de la República


EDUARDO CARLOS MERLANO MORALES
Senador de la República


GLORIA INÉS RAMÍREZ RÍOS
Senadora de la República

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA**

Bogotá, D. C., al primer (1°) día del mes de diciembre año dos mil once (2011). 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 trece (13) folios al **Proyecto de ley número 06 de 2011 Senado**, por la cual se reconocen los trabajos de minería a cielo abierto dirigidos a la extracción y manejo de carbón como actividad de alto riesgo, se deroga el artículo 8° del Decreto-ley 2090 de 2003, y se dictan otras disposiciones. Autoría del proyecto de ley del honorable Senador Félix José Valera Ibáñez.

Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 73
DE 2011 SENADO**

*por la cual se modifica el artículo 1607
del Código Civil y se dictan otras disposiciones.*

Doctor:

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES

Presidente

COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO

Ciudad

Ref.: Ponencia primer debate al Proyecto de ley número 73 de 2011 Senado.

Respetado Presidente:

Comedidamente procedo a cumplir el encargo que me hiciese para rendir ponencia para primer debate el **Proyecto de ley número 73 de 2011 Senado**, por la cual se modifica el artículo 1607 del Código Civil y se dictan otras disposiciones, de autoría de la Senadora, Olga Suárez M.

I. Justificación del proyecto

El artículo 1607 establece que, “El riesgo del cuerpo cierto cuya entrega se deba es siempre a cargo del acreedor; salvo que el deudor se constituya en mora de efectuarla o que se haya comprometido a entregar una misma cosa a dos o más personas por obligaciones distintas: en cualquiera de estos casos será a cargo del deudor el riesgo de la cosa hasta su entrega”.

La doctrina ha sostenido que este artículo no se refiere exclusivamente a la pérdida de la cosa, sino que regula sobre ¿quién debe asumir ese costo de la prestación, en una obligación cuyo cumplimiento se ha hecho imposible? Por tanto, alude tanto a las obligaciones de género como de especie o cuerpo cierto y a las prestaciones de dar, hacer o no hacer, es decir, a la totalidad del espectro jurídico obligacional.

Ahora bien el proyecto pretende superar una injusticia contenida en el artículo 1607, toda vez que dicha normativa pone a asumir la totalidad de los costos y perjuicios, a quien aún no es dueño, a quien es acreedor.

En estricta lógica, las cosas deben destruirse para el dueño, y de esa manera se ha regulado en nuestro medio con carácter general, pero en virtud de un trasplante efectuado desde el Código Civil Francés, hay un evento de infinita injusticia en el que se pone a asumir la totalidad de [os costos y perjuicios, a quien aún no es dueño, a quien es acreedor, como ocurre en las obligaciones de especie o cuerpo cierto con prestación de dar especie o cuerpo cierto, todo lo cual es urgente remediarlo mediante la reforma del artículo 1607 del Código Civil, que es precisamente la finalidad del presente proyecto de ley.

El texto objeto de la reforma cambia la regla “*Res Perit Domino*”, por la de “*Res Perit Creditore*” haciendo perder para el acreedor, que

no es el dueño, un bien que en principio y de conformidad con el postulado universal atrás citado, debería perecer para el dueño.

¿Qué razón de tipo lógico o jurídico existe para que en nuestro derecho positivo se haya transmutado el principio *Res Perit Domino* por el de *Res Perit Creditore*?

La razón no es muy clara, pero parece que el origen de ello radica en lo siguiente:

En el Código Civil Francés de 1804, que sirvió de modelo, entre otras fuentes, a Don Andrés Bello para la redacción del Código Civil Chileno, hay un texto absolutamente equivalente, **en su letra**, al texto del artículo 1550 del Código del país austral, **gramaticalmente idéntico** a este, además, al artículo 1607 de nuestro Código.

Pero, al hacerse la versión correspondiente, parece que se echó de menos que en la legislación francesa tiene el mismo sentido expresar el principio *Res Perit Domino* que *Res Perit Creditore*, porque, en Francia, el acreedor, que lo es si el título está perfeccionado, es igualmente el dueño de la cosa debida, pues en el régimen jurídico francés, el mero título tiene la virtualidad de transferir el derecho real del vendedor al comprador.

En el régimen francés, el supuesto jurídico que genera la adquisición de: derecho real por el comprador, es un supuesto simple e independiente, que se llama título y consiste en la realización de una fuente obligacional (acto, hecho o estado jurídico). La sola realización de ese supuesto, hace al comprador dueño y si no se le ha efectuado la entrega de la cosa, es solo acreedor de la entrega de una cosa que ya le pertenece.

Mas, en Chile y en Colombia no es así; en estas legislaciones el título solo da vocación traslaticia, pero por sí solo no opera la transferencia del derecho real del enajenante al adquirente, pues ello ocurre tan solo por el cumplimiento de un segundo supuesto normativo denominado modo (tradicción, en este caso), que opera como supuesto dependiente del otro supuesto que le antecede (título).

Así pues, en Francia, el acreedor es a la vez dueño. En Chile y en Colombia no lo es: el acreedor es solo eso: acreedor. Será dueño únicamente cuando se perfeccione la tradición de lo debido. En Francia es procedente hacer sinónimos los términos acreedor y dueño.

En Colombia y Chile, no.

Así entonces pasó al Código Civil Chileno y al Colombiano a hacerse correr con los riesgos de la pérdida del cuerpo cierto que se

debe al acreedor, cuando esa pérdida debería imputársele al dueño, como ocurre en Francia, precisamente porque allí el dueño es también acreedor. Es pues allí lo mismo decir, que la contingencia de la pérdida del cuerpo cierto, se imputa al dueño o al acreedor.

Así ha quedado institucionalizada en nuestro derecho una injusticia y un contrasentido jurídico que desvirtúa el principio universalísimo que establece que las cosas deben perecer para su dueño, salvo claro está, cuando perecen por dolo o culpa de un tercero.

El texto del mandato legislativo, sobre el tópico, es sin embargo tan claro en la legislación civil colombiana, que nunca la jurisprudencia ni la doctrina han pretendido darle un sentido diverso al que denota la expresión gramatical; pero el legislador sí ha sido consciente de la sin razón y ha enmendado el entuerto en el texto del Código de Comercio. En efecto, el artículo 929 de dicho estatuto prescribe que:

“En la venta de cuerpo cierto, el riesgo de la pérdida por fuerza mayor o caso fortuito ocurrido antes de su entrega, corresponde al vendedor, (deudor-dueño)...”, texto que sin embargo, es solo aplicable a los actos y obligaciones mercantiles o a los actos mixtos.

Por consecuencia, de lo explicado se evidencia que hay un tratamiento diverso en la legislación colombiana, respecto de la pérdida del cuerpo cierto que se debe cuando ella se origina en fuerza mayor o caso fortuito[8][8]. En la legislación civil será menester aplicar el principio *Res Perit Creditore*, con las solas excepciones taxativamente señaladas por la misma ley, para los actos y obligaciones civiles; y en el derecho comercial será preciso aplicar el principio contrario, es decir *Res Perit Domino*, con las solas excepciones taxativamente señaladas por la misma ley, para los actos y obligaciones mercantiles.

En consecuencia, el texto que propone el proyecto de ley invierte la regla, para que el riesgo le corresponda al dueño, es decir, al deudor: “El riesgo del cuerpo cierto cuya entrega se deba, es siempre a cargo del deudor; salvo que el acreedor, injustificadamente se constituya en mora de recibirla, evento en el cual, este asume el riesgo de la cosa hasta su entrega”.

PROPOSICIÓN

Sin modificación alguna al texto propuesto, dese primer debate al **Proyecto de ley número 73 de 2011 Senado**, por la cual se modifica el artículo 1607 del Código Civil y se dictan otras disposiciones.

Respetuosamente,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

[1][1] Luis Alonso Rico Puerta ¿en coautoría?, Derecho Civil II, Bienes. Tomo I, Derechos Reales, 1ª ed. Bogotá: Leyer, 2000. Pp. 107 a 114.

[2][2] **Artículo 1565.** Obligaciones de género son aquellas en que se debe indeterminadamente un individuo de una clase o género determinado.

Artículo 1566. En la obligación de género, el acreedor no puede pedir determinadamente ningún individuo, y el deudor queda libre de ella, entregando cualquier individuo del género, con tal que sea de una calidad a lo menos mediana. Conc.: 1172, 1173.

Artículo 1567. La pérdida de algunas cosas del género no extingue la obligación, y el acreedor no puede oponerse a que el deudor las enajene o destruya mientras subsistan otras para el cumplimiento de lo que debe.

[3][3] **Artículo 1556.** Obligación alternativa es aquella por la cual se deben varias cosas, de tal manera que la ejecución de una de ellas exonera de la ejecución de las otras. Conc.: 1564, 1583, ord. 6, 1781, ord. 6.

[4][4] **Artículo 1566.** En la obligación de género, el acreedor no puede pedir determinadamente ningún individuo, y el deudor queda libre de ella, entregando cualquier individuo del género, con tal que sea de una calidad a lo menos mediana. Conc.: 1172, 1173.

[5][5] **Artículo 1532.** La condición positiva debe ser física y moralmente posible.

Es físicamente imposible la que es contraria a las leyes de la naturaleza física: y moralmente imposible la que consiste en un hecho prohibido por las leyes, o es opuesta a las buenas costumbres o al orden público.

Se mirarán también como imposibles las que estén concebidas en términos ininteligibles. Conc.: 6, 1518, 1526.

[6][6] **Artículo 1548.** Si el que debe un inmueble bajo condición lo enajena, o lo grava con hipoteca o servidumbre, no podrá resolverse la enajenación o gravamen, sino cuando la condición constaba en el título respectivo, inscrito u otorgado por escritura pública.

Artículo 1605. La obligación de dar contiene la de entregar la cosa; y si esta es una especie o cuerpo cierto, contiene, además, la de conservarla hasta la entrega, so pena de pagar los perjuicios al acreedor que no se ha constituido en mora de recibir. Conc.: 751, 1739; C. de P. C., 499.

Artículo 1606. La obligación de conservar la cosa exige que se emplee en su custodia el debido cuidado.

Artículo 1607. El riesgo del cuerpo cierto cuya entrega se deba, es siempre a cargo del acreedor, salvo que el deudor se constituya en mora de efectuarla, o que se haya comprometido a entregar una misma cosa a dos o más personas por obligaciones distintas; en cualquiera de estos casos será a cargo del deudor el riesgo de la cosa hasta su entrega. Conc.: 1193, 1543, 1561, 1648, 1729, 1876.

Artículo 1625. Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula.

Las obligaciones se extinguen además en todo o en parte:

1. Por la solución o pago efectivo.
2. Por la novación.
3. Por la transacción.
4. Por la remisión.
5. Por la compensación.
6. Por la confusión.
7. Por la pérdida de la cosa que se debe.
8. Por la declaración de nulidad o por la rescisión.
9. Por el evento de la condición resolutoria.
10. Por la prescripción.

De la transacción y la prescripción se tratará al fin de este libro; de la condición resolutoria se ha tratado en el título de las obligaciones condicionales. Cono.: 1503.

Artículo 1629. Los gastos que ocasionare el pago serán de cuenta del deudor, sin perjuicio de lo estipulado y de lo que el juez ordenare acerca de las costas judiciales. Conc.: 1662.

Artículo 1737. Si la cosa debida se destruye por un hecho voluntario del deudor, que inculpablemente ignoraba la obligación, se deberá solamente el precio sin otra indemnización de perjuicios.

Artículo 1643. Si se ha estipulado que se pague al acreedor mismo, o a un tercero, el pago hecho a cualquiera de los dos es igualmente válido. Y no puede el acreedor prohibir que se haga el pago al tercero, a menos que antes de la prohibición haya demandado en juicio al deudor o que pruebe justo motivo para ello.

Artículo 1976. El precio podrá determinarse de los mismos ruedos que en el contrato de venta. Conc.: 1864, 1865.

Artículo 2008, < span>El arrendamiento de cosas expira de los mismos modos que los otros contratos, y especialmente:

1. Por la destrucción total de la cosa arrendada.
2. Por la expiración del tiempo estipulado para la duración del arriendo.
3. Por la extinción del derecho del arrendador, según las reglas que más adelante se expresarán.
4. Por sentencia de juez o de prefecto en los casos que la ley ha previsto.

[7][7] Los artículos citados disponen: Artículo 1613. La indemnización de perjuicios comprende el daño emergente y lucro cesante, ya provenga de no haberse cumplido la obligación, o de haberse cumplido imperfectamente, o de haberse retardado el cumplimiento.

Exceptúanse los casos en que la ley la limita expresamente al daño emergente.

Artículo 1614. Entiéndese por daño emergente el perjuicio o la pérdida que proviene de no haberse cumplido la obligación o de haberse cumplido imperfectamente, o de haberse retardado su cumplimiento; y por lucro cesante, la ganancia o provecho que deja de reportarse a consecuencia de no haberse cumplido la obligación, o cumplido imperfectamente, o retardado su cumplimiento.

Artículo 1615. Se debe la indemnización de perjuicios desde que el deudor se ha constituido en mora, o, si la obligación es de no hacer, desde el momento de la contravención.

Artículo 1616. Si no se puede imputar dolo al deudor, solo es responsable de los perjuicios que se previeron o pudieron preverse al tiempo del contrato; pero si hay dolo, es responsable de todos los perjuicios que fueron consecuencia inmediata o directa de no haberse cumplido la obligación o de haberse demorado su cumplimiento.

La mora producida por fuerza mayor o caso fortuito, no da lugar a indemnización de perjuicios.

Las estipulaciones de los contratantes podrán modificar estas reglas. Conc.: 15, 63, 64.

[8][8] **Ley 95 de 1890 C. C. Definición de fuerza mayor y caso fortuito.**

Artículo 1º. ¿Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto a que no es posible resistir como un naufragio, un terremoto, el apretamiento de enemigos, los autos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.¿. En criterio de la Corte Constitucional ambos términos son.

INFORME DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 175 DE 2010 SENADO, 275 DE 2011 CÁMARA

por la cual el Congreso de la República honra la memoria del abogado, pedagogo, periodista y analista político Jaime Garzón, en reconocimiento a su labor social, periodística, política y cultural.

Bogotá, D. C., noviembre de 2011.

Doctores

JUAN MANUEL CORZO

Presidente del Senado de la República

SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ

Presidente de la Cámara de Representantes
Ciudad

Referencia: Informe de Conciliación Proyecto de ley número 175 de 2010 Senado, 275 de 2011 Cámara, por la cual el Congreso de la República honra la memoria del abogado, pedagogo, periodista y analista político Jaime Garzón, en reconocimiento a su labor social, periodística, política y cultural.

Respetados Presidentes.

En cumplimiento de la honrosa designación que nos han hecho las mesas directivas del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes para conciliar las diferencias entre los textos aprobados por la Plenaria del honorable Senado de la República, el 7 de junio de 2011 y en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, el 23 de noviembre de 2011, **al Proyecto de ley número 175 de 2010 Senado, 275 de 2011 Cámara, por la cual el Congreso de la República honra la memoria del abogado, pedagogo, periodista y analista político Jaime Garzón, en reconocimiento a su labor social, periodística, política y cultural**, nos permitimos rendir el informe de conciliación del proyecto en cuestión.

INFORME DE CONCILIACIÓN

De acuerdo con el mandato del artículo 161 de la Constitución Nacional y artículo 186 de la Ley 5ª de 1992, la Comisión de Conciliación, dirimió las controversias existentes entre los textos aprobados por las Plenarios del honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes, y decidió acoger el texto aprobado por la plenaria de la Cámara.

Las razones que llevaron a tomar dicha decisión parten del concepto radicado por la Universidad Nacional de Colombia donde esta

argumenta una posible violación de la Autonomía Universitaria refiriéndose al artículo 3º que fue aprobado por el Senado.

Artículo 3º (Aprobado en Senado). Solicítese al Gobierno Nacional la construcción de un busto de Jaime Hernando Garzón Forero el cual será ubicado dentro del campus de la Universidad Nacional de Colombia, en el lugar que ésta determine.

El argumento en que se basa el concepto de la Universidad Nacional es: "...la determinación del legislativo puede afectar el desarrollo de la autorregulación filosófica que debe gobernar a la institución como ente abierto a la diversidad y pluralismo ideológico...", aunque la razón del legislador es la de rendir un reconocido homenaje a la memoria de Jaime Garzón, sin alterar la autonomía universitaria; dentro de la discusión del articulado propuesto en la plenaria de la Cámara se reconoció que la redacción del artículo 3º puede generar dudas como las expresadas por la Universidad.

Razón por la cual, se decidió incluir dentro del artículo 3º del proyecto de ley un párrafo que intentara subsanar la mala interpretación del artículo; el párrafo es el siguiente:

Parágrafo. El busto será construido siempre y cuando el Consejo Superior de la Universidad Nacional lo autorice en concordancia con la autonomía universitaria, los recursos para la construcción serán girados por el Gobierno Nacional.

Por lo anteriormente expuesto los conciliadores de ambas Cámaras decidieron adoptar el texto aprobado por la Cámara de Representantes:

TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 175 DE 2010 SENADO, 275 DE 2011 CÁMARA

por la cual el Congreso de la República honra la memoria del abogado, pedagogo, periodista y analista político Jaime Garzón, en reconocimiento a su labor social, periodística, política y cultural.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El Congreso de la República de Colombia honra y exalta la memoria del abogado, pedagogo, periodista y analista político, Jaime Hernando Garzón Forero, por su incansable trabajo en pro de la libertad, de la ética pública, del respeto por la vida y los derechos fundamentales y de la búsqueda de la paz y la dignidad para la sociedad Colombiana.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional, para que a través de Señal Colombia se realice la recopilación, selección y publicación de la vida y obra de Jaime Hernando Garzón Forero.

Artículo 3°. Solicítese al Gobierno Nacional la construcción de un busto de Jaime Hernando Garzón Forero el cual será ubicado dentro del campus de la Universidad Nacional de Colombia, en el lugar que ésta determine.

Parágrafo. El busto será construido siempre y cuando el Consejo Superior de la Universidad Nacional lo autorice en concordancia con la autonomía universitaria, los recursos para la construcción serán girados por el Gobierno Nacional.

Artículo 4°. Declárese el 13 de Agosto como el Día Nacional de La Esperanza, en homenaje a la memoria de Jaime Hernando Garzón Forero.

Artículo 5°. Autorícese al Gobierno Nacional para incorporar, dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones presupuestales necesarias para los efectos contemplados en la presente ley.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente;

Conciliador Senado de la República,

Guillermo García Realpe,

Conciliador.

Conciliador Cámara de Representantes,

Iván Cepeda Castro,

Conciliador.

CONTENIDO

Gaceta número 938 - Martes, 6 de diciembre de 2011

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 178 de 2011 Senado, por medio de la cual modifica el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria - PRAN..... 1

Informe de ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 139 de 2011 Senado, por la cual se crea el Sistema Nacional de Inspecciones y se reforman las inspecciones de trabajo..... 4

Informe de ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 06 de 2011 Senado, por la cual se reconocen los trabajos de Minería a Cielo Abierto dirigidos a la extracción y manejo de carbón como actividad de alto riesgo, se deroga el artículo 8° del Decreto-ley 2090 de 2003 y, se dictan otras disposiciones..... 12

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 73 de 2011 Senado, por el cual se modifica el artículo 1607 del Código Civil y se dictan otras disposiciones..... 18

INFORME DE CONCILIACIÓN

Informe de conciliación y Texto conciliado al Proyecto de ley número 175 de 2010 Senado, 275 de 2011 Cámara, por la cual el Congreso de la República honra la memoria del abogado, pedagogo, periodista y analista político Jaime Garzón, en reconocimiento a su labor social, periodística, política y cultural..... 22

