



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 310

Bogotá, D. C., martes, 5 de junio de 2012

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

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 76 DE 2011 SENADO

*por medio de la cual se adiciona el artículo 731 del
Decreto 410 de 1971.*

Bogotá, D.C., 5 de junio de 2012

Senador

BERNARDO MIGUEL ELÍAS VIDAL

Presidente Comisión Tercera Senado

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 076 de 2011 Senado**, por medio de la cual se adiciona el artículo 731 del Decreto 410 de 1971.

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 076 de 2011 Senado, *por medio de la cual se adiciona el artículo 731 del Decreto 410 de 1971*, para lo cual fui designado por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera, ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

1. Trámite

El presente proyecto de ley es de iniciativa congresional, siendo firmado por la honorable Senadora Olga Lucía Suárez, quien lo radicó ante la Secretaría General del Senado de la República el 10 de agosto de 2011. La publicación del proyecto se efectuó en la *Gaceta del Congreso* número 596 de 2011.

2. Contenido del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 076 de 2011 del Senado de la República busca incluir dos párrafos al artículo 731 del Código de Comercio, para beneficiar a los giradores de aquellos cheques que resulten devueltos por su culpa, ya sea por carencia de fondos o cualquier otra causal, disponiendo que la sanción del 20% del importe del cheque sólo procederá cuando sea ordenada por un juez

de la República, y que no constituirá mérito alguno para el reporte en las entidades de riesgo. Adicionalmente, establece un plazo adicional al cheque, puesto que dispone que esta sanción no procederá cuando el título se pague dentro de los 3 días hábiles siguientes al reporte de su devolución.

3. Consideración general

El cheque es un título valor impreso en formularios bancarios y constituye una orden escrita, mediante el cual una persona llamada Librador o Girador (quien posee una cuenta corriente bancaria), ordena a un banco llamado girador, pagar una determinada suma de dinero en fecha detallada, a la orden de un tercero llamada Tenedor, Tomador o Beneficiario. La orden debe ser pagada al portador a su presentación o a la orden, suscrito por quien lo crea y con la suficiente y previa provisión de fondos de parte del girador para su pago en el respectivo banco.

A las empresas y personas que utilizan el cheque como medio para el pago de sus obligaciones les es aplicable la sanción de tipo mercantil contemplada en el Código de Comercio aplicable cuando se giren estos títulos valores sin tener la provisión suficiente que lo cubran. Dicha provisión permite darle seguridad jurídica a las transacciones por este medio de pago, sin quebrantar derechos mercantiles, relativos al grado de confianza y buena fe con que se acuerdan las relaciones de comercio. Sin embargo, para que proceda la sanción indicada deben concurrir dos elementos: que el instrumento haya sido presentado para su pago oportunamente, esto es, dentro de los plazos de que trata el artículo 718 del Código de Comercio, y que la prestación contenida en el título *no se haya surtido por culpa del librador*.

Cuando un cheque no se paga por culpa del librador se quebrantan derechos mercantiles, relativos al grado de confianza y buena fe con que se acuerdan las relaciones de comercio. Al considerarse un instrumento de pago y no pagarse por irresponsabilidad del librador, ocurre un desequilibrio indemnizable que se resarce con la sanción comercial fijada por el legislador y consistente en un 20% del capital, como lo determina el artículo 731 del Decreto 410 de 1971. Bajo esta premisa, el librador de

un cheque que resulte impagado, sin su culpa, tiene los mecanismos procesales que fijan las leyes para demostrar su ausencia de culpa y no pagar más de lo acordado en dicho título valor.

En tal sentido el tenedor del título valor deberá demostrar la culpa del girador porque ella no se presume. Algunas causas serán objetivas, como el rechazo por falta de fondos o contraorden del girador o algunas de las causales de devolución bancaria, puesto que la entidad al rechazar el cheque debe indicar el motivo y la fecha, bajo su firma. Pero le queda al girador demostrar que esa culpa no le es imputable ya sea por caso fortuito o fuerza mayor.

4. Marco Constitucional y legal

La Constitución Política de Colombia en su artículo 150 le otorga al legislador como representante del pueblo, competencias tales como traducir en normas sus decisiones relativas a los problemas y necesidades de la sociedad, y la de consagrar sanciones como la que aquí se estudia en virtud del ejercicio de la cláusula general de configuración normativa, al igual que el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

En el aspecto Jurisprudencial las Sentencias C-041 de 2000¹ y T-1072 de 2000² de la Corte Constitucional en las que se pronuncia sobre la competencia del legislador para crear las características, condiciones y requisitos de pago de cheques, y los efectos de los títulos valores, señala:

“Ante todo, ha de reiterarse que el legislador goza de facultades amplias, aunque no absolutas, para organizar la vida del comercio, para regular las relaciones entre las personas que en ella participan y para introducir reglas imperativas sobre la actividad de los particulares y los establecimientos de crédito, así como respecto de los actos comerciales que deben efectuar en el curso diario de los negocios que celebran”.

“No se olvide que, de conformidad con el artículo 333 de la Constitución, la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común; que el Estado, según el mismo precepto, tiene la función de evitar o controlar cualquier abuso de personas o empresas participantes en el mercado; que, de acuerdo con lo allí mismo estatuido, le ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social; que, al tenor del artículo 335 Ibidem, cualquier actividad relacionada con el ahorro privado y el manejo de recursos en entidades financieras es de interés público y la ley está llamada a regularla”.

Así sobre el análisis de la propuesta de adición que propone el proyecto de ley en estudio al artículo 731 del Decreto 410 de 1971, donde ya está señalado un monto como sanción en contra del girador de un cheque producto de la devolución al tenedor del título por causas imputables a él ya sean “fondos insuficientes”, o “la firma no corresponde a la registrada”, aplica dicha sanción.

La sanción del 20% del importe del cheque que impone el decreto “procede cuando este ha sido presentado en tiempo y no pagado por culpa del librador. La norma exige, pues, la concurrencia de dos requisitos (i) el cumplimiento del deber del beneficiario de presentar el cheque oportunamente, y (ii) el incumplimiento del deber de cuidado del librador, es decir, que el cheque no se haya podido pagar por su culpa, como ocurre, por

ejemplo, cuando en la cuenta corriente no existe una provisión de fondos suficiente para que el banco librado cubra el valor del cheque girado”. Por lo tanto la sanción opera por ministerio de la ley y no por arbitrariedad del tenedor del título.

En la Sentencia C-451 de 2002 se señala que “cuando un cheque no se paga por culpa del librador se quebrantan derechos mercantiles, relativos al grado de confianza y buena fe con que se acuerdan las relaciones de comercio. Al considerarse un instrumento de pago y no pagarse por irresponsabilidad del librador, ocurre un desequilibrio indemnizable que se resarce con la sanción comercial fijada por el legislador y consistente en un 20 % del capital”.

Por tratarse de una obligación dineraria, se constituye con antelación una estimación de un posible daño, la posibilidad de que el librador desvirtúe la culpa, pague voluntariamente o el tenedor mediante juicio declarativo acredite la ocurrencia de otro tipo de perjuicios, procediendo la acción cambiaria de regreso contra el librador.

Ahora bien, actualmente cuando un Tenedor presenta el título ante el Banco y le manifiestan que este no puede ser pagado, el tenedor podrá solicitar el protesto. El numeral 2.9 del Capítulo Primero, Título Tercero de la Circular Básica Jurídica³ expedida por Superintendencia Bancaria, señala lo siguiente:

“Esta Superintendencia considera necesario impartir instrucciones a los bancos sobre la forma en que debe procederse cuando el tenedor de un cheque lo presenta para su protesto, en el sentido de complementar el protesto que consiste en estampar al dorso del cheque la palabra ‘protesto’, la causa de este, el lugar, la fecha, la firma del girado y de los testigos, con el nombre o razón social del girador y la denominación o número de la cuenta. De otro lado, en cuanto al término para complementar el protesto es necesario no perder de vista que conforme a lo prescrito en el artículo 727 ya referido, el protesto de un cheque procede cuando este ha sido presentado en tiempo y no pagado total o parcialmente, bien por el banco librado o por la cámara de compensación”.

Los fundamentos de la consagración legal de la sanción parte de los principios constitucionales de seguridad jurídica y buena fe “pues permiten la circulación masiva de bienes y créditos a través de títulos valores que a su vez permiten la eficacia de las operaciones mercantiles, entendida en términos de seguridad jurídica y celeridad, necesarias a la negociabilidad de los mismos, esencia de los títulos valores”. Esta sanción no es excesiva ni desproporcionada respecto a los complicados y demorados mecanismos judiciales en Colombia impidiendo el tráfico económico y la confiabilidad de este título valor, desencadenando conflictos jurídicos entre quienes originaron una relación comercial. El fin de esta sanción es promover la seguridad y la agilidad en el tráfico jurídico, tan importantes en materia comercial.

La misma “Corte Constitucional ha puesto en interrogantes si es conveniente para dirimir este conflicto en un sistema como el colombiano el acudir directamente ante Juez como primer mecanismo para que él lo determine ocasionado una reducción de riesgo del tenedor e incrementando el riesgo del librador”.

De otro lado, frente al reporte a las centrales de riesgo, el proyecto de ley no es preciso al señalar que actualmente se pueda acudir al expediente de reportar

¹ Sentencia C-041 de 2000 M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

² Sentencia T-1072 de 2000 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

³ Consultar www.superfinanciera.gov.co, icono “Normativa”.

por una sanción cuando se encuentra en discusión. No obstante, al pagar una obligación anterior con un cheque que resulta devuelto, al tenor del artículo 882 del Código de Comercio, dicho pago se entenderá no realizado, razón por la cual podrá efectuarse el reporte a las centrales por no haber cancelado la obligación que se pretendía pagar con el cheque. En este caso el reporte no corresponde o no se hace en virtud de la sanción del artículo 731.

Adicionalmente, la iniciativa protegería al girador incumplido, que eventualmente además puede incurrir en una violación de la ley penal. En efecto, debe recordarse que el Código Penal Colombiano al referirse a los delitos contra el Patrimonio Económico, en el artículo 248 tipifica el delito de “emisión y transferencia ilegal del cheque” de la siguiente manera:

“Artículo 248- Emisión y transferencia ilegal de cheque. El que emita o transfiera cheques sin tener suficiente provisión de fondos, o quien luego de emitirlo diere orden injustificada de no pago, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años (hoy dieciséis (16) meses a cincuenta y cuatro (54) meses), siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.(...)”

En muchas ocasiones el supuesto previsto en el artículo 731 del Código de Comercio (girar cheques que resulten devueltos por culpa del girador), conlleva la comisión del delito citado, por ejemplo cuando la devolución se genera por carencia de fondos o por una orden injustificada de no pago. En consecuencia, la propuesta contenida en la iniciativa protegería a estos infractores de la ley penal, cuando giran cheques bajo el conocimiento de que tales títulos van a ser devueltos, puesto que a pesar de tener claro que son culpables, no les podrá exigir la sanción hasta que el juez se pronuncie mediante sentencia.

Finalmente, el sentido de la iniciativa resulta contradictorio ya que el Estado, que ha fomentado la conciliación extrajudicial y la amigable composición, impondría la obligación de tramitar procesos judiciales para hacer efectivo un derecho cuando por un mecanismo extrajudicial podría obtenerse el mismo resultado deseado por las partes.

5. Proposición

Con base a las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, presento ponencia negativa y en consecuencia solicito, muy atentamente, a los señores miembros de la Comisión Tercera del Senado de la República archivar el Proyecto de ley número 076 de 2011 Senado, *por medio de la cual se adiciona el artículo 731 del Decreto 410 de 1971.*

Del honorable Senador,

José Darío Salazar Cruz,
Ponente.

Bogotá, D. C., 5 de junio de 2012

En la fecha se recibió Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 76 de 2011-Senado, por medio de la cual se adiciona el artículo 731 del Decreto 410 de 1971.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para Primer Debate, consta de siete (7) folios.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 80 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se crea el Sistema de Protección al Desempleado, acumulado con el proyecto de ley número 241 de 2012 Senado, por la cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., junio de 2012

Senador

ANTONIO JOSÉ CORREA

Presidente

Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 80 de 2011 Senado**, por medio de la cual se crea el Sistema de Protección al Desempleado, acumulado con el Proyecto de ley número 241 de 2012 Senado, por la cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que nos fue encomendada, presentamos el informe de ponencia para primer debate a la Comisión Séptima del Senado al Proyecto de ley número 80 de 2011 Senado, por medio de la cual se crea el Sistema de Protección al Desempleado, acumulado con el Proyecto de ley número 241 de 2012 Senado, por la cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante y se dictan otras disposiciones.

1. Introducción

En el marco de la política de protección laboral, se ha identificado la necesidad de incluir mecanismo de protección al desempleado que cubra los riesgos de las fluctuaciones en los ingresos de los trabajadores, que facilite la adecuada inserción de los trabajadores en el mercado laboral y que sea financieramente factible. En este contexto, el DNP y el Ministerio del Trabajo, antes Ministerio de la Protección Social, han trabajado desde hace más de dos años en el diseño de un esquema de protección al cesante. Este trabajo que fue impulsado por el Gobierno Nacional, a través del artículo 169 de la Ley 1450 del 2011- Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el cual enfatiza la necesidad de desarrollar un instrumento para que las cesantías cumplan su objetivo principal de proteger al trabajador cesante.

El diseño del mecanismo de protección al cesante que se presenta en este proyecto de ley, se basa en los estudios técnicos contratados por el DNP y el Ministerio del Trabajo durante los años 2010 y 2011, donde se incorporan modelos, microsimulaciones, y trabajo econométrico desarrollado por expertos tales como Martha Misas, Jaime Tenjo, Alejandro Gaviria, César Merchán y Stefano Farné, con el apoyo técnico de expertos del Banco Mundial.

El eje principal de este mecanismo es un sistema de Cuentas Individuales complementado con un Fondo de Solidaridad. Estos dos elementos están íntimamente ligados a un sistema de colocación laboral, a través del Sistema Público de Empleo que el Ministerio del Trabajo se encuentra implementando, el cual facilita los procesos de búsqueda de empleo, capacitación y re-entrenamiento para desempleados.

El sistema de cuentas individuales se financia con aportes equivalentes al 4.17% del ingreso mensual de los

trabajadores, que corresponden un re-direccionamiento del 50% de los aportes a cesantías. El Fondo de Solidaridad se financia a través de una redistribución de los aportes a las Cajas de Compensación Familiar, y garantizará a los trabajadores acceder a recursos suficientes para financiar un proceso de búsqueda de empleo de hasta 6 meses.

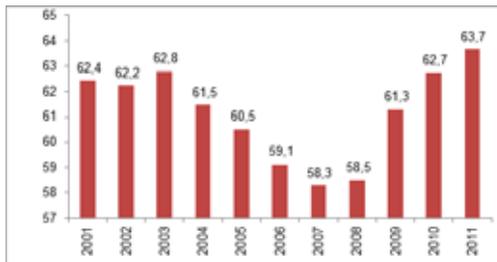
El contexto económico actual es propicio para la puesta en marcha de un mecanismo de protección al cesante, en tanto la tendencia decreciente de la tasa de desempleo y el crecimiento económico por el que atraviesa la economía colombiana generan un periodo ahorro de recursos que amortiguará la demanda de recursos en época de crisis, y permitirá la operación del mecanismo como estabilizador automático de la economía.

En este sentido, el mecanismo de protección al cesante reduce la profundidad de los ciclos económicos, en tanto actúa como un estabilizador automático, al generar gasto que incentiva la demanda durante episodios de recesión. Además reduce la duración del desempleo al incentivar la búsqueda activa de empleo, y ayuda a reducir la tasa de desempleo. Finalmente, reduce la vulnerabilidad de los trabajadores, en tanto protege a las personas cesantes durante la búsqueda de un nuevo empleo, permitiendo mantener durante el desempleo un consumo estable y asignar mejor los recursos del hogar en gastos necesarios como educación y seguridad social.

2. Mercado laboral colombiano

El mercado laboral colombiano se ha caracterizado por un aumento sistemático de la Tasa Global de Participación desde 2007, pasando de 51,8% en 2007 a 56,8% en 2011, lo que indica una fuerza laboral dinámica y en crecimiento. La gráfica 2.1 muestra la Tasa Global de Participación de 2001 a 2011.

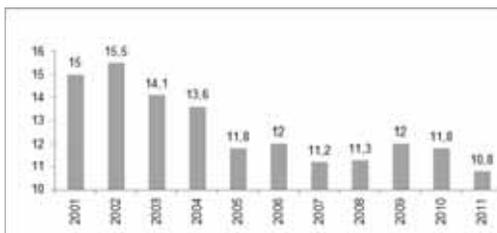
Gráfica 2.1 Tasa Global de Participación (%) (Oferta laboral)



Fuente: DANE, GEIH (2001- 2011)

Este fenómeno ha estado acompañado por una tendencia decreciente de la tasa de desempleo, que, pese al aumento sostenido de la oferta laboral, pasó de 15,5% en 2002 a 10,8% para 2011, con el pico más bajo en octubre de 2011 con una tasa de 9,0%, la menor de la década. La gráfica 2.2 presenta la Tasa de desempleo anual de los últimos 10 años.

Gráfica 2.2 Tasa de Desempleo (%)

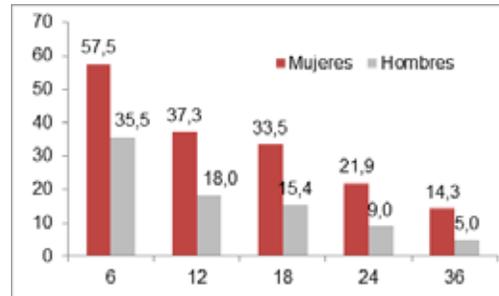


Fuente: DANE, GEIH (2001- 2011).

No obstante, en marzo de 2012 2,3 millones de personas permanecían desempleadas, y la informalidad se mantiene cercana al 70%, sin evidenciar ninguna variación significativa desde 2007.

Adicionalmente, como se observa en la gráfica 2.3, la duración promedio del desempleo es de 6 meses, y las mujeres tienen una mayor probabilidad de experimentar largos periodos de desempleo.

Gráfica 2.3 Tiempo de permanencia en el desempleo



Eje Y: porcentaje; Eje X: número de semanas en desempleo

Fuente: DANE, GEIH (2011)

Esto evidencia la existencia de problemas de información, y de fricciones entre la oferta y la demanda de trabajo, que dan lugar a procesos de búsqueda y costos que distorsionan la asignación eficiente del recurso humano. Situación que se explica por la disparidad entre las habilidades de los trabajadores y las necesidades de los empleadores, reforzada por la falta de mecanismos eficientes de búsqueda de empleo.

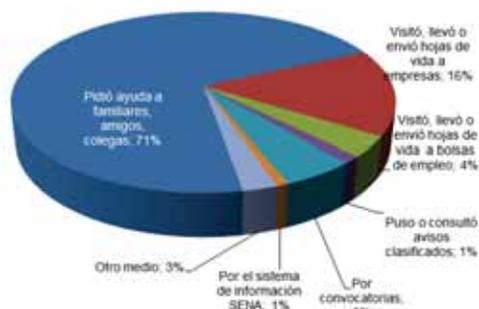
Como se observa en la gráfica 2.4, en Colombia las personas buscan empleo a través de sus redes sociales (familiares, amigos, colegas) o directamente en las empresas, y estos mecanismos que reportan los mayores niveles de éxito. Tal como señala la gráfica 2.5, la mayoría de los asalariados encontró su empleo a través de estos mecanismos, lo que indica que los “contactos” son una fuente esencial de información en la búsqueda de empleo, tanto para el empleador como para el trabajador.

Gráfica 2.4. ¿Cómo buscó empleo? - Desempleados (Total Nacional)



Fuente: DANE, GEIH (III Trimestre, 2011). Cálculos Mintrabajo.

Gráfica 2.5 ¿Cómo encontró empleo? - Asalariados (Total Nacional)



Fuente: DANE, GEIH (III Trimestre, 2011). Cálculos Mintrabajo.

Lo anterior, evidencia que los servicios de colocación laboral en el país tienen una cobertura reducida, y que los problemas de matching entre oferta y demanda, así como la duración del desempleo, pueden ser disminuidos a través de un adecuado sistema de colocación laboral que resuelva las asimetrías de información y direcciona a los desempleados hacia puestos de trabajo adecuados a su perfil vocacional y destrezas.

3. Efectos anticíclicos y bondades del mecanismo de protección al cesante

La implementación de un mecanismo de protección al desempleado, que cubra los riesgos de las fluctuaciones en los ingresos de los trabajadores, que facilite la adecuada y rápida inserción de los trabajadores en el mercado laboral, y que sea financieramente factible, tiene efectos positivos sobre la actividad económica; ya que a través del suavizamiento del consumo es posible mantener un ciclo económico relativamente menos acentuado durante épocas de auge y recesión.

En el nivel macroeconómico, estos instrumentos desempeñan un rol de estabilizador automático al permitir mantener niveles básicos de consumo y gasto de la población (Gruber, 1994) durante periodos de recesión, ya que al conservar parte del nivel de ingreso de los hogares se logra impulsar la demanda agregada disminuyendo la probabilidad de que las recesiones económicas, naturales en cualquier economía, se profundicen.

Al mismo tiempo, esta clase de mecanismos favorecen el emparejamiento entre la oferta y la demanda laboral, generando mejores asignaciones del mercado laboral. Sin seguro de desempleo, una persona desempleada está dispuesta a aceptar un trabajo muy rápidamente, aunque este no sea el trabajo que corresponde más a sus habilidades, a su formación o a su deseo. Al contrario, una persona que se beneficia de una prestación cuando pierde su trabajo, puede tomar más tiempo para reencontrar un trabajo pero sin las premuras obvias de la ausencia de ingreso, lo cual le permite seleccionar un trabajo más adecuado para su perfil. Adicionalmente, el diseño de un esquema de incentivos que impulse la búsqueda activa de empleo, tales como los mecanismos de colocación laboral, programas de capacitación, reentrenamiento y certificación laboral consiguen disminuir las fricciones inherentes del mercado laboral y merman las asimetrías de información entre empleados y empleadores.

A nivel microeconómico, la pérdida del empleo implica la reducción de los ingresos familiares, y la reducción del consumo y el ahorro, en tanto las personas deben reasignar sus recursos y restringir su consumo a bienes prioritarios. Los mecanismos de protección al cesante, al mantener los niveles básicos de consumo y gasto de los hogares hacen que estos los asignen de mejor manera, tanto los de mediano como de largo plazo, en virtud del mayor nivel de certeza sobre los ingresos al momento de tomar decisiones; esto se ve reflejado en mejores tomas de decisiones en aspectos como la educación, la inversión y el ahorro (Atkeson y Lucas, 1995). Lo anterior deriva en una menor probabilidad de caer o permanecer en la pobreza, ya que el nivel de vulnerabilidad relacionado con la pérdida del ingreso se reduce drásticamente.

Finalmente, un mecanismo de protección al cesante como el propuesto, asegura que la destinación de las cesantías, cumplan su objetivo como mecanismo de aseguramiento que garantiza un ingreso cuando se pierde el empleo. Esto limita la problemática actual, donde los recursos consignados anualmente por los empleadores en las cuentas de los trabajadores de los fondos de cesantías son retirados rápidamente por los trabajadores durante los meses siguientes, y son destinados para fines distintos a vivienda o educación.

4. Servicios Complementarios para la inserción laboral

El reto de proveer opciones de trabajo decente a los colombianos exige acciones efectivas de articulación entre la demanda de trabajadores y la oferta de recurso humano capacitado para desempeñar funciones laborales con los requerimientos de los sistemas productivos.

La Capacitación para la Inserción Laboral, dirigida a un grupo vulnerable específico, requiere focalización ocupacional y direccionamiento organizacional y didáctico que, con base en experiencias de país en programas de capacitación dirigidos a grupos vulnerables y en el aprendizaje basado en competencias, establezca lineamientos, estrategias y procedimientos para su preparación, ejecución y mejoramiento permanente.

El Ministerio del Trabajo tiene responsabilidades definidas en el Decreto 4108 de 2011, en el desarrollo de un sistema de pronóstico de necesidades de fuerza de trabajo, en el fomento y protección del empleo (con énfasis en las poblaciones vulnerables), en el mejoramiento de la calidad y la oferta de formación para el trabajo y el desarrollo humano, en el desarrollo y actualización de las competencias laborales de los trabajadores, en la adecuación entre las demandas de trabajo y la oferta de formación de competencias laborales y en el fomento del desarrollo de programas de aprendizaje dirigidos a grupos de población vulnerables para facilitar su acceso o permanencia en un puesto de trabajo.

La Capacitación para la Inserción Laboral debe ser direccionada desde el Ministerio del Trabajo, en ejercicio de sus funciones y como responsabilidad gubernamental de búsqueda de oportunidad, pertinencia y calidad de las acciones de aprendizaje y de su articulación con la provisión de vacantes y cumplimiento de requerimientos para el desempeño. La consolidación del Sistema Público de Empleo, en la cual avanza el Ministerio del Trabajo, facilitará la generación de conocimiento sobre oportunidades y necesidades de capacitación para ocupar el empleo.

5. Diseño técnico

5.1. Experiencias Internacionales

Las experiencias internacionales permiten analizar diferentes esquemas de diseño para el mecanismo de protección al cesante en Colombia.

La mayoría de seguros de desempleo están diseñados con un componente solidario. Tal es el caso de Estados Unidos, España, Brasil y Corea del Sur. Aun Chile, la excepción más notable, presenta un sistema mixto en el que las cuentas individuales están complementadas con un sistema solidario. La gran mayoría de los sistemas son obligatorios para todos los trabajadores asalariados, evitando el problema de selección adversa, donde los trabajadores con mayor probabilidad de caer en desempleo son quienes realmente se afilian. Sin embargo, el caso de los países es interesante porque la afiliación es voluntaria y el sistema es privado.

Todos los sistemas imponen condiciones y límites a los beneficios que los trabajadores desempleados reciben, incluso el sistema Chileno de cuentas individuales. Sin embargo hay algunas diferencias entre los sistemas solidarios y el de cuentas individuales. En el caso de los sistemas solidarios los beneficios dependen de la historia laboral y salarial reciente, y los aportes que hayan hecho; para recibir los beneficios los trabajadores deben cumplir con requisitos básicos como la disponibilidad para trabajar y mostrar diligencia en la búsqueda de trabajo. Los beneficios son por períodos limitados.

El problema más serio que afrontan estos sistemas es el del riesgo moral y una parte muy grande de su estructura, regulación y funcionamiento está dirigida a controlar los efectos de dicho problema. Su funcionamiento se vincula de manera muy estrecha con los sistemas de colocación laboral y asesoría laboral como mecanismos para controlar el cumplimiento de la regulación sobre acceso a beneficios y facilitar los procesos de reenganche laboral.

Los sistemas de cuentas individuales, en teoría, tienen menores problemas asociados con el riesgo moral en la medida en que los recursos en las cuentas individuales son parte de la riqueza de los trabajadores, lo cual remueve el incentivo a hacer un mal uso de dichos fondos (por ejemplo a prolongar innecesariamente la búsqueda de empleo). En ese sentido el acceso a los beneficios requiere de menores mecanismos de control y aparatos administrativos más sencillos. Sin embargo, la experiencia Chilena, la única disponible en el momento, indica que los beneficios sociales de un sistema como este se concentran en un grupo muy pequeño de trabajadores, porque son pocos los que logran acumular los recursos necesarios para financiar una búsqueda de empleo. Por lo tanto se ha complementado el sistema de cuentas individuales con un sistema solidario (su fortalecimiento fue el objetivo de las reformas recientes en el caso de Chile), que abre las puertas a los efectos del riesgo moral y por lo tanto a la necesidad de regulación y andamiaje administrativo más complejo.

Adicionalmente, en gran parte de los sistemas el financiamiento está a cargo de empleadores y trabajadores, pero el gobierno también participa. En algunos casos existen recursos que provienen de impuestos a la renta, como el de Brasil, o hay impuestos a la nómina. En muchos casos, las contribuciones a que están obligados los empleadores dependen del tipo de contratos que

den a sus trabajadores y de su historia en términos a la rotación de trabajadores; por ejemplo, en el sistema chileno los empleadores hacen contribuciones menores por trabajadores con contrato a término indefinido que la que hacen por trabajadores a término fijo, y en Estados Unidos el rango de contribución varía entre 0,06% y 10%, dependiendo del “experience rating” (tasa de rotación del trabajo).

En el contexto latinoamericano la relación de los seguros de desempleo, la seguridad social en salud y pensiones, y la distribución de los aportes entre empleadores y trabajadores varía. En el caso de Ecuador y Uruguay el seguro forma parte de la seguridad social, y el aporte no se puede separar de las cotizaciones a salud y pensión; mientras que en Argentina y Venezuela es independiente. En el caso Argentino el aporte corresponde al 3% que trabajador y empleador pagan en partes iguales; en el caso Venezolano la cotización es el 2.2% del salario, distribuidos en 77% el trabajador y 23% el empleador.

Estas experiencias sugieren que para Colombia es recomendable un sistema mixto que incluya un componente de cuentas individuales y un componente solidario, buscando incentivar la búsqueda activa de empleo y la protección durante el desempleo especialmente de los trabajadores más vulnerables.

5.2. El Mecanismo de Protección al Cesante

La base teórica y de orientación general la han dado los documentos “Estudio de Conveniencia y Oportunidad sobre el Montaje de un Sistema de Protección al cesante” (Tenjo, 2010), “Propuesta de Esquema Institucional General de Operación del Mecanismo de Protección al Cesante (Merchán 2011), “Consideraciones Legales – Esquema de Protección al Cesante (Camilo García 2011), “Simulación Financiera del Sistema de Protección al Desempleo en Colombia” (Alejando Gaviria 2011).

Adicionalmente se incorporaron las disposiciones del artículo 169 de la Ley 1450 del 2011- Ley del Plan Nacional de Desarrollo, que establece “El Gobierno Nacional desarrollará un mecanismo para que las cesantías cumplan su función de protección al desempleo. Para este propósito el Gobierno definirá un umbral de ahorro mínimo, por encima del cual operarán las causales de retiro de recursos del auxilio de cesantías. El umbral de ahorro mínimo no podrá exceder del equivalente a seis (6) meses de ingreso del trabajador.

Como complemento a la función de protección contra el desempleo del auxilio de cesantías se estructurará un mecanismo solidario a través del fortalecimiento del Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo –FONEDE– y otros programas que administran las Cajas de Compensación Familiar, que fomentan actividades de entrenamiento, reentrenamiento, búsqueda activa de empleos y la empleabilidad”.

Resultado de estos estudios y de las discusiones al interior del equipo técnico del Ministerio del Trabajo se presenta un esquema general de Protección al Cesante compuesto por tres elementos básicos: cuentas individuales, fondo de solidaridad y sistema público de empleo.

En el primer componente, cada trabajador tendrá una cuenta individual a la cual el empleador hará aportes mensuales mientras esté empleado. Dichos aportes serán del 4.17% del ingreso mensual de los trabajadores, que corresponden al redireccionamiento del 50% de los

aportes anuales a cesantías diferidos en los 12 meses. En caso de quedar desempleado recibirán esos ahorros de acuerdo a parámetros establecidos por el mecanismo.

En el fondo de solidaridad se paga a los trabajadores el beneficio de desempleo desde que se agotan los recursos en la cuenta individual hasta completar 6 meses de desempleo. Este fondo se financia a través de una redistribución de los aportes a las Cajas de Compensación Familiar.

Los trabajadores que usan los beneficios del fondo solidario tendrán la obligación de hacer una búsqueda activa de empleo, la cual será supervisada. Por dicha razón deben inscribirse en el Servicio Público de Empleo, el cual dispondrá de elementos para asegurar que el trabajador hace un esfuerzo en la búsqueda de empleo.

La operación del mecanismo de protección al cesante incluye diversos componentes, entre los cuales se encuentran: (i) pago de los aportes por parte del empleador a los Fondos de Cesantías, (ii) redireccionamiento de los aportes a las Cajas de Compensación Familiar al Fondo de Solidaridad administrado por estas, (iii) reconocimiento y pago de las prestaciones, y (iv) asistencia en la búsqueda de empleo (colocación laboral) a través del Servicio Público de Empleo.

Adicionalmente, se incluye un componente de vigilancia y control, a cargo de las Superintendencias Financiera y de Subsidio Familiar; y un componente de monitoreo y ajuste de reglas, las cuales serán competencia de un Consejo Nacional de Desempleo, que estará integrado por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Ministerio de Trabajo que lo presidirá.

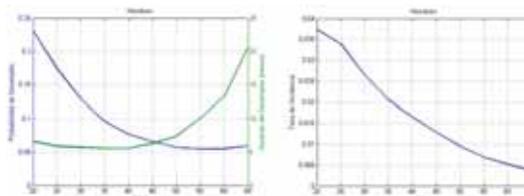
5.3. Simulación de la viabilidad financiera

Para el diseño del Mecanismo de Protección al Cesante, los estudios técnicos realizaron simulaciones que evalúan la viabilidad financiera del mecanismo y estiman el número de personas que se pueden beneficiar mensualmente del fondo de solidaridad. Los cálculos necesarios en la simulación se hicieron utilizando la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE para el tercer trimestre del año 2010. Para cada uno de los diferentes grupos y para cada uno de los meses de trabajo, se calculó el ingreso laboral promedio, el porcentaje de contratos a término indefinido y fijo, la tasa de incidencia promedio (que mide la probabilidad de cambiar de estado, de empleado a desempleado, y que permite estimar el número de personas que pierden el empleo y acceden al fondo solidario), y la tasa de sobrevivencia promedio para cada uno de los meses de desempleo, lo cual permite calcular la probabilidad de seguir en desempleo a medida que pasan los meses.

Para todos los escenarios se mantiene el supuesto que el 100% de las personas que pueden acceder al fondo de solidaridad lo hacen. Así mismo, todos los escenarios suponen que el costo de monitoreo por persona es de \$100,000, el costo de entrenamiento por personas es de \$50,000 y el costo de administración del fondo de solidaridad es el 10% sobre el total de los costos. El decrecimiento de los beneficios es igual para todos los escenarios.

La tasa de incidencia para los hombres se muestra en la parte derecha de la gráfica 5.1; en la parte izquierda se muestra la relación entre la duración del desempleo y la probabilidad de estar en desempleo para hombres de diferentes rangos de edad.

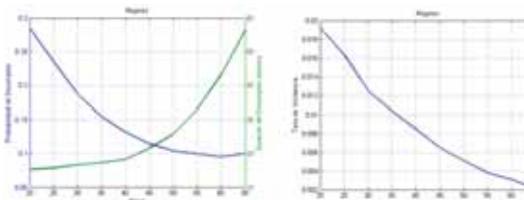
Gráfica 5.1. Tasa de incidencia en hombres



Personas de menor edad tienen una alta probabilidad de estar en desempleo y una baja duración del desempleo, que se refleja en una alta tasa de incidencia. Por el contrario, personas de mayor edad tienen una baja probabilidad de estar desempleadas pero una alta duración del desempleo, lo que genera una baja tasa de incidencia. Esto indica que las personas que accederán al fondo solidario serán en su mayoría personas jóvenes.

El mismo cálculo se realizó para las mujeres. La gráfica 5.2 muestra en la parte izquierda la relación entre la duración del desempleo y la probabilidad de estar en desempleo para mujeres de diferentes rangos de edad; en la parte derecha, se muestra la tasa de incidencia de las mujeres para los diferentes rangos de edad.

Gráfica 5.2 Tasa de incidencia en mujeres

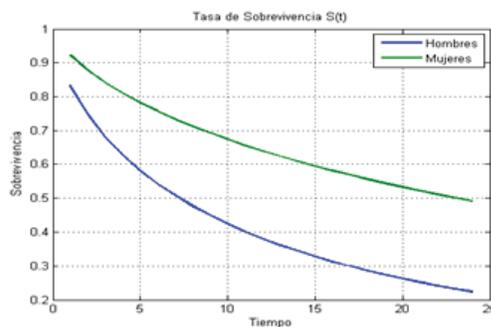


El análisis es el mismo, pero comparando con la gráfica 5.1, las mujeres tienen una duración del desempleo y una probabilidad de estar en desempleo mayor que los hombres, pero tienen una tasa de incidencia menor. Por tanto, se espera que accedan al fondo de solidaridad más hombres que mujeres.

Una vez se estima el número de personas que pierden el empleo y acceden al fondo de solidaridad, se calcula la tasa de sobrevivencia. Esta probabilidad es decreciente en relación al tiempo, dado que, algunas personas encuentran empleo y no requieren el total de meses de beneficios que otorga el fondo de solidaridad.

La gráfica 5.3 muestra la relación decreciente entre la probabilidad de seguir desempleado y el tiempo, y compara la tasa de sobrevivencia para hombres y mujeres.

Gráfica 5.3. Tasa de sobrevivencia



La gráfica 5.3 indica que los hombres consiguen empleo en menor tiempo que las mujeres; en promedio el 60% de los hombres ha conseguido empleo en los

primeros 5 meses, mientras que las mujeres tardan en promedio 15 meses.

Los resultados obtenidos parten de un escenario base, y se simulan escenarios para obtener una combinación de parámetros que hacen que el sistema sea viable financieramente, esto no quiere decir que sean los únicos valores que hagan viable el fondo de solidaridad y podrá existir otra combinación diferente tal que el sistema pueda operar, ya sea por el camino de disminuir los aportes realizados por parte de los trabajadores y empleadores, o por el canal de aumentar el número de beneficiarios del sistema.

La tabla 5 muestra en la primera columna los parámetros que se utilizaron en la simulación del escenario base y en la parte de abajo se presentan los resultados del balance final, el número de personas que pierden el empleo y el flujo mensual de beneficiarios. Las siguientes columnas son modificaciones del escenario base donde los cambios están sombreados en azul indicando los parámetros que se modificaron. Para cada escenario se reportan los costos mensuales totales del fondo de solidaridad, los aportes de los empleadores y el balance final. En la parte de abajo se muestra el número de personas que se benefician mensualmente del fondo de solidaridad.

Tabla 5.
Simulaciones

	Escenarios						
	Base	1	2	3	4	5	6
1) Formalidad como salud y pensión.							
2) Aporte mensual de los trabajadores.	4.00%	4.00%	4.00%	4.00%	4.00%	2.00%	4.00%
3) Aporte mensual de los empleadores.							
a) Contratos a término indefinido.	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	0.50%	1.00%	0.50%
a) Contratos a término fijo.	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.00%	1.50%	1.00%
4) Máximo número de meses de beneficios del fondo solidario	6	6	6	8	6	6	6
5) Mínimo número de meses de trabajo para acceder al fondo solidario		12					12
7) Choque a la tasa de desempleo mensual			50.00%				
8) Beneficio mínimo mensual en términos monetarios	\$ 190,000	\$ 190,000	\$ 190,000	\$ 190,000	\$ 190,000	\$ 190,000	\$ 190,000
Costos Totales	\$ 26,463,815,825	\$ 34,689,653,472	\$ 39,348,286,502	\$ 30,515,125,717	\$ 26,463,815,825	\$ 47,622,273,831	\$ 34,689,653,472
Aporte Empleadores	\$ 67,627,895,728	\$ 67,627,895,728	\$ 67,627,895,728	\$ 67,627,895,728	\$ 37,479,654,020	\$ 67,627,895,728	\$ 37,479,654,020
Balance Final	\$ 41,164,079,903	\$ 32,938,242,256	\$ 28,279,609,226	\$ 37,112,770,011	\$ 11,015,838,195	\$ 20,005,621,897	\$ 2,790,000,548
Número de Personas que Quedan Desempleadas							
No Acceden al Fondo Solidario	27,837	21,880	41,705	27,837	27,837	40,341	21,880
Alcanzan a Pagar los Meses de Desempleo	19,000	19,000	28,481	18,782	19,000	-	19,000
Cumplen los Requisitos y Acceden al FS	26,222	32,179	39,213	26,440	26,222	32,718	32,179
Porcentaje de Personas que Acceden al FS	35.9%	44.0%	35.8%	36.2%	35.9%	44.8%	44.0%
Número de personas que se benefician del seguro de desempleo							
mes 1	-	5,022	-	-	-	-	5,022
mes 2	8,900	13,432	13,278	8,900	8,900	10,295	13,432
mes 3	13,681	17,853	20,400	13,681	13,681	22,762	17,853
mes 4	13,429	17,302	19,994	13,429	13,429	21,131	17,302
mes 5	15,086	18,709	22,464	15,086	15,086	19,744	18,709
mes 6	14,486	17,893	21,577	14,486	14,486	18,556	17,893
mes 7	-	-	-	13,738	-	-	-
mes 8	-	-	-	13,029	-	-	-
Total Beneficiarios	65,582	90,211	97,713	92,349	65,582	92,488	90,211

Basados en estos cálculos, las simulaciones permiten concluir que de 73.000 personas que, en promedio, quedan desempleadas en Colombia al mes, el 38% de las personas no Cumplen con los requisitos para acceder al fondo solidario, dado que no alcanzan a financiar el primer mes de desempleo. Por su parte, el 26% alcanza a financiar los 6 meses de desempleo con el saldo en su cuenta individual y por tanto no accede al fondo de solidaridad. Finalmente, solo el 36% de las personas que quedan desempleadas, cumplen con los requisitos y accederían al fondo de solidaridad.

De las personas que acceden, algunas que conseguirán empleo y no seguirán siendo beneficiarias del fondo de solidaridad. En promedio el 17% de las personas que pierden el empleo y cumplen las condiciones para acceder al fondo, consiguen empleo cada mes. De esta forma, después del primer mes de desempleo, queda el 83% de los beneficiarios iniciales. El segundo mes siguen desempleadas el 74% de las personas, de las cuales alrededor de la mitad son beneficiarias, dado que la otra mitad tiene los recursos para financiar el segundo mes. El tercer mes queda el 68% de las personas desempleadas, y el 76% de ellas accede a los beneficios desde el tercer mes. Así sucesivamente, hasta llegar al sexto mes, donde todos los que siguen en desempleo serán beneficiarios.

5. Justificación para la expedición de una ley

La determinación de proponer ante el honorable Congreso una ley y no un decreto, si se actúa bajo el amparo de una disposición del Plan Nacional de Desarrollo contenido en el artículo 169 de la Ley 1450 de 2011, surge del mecanismo, que ponen de manifiesto la necesidad de expedir una Ley, que se refuerza a partir de algunas normas de jerarquía constitucional, tal como se analizará a continuación.

Por un lado, el artículo 150 de la Carta, señala que “[c]orresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

3. *Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos*” (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, el referido artículo prevé en su numeral 19 que corresponde al Congreso, por medio de leyes, la función de “Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para (...):

(...)

d) *Regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.* (Subrayado fuera de texto).

En ese sentido la necesidad de poner en marcha el Mecanismo de Protección al Cesante se debe dar a través de una ley, toda vez que implica la captación de recursos del público, con un manejo y destinación especial, que requiere una regulación específica a la cual deberá sujetarse una futura reglamentación gubernamental.

Ahora bien, el diseño operativo e institucional que se plantea no implica modificaciones sustanciales a la normatividad prevista por el Código Sustantivo del Trabajo y la Ley 50 de 1990, salvo en lo que se refiere al uso de los aportes que actualmente se destinan a las cesantías¹, ya que un porcentaje de estos se destinará a cuentas individuales de los beneficiarios. A pesar de la salvedad planteada anteriormente, lo que se busca mediante el mecanismo de protección al cesante no es modificar la forma en la que opera el régimen de cesantías, ni cambiar las funciones y competencias que los actores de dicho sistema ejecutan en la actualidad, de manera que la normatividad relacionada con dicha materia no sería objeto de derogatoria, y por el contrario, sería plenamente aplicable frente a los porcentajes de aportes que continúen siendo parte del sistema de cesantías vigente.

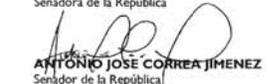
Una de las modificaciones normativas tácitas que se introduciría dentro del ordenamiento jurídico vigente, tiene relación con el objeto mismo de las sociedades administradoras de fondos de cesantías, ya que el numeral 1º del artículo 30 del Decreto 663 de 1993², establece a propósito de estas sociedades un objeto exclusivo, que consiste en “(...) la administración y manejo de los fondos de cesantía que se constituyan en desarrollo de lo previsto en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990”. En virtud de la norma que ponga en funcionamiento el Sistema de Protección al Cesante, las sociedades administradoras de fondos de cesantías tendrían además la función de actuar como administradoras de los recursos de dicho sistema (manejando información sobre afiliados y beneficiarios, suministrando los beneficios del sistema, entre otras funciones), por lo que el carácter exclusivo de las atribuciones conferidas a dichas entidades en virtud del Decreto 663 del 93 y la Ley 50 del 90, se vería modificado.

Considerando la eventualidad de que la norma que ponga en vigencia el mecanismo de protección al cesante implique la derogatoria de algunas disposiciones legales, y atendiendo a la dificultad de prever de antemano cada una de las posibles derogatorias, es necesario tener

presente que la legislación nacional establece la figura de la “derogatoria tácita”, que opera, de acuerdo con el artículo 71 del Código Civil, “(...) cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior”, aun cuando la discrepancia entre las normas no se ponga de manifiesto de manera expresa en la nueva ley³.

Proposición final

Solicitamos a la honorable Comisión Séptima debatir y aprobar el Proyecto de ley número 80 de 2011 Senado, por medio de la cual se crea el Sistema de Protección al Desempleado, acumulado con el Proyecto de ley número 241 de 2012 Senado, por la cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante y se dictan otras disposiciones, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

 DILIAN FRANCISCA TORO TORRES Coordinadora Ponente Senadora de la República	 TERESITA GARCIA ROMERO Senadora de la República
 ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ Senador de la República	 GUILLERMO SANTOS MARÍN Senador de la República
 JORGE ELIECER BALLESTEROS Senador de la República	 FERNANDO TAMAYO TAMAYO Senador de la República
 MAURICIO E. OSPINA GÓMEZ Senador de la República	

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá D. C., a los cinco un (5) días del mes de junio año dos mil doce (2012).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la Gaceta del Congreso, el Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto propuesto para Primer Debate, en treinta y siete (37) folios, “por medio de la cual se crea el sistema de protección al desempleado”, al Proyecto de ley número 80 de 2011 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 241 de 2012 Senado, por la cual se crea el mecanismo de protección al cesante y se dictan otras disposiciones. Autoría del Proyecto de ley de los honorables Congresistas y el Ministerio de Trabajo: Mauricio Lizcano Arango, honorables Representantes Jairo Quintero Trujillo, Juan Felipe Lemos, Elkin Rodolfo Ospina y Augusto Posada Sánchez y Ministro de Trabajo doctor Rafael Pardo Rueda.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

NOTA SECRETARIAL

El Presente informe de ponencia para primer debate, que se ordena publicar, con proposición de Positiva, no está refrendado por los siguientes ponentes: honorable Senadora: Teresita García Romero. Los honorables

1 Artículo 253 del Código Sustantivo del Trabajo.

2 “Artículo 30. Objeto y definiciones. 1. Objeto. Las sociedades administradoras de fondos de cesantía, también denominadas en este Estatuto administradoras, tienen por objeto exclusivo la administración y manejo de los fondos de cesantía que se constituyan en desarrollo de lo previsto en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 119 del presente Estatuto, quienes administren un fondo de cesantía estarán facultados igualmente para administrar los fondos de pensiones autorizados por la ley, en cuyo caso se denominarán sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantía, también llamadas en este Estatuto administradoras. También podrán ser administrados los fondos de pensiones de jubilación e invalidez por las sociedades administradoras de fondos de cesantía (...)”.

3 Así mismo, la figura de la derogación tácita “(...) deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley” (artículo 72 del Código Civil), como en este caso serían, por vía de ejemplo, las disposiciones en materia de cesantías previstas por el CST y la Ley 50 de 1990, de acuerdo a la forma en que se está planteando el mecanismo de protección al cesante.

Senadores (Ponentes) Fernando Tamayo Tamayo y Mauricio Ernesto Ospina Gómez, no aparecen suscribiendo el presente Informe de Ponencia, porque se encuentran en el exterior en misión oficial, en la ciudad de Ginebra (Suiza), y China, autorizados mediante Resolución número 194 de mayo 10 de 2012 y 191 de mayo 8 de 2012.

PONENTES QUE REFRENDARON EL PRESENTE INFORME

Honorables Senadores: Jorge Eliécer Ballesteros Bernier, Dilian Francisca Toro Torres Guillermo Antonio Santos Marín y Antonio José Correa Jiménez.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 80 DE 2011 SENADO, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 241 DE 2012 SENADO

por la cual se crea el mecanismo de protección al cesante y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear un Mecanismo de Protección al Cesante basado en cuentas individuales de protección al cesante a partir del umbral permitido para el retiro del auxilio de cesantías, mecanismo que se complementa con un Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante –Fosfec– y programas de fomento al empleo.

El objetivo de este mecanismo, será integrar los elementos de protección social al cesante y apoyarlo en la generación de opciones alternativas de trabajo formal en que empleen sus capacidades.

Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 169 de la Ley 1450 de 2011, “Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”, que trata de la Protección al Desempleado.

Artículo 2°. Mecanismo de protección al cesante. Créese el Mecanismo de Protección al Cesante, el cual estará integrado por:

1. Cuentas individuales de Protección al Cesante.
2. El Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – Fosfec
3. El Servicio Público de Empleo

El mecanismo también lo integran las actividades de asesoría de búsqueda, orientación ocupacional y capacitación brindados por el Servicio Público de Empleo, que garanticen un adecuado tiempo de búsqueda de trabajo.

El Gobierno Nacional dirigirá, orientará, regulará, controlará y vigilará los tres esquemas antes mencionados.

Artículo 3°. Campo de aplicación. Todos los trabajadores del sector público y privado sobre los cuales los empleadores realicen aportes a las cuentas individuales de Protección al Cesante y a las Cajas de Compensación familiar, por un periodo no inferior a 12 meses continuos o discontinuos, accederán al Mecanismo de Protección al Cesante, sin importar la forma de su vinculación laboral.

Exceptúense de lo expuesto en el inciso anterior, los trabajadores sujetos al Mecanismo de cesantía tradicional previsto por el Código Sustantivo del Trabajo,

los empleados domésticos, los sujetos a contrato de aprendizaje y los que tengan régimen exceptuado de la Ley 50 de 1990.

Artículo 4°. Principios del mecanismo de protección al cesante. Sin perjuicio de los principios consagrados en la Constitución Política y de los que fundamentan el Sistema General de Seguridad Social, son principios del Mecanismo de Protección al Cesante los siguientes:

A) Solidaridad. Es la práctica del mutuo apoyo para garantizar el acceso y sostenibilidad del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – FOSFEC, entre las personas. Es deber del Estado garantizar la solidaridad del mecanismo mediante su participación, control y dirección del mismo.

B) Eficiencia: Es la mejor utilización de los recursos disponibles en el mecanismo para que tanto los beneficios monetarios como los servicios de inserción y capacitación laboral frente al desempleo sean otorgados o prestados de forma adecuada y oportuna.

C) Sostenibilidad. Las prestaciones que reconoce el mecanismo no podrán exceder los recursos destinados por la ley para tal fin. En el caso de la prestación solidaria, los recursos no podrán usarse más allá de la capacidad del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – Fosfec y de su posibilidad de generar excedentes y desacumularlos a lo largo del tiempo.

D) Participación. Se fomentará la intervención de las Cajas de Compensación Familiar, las Administradoras de Fondos de Cesantías, los afiliados al mecanismo y el Gobierno en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones, de los recursos y del mecanismo en su conjunto.

E) Obligatoriedad. La afiliación al mecanismo de protección al cesante es obligatoria para todos los empleados afiliados a las Cajas de Compensación Familiar.

Artículo 5°. Integrantes del mecanismo de protección al cesante. El mecanismo de Protección al Cesante estará integrado por:

1. Organismos de Regulación, Vigilancia y Control:
 - a) El Ministerio de Trabajo
 - b) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 - c) El Departamento Nacional de Planeación.
 - d) La Superintendencia Financiera de Colombia.
 - e) La Superintendencia de Subsidio Familiar
2. Los Organismos de Administración y Financiación:
 - a) El Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – Fosfec
 - b) Los Administradores de Fondos de Cesantías.
 - c) Las Cajas de Compensación Familiar
3. Los empleadores y los trabajadores elegibles para participar en el Mecanismo de Protección al Cesante.
4. El Servicio Público de Empleo y las entidades y servicios que lo conforman.

CAPÍTULO II

Financiación del mecanismo de protección al cesante

Artículo 6°. Financiación del mecanismo de protección al cesante. Para la financiación del mecanismo de protección al cesante, se tendrá en cuenta el redireccionamiento de los aportes a las cesantías y la redistribución de los aportes a las Cajas de Compensación Familiar, que financiarán el Fondo de Solidaridad de

Fomento al Empleo y Protección al Cesante – Fosfec, según lo estipulado en la presente ley.

Artículo 7°. Redireccionamiento de los aportes a las cesantías. El aporte a las cesantías que los empleadores están obligados a consignar a cada uno de los trabajadores en virtud de la ley, se redireccionará de la siguiente manera:

a) El 50%, será consignado mensualmente, al mes vencido del periodo laborado, a la cuenta individual de protección al cesante del trabajador en el Fondo de Cesantías al que se encuentra afiliado. Los recursos en las cuentas individuales de protección al cesante pertenecen al trabajador y servirán para financiar periodos de desempleo. Este porcentaje será el umbral de ahorro mínimo, por encima del cual operarán las causales de retiro de recursos del auxilio de cesantías de los trabajadores del sector privado y de los trabajadores del sector público que aportan a los Fondos de Cesantías Privados y al Fondo Nacional del Ahorro (FNA). Esta cuenta estará constituida por los aportes efectuados por el empleador a nombre del trabajador y su rentabilidad, deducidos los costos de su administración. Dichos aportes estarán exentos de impuesto a la renta.

b) El 50% restante del aporte que liquide el empleador al 31 de diciembre de cada año, se girará a los Fondos de Cesantías en los términos establecidos por las normas vigentes.

Parágrafo 1°. Para efectos de lo establecido en el literal a) del presente artículo, se entenderá que el aporte que mensualmente realiza el empleador equivale a un 4.17% del salario mensual del trabajador.

Parágrafo 2°. Las cotizaciones al Mecanismo de Protección al Cesante deberán efectuarse de forma obligatoria durante un periodo de 5 años, continuos o discontinuos, desde el momento de inicio de la relación laboral o del último beneficio recibido del Mecanismo de Protección al Cesante.

Transcurrido este periodo y siempre y cuando existan recursos suficientes en la cuenta individual de protección al cesante para financiar al menos seis (6) meses de desempleo de acuerdo con las tasas de reemplazo mensual que establezca el Consejo Nacional de Desempleo y los incrementos en el Ingreso Base de Liquidación, el trabajador podrá solicitar el depósito del monto correspondiente a la cotización de que trata el literal a) del artículo 7° de la presente ley en su cuenta del auxilio de cesantía. Si el trabajador está vinculado con salario integral, la cotización del 4.17% deberá ser integrada al salario del trabajador.

Artículo 8°. Financiación del fondo de solidaridad de fomento al empleo y protección al cesante – Fosfec. El Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – Fosfec – se financiará a través de una redistribución del 4% sobre la nómina que reciben las Cajas de Compensación Familiar.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará el porcentaje de los aportes a Cajas de Compensación Familiar que se destinará al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, que en ningún caso excederá el 25% de los aportes, ni afectará los recursos asignados para reconocer el Subsidio Familiar.

Parágrafo 2°. Para los efectos contenidos en este artículo, los recursos del Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo – Fonede – de que trata el artículo 6° de la Ley 789 de 2002, se destinarán con el fin de atender el Mecanismo de Protección al Cesante, por tanto pasarán a ser parte del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo

y Protección al Cesante. Los programas y subsidios que maneja el Fonede, serán reemplazados por los definidos en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante según disposición del Consejo Nacional de Desempleo.

Artículo 9°. Aporte de trabajadores con salario integral. Para los trabajadores que pacten salario integral, el aporte al Mecanismo de Protección al Cesante será una deducción equivalente al 4.17% del salario integral que el empleador realizará mensualmente y consignará en la respectiva cuenta individual de protección al cesante del trabajador, previa solicitud del trabajador.

Parágrafo. La afiliación al Mecanismo de Protección al Cesante del trabajador con salario integral es voluntaria.

Los trabajadores con salario integral no tendrán acceso al Fondo Solidario de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, con excepción de aquellos que realizan aportes a las Cajas de Compensación Familiar, en las mismas condiciones de los trabajadores dependientes.

Los trabajadores con salario integral que no manifiesten expresamente su conformidad con la deducción, no serán afiliados al Mecanismo de Protección al Cesante y no tendrán acceso a los recursos del Fondo Solidario de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.

Artículo 10. Aporte de trabajadores independientes. Los trabajadores independientes podrán afiliarse al Mecanismo de Protección al Cesante, para esto deberán realizar el proceso de afiliación ante el Fondo de Cesantías de su elección, y realizar los aportes correspondientes en sus cuentas individuales de protección al cesante mensualmente. En ningún caso los aportes mensuales podrán ser inferiores al 4.17% del salario mínimo mensual legal vigente.

Los trabajadores independientes no tendrán acceso al Fondo Solidario de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, con excepción de aquellos que realizan aportes a las Cajas de Compensación Familiar, en las mismas condiciones de los trabajadores dependientes.

Parágrafo. La afiliación de los trabajadores independientes al Mecanismo de Protección al Cesante requerirá en todo caso, la afiliación previa a los Sistemas de Seguridad Social en Salud y Pensiones o Beneficios Económicos Periódicos.

Artículo 11. Aportes del gobierno al fondo solidario de fomento al empleo y protección al cesante. El Gobierno Nacional podrá incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, previo concepto favorable del CONFIS, asignaciones presupuestales destinadas al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, cuando la tasa de desempleo supere en un punto porcentual el promedio de la misma del año inmediatamente anterior.

CAPÍTULO III

Reconocimiento de la prestación

Artículo 12. Certificado de cesación de la relación laboral. Dentro de los tres días siguientes a la terminación de la relación laboral, el empleador otorgará al empleado una carta o certificación de terminación de la misma, en la que indique la fecha de terminación.

El empleador informará al Fondo de Cesantías y al administrador del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante sobre la terminación de la relación laboral, al momento del pago de aportes del último mes o máximo a los 5 días hábiles siguientes a la terminación de la relación laboral. Igualmente remitirá el formulario de solicitud de acceso a los beneficios de Mecanismo de Protección al Cesante diligenciado

y firmado por el empleado, en un término no superior a 5 días luego de la terminación de la relación laboral.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en este artículo para los trabajadores independientes.

Artículo 13. Reconocimiento de la prestación. El Fondo de Cesantías deberá verificar si el cesante cumple con el requisito de haber aportado a la cuenta individual de protección al cesante y a cajas de compensación familiar por 12 meses continuos o discontinuos y las condiciones de acceso a la prestación del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, establecidas en la presente ley.

El Fondo de Cesantías comunicará al cesante si cumple con los requisitos, los porcentajes de liquidación de la prestación y los montos correspondientes, en un plazo no mayor a 10 días hábiles.

El cesante que cumpla con los requisitos, será incluido por el Fondo de Cesantías en el registro para pago y será remitido al Servicio Público de Empleo para iniciar el proceso de asesoría de búsqueda, orientación ocupacional y capacitación.

En el caso en que el trabajador no sea elegible para la prestación del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, el Fondo de Cesantías deberá informarle sobre las razones de tal situación, en un plazo no mayor a 10 días hábiles, decisión contra la que procede el recurso de reposición.

El Fondo de Cesantías informará a la administradora del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante cuando el cesante, habiendo manifestado su deseo de recibir la prestación solidaria, no cuente en su cuenta individual con los recursos suficientes para el pago de los seis (6) meses de la prestación, para que realice la provisión respectiva.

Parágrafo 1°. El cesante que requiera de recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, será informado por el empleador de los requisitos para obtener la prestación solidaria y será remitido al Servicio Público de Empleo para iniciar el proceso de asesoría de búsqueda, orientación ocupacional y capacitación.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones para el reconocimiento de la prestación a partir de la cuenta individual de protección al cesante y los descuentos o adiciones a efectuarse sobre la liquidación si la solicitud y reconocimiento no se acogiera a los plazos establecidos en los artículos 12 y 13.

CAPÍTULO IV

Pago de la prestación

Artículo 14. Base de liquidación de la prestación (IBL). La base de liquidación para la prestación al cesante corresponderá al salario promedio de los últimos 12 meses cotizados al Fondo de Cesantías.

Artículo 15. Monto, periodo y pago de la prestación con cargo a la cuenta individual de protección al cesante. El monto mensual de la prestación con cargo a la cuenta individual de protección al cesante resultará de la aplicación al IBL de las tasas de reemplazo definidas por el Consejo Nacional de Desempleo. En todos los casos, las tasas de reemplazo aplicadas deberán ser decrecientes, de tal forma que la prestación percibida por el cesante en un periodo, sea inferior a la del mes anterior, y no podrá exceder el 50% del IBL, ni ser inferior al 25% del IBL.

El pago de esta prestación estará a cargo del Fondo de Cesantías a la cual esté inscrita la respectiva cuenta individual de protección al cesante y se considera la principal fuente para el pago de la prestación del cesante. Esta prestación se pagará hasta que el saldo disponible en la Cuenta Individual de Protección al Cesante se agote.

Artículo 16. Monto, periodo y pago de la prestación solidaria. La prestación solidaria al cesante, la cual complementa la prestación a cargo de la cuenta individual de protección al cesante, se liquidará sobre el IBL definido en el artículo 14 de la presente ley y se pagará por un máximo de 5 meses. En cualquier caso, los pagos de la prestación al cesante con cargo a la cuenta individual de protección al cesante y de la prestación solidaria, no podrán exceder un total de seis (6) meses, ni el monto definido como tasa de reemplazo por el Consejo de Nacional de Desempleo.

El pago de la prestación solidaria al cesante, se efectuará por mensualidades vencidas en el mismo día del mes previsto anteriormente para el pago de la prestación por cuenta individual de protección al cesante.

El monto mensual de la prestación solidaria al cesante resultará de la aplicación al IBL de las tasas de reemplazo definidas por el Consejo Nacional de Desempleo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior. En ningún caso la prestación solidaria podrá exceder los 2 smmlv.

Artículo 17. Pago de la prestación con cargo al fondo solidario de fomento al empleo y protección al cesante. El Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante garantizará a los cesantes recibir beneficios monetarios por un determinado tiempo, una vez hayan agotado los ahorros en las cuentas individuales de protección al cesante. Los giros a los cuales tenga derecho el cesante del Fondo Solidario de Fomento al Empleo y Protección al Cesante constituyen la prestación solidaria al cesante. El Gobierno reglamentará el mecanismo de los pagos con cargo al Fondo Solidario de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.

Artículo 18. Las prestaciones a cargo de la cuenta individual de protección al cesante y al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante se pagarán en mensualidades vencidas a partir de la inscripción del cesante en Registro Único de Desempleados. Sin perjuicio de lo anterior, se podrán pagar prestaciones liquidadas en periodos inferiores a un mes.

Artículo 19. Requisitos para el pago de la prestación solidaria. Tendrán derecho a la prestación solidaria al cesante, los cesantes que cumplan todas y cada una de las siguientes condiciones:

1. Que su situación laboral haya terminado por cualquier causa o, en el caso de ser independiente su contrato haya cumplido con el plazo de duración pactado y no cuente con ningún otro.
2. Hayan manifestado expresamente en el Registro Único de Desempleados su deseo de participar.
3. Hayan recibido por lo menos el pago del primer mes de la prestación al cesante con cargo a su cuenta individual de protección al cesante.
4. Hayan agotado los fondos ahorrados en su cuenta individual de protección al cesante antes del sexto mes de desempleo.
5. Inscribirse en el Servicio Público de Empleo y desarrollar la ruta hacia la búsqueda de empleo.

6. Hayan recibido capacitación y rentrenamiento en los términos dispuestos por la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo. No podrán recibir prestaciones con cargo al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante los cesantes que, habiendo terminado una relación laboral, mantengan otra(s) vigente(s) o hayan percibido beneficios del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante durante cinco (5) meses continuos o discontinuos en los últimos 3 años.

Artículo 20. Pérdida del derecho a la prestación solidaria. El cesante perderá el derecho a la prestación solidaria al cesante si:

a) No acude al servicio de intermediación laboral ofrecido por el Servicio Público de Empleo.

b) Incumpla, sin causa justificada, con los trámites exigidos por el Servicio Público de Empleo y los requisitos para participar en el proceso de selección de los empleadores a los que sea remitido por este.

c) Rechace, sin causa justificada, la ocupación que le ofrezca el Servicio Público de Empleo, siempre y cuando ella le permita ganar una remuneración igual o superior al 80% de la última devengada en el empleo anterior.

d) Rechace, sin causa justificada, una beca de capacitación que se le ofrezca con el fin de adecuar las competencias del trabajador a las nuevas necesidades del mercado.

Parágrafo. Las personas que obtuvieren mediante simulación o engaño algún tipo de beneficio del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, serán sancionadas de acuerdo a la legislación penal vigente. Igual sanción será aplicable a quienes faciliten los medios para la comisión de tal delito. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de restituir al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante las sumas indebidamente percibidas.

Artículo 21. Cese del pago de la prestación de la cuenta individual de protección al cesante. El pago de la prestación al cesante cesará cuando el beneficiario establezca nuevamente una relación laboral antes de agotarse la totalidad de las mensualidades a las cuales tenga derecho. El saldo no utilizado se mantendrá en su cuenta individual de protección al cesante.

Artículo 22. Cese del pago de la prestación solidaria. El pago de la prestación solidaria al cesante cesará cuando hayan transcurrido seis (6) meses, durante los cuales se haya efectuado el pago de la prestación con cargo a la cuenta individual de protección al cesante o por prestación solidaria, el beneficiario establezca nuevamente una relación laboral antes de agotarse la totalidad de las mensualidades a las cuales tenga derecho, sea condenado penalmente con pena de privación de la libertad o incumpla con las obligaciones contraídas para acceder a los beneficios del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante y, en todo caso, será incompatible con toda actividad remunerada y con el pago de cualquier tipo de pensión, excepto la relacionada a la invalidez parcial.

Artículo 23. Muerte del trabajador. En el caso de muerte del trabajador, el saldo existente en la cuenta individual de protección al cesante se pagará a la persona o personas que el trabajador haya designado ante el Fondo de Cesantías. A falta de beneficiarios señalados expresamente por el trabajador, los saldos en la cuenta individual de protección al cesante, harán parte de la masa sucesoral de bienes del causante.

Artículo 24. Reconocimiento de pensión. Si un trabajador se pensiona en el Régimen de Prima Media, podrá disponer en un solo pago de los fondos acumulados en su cuenta individual de protección al cesante. Si un trabajador se pensiona en el Régimen de Ahorro

Individual con Solidaridad podrá trasladar parte o la totalidad del saldo de su cuenta individual de protección al cesante a su cuenta individual de pensiones con el fin de aumentar el capital para financiar su pensión.

El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y términos bajos los cuales podrá llevarse a cabo lo descrito en el presente artículo.

Artículo 25. Cotización al sistema de salud. Los cesantes que se encuentren inscritos en el Mecanismo de Protección al Cesante, deberán estar afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud en el Régimen Contributivo, cuando su prestación sea superior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

Si la prestación es menor a un salario mínimo, la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud estará a cargo del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.

CAPÍTULO V

Administración mecanismo de protección al cesante

Artículo 26. Afiliación. La afiliación al Mecanismo de Protección al Cesante se dará en el momento en que el empleador afilie al trabajador al Fondo de Cesantías que sea escogido por el trabajador.

Las personas que actualmente se encuentren afiliadas a los Fondos de Cesantías, automáticamente ingresarán al Mecanismo de Protección al Cesante.

Artículo 27. Cuentas individuales del fondo de cesantías. El Fondo de Cesantías deberá constituir dos cuentas a nombre del trabajador, las cuales serán:

1. Una cuenta de cesantías, que se regirá por lo dispuesto en las normas que regulan cesantías.

2. Una cuenta individual de protección al cesante, que se regirá por lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 28. Pago de aportes a las cuentas individuales. Los aportes a las cuentas individuales de todos los trabajadores afiliados al Mecanismo de Protección al Cesante se realizarán a través de PILA. El Gobierno Nacional establecerá los plazos para los ajustes técnicos que se requieran para cumplir lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 29. Sistema integrado de información del desempleo. Créase el Sistema Integrado de Información del Desempleo a cargo del Ministerio de Trabajo, que tiene como finalidad la identificación, registro y caracterización de la población desempleada en Colombia. Este reúne en una única bodega de datos toda la información suministrada por los empleadores, los cesantes y demás desempleados, los administradores del Fondo de Cesantías, los Administradores del Fondo Solidario de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, el Administrador de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes –PILA- y el Sistema Público de Empleo.

El Sistema Integrado de Información del Desempleo se encargará de mantener actualizada toda la información relevante para el funcionamiento del Mecanismo de Protección al Cesante.

Parágrafo 1°. El registro único de desempleo es un módulo del sistema integrado de información del mecanismo de protección al cesante.

Parágrafo 2°. Es obligación de los empleadores, administradores de los Fondos de Cesantías, los administradores del Fondo Solidario de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, PILA y el sistema público de empleo remitir al Sistema integrado de información del

desempleo la información necesaria para la actualización permanente del mismo, según los parámetros técnicos y metodológicos que defina el Ministerio de Trabajo.

Parágrafo 3°. Se incluirá en el Presupuesto Nacional, los recursos necesarios para la puesta en marcha y funcionamiento eficiente del Sistema Integrado de Información del Desempleado.

Artículo 30. Consejo nacional de desempleo. Créese el Consejo Nacional de Desempleo, el cual estará integrado por el Ministro de Trabajo o su delegado, el Ministro de Hacienda o su delegado, el director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, un representante del Gremio de Fondos de Pensiones y Cesantías, un representante de las Cajas de Compensación Familiar y un representante de los trabajadores.

El Consejo Nacional de Desempleo tendrá como funciones:

a) Definir las Tasas de Reemplazo con las cuales se liquidan las prestaciones.

b) La fijación de la estructura de comisiones por la labor administrativa de las Cajas de Compensación Familiar con el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante y de los Fondos de Cesantías para las cuentas individuales de protección al cesante.

c) Establecer los criterios de gestión y conocer los resultados obtenidos por la Entidad Administradora de las Cuentas Individuales de Protección al Cesante y el Fondo Solidario de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.

d) Hacer recomendaciones de política en materia de protección al cesante.

e) Hacer recomendaciones al Gobierno Nacional sobre políticas laborales en general.

f) Realizar estudios periódicos que permitan evaluar la sostenibilidad del Mecanismo de Protección al Cesante, en especial del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.

g) Establecer los lineamientos sobre los Sistemas de Información y Reporte del Desempleo.

El Consejo Nacional de Desempleo, definirá quien hará las veces de Secretaría Técnica y se dictará su propio reglamento.

Artículo 31. Régimen de inversión de las cuentas individuales de protección al cesante. Los Fondos de Cesantías administrarán las Cuentas Individuales de Protección al Cesante bajo el mismo régimen de inversión definido para los Fondos de Cesantías. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 32. Administración del fondo de solidaridad de fomento al empleo y protección al cesante. Las Cajas de Compensación Familiar administrarán el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante del cual realizarán los pagos una vez se agoten los recursos de las Cuentas Individuales de Protección al Cesante y si el cesante lleva menos de seis meses en condición de desempleo. Para el efecto, el Gobierno Nacional definirá la forma como se organizarán las Cajas de Compensación Familiar para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de administración de los recursos contenidos en el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.

Parágrafo 2°. La Superintendencia Financiera de Colombia ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control de la operación de los recursos contenidos

en el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.

Artículo 33. Régimen de inversión del fondo de solidaridad de fomento al empleo y protección al cesante. El Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante tendrá el mismo régimen establecido para el Fondo de Solidaridad Pensional. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

CAPÍTULO VI

Servicio público de empleo

Artículo 34. Creación. Créase el Servicio Público de Empleos como la red de servicios de gestión de empleo públicos y privados a nivel nacional, regional, local, bajo la rectoría del Ministerio de Trabajo, el cual deberá contribuir a apoyar el proceso de colocación de los desempleados y su capacitación.

Artículo 35. Dirección. El Servicio Público de Empleo está bajo la orientación, regulación y supervisión del Ministerio de Trabajo y atenderá las políticas, planes, programas y prioridades del Gobierno Nacional frente a los programas y actividades tendientes a la gestión, fomento y promoción del empleo.

Artículo 36. De la operación de los servicios de gestión de empleo. Podrán operar los servicios de gestión de empleo entidades públicas, privadas, alianzas público-privadas, siempre y cuando cumplan con los requisitos de operación y desempeño que para la materia defina el Ministerio de Trabajo.

Artículo 37. Servicio de Colocación. Se entienden como actividades de colocación aquellas acciones cuyo objeto principal consiste en el reclutamiento, selección de personal y localización de vacantes, para vincular laboralmente a un trabajador con un empleador o a este con aquel, bajo cualquier modalidad. La actividad de colocación del empleo incluirá la ejecución de aquellos servicios relacionados con la búsqueda de empleo, determinados por el Gobierno Nacional.

Artículo 38. Agencia de colocación de empleo. Se entiende por Agencia de Colocación de Empleo, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras que ejercen actividades descritas en el artículo anterior, en el territorio nacional.

Artículo 39. Del carácter obligatorio del registro de vacantes en el servicio público empleo. Todas las empresas estarán sujetas a reportar sus vacantes al Servicio Público de Empleo de acuerdo a la reglamentación que para la materia expida el Gobierno.

Artículo 40. Autorización para desarrollar la actividad de colocación de empleo. Para ejercer la actividad de colocación de empleo, se requerirá la autorización expedida mediante resolución motivada, por el Ministerio del Trabajo.

Artículo 41. Del proceso de autorización. El Ministerio del Trabajo procederá a expedir la resolución de autorización para ejercer la actividad de colocación de empleo a las personas naturales o jurídicas que cumplan con los requisitos que reglamentará el Gobierno Nacional.

Artículo 42. Negativa de la autorización. Previo el estudio respectivo de la documentación exigida, el Ministerio del Trabajo procederá a expedir la correspondiente autorización de funcionamiento. Si se negare la expedición de la misma se informará al peticionario el motivo de la decisión para que proceda a adicionarla, completarla o efectuar las correcciones

a que haya lugar, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11, 12 y 13 del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 43. Las agencias de colocación de empleo están obligadas a presentar trimestralmente al Ministerio del Trabajo, los informes estadísticos sobre el movimiento de demandas y ofertas de trabajo, colocaciones, etc., dentro de los primeros quince (15) días de los siguientes meses: enero, abril, julio y octubre de cada año, contemplando los lineamientos del Consejo Nacional de Desempleo.

Artículo 44. Las agencias que realicen labores de colocación de empleo con carácter lucrativo, podrán cobrar al demandante de mano de obra de acuerdo con lo establecido en reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.

Artículo 45. Ninguna agencia de colocación de empleo podrá reclutar o colocar oferentes de mano de obra en el extranjero, sin previa autorización expedida por el Ministerio de Trabajo.

Artículo 46. Las agencias y entidades, ya sean de carácter público o privado que ejerzan la actividad de colocación de empleo sin la previa autorización otorgada por el Ministerio del Trabajo, serán sancionadas con una multa equivalente al monto de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales vigentes, que le será impuesta por el respectivo funcionario administrativo, sin perjuicio de las demás acciones legales a que haya lugar.

Las multas de las que trata el presente artículo serán destinadas al SENA.

Artículo 47. El Ministerio del Trabajo sancionará con suspensión o cancelación de la autorización de funcionamiento a las agencias de colocación de empleo de carácter público o privado, cuando haya reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones y en la violación de las prohibiciones establecidas en la respectiva reglamentación.

Artículo 48. A partir de la vigencia de la presente ley el artículo 12 de la Ley 789 de 2002 quedará así:

“Artículo 12. Capacitación para inserción laboral. De las contribuciones parafiscales destinadas al Servicio Nacional de Aprendizaje, se deberá destinar el veinticinco por ciento (25%) de los recursos que recibe por concepto de los aportes de que trata el numeral 2 del artículo 11 y el numeral 2 del artículo 12 de la Ley 21 de 1982, para la capacitación de población desempleada, en los términos y condiciones que determine el Ministerio del Trabajo para la administración de estos recursos, así como para los contenidos que tendrán estos programas. Para efecto de construir y operar el Sistema Integrado de Información del Desempleo, en los términos y condiciones que se fijen en el reglamento, el SENA apropiará un cero punto uno por ciento (0.1%) del recaudo parafiscal mientras sea necesario

Artículo 49. Capacitación para la inserción laboral. La capacitación para la inserción laboral es el proceso de aprendizaje que se organiza y ejecuta con el fin de preparar, desarrollar y complementar las capacidades de las personas para el desempeño de funciones específicas. El aprendizaje se basa en la práctica y habilita al aprendiz para el desempeño de una ocupación, su diseño es modular y basado en competencias laborales.

Parágrafo. Los programas de capacitación para la inserción laboral obedecerán a lineamientos de pertinencia, oportunidad, cobertura y calidad establecidos por el Ministerio del Trabajo.

Artículo 50. Oferentes. Podrán ser oferentes del servicio de capacitación para la inserción laboral, el servicio nacional de aprendizaje, las instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano, las unidades vocacionales de aprendizaje en empresas y las cajas de compensación familiar. Los oferentes deberán contar con certificación de calidad para sus procesos de formación.

Parágrafo. Las unidades vocacionales de aprendizaje en Empresas son el mecanismo dentro de las empresas que busca desarrollar capacidades para el desempeño laboral en la organización mediante procesos internos de formación.

Artículo 51. Reconocimiento de competencias. Para facilitar y fortalecer la inserción laboral, las personas podrán obtener certificación de competencia laboral en procesos ofrecidos por organismos certificadores acreditados, en el marco del Esquema Nacional de Certificación de competencias laborales que defina el Ministerio del Trabajo.

CAPÍTULO VII

Disposiciones Finales

Artículo 52. Promoción del mecanismo. Los Fondos de Cesantías, las Cajas de Compensación Familiar y las empresas tendrán la obligación de implementar mecanismos que garanticen la divulgación y promoción del Mecanismo de Protección al Cesante.

Artículo 53. Trabajadores con múltiples empleos. Cuando el afiliado desempeñe dos o más empleos, en el mismo periodo de tiempo las cotizaciones correspondientes se efectuarán en forma proporcional al IBC mensual de cada uno de ellos. Los Fondos de Cesantías deberán llevar saldos y registros separados en la Cuenta Individual de Protección al Cesante a que se refiere la presente ley en relación con cada uno de los empleadores del afiliado.

Artículo 54. Pago del auxilio de cesantía. Sin perjuicio de lo previsto dentro de la presente Ley, el empleador seguirá pagando anualmente el auxilio de cesantía el cual será equivalente a medio salario anual por cada año de servicio, sobre el cual se calcularán los intereses estipulados por ley.

Artículo 55. Aseguramiento voluntario. Las entidades aseguradoras podrán ofrecer un seguro de desempleo independiente del Mecanismo de Protección al Cesante, fijando privadamente los términos del mismo.

Parágrafo. Las personas que voluntariamente quisieran tomar este seguro lo podrían hacer directamente con las Entidades Aseguradoras.

Artículo 56. Inspección, vigilancia y control. Además de las disposiciones previstas en la presente ley, las Cajas de Compensación Familiar estarán sujetas a las mismas normas que rigen para las Administradoras de Fondos de Cesantías, que sean pertinentes para el funcionamiento del Mecanismo de Protección al Cesante.

La inspección, vigilancia y control de las entidades administradoras dentro del Mecanismo de Protección al Cesante, corresponderá a la Superintendencias Financiera y de Subsidio Familiar, que velarán por el cumplimiento de los procesos de afiliación, recaudo, inversión, y demás aspectos en el marco de sus respectivas competencias.

Artículo 57. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará en un plazo de tres (3) meses lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 58. Derogatorias. Elimínese a partir de la fecha de vigencia de la presente ley los artículos 7°, 8°, 10 y 11 de la Ley 789 de 2002, y todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 59. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.


DILIAN FRANCISCA TORO TORRES
Coordinadora Ponente
Senadora de la República


TERESITA GARCÍA ROMERO
Senadora de la República


ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ
Senador de la República


GUILLERMO SANTOS MARÍN
Senador de la República


JORGE ELIECER BALLESTEROS
Senador de la República


FERNANDO TAMAYO TAMAYO
Senador de la República

MAURICIO E. OSPINA GÓMEZ
Senador de la República

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá, D. C., a los cinco (5) días del mes de junio año dos mil doce (2012).

En la presente fecha se autoriza *la publicación en la Gaceta del Congreso*, el Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto propuesto para Primer Debate, en treinta y siete (37) folios, al Proyecto de ley número 80 de 2011 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 241 de 2012 Senado, “por la cual se crea el mecanismo de protección al cesante y se dictan otras disposiciones”. Autoría del Proyecto de ley de los honorables Congresistas y el Ministerio de Trabajo: Mauricio Lizcano Arango. Honorables Representantes Jairo Quintero Trujillo, Juan Felipe Lemos, Elkin Rodolfo Ospina y Augusto Posada Sánchez y Ministro del Trabajo, doctor Rafael Pardo Rueda.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

NOTA SECRETARIAL

El Presente informe de ponencia para primer debate, que se ordena publicar, con proposición de Positiva, no está refrendado por los siguientes ponentes: honorable Senadora: Teresita García Romero. Los honorables Senadores (Ponentes) Fernando Tamayo Tamayo y Mauricio Ernesto Ospina Gómez, no aparecen suscribiendo el presente Informe de Ponencia, porque se encuentran en el exterior en misión oficial, en la ciudad de Ginebra (Suiza), y China, autorizados mediante Resolución número 194 de mayo 10 de 2012 y 191 de mayo 8 de 2012.

PONENTES QUE REFRENDARON EL PRESENTE INFORME

Honorables Senadores: Jorge Eliécer Ballesteros Bernier, Dilian Francisca Toro Torres, Guillermo Antonio Santos Marín y Antonio José Correa Jiménez.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

* * *

INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 191 DE 2011 SENADO, 076 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia al Centenario de Municipalización de Florencia, capital del departamento del Caquetá, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 24 de abril de 2012

Doctor

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Senado de la República de Colombia

Ciudad.

Referencia: “Ponencia para segundo Debate del Proyecto de ley número 191 de 2011 Senado, 076 de 2011 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia al Centenario de Municipalización de Florencia, capital del departamento del Caquetá, y se dictan otras disposiciones”.

Señor Presidente:

Cumpliendo con la honrosa designación de la Mesa Directiva de la Comisión IV Constitucional Permanente, al tenor con lo establecido en el reglamento del Congreso de la República, Ley 5ª de 1992, me permito presentar a su consideración y por su digno conducto a los miembros de esta honorable Célula Legislativa del Senado de la República, el informe de ponencia para Segundo Debate al **Proyecto de Ley 191 de 2011 Senado, 076 de 2011 Cámara**, “por medio de la cual la Nación se asocia al Centenario de Municipalización de Florencia, capital del departamento del Caquetá, y se dictan otras disposiciones”.

Cordial Saludo,

Jorge Eduardo Gechem Turbay,

Senador de la República.

INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 191 DE 2011 SENADO, 076 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia al Centenario de Municipalización de Florencia, capital del departamento del Caquetá, y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Es de señalar que el proyecto de la referencia, ciertamente plasma el espíritu del constituyente de 1991 ya que busca asegurar la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia y, ante todo la igualdad en la medida de buscar recursos para un departamento con altos índices de pobreza, miseria y desempleo, los cuales buscan mitigarse mediante esta iniciativa legislativa, a la vez de dotar al Caquetá de instrumentos para hacer del Caquetá un departamento pujante del sur colombiano, guiado por los principios fundamentales consagrados en los artículos 1º y 2º de nuestra Carta Política.

Es de subrayar que cuando la Nación se asocia a esta celebración, al igual que se ha hecho con otras vinculaciones a otras celebraciones en el país; promueve, ciertamente, la integración nacional dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, esto es lograr el propósito de cristalizar una sociedad con justicia social distributiva, cumpliendo con los fines esenciales del Estado consagrados en nuestra Carta Política: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general, mediante la participación de los recursos en todo el territorio nacional, garantizando efectivamente los derechos y deberes que nuestra Constitución consagra.

Asociarse a la Celebración del Centenario de Municipalización de Florencia, es un ejercicio fundamental de memoria, de narración histórica en la construcción social de la realidad, que acuña identidad y sentido de pertenencia, tal y como señala Italia Isadora Samudio Reyes, Antropóloga de la Universidad Nacional de Co-

lombia, Magister en Antropología Contemporánea de la Universidad de los Andes: “La memoria es un recurso no exclusivo de la narración del pasado sino, también una fuente de significados para explicar el presente” (en: “La identidad Regional del Magdalena Medio, una pregunta que responde sus pobladores”, Italia Isadora Samudio Reyes, Revista Controversia número 184, Cinep, Bogotá junio de 2005. Parafraseando nuestra la Antropóloga de las universidades Nacional y de los Andes, señalamos que el espíritu del proyecto propende porque la fuerzas de los relatos en el Centenario del Municipio de Florencia emerja con fuerza como una expresión del reconocimiento propio de lo que son sus habitantes, lo que hacen, fueron y quieren ser. Puntualizando con Italia Isadora Samudio Reyes: “El principio de la alteridad con el cual entendemos el carácter relacional de los procesos de configuración identitaria, hace que nos dispongamos a reflexiones y debates más públicos sobre el significado que tiene dibujarse en el mundo de la manera como se desea y en correspondencia con los pasados, los contextos actuales y las proyecciones de las poblaciones. Una tarea a la que sin lugar a dudas debemos sumarnos. Un paso en el que creemos será acertado participar aprendiendo a escuchar”.

Compartimos el espíritu, que su autor, el honorable Representante a la Cámara por el departamento de Caquetá, doctor Luis Antonio Serrano Morales, el cual busca otorgar herramientas para el desarrollo del municipio de Florencia, como sector estratégico del sur oriente colombiano, por lo cual se pide a la Nación asociarse a la celebración del centenario de municipalización de Florencia, departamento del Caquetá, por medio de la autorización al Gobierno Nacional que se le otorga de la inclusión en el Presupuesto General de la Nación de las partidas presupuestales, que tal y como advierte el Jurista Javier Tarazona French de la Universidad Nacional de Colombia: “autorización que en ningún modo va en contravía del artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, tal y como lo ha decantado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ya que, podemos afirmar que el constituyente de 1991 se devolvió la potestad al Congreso de la República en materia del gasto público, no como acto condición, lo cual es de exclusividad del Gobierno Nacional, pero sí como una autorización, lo cual no fractura el equilibrio de poderes”, autorización para la realización de las siguientes obras:

- Implementación del Plan Integral de Desarrollo Urbano y Vivienda PIDU de Florencia.
- Ejecución del Plan Maestro de Movilidad de Florencia.
- Ejecución del Macroproyecto de Electrificación Rural de Florencia.
- Construcción Malecones Ecoturísticos.
- Construcción de la segunda etapa de la Villa Nacional Deportiva y Ambiental Amazónica.
- Construcción de una Mega Biblioteca Municipal.
- Construcción y dotación de Puestos de Salud.
- Construcción del Centro Regional del Discapacitado.
- Reparación del Estadio Alberto Buitrago Hoyos y del Coliseo Cubierto Juan Viessi.
- Restauración del Edificio Curiplaya y terminación de la Concha Acústica Curiplaya.
- Construcción de la Central de Abastos de Florencia y Restauración de la Plaza de Mercado Galería Central La Concordia.

Aspectos históricos

La fundación de Florencia tiene varios momentos de especial importancia, uno de ellos es reconocer a don Francisco Gutiérrez Mavesoy, natural de Aguadas (Caldas) como el colono Fundador y otro atribuir a los religiosos Capuchinos, Fray Doroteo de Pupiales el honor de su bautizo.

El Bautismo de la población y asignación del nombre de Florencia, tuvo lugar el 25 de diciembre de 1902.

Posteriormente en 1908 y 1909 se trazaron los planos de Florencia, ajustando el diseño de lo que hoy es el centro de la ciudad, en los cuales se fijó el Parque Santander como el principal de la ciudad, pero con el nombre de Plaza Pizarro.

En 1912 fue creada la Comisaría del Caquetá y Florencia inició su vida jurídica constituyéndose como municipio, capital de la Comisaría (Decreto 642 del 17 de junio de 1912), sus límites fueron modificados por el Decreto 2335 del 9 de septiembre de 1953.

El primer camino de comunicación con el departamento del Huila lo abrió el cauchero Pedro Pizarro, en 1932 se construyó la carretera Garzón - Florencia, a consecuencia del conflicto armado con el Perú, estuvo lista en 1933. Esta vía es la que comunicaba a Florencia con el Huila con algunas reformas y ampliaciones, antes de construirse la nueva vía Florencia Suaza que se inauguró el día 24 de mayo de 2003.

En la década del cuarenta con la llegada del Comisario Especial Julio Bahamón Puyo, la ciudad sufrió un cambio importante con la Construcción del Banco de la República, la Plaza de Mercado La Concordia, el Hospital María Inmaculada, el Hotel Curiplaya, el Aeropuerto Capitolio, después Gustavo Artunduaga Paredes y el primer Acueducto.

La década del sesenta impulsó la colonización dirigida mediante la creación del proyecto Incora y Florencia fue entonces epicentro de este trabajo que lideró el Capitán en retiro Gustavo Artunduaga Paredes y complementada con la presencia de la familia Turbay, políticos de profesión, quienes se propusieron un cambio en las costumbres políticas de la región con un trabajo social a favor de los más humildes y desprotegidos.

Florencia comienza un crecimiento más rápido a raíz de la inundación en 1962, cuando buena parte del barrio La Vega, fue destruido a causa del represamiento del Río Hacha en el sector el Caraño, por el fuerte invierno y las obras hincadas para construir una hidroeléctrica que daría energía al Caquetá y la consolidación de varias obras para el desarrollo de la ciudad; con los aportes que llegan se construye el barrio Juan XXIII, pero no es suficiente y el Obispo Antonio María Torasso compra los terrenos de los Alpes, la Libertad y el Torasso y lo reparte entre las familias más pobres y que no fueron beneficiadas en el Juan XXIII.

En la década del ochenta, se inicia una de las más grandes invasiones dadas en Latinoamérica “Las Malvinas”, miles de familias provenientes de todo el país paulatinamente invadieron los predios alledaños a los barrios Tovar Zambrano, Pueblo Nuevo, Santander, Avenida Circunvalar y la quebrada la Sardina; estos predios en su mayoría han sido legalizados, divididos en siete barrios que cuentan con todos los servicios públicos.

Después de varios intentos de invasión en el año de 1998 familias desplazadas por la violencia, de diferentes partes del departamento se ubicaron en los terrenos de la margen derecha de la quebrada la Sardina, extendiendo el crecimiento desorganizado. De igual forma, a comienzos de los años noventa, se presentó la invasión llamada

Simón Bolívar y el Ventilador, ubicadas a lo largo de la margen izquierda de la quebrada La Perdiz, por detrás de la Universidad de la Amazonia y el CASD, a la fecha el barrio Ventilador se encuentra legalmente constituido.

En la actualidad Florencia, es el municipio colombiano capital del departamento del Caquetá, considerada la ciudad más importante del Sur Oriente colombiano por su número de habitantes y sus más de cien años de historia, conocida como “La Puerta de Oro de la Amazonía Colombiana”.

Perfil socio-económico

Sus habitantes son aproximadamente 157.000, población organizada administrativamente en cuatro comunas (157 barrios), y siete corregimientos (178 veredas).

Su ubicación urbana se encuentra en la confluencia de aguas del piedemonte en el Río Ortegua. A la vez que esto le concede preeminencia por la abundancia de agua natural, también se convierte en una amenaza permanente de riesgo por inundaciones. Florencia tiene unas dinámicas particulares determinadas por su estructura urbana y las restricciones físicas, caracterizada por su sistema hídrico que inhabilita por riesgos de avalancha e inundación una parte importante del territorio, la ciudad es el punto de confluencia de cuatro corrientes hídricas, el Río Hacha, la quebrada La Perdiz con su afluente La Sardina, la quebrada El Dedo y la quebrada La Yuca, todas ellas cambian a la altura de la ciudad, de régimen torrencial a flujo lento y cauce meándrico, conformando un abanico que confluye en una longitud de orden de 500 metros, con un efecto dominante por caudal del Río Hacha sobre las citadas quebradas.

Pese a la preponderancia de la actividad ganadera, Florencia puede convertirse en una zona competitiva mediante actividades económicas según su vocación amazónica, además de poder aprovechar sus recursos endógenos caracterizados por un potencial de recurso natural, que lo podrían convertir en una región que a través de la investigación, identificación y transformación, desarrolló actividades que le permitan establecer actividades autosostenibles y de vocación local; además es importante tomar acciones y estrategias que permitan alcanzar la paz, la convivencia y la cultura ciudadana.

Plan de Desarrollo Comunitario - Municipio de Florencia 2008-2011.

Teniendo en cuenta los fines perseguidos por el presente proyecto de ley, es de vital trascendencia revisar el Plan de Desarrollo Municipal en el sentido de constatar las líneas de acción de la administración municipal, y enmarcar las obras que establece el proyecto de ley frente a las estrategias sectoriales en el municipio de Florencia.

La percepción de estos aspectos reviste de total importancia para los propósitos del proyecto de ley porque es necesario determinar la autorización de apropiación de partidas presupuestales necesarias para concurrir en la financiación de una serie de obras, sin tener en cuenta el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que hace referencia al análisis del impacto fiscal de las normas, que aunque no se ajusta de manera específica al tipo de proyecto de ley tratado, en tanto como lo sugiere la Corte Constitucional, como línea jurisprudencial y afirmada en la Sentencia C-015°-09, cuando las leyes decretan gasto público son compatibles con el artículo de la ley en mención, puesto que consagran autorizaciones de desembolso y no son órdenes imperativas, sí hace necesario una revisión en términos fiscales de viabilidad de dicho proyecto.

Tal y como lo señaló en ponencia, el honorable Representante a la Cámara doctor Juan Felipe Lemos

Uribe, “Frente a las obras propuestas en el presente proyecto de ley, me permito en mi calidad de ponente, presentar un breve desarrollo de las problemáticas que presenta el municipio de Florencia en los sectores donde dichas obras tendrán impacto social, permitiendo el crecimiento, productividad y el desarrollo social en la zona.

a) **Salud:** Conforme al análisis del Plan de Desarrollo Municipal en el área rural las problemáticas están focalizadas en la falta de acceso de la población al régimen subsidiado de salud, además de mejorar el porcentaje de carnetización, también sobresale la problemática de construcción, dotación y mantenimiento de puestos de salud; como problemáticas de menos proporción, pero para tener en cuenta aparece que para mejorar la atención se necesita médicos y promotores de salud permanentes en los centros de salud de los corregimientos, además no se reconoce por parte de la población brigadas de salud, programas de seguridad alimentaria, y equipos para resolver emergencias.

Caso contrario al área rural donde la problemática de salud es fuerte en varios ámbitos y veredas, en la zona urbana del municipio de Florencia solo la comuna oriental identifica problemáticas en el sector de salud, las cuales están relacionadas con las pocas posibilidades de acceso que tiene la población al régimen integral de salud.

b) **Deporte y recreación:** Para el sector en el área rural las problemáticas están focalizadas prioritariamente en la construcción y mantenimiento de polideportivos y parques infantiles; como problemáticas de menos proporción pero para tener en cuenta aparece la carencia de instrumentos y dotaciones para practicar los deportes, la construcción de cubiertas para los escenarios y la poca visualización y apoyo a actividades campesinas en materia de recreación y deporte, también se encuentra la problemática de no dimensionar el recurso natural de los corregimientos de manera que se pueda explotar a través de ecoparques que sirvan para la recreación y el libre esparcimiento de habitantes del área urbana y rural de Florencia.

En la zona urbana las problemáticas se encuentran en materia de recreación y deporte son prioritarias en todas las comunas y se focalizan en la construcción y mejoramiento de polideportivos, parques infantiles, y zonas recreacionales.

c) **Vivienda:** Para el sector en el área rural las problemáticas están focalizadas prioritariamente en el mejoramiento de las viviendas que existen actualmente, en menor proporción, pero como problemática a tener en cuenta se identifica la construcción de nuevas viviendas de interés social, para reubicar a familias que están asentadas en zonas de alto riesgo y para subsanar las problemáticas asociadas al hacinamiento de vivienda ya que existen viviendas que están integradas hasta por dos núcleos familiares.

Para el área urbana la problemática en el sector de vivienda consiste en el mejoramiento de vivienda, solo la comuna noroccidental identifica que su mayor problemática consiste en la construcción de nuevas viviendas, esto tiene su significado, pues es la comuna que está al margen del Río Hacha y en ella se exponen familias que habitan en zonas de alto riesgo, y tiene asentamientos de población desplazada.

d) **Electrificación:** Alumbrado público y electrificación. En el área rural la problemática se focaliza en la falta de la ampliación a la cobertura en electrificación, además de la implementación en los corregimientos de los planes municipales de electrificación; en menor grado de prioridad aparecen problemáticas relacionadas

con la electrificación de instituciones educativas y la construcción de plantas eléctricas. Caso contrario en el área urbana el problema con respecto a alumbrado público se focalizan en la mala prestación del servicio, debido al mantenimiento, reparación, y abusos en el cobro del servicio, haciéndose más fuerte la problemática en la comuna oriental.

e) **Vías:** En el área rural todos los corregimientos focalizan las problemáticas en la construcción, mantenimiento y pavimentación de la malla vial terciaria. En menor grado de prioridad, pero para tener en cuenta como problemática relevantes aparece la construcción mantenimiento y remodelación de puentes colgantes, peatonales, herraduras y vehiculares, de igual manera se identifica la falta de acondicionamiento de los caminos de herradura de las veredas. De igual manera que en el área rural, en el área urbana la problemática prioritaria se focaliza por vías principales y secundarias en mal estado debido a la pavimentación, huecos y derrumbes; en menor grado de prioridad aparece que en las comunas existen problemas por la falta de dotaciones y equipamientos para las vías, relacionados con andenes, señalización, semáforos, cunetas y sardineles.

Informe Viabilidad Fiscal

Teniendo en cuenta el informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sobre la viabilidad fiscal de los departamentos para la vigencia fiscal 2010, y reafirmando la importancia que la Nación se asocie al Centenario de Municipalización de Florencia, Caquetá, es importante resaltar al menos dos aspectos que afectan la realización con recursos propios de las obras necesarias para el desarrollo social y económico del municipio:

Los ingresos tributarios (\$39.261 millones) y los no tributarios (\$2.859 millones) participaron con el 17%, ejecutaron el 97% y aumentaron el 14% real, reflejo principalmente del aumento del impuesto de registro y anotación (7%), cigarrillos y tabacos (42%), estampillas (131%) y los ingresos de la propiedad (Tasas, Derechos, Multas y Sanciones 14%), que contrastó con el desempeño decreciente de los principales rubros de ingreso como son el impuesto al consumo de licores que cayó 3%, el consumo de cerveza 2%, la sobretasa al consumo de la gasolina 4% y el impuesto de vehículos automotores 14%.

Las transferencias provenientes de la Nación participaron con el 72% (\$181.152 millones) y aumentaron el 7% real. Se destaca el aumento de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones del Sector educación (4%), pues los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones de los Sectores de la Salud y Agua Potable y Saneamiento Básico disminuyeron 15 y 41%, respectivamente, frente al mismo mes del año anterior. Con esto se determina que las transferencias cayeron del 75 al 72%.

La composición de los ingresos tributarios durante 2008 y 2010 refleja disminución del aporte de los impuestos al consumo del 68 al 64%, de la sobretasa a la gasolina del 13 al 10% y de los otros impuestos del 6 al 3%, al tiempo que ganaron participación las estampillas del 8 al 17% y el impuesto de registro y anotación del 4 al 6% mientras que el impuesto de vehículo automotor permaneció constante.

No olvidemos, el espíritu que guía esta iniciativa legislativa, y digámoslo desde el humanismo y la academia, desde los registros que plantea el ensayo de nuestra Magíster Boyacense Italia Isadora Samudio Reyes en “La identidad Regional del Magdalena Medio, una pregunta que responde sus pobladores”, en el precitado

ensayo al inicio de esta exposición, el cual, sin duda alguna enriquece el debate sobre la importancia de nutrir permanentemente los sentidos y significados en el crono-topo de la actividad legislativa; que no obstante, estar referido a una región específica de nuestra patria, da luces del recorrido que hemos de trasegar en los procesos de integración y construcción social de la realidad con justicia social distributiva: “*Visualizar un proyecto territorial que logre cohesionar los intereses, las historias y las expectativas de tantas poblaciones, no debe ser visto sólo como un asunto estratégico desde el punto de vista económico, justamente porque lo que encontramos en nuestro análisis, nos habla con argumentos individuales y colectivos de la importancia que tiene para las poblaciones, fortalecer los lazos sociales construidos desde sus propios pasados, y proyectarse de tal suerte que ellos mismos dejen de ser vistos (al tiempo que verse a sí mismos) y atendidos de manera ajena a los designios políticos emanados de las capitales. Hacer parte de, no necesariamente es un anhelo que redunde en el olvido de las particularidades sociales, culturales e históricas, para empezar a ser una misma entidad. La historia de las municipalizaciones suma en esta dirección*”.

CONSTITUCIONALIDAD

El Proyecto de ley propuesto a consideración de esta honorable Corporación desarrolla nuestros más altos principios constitucionales al garantizar los principios constitucionales precedentemente relacionados al inicio de la exposición de motivos y se ajusta a los más altos principios de nuestra Constitución Política y hace posible garantizar los derechos y hacer cumplir las obligaciones derivadas de nuestro Estado Social de Derecho.

El sustento constitucional y legal del presente proyecto de ley se basa en los artículos 150, 334, 339, 341 y 345; la Ley 819 de 2003 y la Ley 715 de 2001.

En cumplimiento del artículo 150 de la Constitución Política, en el sentido de corresponderle al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejercer las siguientes funciones: Numeral 3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos. En el mismo sentido, el numeral 11 señala que al Congreso corresponde establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración; esto en concordancia con el segundo inciso del artículo 345 ibídem, el cual indica que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluido en el presupuesto de gastos.

Se contempla el artículo 334 constitucional, pues se orienta la iniciativa en el respeto de la función estatal de la dirección general de la economía y en su intervención por mandato de ley, con el fin último, entre otros, de promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

El artículo 339 sobre las consideraciones, contenidos e importancia de la conformación de un Plan Nacional de Desarrollo, se relaciona en el sentido de que este tipo de iniciativas se configuran a hacer explícita la necesidad de inversión en un ente territorial específico, herramienta de análisis que contemplará la administración central. En este mismo sentido se percibe el artículo 341, que exige por parte del gobierno la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

En resumen esta compilación nos permite establecer la exigencia del análisis económico, la participación

de los entes territoriales y las competencias en la elaboración de la inversión y gastos públicos.

La Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, y se dictan otras disposiciones.

La Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política, con relación a la creación del Sistema General de Participaciones, además de tener en consideración el artículo 102 en el sentido de restricciones a la presupuestación, cuando se afirma que en el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata esta ley, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes de las participaciones reglamentadas en ella, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

Así mismo es necesario señalar que en lo que tiene que ver con el gasto público que esta demandaría, la jurisprudencia en reiteradas ocasiones ha señalado que en materia de iniciativa legislativa por parte de los Congresistas en gasto público, la Sentencia C-490 de 1994, ha manifestado, en este sentido: *“Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social 5 (sic), el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales”* (Gaceta Constitucional número 67, sábado 4 de mayo de 1991, página 5).

La Corte Constitucional ha diferenciado, en reiteradas ocasiones, los diversos momentos del gasto público, y la distinción entre la ley que decreta un gasto y la ley anual de presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se consideran deben ser ejecutadas durante el período fiscal correspondiente, como se desprende de la Sentencia C-324 de 1997.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, admite la probabilidad de las iniciativas del Congreso del gasto público por parte del Congreso, la Sentencia C-859-2001 de la Corte Constitucional, señala que *“...la jurisprudencia admite la posibilidad que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el presupuesto de hecho regulado en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar “apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales” y “partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de*

funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales”. En criterio de la Corte, estas hipótesis están en consonancia con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad a que se refiere el segundo inciso del artículo 288 de la Ley Fundamental”.

El artículo 154 de la Constitución Política le devolvió la potestad al Congreso, restituyéndole la iniciativa en materia del gasto que la Reforma Constitucional de 1968 les había privado, y como lo ha manifestado la jurisprudencia, en reiteradas ocasiones, este cambio fue insertado ex profeso por el Constituyente de la Carta Política de 1991, aduciendo que no puede confundirse la iniciativa en materia de gastos con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas presupuestales por el Gobierno en el proyecto de presupuesto, devolviéndole al poder legislativo, la capacidad para presentar proyectos de ley en materia del gasto: *“Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, o en el Gobierno Nacional... No obstante sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del estado a empresas industriales o comerciales”*.

Así, tal y como, lo ha expresado y decantado la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional, existen dos momentos diferentes en materia del gasto público, en primer lugar la ordenación del gasto público que puede ser de iniciativa legislativa y, en segundo lugar, la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la Ley de Presupuesto, por parte del ejecutivo, que constituyen dos actos jurídicos distintos, evento en el cual es completamente legítima y exequible esta iniciativa parlamentaria, lo que se deduce de la Sentencia C-859 de 2001: *“Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable”* (...) *Tal como está concebida esta determinación no encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad en su contra, en la medida en que encaja perfectamente dentro de la competencia constitucional de ordenación del gasto a cargo del Congreso de la República, al tiempo que no consiste en una orden imperativa al Ejecutivo para que proceda a incluir los recursos correspondientes en el presupuesto general de la Nación*. Es así como el Proyecto de ley, por medio de la cual se crea el Observatorio de la Biosfera – Centro de Interpretación del Ecosistema Global y su afectación, para el desarrollo de modelos sustentables que contribuyan a armonizar su rol y se dictan otras disposiciones, cumple con los requisitos de procedibilidad que faculta la Constitución y las leyes, ya que autoriza al Gobierno Nacional para dar impulso a la aplicación científica y tecnológica, desarrollo e innovación efectiva, y en el que solamente, reiteramos, se autoriza al Gobierno Nacional para efectuar las asignaciones presupuestales que demande la presente ley. Es claro que se requiere la coadyuvancia del ejecutivo en materia de esta iniciativa legislativa, que aspiramos sea una realidad, toda vez que con este proyecto buscamos

fortalecer la unidad nacional y asegurar, mediante el impulso a la aplicación científica y tecnológica, desarrollo e innovación efectiva, a todos los integrantes nuestra patria la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo tal y como lo prescribe nuestra Carta Magna.

Finalmente, y guiados por el espíritu del pueblo colombiano y como sus legítimos representantes democráticamente elegidos, advertimos con Italia Usadora Samudio Reyes: "La tranquilidad, el progreso y el proyecto regional, anunciados institucional y estatalmente como la paz, el desarrollo y la región, no son correlatos exclusivos de la finalización de los problemas que se detectan como ausencia de condiciones básicas para el mejoramiento de la calidad de vida. Ser identificados como poblaciones que hoy más que nunca desean ser dueñas de sus propios destinos, emerge con mucha fuerza entre los relatos y es también una expresión del reconocimiento propio de lo que son, hacen, fueron y quieren ser".

Cumple así este proyecto con todos los requisitos de procedibilidad, a la vez que busca y persigue los principios y valores consagrados en nuestra Constitución, a su vez que consideramos cumple los requisitos de pertinencia y conveniencia tal y como precedentemente se ha señalado y subrayado.

Proposición

Conforme a las anteriores consideraciones, solicitamos a los miembros de la Comisión Cuarta del Senado, aprobar en Segundo Debate el **Proyecto de Ley 191 de 2011 Senado, 076 de 2011 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia al Centenario de Municipalización de Florencia, capital del departamento del Caquetá, y se dictan otras disposiciones.

A consideración de los honorables Senadores,

Jorge Eduardo Géchem Turbay,
Senador Ponente.

TEXTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 191 DE 2011 SENADO, 076 DE 2011 CÁMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia al
Centenario de Municipalización de Florencia, capital
del departamento del Caquetá, y se dictan otras
disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración del centenario de municipalización de Florencia, departamento del Caquetá, reconoce su patrimonio histórico, cultural y étnico, rinde homenaje a la memoria de sus fundadores y exalta el espíritu patriótico y el trabajo de sus pobladores.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con el artículo 150 numerales 3 y 9, artículo 288, artículo 200 numeral 3, artículo 341 y artículo 366 de la Constitución Política, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales para la realización de las siguientes obras de Interés Social, Cultural y Desarrollo Sostenible, en el municipio de Florencia:

- Implementación del Plan Integral de Desarrollo Urbano y Vivienda PIDU de Florencia.

- Ejecución del Plan Maestro de Movilidad de Florencia.

- Ejecución del Macroproyecto de Electrificación Rural de Florencia.

- Construcción Malecones Ecoturísticos.

- Construcción de la segunda etapa de la Villa nacional deportiva y ambiental Amazónica.

- Construcción de una Mega Biblioteca Municipal.

- Construcción y dotación de Puestos de Salud.

- Construcción del Centro Regional del discapacitado.

- Reparación del Estadio Alberto Buitrago Hoyos y del Coliseo Cubierto Juan Viessi.

- Restauración del Edificio Curiplaya y terminación de la Concha Acústica Curiplaya.

- Construcción de la Central de Abastos de Florencia y Restauración de la Plaza de mercado Galería Central La Concordia.

- Construcción Sede Centenario H. Concejo Municipal de Florencia.

Artículo 3°. Se autoriza al Gobierno Nacional junto con la Corporación de Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía Corpoamazonia, para desarrollar acciones tendientes a la recuperación ambiental de las quebradas La Perdiz y La Sardina, el Río Hacha y los Humedales del Barrio Obrero y San Luis, además de la construcción de los colectores principales y los sistemas de tratamiento de aguas residuales, para lo cual podrá autorizar la apropiación de las partidas presupuestales indispensables.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

A consideración de los honorables Senadores,

Jorge Eduardo Géchem Turbay,
Senador Ponente.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN COMI- SIÓN CUARTA DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 191 DE 2011 SENADO, 076 DE 2011 CÁMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia al Centenario
de Municipalización de Florencia, capital del departa-
mento del Caquetá, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración del centenario de municipalización de Florencia, departamento del Caquetá, reconoce su patrimonio histórico, cultural y étnico, rinde homenaje a la memoria de sus fundadores y exalta el espíritu patriótico y el trabajo de sus pobladores.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con el artículo 150 numerales 3 y 9, artículo 288, artículo 200 numeral 3, artículo 341 y artículo 366 de la Constitución Política, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales para la realización de las siguientes obras de Interés Social, Cultural y Desarrollo Sostenible, en el municipio de Florencia:

- Implementación del Plan Integral de Desarrollo Urbano y Vivienda PIDU de Florencia.

- Ejecución del Plan Maestro de Movilidad de Florencia.

- Ejecución del Macroproyecto de Electrificación Rural de Florencia.

- Construcción Malecones Ecoturísticos.

- Construcción de la segunda etapa de la Villa nacional deportiva y ambiental Amazónica.

- Construcción de una Mega Biblioteca Municipal.

- Construcción y dotación de Puestos de Salud.

- Construcción del Centro Regional del discapacitado.
- Reparación del Estadio Alberto Buitrago Hoyos y del Coliseo Cubierto Juan Viessi.

- Restauración del Edificio Curiplaya y terminación de la Concha Acústica Curiplaya.

- Construcción de la Central de Abastos de Florencia y Restauración de la Plaza de mercado Galería Central La Concordia.

- Construcción Sede Centenario H. Concejo Municipal de Florencia.

Artículo 3°. Se autoriza al Gobierno Nacional junto con la Corporación de Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía Corpoamazonia, para desarrollar acciones tendientes a la recuperación ambiental de las quebradas La Perdiz y La Sardina, el Río Hacha y los Humedales del

Barrio Obrero y San Luis, además de la construcción de los colectores principales y los sistemas de tratamiento de aguas residuales, para lo cual podrá autorizar la apropiación de las partidas presupuestales indispensables.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Bogotá, D. C., mayo 16 de 2012.

Jorge Eduardo Géchem Turbay.

Senador / Ponente

Bogotá, D. C., mayo 16 de 2012

Autorizamos el presente texto definitivo aprobado en Comisión Cuarta de Senado del Proyecto de ley número 191 de 2011 Senado, 076 de 2011 Cámara.

El Presidente,

Efraín Cepeda Sarabia.

El Secretario,

Alfredo Rocha Rojas.

CONCEPTOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2011 SENADO

por la cual se expide el régimen para los jueces de paz.

UJ-0924/12

Bogotá, D. C., 4 de junio de 2012

Honorable Senador

JUAN MANUEL CORZO

Presidente

Senado de la República.

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 248 de 2011 Senado, por la cual se expide el régimen para los jueces de paz.

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente someter a su consideración sobre el Proyecto de ley número 248 de 2011 Senado, por la cual se expide el régimen para los jueces de paz.

El analizado Proyecto de ley, tiene como fin primordial derogar la Ley 497 de 1999 para expedir un nuevo marco regulatorio de los Jueces de Paz, previsto en el artículo 247 de la Constitución Política.

Análisis Económico y Jurídico

El artículo 13¹ de la iniciativa, sobre la elección democrática de los Jueces de Paz, retoma lo definido

por el artículo 11 de la Ley 497 de 1999² vigente, al plantear que el Concejo Municipal o Distrital, una vez,

cinco por ciento (5%) del Censo Electoral de su respectiva circunscripción, o si lo aprueba la mayoría de sus miembros, convocará elecciones.

La elección se realizará conforme a la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral y los resultados serán remitidos al Consejo Superior de la Judicatura. Parágrafo 1°. Las elecciones populares de jueces de paz no podrán coincidir con otro proceso electoral o de elección popular que se celebre dentro del municipio.

Parágrafo 2°. Ocho (8) meses antes de la culminación del periodo previsto para los jueces de paz, el Consejo iniciará los trámites necesarios para que se vuelvan a inscribir y dado el caso a elegir jueces de paz.

2 Ley 497 de 1999 "Artículo 11. Elección. Por iniciativa del Alcalde o del Personero o de la mayoría de miembros del Concejo Municipal o de grupos organizados de vecinos inscritos en la respectiva circunscripción electoral municipal o distrital existente, el Concejo Municipal a través de acuerdo convocará a elecciones y determinará para el efecto las circunscripciones electorales, que sean necesarias para la elección de juez de paz y de reconsideración.

Los jueces de paz y de reconsideración serán elegidos mediante votación popular por los ciudadanos de las comunidades ubicadas en la circunscripción electoral.

Los candidatos serán postulados, ante el respectivo Personero Municipal, por organizaciones comunitarias con personería jurídica o grupos organizados de vecinos inscritos en la respectiva circunscripción electoral que haya señalado el Concejo Municipal.

Para la elección de los jueces de paz y de reconsideración la votación se realizará conforme a la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.

Para los efectos del artículo 32 de la presente ley, se elegirán en la misma fecha dos jueces de paz de reconsideración de candidatos postulados específicamente para ese cargo. En caso de no cumplirse con estos requisitos se aplicará lo dispuesto en el artículo 32 de la presente ley, para el trámite de reconsideración de la decisión.

Parágrafo. Las fechas previstas para la elección de los jueces de paz y de reconsideración solamente podrán coincidir con la elección de juntas de acción comunal o consejos comunales.

La primera elección de jueces de paz se realizará después del primer año sancionada esta ley.

1 Artículo 13. *Elección democrática.* Establecido el número de jueces que deben existir en cada uno de los municipios y distritos del país, el Alcalde tendrá 15 días para solicitarle al Concejo Municipal o Distrital que mediante acuerdo fije un término de seis (6) meses para que se postule a los candidatos. Los candidatos serán postulados por las organizaciones cívicas o comunitarias y los grupos organizados de vecinos ante el Concejo Municipal o Distrital. El Concejo Municipal o Distrital, recopilará la información, y si las organizaciones cívicas o comunitarias y los grupos organizados de vecinos que postularon a los candidatos para Juez de Paz superan el

cumplidos los requisitos de postulación, deberá convocar a elecciones conforme a la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral. Sin embargo, en la presente ponencia se establece que estas elecciones no podrán coincidir con otro proceso electoral de elección popular que se celebren dentro del municipio, contrario a lo estipulado en la citada Ley 497 que sí permite la coincidencia de su elección con las votaciones para juntas de acción comunal, o de consejos comunales.

Actualmente en virtud de la Ley 497 las elecciones de Jueces de Paz es considerada una elección atípica de carácter local que no genera costos adicionales para la Nación porque los gastos son cubiertos con recursos del ente territorial respectivo, y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) concurre en aspectos logísticos aprovechando el material sobrante de otras elecciones (por ejemplo los cubículos de votación). Sin embargo, la RNEC ha manifestado³ que en el evento en que estas elecciones se realicen de manera simultánea en todo el territorio nacional tendrían un costo cerca de los \$200.000 millones. Para no generar los anteriores costos, sería aconsejable que la elección de Jueces de Paz se siga ejecutando conforme a la Ley 497 de 1999.

En el Título V de la iniciativa sobre la remuneración, financiación y capacitación de los Jueces de Paz, el artículo 22⁴ plantea que el Gobierno Nacional, el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), y los entes territoriales correspondientes, deberán crear programas de estímulos en salud, transporte, educación y recreación, entre otros.

Es fundamental poner de presente que el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSS) vigente se encuentra regulado desde la misma Constitución como un servicio público a cargo del Estado y, por ello, este debe procurar que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud que requieran, lo cual se garantiza mediante un modelo de aseguramiento, en el

cual coexisten los regímenes contributivo y subsidiado; al primero se encuentran afiliadas aquellas personas que cuentan con capacidad de pago y al segundo, la población pobre de conformidad con los criterios de focalización implementados para el efecto.

Así las cosas, si tenemos en cuenta el diseño del SGSS actual, no es coherente establecer “estímulos” en salud, pues las condiciones de afiliación a cada uno de los regímenes y la garantía de acceso a los servicios de salud están claramente determinadas por el modelo actual, por lo que, tratándose de una labor no remunerada, el Juez de Paz pertenecerá de manera obligatoria al régimen contributivo en caso de que tenga ingresos provenientes de su ejercicio laboral y profesional, o bien será afiliado al régimen subsidiado si sus condiciones socioeconómicas así lo permiten.

Vale anotar que existe un Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo (POS) y un Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado (POS-S), cuyo contenido ha sido recientemente unificado, definido y actualizado teniendo en cuenta “... los cambios en la estructura demográfica de la población, el perfil epidemiológico nacional, la tecnología apropiada disponible en el país y las condiciones financieras del sistema...” según lo dispuesto por el artículo 162 de la Ley 100 de 1993, por lo que el POS responde a todas las necesidades en salud de la población colombiana.

Con base en lo dicho, el SGSS garantiza la atención en salud que puedan requerir los colombianos, por lo anterior, esta Cartera no ve la necesidad de incluir en el proyecto la disposición del artículo 22 que contempla la creación de programas de estímulos en salud para los jueces de paz.

Así mismo, el artículo 22 bajo examen, prevé lo siguiente:

“(...) c) Obtener para sí, y para sus hijos, un descuento del 10% del costo de la matrícula en las instituciones oficiales de educación. d) Beneficiarse de la póliza de vida Grupo Ley 16 de 1988 contratada por el Consejo Superior de la Judicatura. e) Recibir la protección y seguridad de los funcionarios de la Rama Judicial.

Parágrafo 1°. Fuera de lo previsto por el inciso 1°, el Consejo Superior de la Judicatura deberá implementar para los jueces de paz un programa similar al de la medalla “José Ignacio de Márquez al mérito judicial” (...)

Frente al descuento en los costos de matrícula, se recuerda que el Gobierno Nacional dentro de sus planes y políticas vigentes en materia educativa ha implementado la gratuidad en las instituciones educativas públicas en los niveles básica, secundaria y media, por lo tanto, lo planteado en la iniciativa no generaría costos adicionales para el Estado si su alcance se limita a los citados niveles. Sin embargo, en lo referente a descuentos en la matrícula en Instituciones de Educación Superior (IES), oficiales, sí representaría costos adicionales para el Gobierno Nacional, debido a la autonomía presupuestal de rango constitucional con que gozan las IES, y en el caso en que el legislador instituya descuentos, estos deberán ser cubiertos a través del Ministerio de Educación Nacional (MEN), como sucede actualmente con los descuentos en la matrícula a quienes presenten un certificado de votación.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta lo consagrado en el artículo 69 de la Carta que trata sobre la autonomía universitaria. Sobre este aspecto la jurisprudencia Constitucional ha expresado⁵:

3 En reunión realizada en la DGPPN el día 27 de abril de 2012.

4 Artículo 22. Remuneración. Los Jueces de Paz no tendrán remuneración.

El Gobierno Nacional, el Consejo Superior de la Judicatura, y las administraciones departamentales, distritales y municipales deberán crear programas de estímulos, en salud, transporte, educación y recreación, entre otros, para incentivar el buen ejercicio de la actividad de los jueces de paz. Así mismo, quien se desempeñe como juez de paz tiene derecho a los siguientes estímulos:

a) Preferencia en caso de igualdad de puntaje en la lista de elegibles para un empleo de carrera del Estado, incluso frente a los votantes.

b) Preferencia, en la adjudicación de becas educativas, de predios rurales y de subsidios de vivienda que ofrezca el Estado, en caso de igualdad de condiciones estrictamente establecidas en concurso abierto, incluso frente a los votantes.

c) Obtener para sí, y para sus hijos, un descuento del 10% del costo de la matrícula en las instituciones oficiales de educación.

d) Beneficiarse de la póliza de Vida Grupo Ley 16 de 1988 contratada por el Consejo Superior de la Judicatura.

e) Recibir la protección y seguridad de los funcionarios de la Rama Judicial.

Parágrafo 1°. Fuera de lo previsto por el inciso 1°, el Consejo Superior de la Judicatura deberá implementar para los jueces de paz un programa similar al de la medalla “José Ignacio de Márquez al mérito judicial”.

Parágrafo 2°. Todo incentivo que se cree será publicado en el espacio web de la Justicia de Paz. Para tales efectos, la autoridad que lo cree debe remitirlo dentro de los cinco (5) días siguientes al Consejo Superior de la Judicatura.

5 Sentencia Corte Constitucional C-926 de 2005, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

“En efecto, la autonomía de las universidades estatales no puede considerarse absoluta, no sólo porque debe respetar los demás derechos protegidos en la Carta Política, sino porque el legislador regula su actuación y está facultado constitucionalmente para establecer las condiciones para la creación y gestión de dichos entes educativos (artículo 68 Constitución Política), para dictar las disposiciones con arreglo a las cuales se darán sus directivas y sus estatutos (artículo 69 Constitución Política) y para dictar su régimen especial. Empero, la actuación del legislador está restringida puesto que se encuentra vedado para establecer directrices o dictar normas que desconozcan la autonomía garantizada por la Constitución.

En ese orden, se considera una intervención indebida la de regular directamente cuestión tal como organización académica –selección y clasificación de docentes, programas de enseñanza– u organización administrativa –manejo de presupuesto y destinación de recursos–. Al respecto ha sostenido la jurisprudencia que “si el legislador se inmiscuyera en los aspectos referidos o en otros de igual significación, estaríamos en presencia de una intervención indebida en la vida de la universidad y se incurriría en una violación de su autonomía”. (Subrayado fuera del texto).

En lo referente a los otros beneficios a los que se harían acreedores los Jueces de Paz, el artículo 23 sobre financiación, determina que el CSJ para atender la financiación de la Justicia de Paz: “(...) destinará un determinado porcentaje del presupuesto general de la Rama Judicial, que en todo caso no podrá ser menor al quince por ciento (15%) de los recursos recaudados por concepto de arancel judicial (...)”.

En este sentido, como lo define el citado artículo, retomando lo estipulado en el artículo 20⁶ de la citada Ley 497 de 1999 vigente, el funcionamiento de la Justicia de Paz sería cubierto con un porcentaje de los recursos actuales de la Rama Judicial. No obstante, esta Dirección solicitó información al respecto al Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), sin que a la fecha se haya recibido comunicación alguna, de suerte que sólo podría cuantificarse con exactitud dicho impacto al momento en que el CSJ se pronuncie sobre el particular.

1. Sobre la capacitación de los Jueces de Paz, el artículo 24 del proyecto establece que se impartirá con carácter permanente en la entidad educativa que disponga el CSJ, por lo menos cada 6 meses. Sobre el particular es importante aclarar, actualmente el CSJ cuenta con la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, enfocada a este tipo de capacitaciones en lo concerniente en la Rama Judicial, siendo así, dicha Escuela podría asumir esta propuesta sin generar costos adicionales.

2. Respecto a la creación de un espacio web de la justicia de paz en el portal de la Rama Judicial (artículo 37), y el apoyo en la celebración del Día del Juez de Paz (artículo 42), estas nuevas responsabilidades tendrían que ser atendidas con los recursos actuales con que cuenta dicha Entidad para el mantenimiento del portal, y el apoyo de actividades académicas o lúdicas, respectivamente.

Finalmente, esta Cartera no tendría objeciones de carácter presupuestal sobre la iniciativa, siempre y cuando se acojan los comentarios indicados y se entienda que las erogaciones que demande su aprobación se

deberán atender con los recursos destinados actualmente, conforme a la Ley 497 de 1999, y al Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) de la Rama Judicial.

Por las anteriores consideraciones, de la manera más respetuosa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emite el presente concepto. Así mismo, le reiteramos muy atentamente, la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

Juan Carlos Echeverry Garzón,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con copia: Honorable Ministro *Federico Rengifo Vélez* – Ministerio del Interior

Honorable Senador *Carlos Enrique Soto Jaramillo* – Ponente

Honorable Senador *Roberto Gerlén Echeverría* – Ponente

Honorable Senador *Luis Fernando Velasco Chávez* – Ponente

Honorable Senador *Jorge Eduardo Londoño Ulloa* – Ponente

Honorable Senador *Hemel Hurtado Angulo* – Ponente

Honorable Senador *Parmenio Cuéllar Bastidas* – Ponente

Doctor *Emilio Otero Dajud* – Secretario de Plenaria del Senado, para que obre dentro del expediente.

CONTENIDO

Gaceta número 310 - Martes, 5 de junio de 2012

SENADO DE LA REPÚBLICA **Págs.**

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 76 de 2011 Senado, por medio de la cual se adiciona el artículo 731 el Decreto 410 de 1971.	1
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 80 de 2011 Senado, por medio de la cual se crea el Sistema de Protección al Desempleado, acumulado con el proyecto de ley número 241 de 2012 Senado, por la cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante y se dictan otras disposiciones.	3
Texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 80 de 2011 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 241 de 2012 Senado, por la cual se crea el mecanismo de protección al cesante y se dictan otras disposiciones.	10
Informe de ponencia segundo debate, exposición de motivos, texto propuesto y texto definitivo al Proyecto de ley 191 de 2011 Senado, 076 de 2011 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia al Centenario de Municipalización de Florencia, capital del departamento del Caquetá, y se dictan otras disposiciones.	16

CONCEPTOS

Concepto jurídico del ministro de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 248 de 2011 Senado, por el cual se expide el régimen para los jueces de paz.	22
--	----

6 Ley 497 de 1999 “Artículo 20 “Financiación. El Consejo Superior de la Judicatura deberá incluir dentro del proyecto de presupuesto de la Rama Judicial, las partidas necesarias para la financiación de la Justicia de Paz.