



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II No. 42

Santafé de Bogotá, D. C., viernes 19 de marzo de 1992

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY No. 218 DE 1992

“Mediante la cual se fijan las asignaciones mínimas para los médicos y personal paramédico de nivel auxiliar que labora en Instituciones de atención médica del sector público y privado, se unifican los niveles salariales para estos trabajadores que laboran en el sector oficial de la salud, se adicionan excepciones al artículo 19 de la Ley 04 de 1992, se determina para los mismos la jornada máxima diaria laborable en el sector oficial, se establecen descansos compensatorios obligatorios y se regula la actividad laboral de los residentes”.

El Congreso de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales:

DECRETA:

TITULO I

LO CONCERNIENTE A LA SITUACION LABORAL DEL PERSONAL MEDICO Y PARAMEDICO QUE LABORA EN INSTITUCIONES DE ATENCION MEDICA ESTATALES O PRIVADAS

ARTICULO 1o. Todo médico especialista, empleado tiempo completo en instituciones de atención médica estatales o privadas, recibirá una asignación básica mensual no menor a nueve y media (9 1/2) veces el salario mínimo legal vigente.

ARTICULO 2o. Todo médico general, empleado tiempo completo en instituciones de atención médica estatales o privadas, recibirá una asignación básica mensual no menor a siete (7) veces el salario mínimo legal vigente.

ARTICULO 3o. Todo médico que esté ejerciendo el servicio médico obligatorio o año rural, empleado tiempo completo en instituciones de atención médica estatales o privadas, recibirá una asignación básica mensual no menor a cuatro (4) veces el salario mínimo legal vigente.

ARTICULO 4o. Todo personal paramédico de nivel auxiliar, empleado tiempo completo en instituciones de atención médica estatales o privadas, recibirá una asignación básica mensual no menor a dos y media (2 1/2) veces el salario mínimo legal vigente.

ARTICULO 5o. Las asignaciones básicas mensuales a las que se hace referencia en los artículos 1°, 2°, 3° y 4° del presente proyecto, aluden a jornadas de tiempo completo y serán directamente proporcionales cuando se presten servicios en jornadas parciales.

ARTICULO 6o. A partir de la vigencia de la presente ley quedará unificado el régimen salarial para todo el personal médico y paramédico en: el Sistema Nacional de Salud, en la Previsión Social y en la Seguridad Social en Colombia, con sujeción a los niveles salariales previstos en los artículos 1°, 2°, 3° y 4° del presente proyecto.

ARTICULO 7o. Todos los médicos y personal paramédico que a la fecha de la vigencia de la presente ley, se encuentren vinculados laboralmente al Sistema Nacional de Salud, a la Previsión Social y a la Seguridad Social, se consideran, por ministerio de la ley, inscritos y escalafonados en carrera administrativa, salvo los casos de libre

nombramiento y remoción establecidos en los respectivos estatutos de cada uno de los organismos anteriormente mencionados.

PARAGRAFO I. La inscripción y escalafonamiento que por medio de esta norma se ordenan, se entenderán realizados en el cargo para el cual se encuentra nombrado en propiedad el respectivo empleado y del cual hubiere tomado posesión.

PARAGRAFO II. La provisión de cargos que deban ser ocupados por médicos y personal paramédico en los organismos en mención, con posterioridad a la vigencia de la presente ley, deberá realizarse con observancia de todos los requisitos y formalidades previstos en la respectiva carrera administrativa.

ARTICULO 8o. Adiciónase el artículo 19 de la Ley 04 de 1992 con las siguientes excepciones:

H. Las asignaciones percibidas por concepto de la labor docente en los establecimientos educativos oficiales dedicados a la enseñanza de las disciplinas concernientes al área de la salud.

I. Las asignaciones que provengan de servicios prestados por médicos y personal paramédico con título universitario hasta por dos (2) cargos públicos, siempre y cuando que la sumatoria de los horarios de trabajo en las diferentes entidades no exceda de ocho (8) horas al día o 44 horas de trabajo ordinario a la semana.

PARAGRAFO I. Deróguese el Parágrafo Unico del artículo 19 de la Ley 04 de 1992.

PARAGRAFO II. De acuerdo con el artículo 158 de la Constitución Nacional, ordénase la publicación de la Ley 04 de 1992, incluyendo las modificaciones que se hacen en el texto de la presente ley.

TITULO II

HORARIOS DE TRABAJO

Jornada máxima de trabajo en turnos especiales:

ARTICULO 9o. En ningún caso la jornada diaria de trabajo del personal médico y paramédico que labora en instituciones de atención médica estatales o privadas, podrá exceder de veinticuatro (24) horas continuas, incluyendo horario suplementario o de horas extras.

Descanso compensatorio obligatorio:

ARTICULO 10. El médico o personal paramédico que labore en Instituciones de Atención Médica Estatales o Privadas veinticuatro (24) horas continuas, tendrá derecho a un descanso compensatorio obligatorio, por igual lapso, el cual comenzará a disfrutar a partir de la primera hora siguiente a la conclusión de dicha jornada.

ARTICULO 11. Los turnos o guardias que realiza el personal médico y paramédico que labora en instituciones de atención médica estatales o privadas, generan un descanso compensatorio obligatorio igual al tiempo de duración de dichos turnos o guardias.

TITULO III**MEDICOS QUE ESTAN REALIZANDO SU ESPECIALIDAD EN UN PROGRAMA FORMAL DE POSGRADO**

ARTICULO 12. El médico que se encuentre cumpliendo un programa de formación que conduzca a la adquisición de un título de especialista, será considerado *estudiante de posgrado para la universidad o entidad formadora de recursos humanos que esté velando por su educación* y tendrá la calidad de *trabajador para el hospital o entidad asistencial "Base"*, en donde se desarrolle el respectivo programa de posgrado, en la categoría de residente.

ARTICULO 13. Los médicos "Residentes" están sujetos al respectivo régimen laboral aplicable al Hospital o Entidad Asistencial "Base" en donde se desarrolla el programa académico de posgrado del cual hace parte, excepto en lo concerniente a la jornada ordinaria de trabajo, la cual será de 48 horas semanales.

PARAGRAFO. Los residentes vinculados laboralmente a instituciones del sector oficial, quedan excluidos del régimen de carrera administrativa.

ARTICULO 14. El residente devengará una asignación básica mensual *no inferior a un (1) salario mínimo legal vigente*.

ARTICULO 15. Autorízase al Gobierno Nacional para hacer los traslados y adiciones presupuestales necesarias para dar el cabal cumplimiento y desarrollo a la presente ley.

ARTICULO 16. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Dada en Santafé de Bogotá, a los...

Honorable Senador,

Alvaro Araújo Noguera.

Referencias bibliográficas

1. Ley 04 de 1992 mediante la cual se fija el régimen salarial y prestacional de los empleados oficiales.
2. Régimen del empleado oficial DL 1042/78.
3. DL 1210 de 1978 por el cual se reglamenta el artículo 4° de la Ley 14 de 1962 y el artículo 7° del DL 356 de 1975.
4. Fallo de nulidad del artículo 19 del DL 1210 de 1978 proferido por el Consejo de Estado, el 31 de julio de 1980.
5. Hoja de vida del autor del Proyecto de Ley.
6. Hoja de vida del Asesor Legal del Proyecto.
7. Anexo.
 - A. Texto de la Ley 10 de enero de 1990.
 - B. Transcripción parcial en español del documento promocionado por el Ministerio de Salud sobre las "Fases del Síndrome de Agotamiento en el Personal de Salud" (anexo bibliografía original).

LEY 04 DE 1992

(mayo 18)

Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TITULO I**REGIMEN SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS, DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO NACIONAL Y DE LA FUERZA PUBLICA**

ARTICULO 1o. El Gobierno Nacional con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:

- a) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;
- b) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;
- c) Los miembros del Congreso Nacional, y
- d) Los miembros de la Fuerza Pública.

ARTICULO 2o. Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

- a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;
- b) El respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura;
- c) La concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo;
- d) La modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública;
- e) La utilización eficiente del recurso humano;
- f) La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;
- g) La obligación del Estado de propiciar una capacitación continua del personal a su servicio;
- h) La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal;
- i) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad;
- j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;
- k) El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y de la Organización Electoral;
- l) La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán en cuenta como criterios, la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y la antigüedad;
- ll) El reconocimiento de gastos de representación y de salud y de primas de localización, de vivienda y de transporte cuando las circunstancias lo justifiquen, para la Rama Legislativa.

ARTICULO 3o. El sistema salarial de los servidores públicos estará integrado por los siguientes elementos: la estructura de los empleos, de conformidad con las funciones que se deban desarrollar y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categoría de cargos.

ARTICULO 4o. Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2° el Gobierno Nacional, dentro de los primeros diez días del mes de enero de cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1° literal a), b) y d) aumentando sus remuneraciones.

Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados.

Los aumentos que decreta el Gobierno Nacional conforme a este artículo, producirán efectos fiscales a partir del primero de enero del año respectivo.

PARAGRAFO. Ningún funcionario del nivel nacional de la Administración Central, de los entes territoriales pertenecientes a la Administración Central, con excepción del Presidente de la República, del Cuerpo Diplomático colombiano acreditado en el exterior y del personal del Ministerio de Defensa destinado en comisión en el exterior tendrá una remuneración anual superior a la de los miembros del Congreso Nacional.

ARTICULO 5o. En el caso de los funcionarios del servicio exterior, el Gobierno Nacional fijará la remuneración mensual en dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.

Para la determinación de la prima de costo de vida únicamente se tendrá en cuenta ese factor, el cual no podrá considerarse para ningún otro efecto.

PARAGRAFO. No obstante lo dispuesto en este artículo, cuando existan condiciones especiales, el Gobierno Nacional podrá fijar la asignación mensual en monedas diferentes al dólar de los Estados Unidos de Norteamérica, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

De la misma manera, el Gobierno Nacional podrá establecer primas especiales de gestión y representación en embajadas que el Gobierno Nacional determine.

ARTICULO 6o. Con estricta sujeción a la ley anual del presupuesto, el Presidente de la República, podrá delegar, en los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, Superintendente y representantes legales de establecimientos públicos nacionales y de la Organización Electoral, la facultad de realizar aumentos salariales de los

empleados del respectivo organismo o entidad, siempre y cuando se encuentren dentro de los límites, condiciones y parámetros que al efecto haya fijado el gobierno previamente.

PARAGRAFO 1o. Previa solicitud motivada, en la cual se indiquen los lineamientos de la política salarial que se pretenda adoptar, el Presidente de la República podrá delegar la facultad mencionada en el inciso anterior en otros organismos o entidades del nivel nacional, siempre y cuando los aumentos estén dentro de los límites y parámetros que al efecto fije el gobierno.

PARAGRAFO 2o. El Gobierno Nacional deberá establecer un sistema de control presupuestal y de personal sobre el ejercicio de las facultades que delegue en virtud de este artículo.

ARTICULO 7o. El Presidente de la República podrá delegar en los Ministros respectivos la fijación y modificación del régimen salarial de determinados empleados públicos de carácter directivo de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta asimiladas a éstas, del orden nacional, con base en las condiciones que él mismo les fije, atendiendo criterios de competencia en el mercado laboral y con estricta sujeción a los presupuestos de las respectivas entidades.

ARTICULO 8o. El Gobierno Nacional, en desarrollo de la presente Ley, determinará dentro de los diez (10) días siguientes a su vigencia, la asignación mensual de los miembros del Congreso Nacional, a partir de la cual se aplicará el artículo 187 de la Constitución Política.

La asignación mensual de que trata el presente artículo, se aplicará en forma exclusiva a los miembros del Congreso y producirá efectos fiscales con retroactividad al primero (1º) de enero de 1992.

ARTICULO 9o. Los representantes legales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta o asimiladas, observarán en relación con las negociaciones colectivas, las directrices y políticas señaladas por las Juntas y Consejos Directivos de las mismas y las pautas generales fijadas por el Conpes, sin perjuicio de respetar plenamente el derecho de contratación colectiva.

Los negociadores, en representación de la parte empleadora, en las negociaciones de estas empresas no se podrán beneficiar del régimen prestacional obtenido mediante la convención.

En todo caso, las directivas de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta sometidas al régimen de dichas empresas, se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 60 de 1990.

TITULO II

OTRAS DISPOSICIONES

ARTICULO 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

ARTICULO 11. El Gobierno Nacional, dentro de los diez (10) días siguientes a la sanción de la presente Ley, en ejercicio de las autorizaciones previstas en el artículo 4º hará los aumentos respectivos con efectos a partir del primero (1º) de enero de 1992.

ARTICULO 12. El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.

En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

PARAGRAFO. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.

ARTICULO 13. En desarrollo de la presente Ley el Gobierno Nacional establecerá una escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado de la Fuerza Pública de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2º.

PARAGRAFO. La nivelación de que trata el presente artículo debe producirse en las vigencias fiscales de 1993 a 1996.

ARTICULO 14. El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial, para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1º) de enero de 1993.

Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

PARAGRAFO. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad.

ARTICULO 15. Los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General

de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil tendrán una prima especial de servicios, sin carácter salarial, que sumada a los demás ingresos laborales, igualen a los percibidos en su totalidad, por los miembros del Congreso, sin que en ningún caso los supere. El gobierno podrá fijar la misma prima para los Ministros del Despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública.

ARTICULO 16. La remuneración, las prestaciones sociales y los demás derechos laborales, de los Magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura y los Fiscales del Consejo de Estado serán idénticos.

ARTICULO 17. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los representantes y senadores. Aquéllas y éstas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año y por todo concepto, perciba el congresista. Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.

PARAGRAFO. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los representantes y senadores en la fecha en que se decreta la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva.

ARTICULO 18. El Gobierno Nacional establecerá por una sola vez el plan de retiro compensado de los empleados del Congreso Nacional, el cual debe comprender indemnizaciones por concepto de pago de salarios, primas, bonificaciones y demás prestaciones sociales y/o pensiones de jubilación.

ARTICULO 19. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado. Exceptúanse las siguientes asignaciones:

- Las que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la Rama Legislativa;
- Las percibidas por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la Fuerza Pública;
- Las percibidas por concepto de sustitución pensional;
- Los honorarios percibidos por concepto de hora-cátedra;
- Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de salud;
- Los honorarios percibidos por los miembros de las Juntas Directivas, en razón de su asistencia a las mismas, siempre que no se trate de más de dos juntas;
- Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente Ley benefician a los servidores oficiales docentes pensionados.

PARAGRAFO. No se podrán recibir honorarios que sumados correspondan a más de ocho (8) horas diarias de trabajo a varias entidades.

ARTICULO 20. Los profesores de las universidades públicas nacionales tendrán igual tratamiento salarial y prestacional, según la categoría académica exigida, dedicación y producción intelectual.

ARTICULO 21. Autorízase al Gobierno Nacional para hacer los traslados y adiciones presupuestales necesarios para dar cabal cumplimiento al desarrollo de la presente Ley.

ARTICULO 22. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a los...

El Presidente del Senado de la República,

CARLOS ESPINOSA FACCIO-LINCE.

El Secretario General del Senado de la República,

Gabriel Gutiérrez Macías.

El Presidente de la Cámara de Representantes,

RODRIGO HERNANDO TURBAY COTE.

El Secretario General de la Cámara de Representantes,

Silverio Salcedo Mosquera.

República de Colombia – Gobierno Nacional

Publíquese y ejecútese.

Santafé de Bogotá, D.C., 13 de mayo de 1992.

CESAR GAVIRIA TRUJILLO.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Rudolf Hommes Rodríguez.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,

Francisco Posada de la Peña.

El Director del Departamento Administrativo del Servicio Civil,

Carlos Humberto Isaza Rodríguez.

REMUNERACION DE LOS EMPLEOS

Sistema de remuneración

D. R. 1950/73.

ARTICULO 13. El sistema de remuneración de los empleados a que se refiere el presente Decreto se rige por las leyes sobre fijación de escalas de remuneración correspondientes a las categorías de empleos, dictadas de conformidad con el ordinal 9º del artículo 76 de la Constitución Nacional.

Asignación mensual

D. L. 1042/78.

ARTICULO 13. La asignación mensual correspondiente a cada empleo estará determinada por sus funciones y responsabilidades, así como por los requisitos de conocimientos y experiencia requeridos para su ejercicio, según la denominación y el grado establecidos por el presente decreto en la nomenclatura y la escala del respectivo nivel.

Se entiende por denominación la identificación del conjunto de deberes, atribuciones y responsabilidades que constituyen un empleo. Por grado, el número de orden que indica la asignación mensual del empleo dentro de una escala progresiva, según la complejidad y responsabilidad inherente al ejercicio de sus funciones.

Límite de la remuneración

D. L. 1042/78.

ARTICULO 30. En ningún caso la remuneración total de los empleados públicos a quienes se aplica el presente decreto podrá exceder la que se fija para los ministros del despacho y los jefes de departamento administrativo por concepto de sueldo básico y gastos de representación.

Siempre que al sumar a la asignación básica uno o varios de los factores salariales constituidos por los gastos de representación, la prima técnica y los incrementos de salario a que se refieren los artículos 49 y 97 de este decreto la remuneración total de un funcionario supere el límite fijado en el inciso anterior, el excedente deberá ser deducido.

La deducción se aplicará en primer término a la prima técnica, en ausencia de ésta a los gastos de representación y en último lugar a los referidos incrementos salariales.

La remuneración en especie

D. L. 1042/78.

ARTICULO 41. Constituye salario en especie la alimentación, el vestido o el alojamiento que la Administración suministre al funcionario como parte de la retribución ordinaria del servicio.

Cuando, además de la asignación básica fijada por la ley, el funcionario reciba salario en especie, éste se valora expresamente en el acto administrativo de nombramiento.

La valoración del salario en especie no podrá exceder el diez por ciento de la cuantía del sueldo básico.

Otros factores de salario

D. L. 1042/78.

ARTICULO 42. Además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.

Son factores de salario:

a) Los incrementos por antigüedad a que se refieren los artículos 49 y 97 de este decreto;

b) Los gastos de representación;

c) La prima técnica;

d) El auxilio de transporte;

e) El auxilio de alimentación;

f) La prima de servicio;

g) La bonificación por servicios prestados, y

h) Los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión.

Doctrina. Qué se entiende por salario. "Tanto en el sector público como en el privado, debe considerarse como sueldo o salario para los efectos legales, toda retribución cuya naturaleza sea, por su habitualidad, propósito y circunstancias, la de remunerar los servicios personales del trabajador en beneficio directo y principal de éste, aunque otra sea su denominación y el pago se descomponga en diferentes partidas. El concepto de salario consagrado en la Ley 65 de 1946, artículo 2º para la liquidación de cesantías pero para toda clase de funcionarios, es aplicable por analogía en la liquidación y pago de toda clase de prestaciones sociales, indemnizaciones o sobrerremuneraciones que se causen con relación al sueldo o salario devengado por el empleado, siempre que las asignaciones tengan como destinación la de remunerar el trabajo" (Consejo de Estado.

Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de diciembre 6/67).

Jurisprudencia. Qué se entiende por "sueldos básicos fijos". "La Ley 16/68 en el artículo 20 numeral 5º concedió facultades al Presidente de la República para 'mejorar las asignaciones del personal de la Rama Jurisdiccional del Ministerio Público y del personal subalterno', para esta finalidad el legislador ordinario señaló dos sistemas:

1. Sueldos básicos fijos y primas móviles de costo de vida y de antigüedad, y

2. Cualquier otro que atienda las diferencias de costo de vida en las distintas regiones del país y la antigüedad y eficiencia de los funcionarios, advirtiendo que "sin quebrantar la igualdad de las categorías judiciales".

Como se ve el primer sistema no es obligatorio para el legislador extraordinario, ya que puede escoger el de sueldos básicos u otro cualquiera que consulte las diferencias del costo de vida en las distintas regiones del país.

Es de observar que sueldos básicos fijos no significa iguales, fijo según el Diccionario de la Lengua equivale a "cierto, seguro, indudable" lo que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Laboral debe entenderse para determinada unidad de tiempo.

De otra parte la Corte Suprema en sentencia de 27 de septiembre de 1969, dijo refiriéndose a la jerarquía jurisdiccional: "La Reforma Constitucional del año 45 designó por su nombre a los Jueces Inferiores y dio un paso más de significativa importancia: estableció la jerarquía de la Rama Jurisdiccional, integrada en orden descendente en esta forma:

a) Corte Suprema de Justicia;

b) Tribunales Superiores de Distrito;

c) Jueces Superiores, de Circuito, de Menores, de Instrucción Criminal y Especializados, de igual o superior categoría a los indicados, y

d) Jueces Municipales".

Dentro de la categoría de jueces especializados es preciso incluir a los de Instrucción Penal Aduanera y a la de jueces municipales deben agregarse los de Distrito Penal Aduanero, ambos de creación posterior a la citada sentencia (Decreto-ley 956 de 1970 art. 4º).

De acuerdo con la jerarquización hecha por la Corte con base en la Constitución, se tiene que el Decreto 235/71 sobre asignaciones a funcionarios de la Rama Jurisdiccional, respetó la igualdad de las categorías judiciales.

Los jueces de instrucción criminal tienen jurisdicción en todo el Distrito y pueden ser radicados no sólo en cabecera de Distrito, en cabecera de Circuito, sino también en municipios que no tengan estas calidades, según las necesidades del servicio. Esta es la razón para que su asignación sea la máxima dentro de su categoría (arts. 54 y 61 C. de P.P.).

La antigüedad y la eficiencia en los funcionarios que menciona la ley de facultades no son de forzosa aplicación, bien puede el gobierno, como ya lo hizo, tener en cuenta estos factores para el mejoramiento de la remuneración y como estímulo para el ingreso, ascenso y capacitación, de acuerdo con normas especiales" (Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de febrero 18/72).

Prohibición de percibir sueldo diferente de aquel que corresponda al cargo

D. L. 1042/78.

ARTICULO 31. Los empleados públicos a quienes se aplica este decreto sólo podrán percibir por concepto de sueldo la asignación básica mensual que corresponda al cargo que desempeñen y los factores de salario contemplados en el artículo 42 del presente estatuto.

Prohibición de recibir más de una asignación

D. L. 1042/78.

ARTICULO 32. De conformidad con el artículo 64 de la Constitución Nacional, ningún empleado público podrá recibir más de una asignación que provenga del Tesoro, o de empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado, ya sea en razón de contrato, de comisión o de honorarios.

Se exceptúan de la prohibición contenida en el presente artículo las asignaciones que a continuación se determinan:

a) Las que provengan del desempeño de empleos de carácter docente en los establecimientos educativos oficiales, siempre que no se trate de profesorado de tiempo completo;

b) Los que provengan de servicios prestados por profesionales con título universitario hasta por dos cargos públicos, siempre que el horario normal de trabajo permita el ejercicio regular de tales cargos y que el valor conjunto de lo percibido en uno y otro no exceda la remuneración total de los ministros del Despacho;

c) Las que provengan de pensión de jubilación y del ejercicio de los cargos de ministro del despacho, jefe de departamento administrativo, viceministro, subjefe de departamento administrativo, superintendente, secretario general de ministerio, departamento administrativo o superintendencia, director general de establecimiento público o de empresa industrial o comercial del Estado, secretario general de establecimiento público, miembro de misiones diplomáticas no comprendidas en la respectiva carrera y secretario privado de los despachos de los funcionarios de que trata este ordinal, siempre que el valor conjunto de la pensión y del sueldo percibido en el cargo no exceda la remuneración fijada por la ley para los ministros del Despacho;

d) Las que provengan de los honorarios percibidos por asistir en calidad de funcionario a juntas o consejos directivos, sin que en ningún caso puedan percibirse honorarios por la asistencia a más de dos de ellas, y

e) Las que con carácter de pensión o sueldo de retiro perciban antiguos miembros de las Fuerzas Armadas con el mismo límite señalado en el ordinal c) del presente artículo.

Jurisprudencia. El régimen jurídico sobre incompatibilidades en materia de asignaciones del Tesoro. “El artículo 64 de la Constitución prescribe que ‘nadie podrá recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público o de empresas o de instituciones en que tenga parte principal el Estado, salvo lo que para casos especiales determinen las leyes’, entendiéndose por ‘Tesoro Público el de la Nación, los departamentos y los municipios’. La ley determina las excepciones, tanto para las personas vinculadas al servicio de la Nación, los establecimientos públicos nacionales y las empresas comerciales e industriales del Estado, como para las que actúen en las correspondientes entidades, locales, a saber:

a) Los artículos 29, modificado por el artículo 1º del Decreto-ley 3074 de 1968, y el 31 del Decreto-ley número 2400 de 1968, 30 y 31 del Decreto-ley número 3135 de 1968, 76 y 77 del Decreto número 1848 de 1969, 119 a 122 del Decreto número 1950 de 1973, el Decreto-ley número 1713 de 1960 y la Ley 1ª de 1963 determinan el régimen de las incompatibilidades en el orden nacional, sobre la base de disponer como un principio esencial, que para gozar de pensión de jubilación o de vejez se requiere que el beneficiario se retire del servicio, al cual no puede ser integrado. Excepcionalmente se permite el reintegro, en los casos específicamente señalados por el artículo número 29 del Decreto-ley número 2400, modificado por el artículo 1º del Decreto-ley número 3074 de 1968, y, además, el gobierno puede establecer dos clases de excepciones en relación con la obligación de retirarse del servicio para gozar de la pensión de jubilación y con la prohibición de reintegrar al jubilado en el mismo. Estos dos últimos casos, que por activa implican la posibilidad de que se perciban al tiempo sueldo y pensión, se rigen por las normas pertinentes del Decreto-ley número 1713 de 1960, modificado en cuanto al máximo permisible, por el artículo 6º de la Ley 1ª de 1963;

b) El Decreto-ley 1713 de 1960, modificado en la forma indicada por la Ley 1ª de 1963, fundamentalmente regula las incompatibilidades de los empleados y trabajadores seccionales, sobre la base de la expresada prohibición constitucional y de las excepciones que consagra, entre las cuales se cuenta la del artículo 1º, letra c), modificado por el artículo 6º de la Ley 1ª de 1963 que permite percibir concurrentemente sueldo y pensión hasta el límite de \$1.600.00;

c) La prohibición de sobrepasar la suma indicada constituye una incompatibilidad en relación con la remuneración, según los propios términos del transcrito artículo 64 de la Constitución, con el fin de impedir que la vinculación a la administración se torne en un ingreso excesivo, casi en un privilegio, en favor de unas pocas personas. De ahí que sea posible escoger entre sueldo y pensión y renunciar, en todo o en parte, a cualquiera de ellos para poder dar cumplimiento al precepto que se comenta, so pena de que quien lo infrinja deba reintegrar el excedente, como prescribe el artículo 10 del Decreto-ley número 1713 de 1960. Pero la ley no prohíbe designar para un cargo a quien ya esté jubilado o, en general, pensionado, sino *percibir*, a manera de un efecto tangible en un guarismo, suma mayor de la permitida; de donde se sigue que, por el aspecto que se comenta no es posible que un acto de elección o nombramiento en sí mismo considerado, sea violatorio de las normas que regulan la incompatibilidad de que se trata, sino que el elegido o el nombrado periódicamente las infrinja al recibir mensualmente, excediendo el límite legal, la pensión y el sueldo” (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de agosto 27/75).

Descuento de los días no trabajados

D. 1647/67.

ARTICULO 1º. Los pagos por sueldos o cualquiera otra forma de remuneración a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales del orden nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital, municipal y de las empresas y establecimientos públicos, serán por servicios rendidos, los cuales deben comprobarse debidamente ante los respectivos funcionarios de la Contraloría General de la República y las demás contralorías a quienes corresponde la vigilancia fiscal.

D. 1647/67.

ARTICULO 2º. Los funcionarios que deban certificar los servicios rendidos por los empleados públicos y trabajadores oficiales de que trata el artículo anterior, estarán obligados a ordenar el descuento de todo el día no trabajado sin la correspondiente justificación legal.

Doctrina. Días no trabajados. Se descuentan del salario. “Desde la expedición del Decreto número 1036 de 1904, el reconocimiento de sueldos a todo funcionario o empleado público requiere la comprobación de los servicios rendidos, mediante nómina en que el jefe de la respectiva oficina o corporación certifique la asistencia del funcionario o empleado al cumplimiento de sus deberes durante el tiempo a que se extiende el reconocimiento.

Y por Decreto 186 de 1925 se estableció la forma de pago a los empleados, por décadas, quincenas o meses vencidos, reiterando el requisito de la comprobación de los servicios en la forma establecida por la Contraloría. El mismo requisito vino a exigirlo luego, el Decreto 1647 de 1967 en cuanto reafirmó que pago por sueldos o cualquiera otra forma de remuneración, procede sólo por servicios rendidos y certificados debidamente, e impuso a quienes deben certificarlos la obligación de ordenar el descuento de todo día no trabajado, sin la correspondiente justificación legal o la de reintegrar los sueldos o remuneraciones que no correspondan a servicios rendidos, sin perjuicios de la sanción penal por falsedad.

No se trata, con la aplicación del Decreto 1647 de 1967 de establecer una responsabilidad del empleado o funcionario mediante un procedimiento disciplinario, sino de acordar de plano el descuento del día no trabajado, cuando aquél no justifica su ausencia, como resultado obvio del principio de que el empleado pierde su derecho al sueldo cuando no presta el servicio, no puede reclamarlo cuando no ha trabajado. Y tal pérdida se produce *ipso jure*, con efectividad inmediata, de modo que el descuento del sueldo corresponde al descargo de la obligación de pagarlo, cuando la prestación del servicio injustificadamente se omite. Es la técnica de ejecutoriedad inmediata operante en el sentido de que sólo se paga el servicio rendido, porque quien no lo presta no tiene derecho a remuneración. Y ante el incumplimiento de una obligación, la administración queda relevada de satisfacer la suya, o sea reconocer el derecho correlativo al sueldo sólo a quien cumpla su jornada de trabajo. No corresponde, pues, al carácter de pena o sanción la operación de descuento de sueldo, cuando éste no retribuya servicios, corresponde si acaso de una forma de coacción subsidiaria para que el empleado no incumpla su jornada laboral o para que siempre justifique su ausencia y pueda exigir la retribución plena, como si hubiera prestado el servicio” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de junio 21/89).

La jornada de trabajo

D. L. 1042/78.

ARTICULO 33. La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente decreto, corresponde a jornadas de cuarenta y cuatro horas semanales. A los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana excedan un límite de 65 horas.

Dentro del límite máximo fijado en este artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras.

El trabajo realizado en día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo cuando exceda la jornada máxima semanal. En este caso se aplicará lo dispuesto para las horas extras.

Jornada de trabajo y remuneración de los empleos de celadores

D. L. 85/86.

ARTICULO 1º. A partir de la vigencia del presente decreto, a la asignación mensual fijada por la escala de remuneración para los empleos de celadores, corresponde una jornada de trabajo de cuarenta y cuatro (44) horas semanales.

D.L. 85/86.

ARTICULO 2º. El presente decreto se aplica a los empleos de celadores pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo Nacional, regulados por el Sistema de Nomenclatura y Clasificación de cargos contemplado en el Decreto Extraordinario 1042 de 1978 y demás disposiciones que la modifican y adicionan.

Jurisprudencia. Jornada de trabajo en el sector público. Jornadas especiales por la función desempeñada. “Se afirma en el acto administrativo acusado (folios 1 y 2)” que en virtud de los reglamentos internos que rigen la institución y la índole de las funciones que la ley le señala, sus empleados están obligados a una disponibilidad permanente, única manera de poder atender en forma eficiente y eficaz las situaciones de carácter delictivo que se puedan presentar, lo que efectivamente sucede cuando se trata de personas que prestan sus servicios oficiales en determinados ministerios, instituciones o departamentos administrativos como serían el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad, demandado en este juicio, etc., que tienen a su disposición un personal cuya relación legal y reglamentaria se adapta a las condiciones exigidas por el servicio mismo, dada su naturaleza, organización y fines, lo que implica por consiguiente horarios, disciplinas y disponibilidades que le son propias y distintas de las del resto de empleados públicos cuyos horarios generalmente están comprendidos entre las 8 a.m. y las 12 meridiano y de las 2 p.m. a las 6 p.m. de lunes a viernes de cada semana, y en los sábados de 8 a.m. a 12 meridiano.

De lo anterior se puede concluir que cuando la persona se vincula a la administración pública en esta clase de labores, acepta de antemano las reglamentaciones que sobre el particular tengan señaladas estas entidades y por tanto no existe razón para que posteriormente se reclamen del tesoro público pago de dominicales, recargos nocturnos u horas extras, pues la modalidad de la vinculación, en cuanto a horarios y jornadas de trabajo se refiere, es propia de esta categoría de funcionarios” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de octubre 9/79. Confirmada en Sala Plena de la Corporación mediante sentencia de octubre 19/82).

Jurisprudencia. Jornadas de trabajo especiales en el sector público. Por la naturaleza de la función desempeñada. “Para la Sala, la relación laboral de algunos servidores públicos que trabajan en entidades que por su naturaleza y fines deben prestar determinados servicios que interesan a la comunidad y que hacen relación, especialmente, con la tranquilidad ciudadana, el orden público, la salubridad y seguridad de las personas, no puede someterse a una jornada de labores con límite específico de tiempo, toda vez que tales servicios deben prestarse ininterrumpidamente. De ahí que, en virtud de los reglamentos internos de dichas instituciones, se establezca la disponibilidad permanente de las personas encargadas de prestar esos servicios, como única manera de poder

atender en forma eficaz y eficiente las situaciones que se presenten en cualquier momento y que hagan menester la prestación inmediata del servicio a ellas encomendado. Tal sucede, entre otros, respecto del personal del Ministerio de Defensa, del Departamento Administrativo de Seguridad, del departamento de bomberos de las distintas localidades, cuya finalidad, como lo precisa el artículo 36 del Código Nacional de Policía, es la extinción de incendios, estatuto que cataloga acertadamente a esa actividad como un servicio de policía que puede prestarse por organizaciones privadas o de cargo del tesoro local, con miras a la protección del orden público interno, y que como tal, no puede sufrir interrupción en su prestación" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de mayo 4/90).

Jurisprudencia. Jornada de trabajo en el sector público. "Fijación en caso de empleados municipales. Cuerpo de bomberos. "La fijación de la jornada de trabajo de la administración pública es de origen estatutario, es decir impuesta por la ley. Mas como el demandante presta sus servicios a una organización especial del municipio de Medellín, como lo es el cuerpo de bomberos, se examinará si la jornada de trabajo corresponde a la máxima determinada directamente por la ley, o si por el contrario, su señalamiento ha sido deferido por el legislador o a otra autoridad y si la fijada en este caso por la alcaldía municipal de esa ciudad mediante Decreto número 100 de 1965, armoniza o no con las directrices existentes sobre el particular.

La Ley 6ª de 1945 que en el inciso 1º del artículo 3º señaló en forma general que las horas de trabajo no pueden exceder de ocho (8) al día, ni de cuarenta y ocho (48) a la semana, en el parágrafo 1º del mismo artículo preceptúa que esa disposición no se aplica, entre otras actividades a las "labores que a juicio del Gobierno, no sean susceptibles de limitación de la jornada o deban regirse por normas especiales" como plenamente lo justifica la prestación de un servicio como el de bomberos, que no es susceptible de interrupción.

Por consiguiente, el Gobierno ya sea del orden nacional, departamental o municipal, dentro de los límites señalados en dicha norma, goza de facultad discrecional para fijar la jornada de trabajo sin sujeción a la regla general a la cual hizo referencia.

De acuerdo con lo expuesto, en criterio de la Sala, la administración de Medellín podía establecer válidamente una reglamentación sobre la jornada laboral del cuerpo de bomberos, sin sujeción al límite de la jornada laboral ordinaria, como lo hizo. Esto es, podía determinar para esa institución una jornada laboral excepcional que permita la disponibilidad permanente del personal a ella vinculado, que garantice el adecuado cumplimiento de la importantísima labor que le ha sido encomendada" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de mayo 9/90).

Jurisprudencia. Determinado nivel de funcionarios públicos no están sometidos a jornada de trabajo. "Es evidente que en el orden jerárquico de los empleos públicos existen algunos que por su naturaleza y las funciones correspondientes no están sujetos a jornada de trabajo, esto es, no están sometidos a horario, sino que, por el contrario, sus titulares se entienden estar comprometidos en todo momento al ejercicio de las funciones que les son propias.

En el orden de la actividad privada la ley consagra expresamente cuáles trabajadores no están sujetos a jornada alguna de trabajo por razón de la función desempeñada y entre ellos, los primeros, son los empleados de dirección y de confianza. En el sector privado un presidente de empresa, un gerente, vicepresidente o subgerente no está sujeto a jornada de trabajo. Se entiende que las obligaciones y responsabilidades propias del cargo implican que tales empleados están en disponibilidad en todo momento para acudir al cumplimiento de sus deberes.

Si esto se predica, con definición legal de los empleados del sector privado, con cuánta mayor razón debe consagrarse este criterio para los empleados del servicio público, cuyo correcto desempeño interesa a la comunidad entera y compromete la tranquilidad ciudadana, el orden público y la seguridad de las personas, factores todos que requieren que en ningún momento pueda presentarse un vacío de autoridad que pudiese producir funestas consecuencias. Por ello no podría sostenerse que el Presidente de la República o los Ministros del Despacho tengan una jornada de trabajo, u "horario normal", ni tampoco podría predicarse lo mismo del gobernador del departamento, que es el Jefe de la Administración en el territorio de su jurisdicción, ni por ende del Alcalde, que es agente del Gobernador y primera autoridad administrativa de la localidad. Tales categorías de funcionarios comprometen en forma total su actividad al desempeño de las altas funciones que les han sido encomendadas, de suerte que no es posible entender que ellos se encuentran incluidos en las excepciones consagradas en el Decreto 1713 de 1970" (Consejo de Estado, de lo Contencioso Administrativo, Sección II, sentencia de marzo 20/80).

La jornada ordinaria nocturna

D. L. 1042/78.

ARTICULO 34. Se entiende por jornada ordinaria nocturna la que de manera habitual empieza y termina entre las 6:00 p.m. y las 6:00 a.m. del día siguiente.

Sin perjuicio de lo que dispongan normas especiales para quienes trabajan por el sistema de turnos, los empleados que ordinaria o permanentemente deban trabajar en jornada nocturna tendrán derecho a recibir un recargo del treinta y cinco por ciento sobre el valor de la asignación mensual.

No cumplen jornada nocturna los funcionarios que después de las 6:00 p.m. completan su jornada diurna hasta con una hora de trabajo.

Los incrementos de salario a que se refieren los artículos 49 y 97 del presente decreto se tendrán en cuenta para liquidar el recargo de que trata este artículo.

Jurisprudencia. Cuáles son los criterios aplicables en materia de jornada laboral y horas extras en derecho público y privado. "En términos generales, la jornada ordinaria de trabajo puede ser diurna o nocturna. También puede ser diurna y nocturna si así se ha convenido o reglamentado.

"Por lo mismo, las horas extras pueden ser diurnas o nocturnas, si se agregan ocasionalmente a la jornada diurna o a la nocturna.

"Las horas extras están definidas por el artículo 159 del Código Sustantivo del Trabajo, así:

"Trabajo suplementario o de horas extras es el que excede de la jornada ordinaria, y en todo caso el que excede la máxima legal.

"Y según el artículo 161 ibídem, la duración máxima legal es de ocho (8) horas el día y de cuarenta y ocho (48) a la semana.

"Las horas extras, estuvieron prohibidas de pago en forma absoluta para los trabajadores oficiales, desde la expedición de la Ley 141 de 1948, artículo 12, hasta el 26 de diciembre de 1968, en que por Decreto-ley número 3181 de ese mismo año, se concretó la prohibición al sector nacional, quedando libres de reglamentarlas los departamentos y los municipios con la excepción de que para la parte oficial se autorizó su pago en los tres casos allí enumerados. Finalmente, el Decreto-ley número 1912 del 19 de septiembre de 1973, en su artículo 12, eliminó la antigua prohibición, reemplazándola por una permisión general de pago, al estatuir. Cuando sea necesario realizar trabajos en horas distintas de la jornada ordinaria, por razones urgentes del servicio, el jefe del organismo respectivo, podrá autorizar descanso compensatorio o pago de horas extras, con sujeción a los requisitos que esa misma norma establece.

"La jornada nocturna está definida en la ley en forma separada, como cuestión distinta de las horas extras para un tratamiento y pago también diferentes. Así lo determinan los artículos 160 y 168 del Código Sustantivo del Trabajo, cuyos textos respectivamente, rezan:

"1. Trabajo diurno es el comprendido entre las seis horas (6 a.m.) y las diez y ocho (6 p.m.).

"2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las diez y ocho horas (6 p.m.) y las seis (6 a.m.).

"El trabajo nocturno, por el solo hecho de ser nocturno, se remunera con un recargo del treinta y cinco por ciento (35%) sobre el valor del trabajo diurno".

"En igual sentido se expresa la Ley 64 de 1946, la cual en su artículo 1º, preceptúa.

"La jornada ordinaria diurna estará comprendida entre las seis (6) horas y las dieciocho (18) horas, y la jornada ordinaria nocturna entre las dieciocho (18) horas y las seis (6). Esta se pagará con un recargo de un treinta y cinco por ciento (35%) sobre la jornada ordinaria diurna.

"Queda en estos términos modificada la parte primera del parágrafo 3º del artículo 3º de la Ley 6ª de 1945".

"La anterior distinción que hace el Código Sustantivo del Trabajo como simple distribución metodológica de dos fenómenos laborales diferentes y autónomos, es un criterio común que puede aplicarse tanto en el derecho público como en el privado, cuando quiera que se esté en presencia de diferendos surgidos en uno u otro campo, por la determinación exacta de si un trabajo debe considerarse como simple hora extra o como jornada laboral completa, para la aplicación de las disposiciones legales que regulan la materia". (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección II, sentencia de mayo 20/74).

Jornada mixta y recargo nocturno

D.L. 1042/78

ARTICULO 35. Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales para los funcionarios que trabajen ordinariamente por el sistema de turnos, cuando las labores se desarrollen ordinaria o permanentemente en jornadas que incluyan horas diurnas y horas nocturnas, la parte del tiempo trabajado durante éstas últimas se remunerarán con el recargo del treinta y cinco por ciento, pero podrá compensarse con períodos de descanso.

Los incrementos de salario a que se refieren los artículos 49 y 97 del presente decreto se tendrán en cuenta para liquidar el recargo de que trata este artículo.

Horas extras diurnas

D.L. 1042/78.

ARTICULO 36. Cuando por razones especiales del servicio fuere necesario realizar trabajos en horas distintas de la jornada ordinaria de labor, el jefe del respectivo organismo, o las personas en quienes éste hubiere delegado tal atribución, autorizarán descanso compensatorio o pago de horas extras.

El Pago de horas extras o el reconocimiento del descanso compensatorio se sujetarán a los siguientes requisitos:

- a) **Modificado.** D.E 10/89, artículo 13. El empleo deberá pertenecer al nivel operativo, hasta el grado 17 de nivel administrativo y hasta el grado 09 del nivel técnico;
- b) El trabajo suplementario deberá ser autorizado previamente, mediante comunicación escrita en la cual se especifique las actividades que hayan de desarrollarse;
- c) El reconocimiento del tiempo de trabajo suplementario se hará por resolución motivada y se liquidará con un recargo del veinticinco por ciento sobre la remuneración básica fijada por la ley para el respectivo empleo.

Los incrementos de salario a que se refieren los artículos 49 y 97 del presente decreto se tendrán en cuenta para liquidar las horas extras ;

d) *Modificado*. D.E 10/89, artículo 13. En ningún caso podrán pagarse más de 50 horas extras mensuales, y

e) Si el tiempo laborado fuera de la jornada ordinaria superara dicha cantidad, el excedente se reconocerá en tiempo compensatorio, a razón de un día hábil por cada ocho horas extras de trabajo.

Horas extras nocturnas

D.L 1042/78.

ARTICULO 37. Se entiende por trabajo extra nocturno el que se ejecuta excepcionalmente entre las 6:00 p.m. y las 6:00 a.m. del día siguiente por funcionarios que de ordinario laboran en jornada diurna.

Este trabajo se remunerará con un recargo del setenta y cinco por ciento sobre la asignación básica mensual.

Los incrementos de salario a que se refieren los artículos 49 y 97 del presente decreto se tendrán en cuenta para liquidar las horas extras.

En todos los demás aspectos el trabajo extra nocturno se regulará por lo dispuesto en el artículo anterior.

Jurisprudencia. Las horas extras pueden ser diurnas o nocturnas, conforme a la jornada respectiva. En términos generales, la jornada ordinaria de trabajo puede ser diurna o nocturna. También puede ser diurna y nocturna si así se ha convenido o reglamentado. Por lo mismo, las horas extras pueden ser diurnas o nocturnas, si se agregan ocasionalmente a la jornada diurna o a la nocturna. Las horas extras están definidas por el artículo 159 del Código Sustantivo del Trabajo, así: "Trabajo Suplementario o, de horas extras es el que excede de la jornada ordinaria, y en todo caso el que excede la máxima legal". Y según el artículo 161 *ibidem*, la duración máxima legal es de ocho (8) horas al día y de cuarenta y ocho (48) a la semana. Las horas extras estuvieron prohibidas de pago en forma absoluta para los trabajadores oficiales, desde la expedición de la Ley 141 de 1948 artículo 12, hasta el 26 de diciembre de 1968, en que por Decreto-ley número 3181 de ese mismo año, se concretó la prohibición al sector nacional, quedando libres de reglamentarlas, los Departamentos y los Municipios, con la excepción de que para la parte oficial se autorizó su pago en los tres casos allí enumerados. Finalmente, el Decreto-ley número 1912 de 19 de septiembre de 1973, en su artículo 12, eliminó la antigua prohibición, reemplazándola por una permisón general de pago, al estatuir. "Cuando sea necesario realizar trabajos en horas distintas de la jornada ordinaria, por razones urgentes del servicio, el Jefe del organismo respectivo podrá autorizar descanso compensatorio o pago de horas extras", con sujeción a los requisitos que esa misma norma establece. La jornada nocturna está definida en la ley en forma separada, como cuestión distinta de las horas extras para un tratamiento y pago también diferentes. Así lo determinan los artículos 160 y 168 del Código Sustantivo del Trabajo, cuyos textos, respectivamente, rezan:

"1. Trabajo diurno es el comprendido entre las seis horas (6 a.m.) y las diez y ocho (6 p.m.).

"2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las diez y ocho horas (6 p.m.) y las seis (6 a.m.). "El trabajo nocturno, por el sólo hecho de ser nocturno, se remunera con un recargo del treinta y cinco por ciento (35%) sobre el valor del trabajo diurno". En igual sentido se expresa la Ley 64 de 1946, la cual en su artículo 1º, preceptúa: "La jornada ordinaria diurna estará comprendida entre las seis (6) horas y las dieciocho (18) horas, y la jornada ordinaria nocturnas entre las dieciocho (18) horas y las seis (6). Esta se pagará con un recargo de un treinta y cinco por ciento (35%) sobre la jornada ordinaria diurna. "Queda en estos términos modificada la parte primera del parágrafo 3º del artículo 3º de la Ley 6ª de 1945". La Anterior distinción que hace el Código Sustantivo del Trabajo como simple distribución metodológica de dos fenómenos laborales diferentes y autónomos, es un criterio común que puede aplicarse tanto en el derecho público como en el privado, cuando quiera que se esté en presencia de diferendos surgidos en uno u otro campo, por la determinación exacta de si un trabajo debe considerarse como simple hora extra o como jornada laboral completa, para la aplicación de las disposiciones legales que regulan la materia" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección II, sentencia de mayo 20/74).

Jurisprudencia. Cómo se prueban las horas extras en el sector público. "En cuanto a esa interpretación del artículo segundo del Decreto 3181 de 1968, en el sentido de que la resolución motivada del funcionario ordenador constituye la prueba idónea para demostrar el trabajo en horas extras de los trabajadores oficiales, con exclusión de otras posibles pruebas, considera la Sala que en realidad constituye una exégesis equivocada.

Entendida la prueba como un medio para demostrar la verdad de una cosa cuya existencia se debate en juicio, resulta anormal o excepcional en derecho probatorio la exigencia de prueba instrumental o preconstituida, que vendría a ser única o necesaria, si en ausencia de ella resultase imposible presentar otras pruebas distintas durante el proceso. Tal no es el caso de la resolución de pago en estudio evidentemente.

De otra parte no es admisible que, por entenderlo así, el reconocimiento de un derecho laboral quedase supeditado a la libre voluntad de la entidad deudora. Le bastaría a ella abstenerse de expedir la resolución de que se trata para quedar definitivamente liberada de su obligación.

El derecho a las horas extras quedaría sujeto entonces a una condición de las llamadas "desconvenientes" por resultar opuesta al fin primario de todo procedimiento que no es otro precisamente que el de obligar al deudor renuente a cumplir con su obligación. Equivaldría a una condición puramente potestativa para el sujeto obligado, la

cual es jurídicamente nula (C.C. art. 1535). En derecho procesal equivaldría a descartar la prueba directa y original para exigir una prueba derivada, contra los principios procesales de adquisición y contradicción. Así, de existir la resolución, el pleito será inútil, y de no existir sería ineficaz.

La resolución motivada del funcionario ordenador de que trata el artículo 2º del Decreto 3181 de 1968, establece en realidad un sistema administrativo para el control y pago de horas extras laboradas por trabajadores oficiales, en consonancia con el artículo 1º del mismo decreto pero no es la prueba idónea para demostrar en juicio el correspondiente derecho, para cuyo efecto existe libertad probatoria (C.P.L. art. 51)", (Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, sentencia de agosto 18/81).

Excepciones al límite para el reconocimiento de horas extras

D.L 1042/78.

ARTICULO 38. Las restricciones de tiempo y de monto total por concepto de horas extras de que trata el artículo... no se aplicarán respecto de los siguientes funcionarios:

a) *Modificado*. D.E 100/91, art. 13. Los empleados subalternos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que tengan la obligación de participar en trabajos ordenados para la preparación y elaboración del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, su liquidación y demás labores anexas al cierre e iniciación de cada vigencia fiscal, podrán devengar horas extras, dominicales y festivos, siempre y cuando estén comprendidos en el nivel operativo, el nivel administrativo, el nivel técnico, el nivel profesional. En ningún caso podrá pegarse mensualmente por el total de horas extras, dominicales y festivos, a más del sesenta por ciento (60%) de la remuneración mensual de cada funcionario.

Jurisprudencia. Por regla general a los empleados públicos no se les pagan horas extras. "El Decreto 3181 de 1968 prohibió. La regla general, el pago del trabajo excedente de la jornada ordinaria para los empleados públicos, reconociéndolo solamente para los trabajadores oficiales, para los empleados subalternos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que intervengan en la elaboración del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones: los celadores que por consideraciones del servicio tengan que laborar traspasando el límite de la jornada legal de 8 horas. Este decreto reprodujo la prohibición del trabajo suplementario contenida en la Ley 148 de 1931.

Pero durante el tiempo correspondiente a las actividades cumplidas por el actor, las cuales, por su índole especial no podían quedar sometidas al horario normal u ordinario, regla como norma especial, en materia de trabajo suplementario o extraordinario, el Decreto 1912 de 1973, que es del siguiente tenor".

Cuando sea necesario realizar trabajo en horas distintas a la jornada ordinaria por razones urgentes del servicio, el jefe del organismo respectivo podrá autorizar descanso compensatorio o pago de horas extras con sujeción a los siguientes requisitos:

a) El empleo deberá estar comprendido dentro de los niveles auxiliar asistencial; b) Deberá ser previamente autorizado por el jefe del organismo o su delegado, mediante comunicación escrita en la cual se especifiquen claramente las actividades que se deben realizar;

c) El pago deberá autorizarse por resolución motivada expedida por el jefe del organismo y se liquidará de acuerdo con las disposiciones que regulan la materia en el Código Sustantivo del Trabajo, y

d) En ningún caso el monto total de lo pagado por horas extras durante el mes podrá exceder el 20% de la remuneración correspondiente al sueldo mensual".

Toda vez que en cuanto exceda de dicho tope, no es posible sino el reconocimiento del descanso compensatorio, como quiera que el pago en dinero, por encima del límite prefijado, se encuentra prohibido expresamente en el Decreto 1912 que reglamenta de manera especial y en forma total esta materia". (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección II, sentencia de noviembre 18/83).

Trabajo ordinario en días dominicales y festivos

D.L 1042/78.

ARTICULO 39. Sin perjuicio de lo que dispongan normas especiales respecto de quienes presten servicio por el sistema de turnos, los empleados públicos que en razón de la naturaleza de su trabajo deban laborar habitual y permanentemente los días dominicales o festivos, tendrán derecho a una remuneración equivalente al doble del valor de un día de trabajo por cada dominical o festivo laborado, más el disfrute de un día de descanso compensatorio, sin perjuicio de la remuneración ordinaria a que tenga derecho el funcionario por haber laborado el mes completo.

La contraprestación por el día de descanso compensatorio se entiende involucrada en la asignación mensual.

Los incrementos de salario a que se refieren los artículos 49 y 97 del presente decreto se tendrán en cuenta para liquidar el trabajo ordinario en días dominicales y festivos.

Días festivos

L 51/83.

ARTICULO 1. Todos los trabajadores tanto del sector público como del sector privado, tienen derecho al descanso remunerado en los siguientes días de fiesta de carácter civil o religioso: primero de enero, seis de enero, diecinueve de marzo, primero de mayo, veintinueve de junio, veinte de julio, siete de agosto, quince de agosto, doce

octubre, primero de noviembre, once de noviembre, ocho de diciembre y veinticinco de diciembre. Además de los días Jueves y Viernes Santos. Ascensión del señor. Corpus Christi y Sagrado Corazón de Jesús.

2. Pero el descanso remunerado del seis de enero, diecinueve de marzo, veintinueve de junio, quince de agosto, doce de octubre, primero de noviembre, once de noviembre, Ascensión del Señor, Corpus Christi y Sagrado Corazón de Jesús cuando no caigan en día lunes se trasladarán al lunes siguientes a dicho día.

Cuando las mencionadas festividades caigan en domingo el descanso remunerado igualmente se trasladará al lunes.

3. Las prestaciones y derechos que para el trabajador origina el trabajo en los días festivos, se reconocerán en relación con el día de descanso remunerado establecido en el inciso anterior.

ARTICULO 2°. La remuneración correspondiente al descanso en los días festivos se liquidará como para el descanso dominical, pero sin que haya lugar a descuento alguno por falta al trabajo.

Trabajo ocasional en días dominicales y festivos

D.L 1042/78.

ARTICULO 40. Por razones especiales de servicio podrá autorizarse el trabajo ocasional en días dominicales o festivos.

Para efectos de la liquidación y el pago de la remuneración de los empleados públicos que ocasionalmente laboren en días dominicales y festivos, se aplicarán las siguientes reglas:

a) *Modificado*. D.E. 334/81, art. 1°. El empleo deberá pertenecer al nivel operativo, hasta el grado 16 de nivel administrativo y hasta el grado 09 del nivel técnico;

b) El trabajo deberá ser autorizado previamente por el jefe del organismo o por la persona en quien éste hubiera delegado tal atribución, mediante comunicación escrita en la cual se especifiquen las tareas que hayan de desempeñarse;

c) El reconocimiento del trabajo en dominical o festivo se hará por resolución motivada;

d) El trabajo ocasional en días dominicales o festivos se compensará con un día de descanso remunerado o con una retribución en dinero, a elección del funcionario. Dicha retribución será igual al doble de la remuneración correspondiente a un día ordinario de trabajo, o proporcionalmente al tiempo laborado si éste fuere menor.

Los incrementos de salarios a que se refieren los artículos 49 y 97 del presente decreto se tendrán en cuenta para liquidar el trabajo ocasional en días dominicales y festivos;

e) El disfrute del día de descanso compensatorio o la retribución en dinero, se reconocerán sin perjuicio de la asignación ordinaria a que tenga derecho el funcionario por haber laborado el mes completo, y

f) La remuneración por el día de descanso compensatorio se entiende incluida en la asignación mensual.

Jurisprudencia. Naturaleza ocasional o permanente del trabajo en dominicales y festivos. “De la norma general sobre descansos dominicales y festivos, se exceptúan también en el régimen laboral del empleado público aquellos servicios que por su naturaleza no son susceptibles de interrupción, con el fin obvio de evitar los trastornos y perjuicios a aquélla ajenos y de asegurar la continuidad de la prestación de dichos servicios.

Pero no han sido especificadas, como tampoco en el régimen del trabajador particular, las actividades no susceptibles de interrupción y que por ello imponen al empleado público el deber de laborar los días dominicales o festivos.

Además de las características de servicio público propias de las actividades en cuestión, es decir su eficacia, regularidad y permanencia, la de continuidad resulta acentuada en tal forma que desplaza el descanso del empleado a otros días y torna en habitual y permanente su trabajo en dominicales y festivos.

Esta consecuencia determina que surja, a su turno, el derecho del empleado a una retribución especial por su trabajo en dichos días y a un descanso compensatorio, sin perjuicio de la asignación a que tenga derecho por haber trabajado el mes completo.

Es, pues, la naturaleza del servicio la que determina que su prestación sea habitual y permanente y que llegue a ser “ordinario” para el empleado al servicio que preste en dominicales y festivos, como lo califica el artículo 39 del Decreto 1042 de 1978, transcrito en la consulta.

Esta viene a ser la notación distintiva prevista por el artículo 40 del decreto citado: el trabajo ocasional que puede autorizarse “por razones especiales de servicio” en días dominicales o festivos con especificación de las labores que hayan de desempeñar empleados cuya asignación no exceda de diez mil pesos se compensa con un día de descanso remunerado o con una retribución en dinero, a elección del funcionario. Tal retribución es la misma del trabajo habitual en festivos, es decir, equivalente al doble del valor de un día ordinario de trabajo. (...).

De esta calificación viene a depender, por otra parte, que el empleado disfrute necesariamente de un día de descanso compensatorio, y no pueda a su elección, compensar su trabajo habitual en dominicales o festivos, con una retribución en dinero, como en el caso del trabajo ocasional.

Dos calificaciones excluyentes, con consecuencias laborales definidas en cada caso y cuya regulación legal no deja margen de discrecionalidad; porque no cabe hacer distinciones ni interpretaciones de unas normas tan claras en su contenido, como las de los artículos 39 y 40 del Decreto 1042 de 1978.

Para la remuneración permanente de dominicales y festivos, el legislador extraordinario se limita a reconocer el derecho del empleado público a percibirla y al disfrute de

un día de descanso compensatorio, por cada dominical o festivo laborado (art. 39); para la remuneración ocasional se señala, además, el procedimiento que debe seguirse, dejando, por otra parte, a elección del funcionario, disfrutar del día de descanso compensatorio o percibir, doblada, la remuneración correspondiente a un día ordinario de trabajo (art. 40 *ibidem*).

Lo que no toleran las normas citadas es retribuir un trabajo habitual y permanente en dominicales y festivos, así sea uno durante el mes, como si fuera ocasional, porque, por sobre todo, el interés o voluntad del legislador, en esta materia, está en que el empleado disfrute del descanso que corresponda al tiempo laborado habitualmente por él.

Y es apenas lógico que como habitual se considere un trabajo de tal naturaleza que no puede interrumpirse domingos y festivos, y aunque no lo cumplan siempre los mismos empleados, sino se alterne al efecto conforme a un sistema establecido previamente por requerirlo la naturaleza de dicho trabajo” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de febrero 19/80).

Los gastos de representación

D.L 1042/78.

ARTICULO 43. Los empleos correspondientes al nivel directivo tendrán gastos de representación mensual en la cuantía que para denominación se determine en decreto especial.

Doctrina. Los gastos de representación se fijan mediante precisas normas legales. “Los gastos de representación son en concepto de esta Sala, elementos constitutivos del salario o sueldo.

Supuesto lo anterior, procede entrar ahora a determinar la aplicación que en el caso planteado por el Señor Jefe del Departamento Nacional de Planeación, debe darse a la norma legal según la cual la remuneración (sueldo más gastos de representación) de los funcionarios de los establecimientos públicos, no puede exceder de lo que corresponda por los mismos conceptos, a los ministros y jefes de los departamentos administrativos. Como se dice en la consulta en estudio, el decreto-ley que dio a los gerentes de aquellos institutos, derecho a gastos de representación y fijó su cuantía (art. 12), estableció también en el artículo 15, que su remuneración no puede exceder la que corresponde a los ministros y jefes de departamentos administrativos. Y las disposiciones últimamente citadas fueron ratificadas por los artículos 10 y 13 del Decreto 540 de 1977. Esta última disposición dice textualmente: “en ningún caso y por ningún concepto, la remuneración que devenguen los empleados públicos podrá exceder la que corresponda a los ministros del despacho y jefes de departamentos administrativos”. La primera cosa que cabe observar es que tanto en el Decreto 2554 de 1973 como en el 540 de 1977, en cuyos artículos 12 y 10 respectivamente, se consagró el derecho a percibir gastos de representación por parte de los rectores, gerentes, directores o presidentes de los establecimientos públicos, se estableció a continuación que en ningún caso y por ningún concepto su remuneración podrá exceder la que corresponda a los ministros y jefes de departamentos administrativos (arts. 15 y 12 del Decreto 2554 de 1973 y 10 y 13 del Decreto 540). En otras palabras, el mismo estatuto que estableció los gastos de representación y fijó su cuantía, señaló tácitamente otro límite para ellos, al prohibir más adelante que la remuneración de los funcionarios en cuyo favor se decretaron, exceda la remuneración de los ministros y jefes de los departamentos administrativos. Ya se dijo antes que los gastos de representación en este caso, son elementos constitutivos de la remuneración o salario.

En resumen los gastos de representación en cuantía equivalente a la tercera parte del salario, están limitados por la misma ley que los estableció a la cantidad que le haga falta a la remuneración de los gerentes o directores de los establecimientos públicos, para alcanzar el nivel de la remuneración de un ministro o jefe de departamento administrativo, comprendiendo dentro del concepto de remuneración los gastos de representación que son elementos constitutivos de él, como atrás se vio. Habrá lugar a fijar los gastos de representación en la tercera parte del salario, cuando sumados a éste, el total no exceda la remuneración que corresponde a un ministro. Las disposiciones contenidas en los artículos 15, el Decreto 2554 y 13 del Decreto 540, son categóricas y determinantes: “en ningún caso y por ningún motivo...”. Y esto debe tener estricto cumplimiento. Las disposiciones que fijaron salario según el artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo porque no se entregan para provecho del trabajador sino para éste, “desempeñar a cabalidad sus funciones”, para atender inversiones que corresponden al patrono, como instrumentos de trabajo en busca de que se cumpla el objeto del contrato” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicios Civil, concepto de agosto 4/77).

De la bonificación por servicios prestados

D.L 1042/78.

ARTICULO 45. A partir de la expedición de este decreto créase una bonificación por servicios prestados para los funcionarios a que se refiere el artículo 1°.

Esta bonificación se reconocerá y pagará al empleado cada vez que cumpla un año continuo de labor en una misma entidad oficial. Sin embargo, cuando un funcionario pase de un organismo a otro de los enumerados en el artículo 1° de este decreto, el tiempo laborado en el primero se tendrá en cuenta para efectos del reconocimiento y pago de la bonificación, siempre que no haya solución de continuidad en el servicio.

Se entenderá que no hay solución de continuidad si entre el retiro y la fecha de la nueva posesión no transcurrieron más de quince días hábiles.

La bonificación de que trata el presente artículo es independiente de la asignación básica y no será acumulativa.

Nota: La cuantía de la bonificación por servicios prestados puede consultarse en el Suplemento. §5131.

Cómputo de tiempo para la bonificación por servicios prestados

D.L 1042/78.

ARTICULO 47. El tiempo de servicio para el primer reconocimiento de la bonificación por servicios prestados se contará así:

- a) Para los funcionarios que actualmente se hallen vinculados al servicio, desde la fecha de expedición del presente decreto, y
- b) Para los funcionarios que se vinculen con posterioridad a la vigencia de este decreto, desde la fecha de su respectiva posesión.

Doctrina. Cómputo de servicios. “Esto es evidente ante lo dispuesto por el artículo 47 del Decreto 1042, que reprodujo el artículo correspondiente del Decreto 710, sin advertir que a partir de la fecha de expedición de éste se había originado válidamente una situación para los empleados de la Rama Ejecutiva, cuyos efectos no pueden desconocerse ahora.

En conclusión, el cómputo de servicios para el primer reconocimiento de la bonificación creada por el artículo 47 del Decreto 710 de 1978 y reproducida en su esencia por el Decreto 1042, del mismo año, se cuenta a partir del 20 de abril de 1978 para los empleados públicos que en dicha fecha estaban vinculadas al servicio” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de octubre 31/79).

Término para el pago de bonificación por servicios prestados

D.L 1042/78.

ARTICULO 48. La bonificación por servicios prestados se pagará dentro de los veinte días que sigan a la fecha en que se haya causado el derecho a percibirla.

Incrementos de salario por antigüedad

D.L 1042/78.

ARTICULO 49. *Modificado.* D.L. 470/79, artículo 1°. Las personas que a la fecha de expedición de este decreto estén recibiendo asignaciones correspondientes a la tercera o cuarta columna salarial del Decreto 540 de 1977, por razón de los incrementos de antigüedad establecidos en disposiciones legales anteriores, continuarán recibiendo, hasta la fecha en la cual se produzca su retiro del respectivo organismo, la diferencia entre el sueldo básico fijado para su empleo en la segunda columna de dicho decreto y el de la tercera o cuarta columna, según el caso.

Los incrementos salariales de que trata este artículo no se perderán cuando los funcionarios cambien de empleo dentro del mismo organismo, trátese de nuevo nombramiento, ascenso, traslado o encargo.

El retiro de un organismo oficial no implicará la pérdida de los incrementos salariales por antigüedad cuando el respectivo funcionario se vincule, sin solución de continuidad, a cualquiera de los organismos que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional.

PARAGRAFO. Cuando el organismo tenga un sistema especial de remuneración que dé tratamiento diferente a los incrementos de salarios por antigüedad, el funcionario tendrá derecho únicamente a los incrementos que dispongan las normas propias del organismo al cual se vincula.

Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, se entenderá que no hay solución de continuidad si entre el retiro y la fecha de la nueva posesión no transcurrieren más de quince días hábiles.

Los funcionarios que perciban incrementos de remuneración por concepto de antigüedad deberán manifestar esta circunstancia al hacer su solicitud de empleo en otra entidad oficial.

D.E. 100/91

ARTICULO 10. A partir del 1° de enero de 1991, el incremento de salario por antigüedad que venían recibiendo algunos funcionarios a quienes se aplica este decreto, en virtud de lo dispuesto en los Decretos Extraordinarios 1042 de 1978 y 50 de 1990 se reajustará en el mismo porcentaje en que se incremente su asignación básica mensual, conforme a la siguiente escala:

Asignación básica 1990	Incremento
Hasta \$45.399.00	El 25%
De \$45.400.00 en adelante	El 22%

Si al aplicar el porcentaje de que trata el presente artículo resultaren centavos, se desearán.

Subsidio de alimentación

D.E. 100/91

ARTICULO 11. El subsidio de alimentación de los empleados públicos de las entidades a que se refiere el artículo 1° del presente decreto, que devenguen asignaciones básicas mensuales no superiores a ciento cuarenta y siete mil ciento cincuenta pesos (\$147.150.00) moneda corriente y que no perciban gastos de representación, será de cinco mil trescientos cincuenta pesos (\$5.350.00) moneda corriente mensuales o proporcional al tiempo servido, pagaderos por las respectivas entidades.

No se tendrá derecho a este subsidio cuando el funcionario disfrute de vacaciones o se encuentre en uso de licencia.

PARAGRAFO. Cuando las entidades suministren alimentación a los empleados que conforme a este artículo tengan derecho al subsidio, no habrá lugar a su reconocimiento en dinero.

Auxilio de transporte

D.E. 100/91

ARTICULO 12. El auxilio de transporte a que tienen derecho los empleados públicos de las entidades a que se refiere el artículo 1° de este decreto, se continuará reconociendo y pagando en los mismos términos y cuantía que el Gobierno establezca para los trabajadores particulares.

Doctrina. La administración debe pagar el auxilio de transporte, a menos que asuma directamente el costo del mismo. “De las normas citadas, se deduce claramente que la intención del legislador ha sido la de reconocer a ciertos empleados públicos un auxilio que les permita subsidiar los gastos que ocasiona el transporte desde su residencia al sitio de trabajo y de éste nuevamente a su hogares la administración queda exonerada del pago del auxilio, cuando asume directamente al servicio de transporte de sus empleados. En este último evento, debe entenderse que el servicio prestado por la entidad administrativa, sea completo, es decir, que abarque todos los viajes realizados por los empleados, cuyo objeto lo constituya la movilización desde sus residencias al lugar de trabajo y el regreso a sus hogares, en desarrollo de la jornada laboral ordinaria. Así las cosas, la administración frente al auxilio de transporte, tiene dos alternativas para atenderlo. Pagar su valor en dinero de acuerdo con la cuantía fija señalada en la Ley, o prestar el servicio directamente en forma completa.

De esta manera, la escogencia de una de las anteriores opciones excluye la otra, por cuanto la ley no permite la prestación parcial del servicio de transporte y el pago en dinero del valor correspondiente a la parte del servicio dejado de prestar por la entidad.

En conclusión, la administración está obligada al pago del auxilio de transporte en la cuantía prevista en la ley, salvo cuando la entidad administrativa presta el servicio de transporte a sus empleados aceptar una interpretación contraria significaría facultar a la administración para que señale el valor en dinero del auxilio, cuando preste el servicio de transporte en una sola jornada contrariando el principio de interpretación según el cual donde no distingue el legislador, no le es permitido al intérprete hacerlo”. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de noviembre 8/79).

Bonificación de recreación

D.E. 451/84

ARTICULO 3o. Los empleados que adquieran el derecho a las vacaciones e inicien el disfrute de las mismas, dentro del año civil de su causación, tendrán derecho a una bonificación especial de recreación en cuantía equivalente a dos (2) días de la asignación básica mensual que les corresponda en el momento de causarlas.

El valor de la bonificación no se tendrá en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales y se pagará dentro de los cinco (5) días hábiles anteriores a la fecha señalada para la iniciación del disfrute de las vacaciones.

Mientras se crea en el presupuesto de las entidades el respectivo rubro presupuestal podrá diferirse la fecha señalada para el pago de la bonificación.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley se encamina a corregir la problemática laboral del cuerpo médico, el cual se ve obligado por razones de elemental subsistencia, a trabajar en varias instituciones de atención médica dentro de la misma jornada de trabajo, en condiciones laborales injustas, con horarios peligrosamente extensos tanto para el paciente como para el médico. Circunstancias que se advierten más dramáticas habida consideración de los deficientes recursos tecnológicos que exhiben nuestras instituciones, particularmente las del sector oficial.

Esto genera una atención médica inadecuada, un profesional de la salud desestimulado para realizar su labor con toda la dedicación, esfuerzo e iniciativa que se requieren, además de una gran falta de incentivos para que se actualice académica y tecnológicamente.

Corregir este problema es proporcionar un verdadero remedio a una de las más importantes causas de las deficiencias que en materia de prestación de servicio de salud presentan la mayoría de las instituciones de atención médica estatales en Colombia.

Este proyecto, en desarrollo del principio consagrado en el artículo 25 de la Constitución Nacional, el cual expresa claramente que “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades de la especial protección del Estado, para que toda persona tenga un trabajo en condiciones dignas y justas”, pretende que en nuestro país exista a todo nivel un cuerpo médico y paramédico de muy buena calidad, digna y justamente remunerado, con jornadas laborales acordes con su actividad y motivado para realizar un mejor trabajo científico y asistencial cotidiano, en todas las áreas de la atención médica.

Esta iniciativa se divide para su estudio y presentación en “Tres (3) títulos” tratándose en cada uno de ellos un aspecto específico de la gran problemática global, sin olvidar que el proyecto debe ser visto bajo el concepto de un “Todo Universal”, ya que es un conjunto de disposiciones que interactúan entre sí con una directriz filosófica y práctica, encaminada a solucionar las dificultades existentes en esta materia.

El Título I trata lo concerniente a la situación laboral del personal médico y paramédico que labora en las instituciones de atención médica estatales y privadas, en donde adicionalmente a lo descrito con anterioridad y a la injusta remuneración salarial de la que están siendo objeto dichos profesionales, se suma la desigualdad salarial que existe entre las instituciones de atención médica del Sistema Nacional de Salud, las de la Previsión Social y las de la Seguridad Social, para un mismo profesional médico y paramédico con una misma calificación universitaria, sin que la ley prevea un ingreso mínimo justo y digno para los mismos.

La iniciativa enmarcada dentro de este titulado, no sólo aspira a ampliar la utilización del recurso humano médico y paramédico en la atención asistencial a la comunidad, sino también a garantizar la adecuada formación académica y práctica de los nuevos profesionales de la salud (situación amenazada por la actual legislación), permitiendo el adecuado ejercicio de la docencia, al proponer para los docentes oficiales del área de la salud la ampliación de las excepciones del artículo 19 de la Ley 04 de 1992 que desarrolla el artículo 128 de la Constitución nacional¹; con las necesarias precisiones en esta materia, para que no se produzcan resultados adversos a las soluciones que se pretenden y excesos que hagan ineficaz la prohibición establecida en el referido artículo 128 de la Carta Magna.

El Título II pretende corregir la injusta y absurda disposición de los horarios de trabajos de los médicos y personal paramédico que labora en instituciones de atención médica del Estado, los cuales en muchas de ellas son exagerados, horarios que superan las veinticuatro (24) horas seguidas de trabajo, situación que es más compleja si se tiene en cuenta que la labor asistencial institucional del personal de la salud es muy estresante y en horas nocturnas lo es mucho más, ocasionando un desgaste físico y mental tan agotador, que no sólo es peligroso para el profesional de la salud, sino que incide obviamente en la adecuada decisión terapéutica para el paciente.

Está demostrado científicamente hasta la saciedad que este cansancio se aumenta considerablemente, disminuyéndose aún más las capacidades físicas e intelectuales del personal que labora asistencialmente en el área de la salud, cuando después de un turno hospitalario de 24 horas o de una jornada de igual cantidad de tiempo, no se tiene un adecuado descanso compensatorio, tornándose el estrés de dicho personal, de tipo acumulativo, perjudicando notoriamente el comportamiento físico y psíquico del mismo en todos sus actos (ver en referencias bibliográficas (Anexo), el documento promocionado por el Minsalud titulado: "Fases del Síndrome de Agotamiento en el Personal de Salud").

Con fundamento en el artículo 25 de la Constitución y en el fallo proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda del 31 de julio de 1980, expediente número 3042 (Anexo fotocopia del mencionado fallo); las disposiciones contenidas en el Título III apuntan a corregir una gran injusticia que el régimen legal vigente propicia respecto de los médicos que laboran en instituciones de Asistencia Médica dentro de un programa de posgrado, siendo denominados legalmente residentes (artículo 20 de Decreto-ley 1210/78); estos profesionales incorporan en exageradas y dramáticas jornadas de trabajo su fuerza laboral en beneficio de dichas instituciones sin recibir remuneración alguna, hecho que resulta inconcebible cuando estamos *ad portas* de ingresar al siglo XXI.

Desde los inicios de la civilización organizada la evolución del derecho del trabajo cimentó unos de sus pilares insustituibles, consistente en que todo trabajo humano debe ser remunerado, no obstante que desde la época de la esclavitud se retribuía la labor del esclavo con una porción diaria de sal, la cual dio lugar al nacimiento de la expresión "Salario", que aun conserva nuestra legislación laboral vigente.

Por ello, deviene en evidente la imperiosa e inaplazable necesidad de corregir el desafuero actual de que son víctimas los residentes en cuanto a que la ley vigente (artículo 19 de DL 1210/78) les impide percibir remuneración alguna por los servicios laborales que prestan en las instituciones antes descritas, resultando de contera que dichas instituciones resultan beneficiadas graciosamente a costa del trabajo gratuito del residente, quien se encuentra sometido a las órdenes (frecuentemente descomedidas) en cuanto a la observancia de las jornadas de trabajo y requerimientos de disponibilidad, que son atentatorios contra la dignidad del ser humano.

Todo esto sitúa hoy al médico residente en la más absoluta e inexplicable desprotección laboral, que lo hace víctima de los más injustos y caprichosos requerimientos asistenciales por parte de sus superiores, obligándolo a trabajar en forma incondicional bajo sus órdenes las 24 horas del día y en muchas de las veces sin derecho a tener ninguna otra actividad diferente de la de su residencia durante tres o cuatro años para lograr un título de especialista.

Precisamente por concurrir en el residente la prestación personal de un servicio y la subordinación, dos de los tres elementos esenciales de toda relación de trabajo y porque hoy no se concibe el trabajo humano subordinado de manera gratuita, es que se impone como corolario inexcusable, permitirle que perciba una remuneración por su trabajo; si se quiere a manera de justificación adicional, para diferenciarlo del trabajo prestado bajo un régimen de esclavitud.

Por todo lo anterior se propone en este titulado dar la justa y merecida calificación de trabajador o empleado al médico residente a fin de que goce, en general, de la protección del régimen laboral colombiano y en particular del régimen laboral aplicable en la institución asistencial Base en la cual se desarrolla su programa de posgrado.

Prima técnica

D.E. 37/89

ARTICULO 1o. Para tener derecho a Prima Técnica se requiere poseer título correspondiente a la modalidad de formación universitaria, título de formación avanzada y experiencia en el campo de la investigación técnica o científica, o experiencia profesional, administrativa o docente no inferior a un año.

El título de formación avanzada podrá suplirse con dos años de ejercicio profesional en actividad independiente o subordinada, o dos años de profesorado en una institución universitaria legalmente aprobada; sin embargo, deberá acreditarse la terminación de los estudios de formación avanzada.

PARAGRAFO. En casos especiales podrá asignarse prima técnica a personas que carezcan de títulos de formación de educación superior, pero que dada, sus realizaciones y calidades excepcionales para el ejercicio de las funciones asignadas al empleo según evaluación y concepto del Consejo Superior del Servicio Civil lo ameriten. Los criterios de evaluación y demás aspectos relacionados con su asignación serán determinados en el reglamento.

Campo de aplicación

D.E. 37/89

ARTICULO 2o. La prima podrá ser asignada a los funcionarios que desempeñen empleos de los niveles profesional, ejecutivo y asesor.

D.E. 63/89

ARTICULO 1o. La prima técnica podrá ser igualmente conferida a funcionarios que desempeñen empleos del nivel directivo, siempre y cuando la asignación básica del cargo que ocupan no sea superior a la correspondiente al grado 09 de la escala salarial de dicho nivel directivo.

Compatibilidad con los demás factores de salario

D.E. 37/89

ARTICULO 3o. Para todos los fines serán compatibles la prima técnica y los demás factores salariales, pero la remuneración total no podrá exceder la del superior inmediato, ser superior al 90% de lo que perciben los Ministros del Despacho por concepto de asignación básica y gastos de representación.

Conservación del derecho en el cambio de empleo

D.E. 37/89

ARTICULO 4o. Los funcionarios a quienes se les asigne prima técnica, continuarán disfrutándola cuando sin solución de continuidad pasen a otro empleo susceptible de prima técnica, siempre que los dos empleos pertenezcan al mismo régimen de remuneración y exista disponibilidad presupuestal para su pago. En dichos eventos, la nueva remuneración que corresponda al funcionario deberá sujetarse a los límites de cuantía señalados.

D.L. 1042/78

ARTICULO 52. Como reconocimiento del nivel de formación técnico-científica de sus titulares, establécese prima técnica para los empleos cuyas funciones demandan la aplicación de conocimientos altamente especializados. Esta prima sólo podrá ser asignada a aquellos funcionarios con especial preparación o experiencia que desempeñen los cargos de profesional especializado o de investigador científico.

Sin embargo en casos excepcionales, dicha prima podrá ser otorgada a profesionales especializados que desempeñen empleos correspondientes a los niveles ejecutivo o asesor.

D.R. 362/79

ARTICULO 1o. La prima técnica constituirá un reconocimiento del nivel de formación técnica y científica que posean los titulares de empleos cuyas funciones exigen la aplicación de conocimientos altamente especializados.

La prima será equivalente a un porcentaje de la asignación básica mensual que corresponda al empleo del funcionario al cual se asigna.

La prima técnica se pagará mensualmente y constituirá factor de salario para todos los efectos legales.

D.R. 362/79

ARTICULO 2o. La prima técnica a que se refiere el presente decreto podrá asignarse a las personas con especial preparación o experiencia que desempeñen empleos de profesional especializado o de investigador científico en ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y unidades administrativas especiales del orden nacional, con las excepciones que más adelante se establecen.

En casos excepcionales la prima técnica podrá ser asignada a personas que desempeñen empleos de los niveles ejecutivo o asesor, siempre y cuando se trate de profesionales especializados.

Doctrina. Reconocimiento y pérdida automática de la prima técnica. "La prima técnica es un factor del sistema de remuneración de los servicios de la administración,

1. El texto de los articulados referidos en la Exposición de Motivos se encuentran en la sección de "Referencias Bibliográficas" al final del presente proyecto de ley.

que tiene por objeto atraer y retener en ella personal altamente calificado o de superior especialización, para cuyo reconocimiento deben tenerse en cuenta, por disposición legal las siguientes circunstancias:

a) El nivel jerárquico del cargo que se desempeña, es decir, el carácter e importancia del empleo, deducido de la naturaleza de sus funciones, la especial responsabilidad que su ejercicio implica, la complejidad de sus tareas, y las consiguientes calidades excepcionales que deben exigirse a sus titulares, según la definición que de este concepto —el nivel— contiene el artículo 3° del Decreto 1912 de 1973;

b) Por esto, el artículo 14 del Decreto 1950 de 1973, reserva la concesión de tal prima sólo a quienes atienden “cargos de especial responsabilidad o superior especialización, comprendidos dentro de los niveles técnico y ejecutivo”, definidos éstos por el mismo artículo 3° citado en el literal anterior y en concordancia con el artículo 8° del Decreto 1912 en mención, el cual atañe que el Gobierno determinará los cargos susceptibles de esta prima previo concepto favorable del Consejo Superior del Servicio Civil;

c) El artículo 16 del referido Decreto 1950 prescribe que “la asignación de prima técnica se hará en atención a las calidades personales y profesionales acreditadas por quien ocupa actualmente o haya de ocupar el empleo...”, y

d) La prima sólo podrá ser asignada a quienes reúnan los requisitos mínimos fijados para servir el empleo en los correspondientes manuales descriptivos de funciones, previa valoración de las calidades del empleado que excedan, tales exigencias, factores que consisten en estudios y experiencias que se relacionen directamente con las funciones del cargo, o que acrediten una aptitud especial para su desempeño.

“PARAGRAFO. El tiempo utilizado por los profesionales en vía de especialización estará sujeto a las normas del Derecho Laboral respecto a las entidades donde prestan sus servicios profesionales”.

“¿Y cuál es ese tiempo?, necesariamente el que indican los médicos residentes a cumplir las tareas que les son asignadas en los hospitales en desarrollo de los estudios de especialización.

“Mientras el artículo 34 de la Ley 65 de 1963 (transcrito) ordena que esos servicios estarán sujetos a las normas del derecho laboral, el decreto reglamentario de otras leyes dice que ellos no adquirirán relación laboral de ninguna índole con la entidad docente ni con la asistencial, resultando así palmaria la contradicción del artículo 19 acusado con el texto de la ley en cuanto se refiere a la entidad asistencial:

“En el caso de los médicos residentes cabe también la observación hecha respecto de los internos, en el sentido de que si no prestan servicios personales a la Universidad, resulta inoco afirmar que entre éstos y aquéllos no existe vínculo laboral.

“Obviamente al hablar de ‘derecho laboral’ se entienden que serán aplicables las normas del Código Sustantivo del Trabajo o las propias de los empleados públicos, según la naturaleza jurídica de las entidades asistenciales en donde se encuentren sirviendo y al mismo tiempo estudiando.

“Concluye entonces la Fiscalía conceptuando que el artículo 19 del Decreto 1210 de 1978 debe ser anulado en cuanto niega cualquier relación laboral entre los estudiantes residentes e internos y la entidad asistencial en donde prestan sus servicios, encontrando así procedente la petición subsidiaria de la demanda, con la aclaración de que no se trata de inexequibilidad sino de nulidad de la frase ‘...ni con la asistencial’, contenida en el artículo 19 acusado.

“b) Nulidad del artículo 20. “Este artículo se limita a precisar el calificativo de ‘interno’ y de ‘residente’, aplicado a quienes adelanten estudios de pregrado o posgrado para cumplir requisitos exigidos por la ley a fin de obtener determinado título.

“No encuentra en verdad este despacho contradicción ninguna con las normas reglamentadas ni con otras que el reglamento debiera observar.

“Tampoco el artículo 20 contiene disposición sustantiva que competa al legislador o que afecte los derechos inherentes a quienes están colocados en tal situación.

“Lógicamente si se adelantan estudios prácticos bien sea para obtener el grado de médico o el de especialista, la palabra ‘estudiante’ es de recibo y tal calificación no quebranta norma superior alguna ni impide que sean considerados simultáneamente como trabajadores o empleados y profesionales.

“En este orden de ideas y teniendo en cuenta también que en el libelo no se expresó claramente por qué el artículo 20 debía ser anulado, la Fiscalía estima que no es del caso declarar tal nulidad.”

Y evidentemente, ha sido reiterado el concepto del Consejo de Estado en el sentido de que el decreto reglamentario debe limitarse a dar vida práctica a la ley que tiende a desarrollar. La finalidad del decreto es hacer que la norma legal sea eficaz, activa y operante a plenitud, procurando su inteligencia y cumplimiento por parte de la misma administración y de los particulares. El debe limitarse únicamente a desenvolver de manera detallada y comprensiva todo aquello que de modo lógico y necesario esté contenido en la ley. Por ello, el pretender introducir so capa de reglamentación, normas nuevas, preceptos, que según la naturaleza de las cosas, no se desprenden de las disposiciones legales, reglas que impongan obligaciones o prohibiciones a los ciudadanos, más allá o por fuera del contenido mismo de la ley, entraña un acto ciertamente exorbitante, una verdadera extralimitación de funciones que constituye un claro y grosero quebrantamiento de la voluntad misma del legislador que es precisamente lo que se busca asegurar.

Así las cosas y tal como lo explica y analiza la Fiscalía Quinta, el artículo 19 del Decreto 1210 del 26 de julio de 1978, debe ser anulado, por haber rebasado la facultad reglamentaria, no así el artículo 20 que no ofrece contradicción alguna con la norma que reglamenta.

Por lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, en un todo de acuerdo con su Fiscal Colaboradora,

FALLA:

Primero. Es nulo el artículo 19 del Decreto Reglamentario número 1210 de junio 26 de 1978, expedido por el Gobierno Nacional.

Segundo. Niéganse las demás peticiones de la demanda.

Cópiese, notifíquese.

La sentencia anterior la discutió y aprobó la Sala en su reunión celebrada el día 31 de julio de 1980.

Alvaro Orejuela Gómez, Samuel Buitrago Hurtado, José Joaquín Camacho Pardo, Ignacio Reyes Posada.

Víctor M. Villaquirán,
Secretario.

DECRETO NUMERO 1210 DE 1978

(junio 26)

Por el cual se reglamentan el artículo 4° de la Ley 14 de 1962 y el artículo 7° del Decreto-ley 356 de 1975 con el fin de organizar las actividades docente asistenciales en el Sistema Nacional de Salud.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el numeral 3° del artículo 120 de la Constitución Nacional, y

CONSIDERANDO:

Que es necesario sentar las bases para que las instituciones inscritas y vinculadas al Sistema Nacional de Salud puedan servir eficientemente como campos para la formación de recursos humanos para la salud y la investigación de los problemas de salud;

Que esta actividad docente e investigativa debe contribuir a la buena prestación de los servicios asistenciales,

DECRETA:

Definición de actividad docente asistencial

ARTICULO 1o. Para los fines de este Decreto se entiende por actividades docentes asistenciales:

a) La utilización nacional de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Salud, como campos docentes e investigativos, por parte de las universidades y otras entidades formadoras de personal para la salud que funcionen debidamente autorizadas por el Estado, y

b) La Cooperación de las universidades y otras entidades formadoras de personal en el perfeccionamiento constante de las actividades que desarrolla el Sistema Nacional de Salud.

De los contratos

ARTICULO 2o. Para el desarrollo de las actividades docente asistenciales definidas en el artículo anterior, deberán celebrarse contratos que contengan en sus cláusulas las normas del presente Decreto.

Para su validez los contratos deberán tener la aprobación del Ministerio de Salud.

ARTICULO 3o. Serán parte en los contratos a que se refiere el artículo anterior, los Servicios Seccionales de Salud, la universidad o entidad formadora de recursos humanos para la salud del área respectiva definida al tenor del artículo 6° del presente decreto y las instituciones operativas adscritas al Sistema Nacional de Salud, o las instituciones de utilidad común que reciban auxilios de la Nación, vinculados al Sistema.

ARTICULO 4o. Una de las obligaciones contractuales de los Servicios Seccionales de Salud serán las de colaborar en el desarrollo de las actividades docente asistenciales y de supervisar el cumplimiento y ejecución de los contratos.

ARTICULO 5o. Los contratos determinarán las instituciones asistenciales de la Unidad Regional contratante en las cuales se desarrollarán las actividades docente asistenciales, en tal forma que siempre estén comprendidas instituciones de todos los niveles de atención de salud de la regional. Los programas de técnicos y auxiliares se realizarán en los niveles de atención de salud apropiados.

De cada contrato formarán parte los programas que se desarrollarán, dentro de los cuales deben indicarse las actividades y responsabilidades que cada parte asumirá y los recursos que cada uno aportará.

PARAGRAFO. Cuando la universidad o entidad formadora de recursos humanos contrate con un hospital universitario que no sea sede de unidad regional, deberá celebrar además con una Unidad Regional, como mínimo, el contrato a que se refiere el artículo 2° de este Decreto.

Áreas de influencia

ARTICULO 6o. El Ministerio de Salud asignará el área de influencia de cada universidad o entidad formadora de recursos humanos, una vez se cumplan los siguientes requisitos:

- Solicitud conjunta del Servicio Seccional de Salud y de la entidad formadora;
- Concepto favorable sobre la solicitud, impartido por el Consejo Nacional de Formación de Recursos Humanos para la Salud.

ARTICULO 7o. Cada universidad o entidad formadora de recursos humanos podrá tener como área de influencia para las actividades docente asistenciales una o varias Unidades Regionales de Salud de uno o varios Servicios Seccionales de Salud.

De la Dirección y Administración de las entidades en las cuales se realicen actividades docente asistenciales

ARTICULO 8o. La estructura y funciones de las instituciones asistenciales del Sistema Nacional de Salud donde se desarrollen actividades docente asistenciales se regirán por sus normas.

ARTICULO 9o. Sin perjuicio de las obligaciones que se deriven de su vinculación con la entidad docente, durante el tiempo en que se desarrollen actividades docente asistenciales en una entidad del Sistema Nacional de Salud, toda persona deberá someterse a los reglamentos y normas de administración interna, disciplinarias y de atención médica que rijan en la institución. Este sometimiento cubre tanto al personal docente e investigativo, como al discente en todos sus niveles.

Órganos de coordinación para las actividades docente asistenciales

ARTICULO 10. En cada Unidad Regional y en cada Hospital Universitario en los cuales se desarrollen actividades docente asistenciales existirá un comité de coordinación integrado por representantes de las universidades o entidades formadoras de personal y de la Unidad Regional o del Hospital Universitario.

Estos comités tendrán por función la coordinación y evaluación de las actividades docente asistenciales y servirán de organismos asesores de las entidades involucradas en ellas.

Organización de las actividades docentes

ARTICULO 11. La función prioritaria de las instituciones del Sistema Nacional de Salud es la asistencia, en consecuencia, el ejercicio de las funciones docentes no podrá interferir con la buena marcha asistencial.

ARTICULO 12. Cuando por razón de las actividades docentes, la institución asistencial incurra en costos mayores de aquéllos derivados de la asistencia normal, estos mayores costos estarán a cargo de la universidad o entidad formadora de recursos humanos. Los contratos deberán establecer los mecanismos para determinar la cuantía de estos sobrecostos.

ARTICULO 13. Todo el personal asistencial de las entidades del Sistema Nacional de Salud en las que se lleven a cabo actividades docente asistenciales, tiene obligaciones tanto en la asistencia como en la docencia. Del mismo modo el personal docente que esté involucrado en las actividades docente asistenciales, deberá, además de ejercer la docencia, prestar los servicios asistenciales al tenor de las funciones y actividades que desarrolle la respectiva entidad del Sistema Nacional de Salud.

ARTICULO 14. En todos los programas docente asistenciales deberá especificarse el número de estudiantes participantes, en tal forma que no interfiera con la buena marcha asistencial de la respectiva entidad. Este número será fijado de común acuerdo por las partes contratantes.

Cuando hubiere desacuerdo, corresponderá al Ministerio de Salud definir tal número, previo concepto del Consejo Nacional de Formación de Recursos Humanos para la Salud.

Organización de la investigación

ARTICULO 15. La realización de programas de investigación por parte de la universidad o entidad formadora de recursos humanos para la salud en las instituciones asistenciales del Sistema Nacional de Salud, se regirá por las siguientes normas:

- La universidad o entidad formadora de personal deberá aprobar, por medio de sus órganos respectivos, el protocolo investigativo y manifestar ese hecho a la institución asistencial, por escrito;
- El protocolo investigativo deberá ser aprobado, posteriormente, por las autoridades de la institución asistencial. Para tal efecto, deberá acreditarse que la investigación no contraviene las disposiciones administrativas, técnicas y científicas de la institución;
- La institución asistencial, previamente a la aprobación del programa, deberá verificar que éste tiene adecuada financiación.

Organización de la educación continuada

ARTICULO 16. Los docentes de las universidades o de las entidades formadoras de personal deberán participar en la realización de programas de educación continuada o entrenamiento en servicio, del personal de las respectivas áreas de influencia de las Instituciones del Sistema Nacional de Salud.

Régimen de personal

ARTICULO 17. La institución del Sistema Nacional de Salud, en la cual se realizan actividades docente asistenciales, fijará y revisará periódicamente su planta de personal, la cual comprenderá el personal profesional que desarrolle actividades docente asistenciales y el personal administrativo, técnico y servicios. Dicha planta incluirá en anexo el personal que debe proporcionar la universidad o entidad formadora de recursos humanos.

ARTICULO 18. El funcionario de la entidad asistencial del Sistema Nacional de Salud que participe de actividades docente asistenciales, puede solicitar de la entidad docente el reconocimiento de la respectiva dignidad académica. La entidad docente deberá estudiar la solicitud y resolverla al tenor de sus propios reglamentos. Dicho reconocimiento no tiene implicación laboral.

ARTICULO 19. Los estudiantes que participen en actividades docente asistenciales no adquirirán relación laboral de ninguna índole con la entidad docente, ni con la asistencial.

Internos y residentes

ARTICULO 20. Se entiende por interno, el estudiante de medicina de pregrado, que se encuentra cumpliendo con la obligación estipulada en el artículo 4º de la Ley 14 de 1962. Se entiende por residente, el estudiante de posgrado que se encuentra cumpliendo un programa de formación que conduce a la adquisición de un título de especialista.

Equipos y dotaciones

ARTICULO 21. En las actividades docente asistenciales se utilizarán los equipos y dotaciones de la respectiva institución asistencial. Cuando el programa requiera el aporte de equipos o dotaciones adicionales por parte de la universidad o entidad formadora de personal, dichos equipos y dotaciones serán recibidos por inventario en la institución asistencial y su mantenimiento y operación serán de cargo de esta última. Al término del contrato de que trata el artículo 2º de este Decreto, la universidad o entidad formadora de personal recobrará los equipos en las mismas condiciones en que los entregó, salvo el deterioro causado por su uso normal.

Disposiciones finales

ARTICULO 22. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de este Decreto, deberán suscribirse los contratos previstos en su artículo 2º.

Las partes contratantes en los contratos vigentes, procurarán modificarlos para adecuarlos a las normas del presente decreto, dentro del mismo plazo anterior. Sin embargo, a su terminación, la celebración de nuevos contratos o la prórroga de los vigentes, deberá ajustarse a este Decreto.

ARTICULO 23. El presente Decreto rige desde su expedición.

Comuníquese, publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, a 26 de junio de 1978.

ALFONSO LOPEZ MICHELSEN

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, *Juan Gonzalo Restrepo Londoño*; el Ministro de Salud, *Rafael Orejuela Bueno*; el Ministro de Educación Nacional, *Rafael Rivas Posada*.

Estudios de Medicina, Internos y Residentes, Potestad Reglamentaria. Funciones que cumplen. Definición de internos. Viabilidad de la aplicación del artículo 19 del Código Sustantivo del Trabajo y por ende la aplicación presunción consagrada en el artículo 24 del mismo estatuto según la cual se presume que toda relación de trabajo personal está regida por un contrato de trabajo. Concepto de residente.

El Decreto Reglamentario debe limitarse a dar vida práctica a la ley que tiende a desarrollar.

Nulidad del artículo 19 del Decreto Reglamentario número 1210 de junio 26 de 1978, expedido por el Gobierno Nacional.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Bogotá, D.E., 31 de julio de 1980.

Consejero Ponente: Doctor Samuel Buitrago Hurtado

Actor: Adalberto Carvajal Salcedo.

Referencia: Expediente No. 3042.

Decretos del Gobierno.

El Doctor Adalberto Carvajal Salcedo, obrando en su propio nombre y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 66 del C.C.A. demanda del Consejo de Estado la declaratoria de nulidad de los artículos 19 y 20 del Decreto 1210 de 1978, reglamentario del artículo 4º de la Ley 14 de 1962 y del 7º del Decreto-ley 366 de 1975 en respaldo de lo cual, aduce en su libelo de demanda los siguientes hechos:

“Primero. La Ley 14 de 1962 (28 de abril) ‘Por la cual se dictan normas relativas a la medicina y cirugía estableció prerrequisitos para la obtención del grado de Médico Cirujano’.

“Segundo. El Decreto-ley No. 355 de 1975 (marzo 5) ‘or el cual se establece el régimen de adscripción y vinculación de las entidades que prestan servicios de salud’

asignó en su artículo 7° funciones de capacitación, formación y prestación de servicios de salud a todas las entidades y dependencias adscritas al Sistema Nacional de Salud.

“Tercero. Junto con la formación y la capacitación los médicos residentes e internos desempeñan desde hace mucho tiempo servicios personales para cumplir la obligación asistencial del Estado.

“Cuarto. De esta manera, por una realidad irrefutable, por mandato legal, por costumbre (fuente de derecho), por compromisos firmados por agentes del Estado colombiano y por tradición, se había venido reconociendo la coexistencia de dos relaciones entre los médicos residentes e internos de una parte, y de otras entidades particulares, semioficiales y estatales.

“Quinto. La Ley 65 de 1963 (Parágrafo Único del artículo 34) expresamente establece que los médicos residentes estarán sujetos a las normas de Derecho Laboral respecto a las entidades donde presten sus servicios profesionales (subrayé).

“Sexto. El denominado Plan Nacional de Salud, impuesto al país por organismos internacionales que conceden préstamos en dólares al Gobierno Colombiano ocasionó entre otras las siguientes consecuencias:

“a) Prestación aún más deficitaria de servicios;

“b) Conflictos sociales entre el Estado y el personal dedicado a la prestación de servicios de salud, hasta el punto de que por primera vez en la historia del país se produjo un paro médico de 53 días en el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (Hoy Instituto de Seguridad Social);

“c) Conflictos colectivos e individuales de grandes repercusiones sociales entre sindicatos de trabajadores de base, enfermeras, auxiliares, personal paramédico en general, médicos generales, médicos especialistas, odontólogos, y otros profesionales y el Estado;

“d) Finalmente, la eliminación progresiva de garantías mínimas consignadas en las leyes para los trabajadores vinculados al Sector Salud.

“Séptimo. Por desacuerdo en el desarrollo de estas políticas se venían adelantando conversaciones tendientes a defender la condición de trabajadores entre la Asociación Nacional de Médicos Residentes e Internos y el Ministerio de Salud.

“Octavo. Cuando aun no habían concluido las conversaciones, el Gobierno Nacional sorprendió a la opinión pública colombiana, pero especialmente a los trabajadores del sector Salud, con el Decreto cuya nulidad parcial estamos solicitando.

“Noveno. Los objetivos de los artículos 19 y 20 de la norma en mención, no son los de procurar una mejor formación y capacitación de los médicos que necesita el país, sino los de desconocer los derechos que han tenido los Médicos Residentes e Internos como Trabajadores Oficiales.”

Como normas violadas se indican en la demanda, además de otras, las disposiciones reglamentadas y los artículos 10, 16, 17, 19, 21, 30, 39 y 120 numeral 3° de la Constitución Nacional.

Tramitado el juicio dentro de las prescripciones de ley y no observándose causal de nulidad que pudiese invalidar la actuación, la Sala procede a decidir previas las siguientes,

CONSIDERACIONES:

Los artículos impugnados del Decreto 1210 de 1978, expresan:

“ARTICULO 19. Los estudiantes que participen en actividades docentes asistenciales no adquirirán relación laboral de ninguna índole con la entidad docente, ni con la asistencial.”

Internos y Residentes

“Artículo 20. Se entiende por interno, el estudiante de medicina de pregrado, que se encuentra cumpliendo con la obligación estipulada en el artículo 4° de la Ley 14 de 1962. Se entiende por residente, el estudiante de posgrado que se encuentra cumpliendo un programa de formación que conduce a la adquisición del título de especialista.”

Y las normas reglamentadas, disponen:

“Ley 14 de 1962. Artículo 4°. ‘Los estudiantes de medicina y cirugía que terminen sus estudios, requieren como requisito para recibir el grado que la respectiva Facultad o Escuela tenga incorporado en su plan de estudios a lo menos un año de internado obligatorio’. En caso contrario deberán prestar este servicio en los Hospitales o Clínicas que señale el Ministerio de Salud. Para que las Secretarías o Direcciones de Salud Pública de los Departamentos y del Distrito Especial de Bogotá, puedan inscribir a los interesados y dar aviso a los Ministerios de Educación Nacional y de Salud Pública para la refrendación de los Diplomas y la Expedición de la autorización para el ejercicio de la profesión, los interesados deben haber cumplido con uno de los requisitos siguientes:

“a) Haber servido un año como médico de un puesto o centro de salud de los que indica el Ministerio de salud Pública, comprobando su residencia permanente en dicho lugar;

“b) Haber servido un año en una campaña de salubridad organizada por el Ministerio de Salud Pública o por una Facultad o Escuela o las Secretarías o Direcciones de Salud Pública y aprobada por el Ministerio;

“c) Haber servido dos años adicionales como interno en Hospitales no Universitarios, Departamentales, Municipales o privados siempre que estos hospitales estén registrados por el Ministerio de Salud;

“d) Haber ejercido su profesión de médico durante un año en poblaciones menores de 10.000 habitantes, demostrando que ha residido permanentemente en el lugar;

“e) Haber adelantado estudios de especialización o realizado entrenamiento básico en ellos, en cualquier rama de la Medicina o en la carrera del profesorado dentro de un

Hospital Universitario o en una facultad de Medicina por un lapso no menor de dos (2) años.

“PARAGRAFO 1o. No estarán obligados a prestar el servicio de que trata el presente artículo los médicos que hubieren recibido el título en una universidad colombiana por lo menos un año antes de la fecha en que empiece a regir esta ley siempre que demuestren haber sido internos o residentes en un hospital del país o haber desempeñado un cargo en los organismos de salubridad por un término no menor de doce (12) meses.

“PARAGRAFO 2o. Quienes a la fecha de expedición de esta ley estuvieren prestando el año obligatorio de servicio médico previsto en las disposiciones anteriores, continuarán en ejercicio de sus cargos hasta completar el término exigido en tales normas, y el desempeño de esos empleos será válido para los efectos del presente artículo.

“PARAGRAFO 3o. Los médicos y cirujanos graduados en el exterior que a juicio de la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, no hayan cumplido los requisitos similares a los establecidos en este artículo, en los países en donde obtuvieron sus grados, deberán cumplirlos antes de poder obtener la refrendación de su título que los capacite para ejercer legalmente su profesión en Colombia.

“PARAGRAFO 4o. Cuando el interesado se atenga a lo dispuesto en el ordinal d) de este artículo, tendrá derecho a recibir por cuenta del Tesoro Nacional, Ministerio de Salud Pública, un subsidio que se cubrirá previa comprobación de haber residido permanentemente en el lugar.

“PARAGRAFO 5o. El Gobierno señalará periódicamente el monto del subsidio de que trata el literal d) de este artículo y los sitios que den derecho a tal subsidio.”

“Decreto-ley 356 de 1975 (marzo 5). Art. 7o. Todas las entidades y dependencias adscritas al Sistema Nacional de Salud colaborarán y participarán en el desarrollo de los planes de capacitación y formación de personal que requiere el Sistema, sin descuidar su función primordial de prestación de servicios de Salud.”

La señora Fiscal Quinto del Consejo en su concepto de fondo hace un completo, certero y jurídico estudio del caso planteado en la demanda, analizando separadamente los actos acusados, para llegar a las conclusiones que la Sala comparte en su integridad, razón por la cual las consigna en este fallo como motivación del mismo. Allí se dice:

“a) En efecto, los estudiantes que participan en actividades docentes asistenciales, mencionados en el artículo 19, no son otros que los internos y los residentes, quienes cumplen con un requisito legal prestando servicios en los hospitales, bien sea para obtener su título de médicos o de especialistas según el caso.

“La norma acusada establece prácticamente la prohibición de adquirir cualquier tipo de relación laboral, con la entidad docente, o sea con la Universidad, o con la asistencial donde prestan sus servicios.

“Para este Despacho es claro que tales personas cumplen dos menesteres: realizan estudios prácticos indispensables para la obtención de un título y por esta razón prestan servicios médicos en una entidad atendiendo pacientes que los requieren. Luego son estudiantes y a la vez trabajadores.

“Son internos quienes han terminado sus estudios de medicina en la universidad y están efectuando una práctica en los hospitales, práctica que les permitirá posteriormente graduarse culminando así una parte de su carrera.

“Ninguna de las normas legales invocadas en la demanda, señala la forma de vinculación a los organismos asistenciales. Sin embargo, es preciso que exista alguna, adecuada a la situación en que se encuentran.

“Es indudable que prestan servicios profesionales, así sean éstos limitados y supervigilados, que se establece una relación de dependencia y subordinación respecto a las directivas del hospital dado que están obligados a cumplir un horario y deben acatar las órdenes que se le imparten, relacionadas con las tareas que les son encomendadas.

“Todos estos elementos hacen viable la aplicación del artículo 19 del Código Sustantivo del Trabajo y por ende la presunción consagrada en el 24 del mismo estatuto según la cual se presume que toda relación de trabajo personal está regida por un contrato de trabajo.

“En consecuencia, resulta extraño a la potestad reglamentaria otorgada por la Constitución al Presidente de la República, establecer en un decreto de esa naturaleza, que los estudiantes para el caso de los ‘internos’ que prestan servicios en las entidades asistenciales, no adquirirán relación laboral de ninguna índole con éstas, máxime cuando ni el artículo 4° de la Ley 14 de 1962 ni el 7° del Decreto 356 de 1975 que fueron reglamentados con el Decreto acusado, no se refieren para nada a la forma de vinculación de tales estudiantes con la entidad asistencial.

“Distinto será si el legislador decide expresamente regular la materia, puesto que el texto demandado no contiene disposiciones que tiendan a la cumplida ejecución de una ley sino que se ocupa de asuntos sustanciales no contemplados en ella.

“Entiende sí la Fiscalía que no siendo los internos trabajadores de la Universidad, es lógico que entre éstos y ella no exista vinculación de tipo laboral y por tanto, en cuanto a la universidad se refiere, el artículo 19 es inocuo y no estaría quebrantando normas superiores de derecho.

“Con relación a los llamados estudiantes ‘residentes’, a juicio de la Fiscalía, se presenta en forma ostensible la violación del parágrafo del artículo 34 de la Ley 65 de 1963.

“Si bien pueden llamarse estudiantes en cuanto profundizan sus conocimientos en algun de las ramas de la medicina no es dable desconocer que a la vez son profesionales porque han terminado los estudios que corresponden a los pensum oficiales señalados para esa Carrera y han obtenido un grado y un título que los acredita como Médicos. Precisamente por esa razón se denominan estudiantes de posgrado.

“Respecto a ellos el artículo 31 de la Ley 65 de 1963, posterior a la 14 de 1962 disponen:

“La Universidad Nacional queda facultada para organizar estudios de especialización para posgrado de las distintas facultades.

HOJA DE VIDA DEL AUTOR

Nombre: Francisco Sales Puccini.
Fecha de nacimiento: Septiembre 19 de 1961.
Estado civil: Soltero.
Libreta Militar: E370330 Distrito Militar No. 44.
Cédula de Ciudadanía: 8.714.912 de Barranquilla.
Dirección: Calle 116 No. 43-50 Apto. 106.
Teléfono: 215 11 17.
Buscapersonas: Tel. 2692555 código 1174.

Estudios realizados

Primaria: Colegio Liceo de Cervantes (Padres Agustinos, Barranquilla).
Secundaria: Colegio San José (Padres Jesuitas, Barranquilla).
Universitario: Universidad Libre - Seccional Atlántico. Título de “Médico Cirujano”. Junio 1987.

Escuela Colombiana de Medicina (Universidad del Bosque); actualmente curso 4º año de Especialidad en Ginecología y Obstetricia.

Otros estudios: Escuela Colombiana de Medicina (ECM) “Curso Básico de Computación” en procesadores de palabra, manejadores gráficos y paquete estadístico. Enero-diciembre 1990.

Escuela Colombiana de Medicina (ECM) “Curso de Estadística Médica y Administración Hospitalaria”. Enero - diciembre 1991.

Fundalser, Cecolfes (Centro Colombiano de Fertilidad) y The Institute for Reproductive Medicine, Annandale, Virginia, USA. “I Curso Latinoamericano de Pelviscopia Operatoria en Medicina Reproductiva y Ginecología”. Mayo 5, 6, 7, 8 y 9 de 1992 Santafé de Bogotá, y Cali, Valle.

Escuela Colombiana de Medicina y Secretaría Distrital de Salud de Santafé de Bogotá.

Curso “Niveles de Atención en Infertilidad” con una intensidad de 20 horas. Abril 3, 4, 5 y 6 de 1992 Santafé de Bogotá.

Curso de entrenamiento en “Administración en medicina prepagada y cuentas médicas” en Sau Paulo, Brasil en la casa matriz de “Blue Life” y “Asociación de Médicos de Sau Paulo. Abril 27 - mayo 29 de 1992.

Trabajos realizados

Infecciones posquirúrgicas en Ginecología y Obstetricia. Hospital Regional Simón Bolívar y ECM. 1989 - 1990.

La Anatomía Básica y las técnicas quirúrgicas en Obstetricia. Escuela Colombiana de Medicina (ECM) 1989 - 1990.

La Ultrasonografía Endovaginal Obstétrica. Escuela Colombiana de Medicina (ECM)

Hospital Regional Simón Bolívar.

Trabajo presentado al XVIII Congreso de Obstetricia y Ginecología, en la modalidad de concurso para residentes obteniendo “Mención de Honor”. Diciembre 1991.

Manejo Integral de la Incontinencia Urinaria Femenina.

Escuela Colombiana de Medicina (ECM)

Hospital Regional Simón Bolívar.

Trabajo presentado al “Concurso del XVIII Congreso Nacional de Obstetricia y Ginecología” por el doctor Herman Redondo (Jefe de la Clínica de Incontinencia Urinaria Femenina del Hospital Simón Bolívar) y Francisco Sales Residente de 3º año de Ginecología, como 2º autor.

Trabajo ganador del Premio Nacional de Ginecología y Obstetricia “Pedro Nel Cardona” al mejor trabajo investigativo en la modalidad de trabajos libres. Diciembre 7 de 1991.

Sociedades a las que pertenece

Miembro de la Sociedad Colombiana de Ginecología y Obstetricia, septiembre de 1992.

Miembro de la Federación Colombiana de Sociedades de Ginecología y Obstetricia, octubre de 1992.

Experiencia Profesional

Año rural en el centro de salud de Nazareth y enviado en comisión en calidad de asistente del director del Hospital General de Barranquilla para el plan de reestructuración de dicho hospital, tiempo en el cual actué varias veces como subdirector encargado. Julio 1987 - 1988.

Jefe de Atención Médica de la Unidad de Salud de Nazareth, centro que coordina más de 140 puestos de salud urbanos de la ciudad de Barranquilla. Agosto 1988 - febrero 1989.

Residente de Ginecología y Obstetricia de la Escuela Colombiana de Medicina, con base principal de práctica en el Hospital Regional Simón Bolívar por espacio de cuatro (4) años. Marzo 1989 - Hasta la actualidad.

Referencias personales

Doctor Alvaro Araújo N., Senador de la República y ex ministro de Estado; doctor José Name Terán, Senador de la República y ex ministro de Estado; doctor Roberto Gerlein E., Senador de la República y ex ministro de Estado; doctor Fuad Char A., Senador de la República y ex ministro de Estado; doctor Jaime Barrios, Presidente de la Fecolsog, Federación Colombiana de Sociedades de Obstetricia y Ginecología; doctor Jaime Ferro, Presidente de la SOCOG, Sociedad Colombiana de Obstetricia y Ginecología; doctor Rafael García Pacheco, Ex presidente de SOGA y del XVIII Congreso Nacional de Ginecología y Obstetricia; doctor José María Fuentes O., Jefe del Departamento de Ginecobstetricia del Hospital Regional Simón Bolívar y director del posgrado de Ginecobstetricia de la Escuela Colombiana de Medicina; doctor Hernando Matiz, Rector de la Escuela Colombiana de Medicina (ECM); doctor Abelardo Rico, Jefe de posgrado de la Escuela Colombiana de Medicina; doctor Elkin Lucena, Director General de Cecolfes Centro Colombiano de Fertilidad; doctor Alvaro Rodríguez, Director del Fundonal Fundación Oftalmológica Nacional - Universidad del Rosario; doctor Guido Parra, Director General de Cediul Centro de Infertilidad y Ultrasonografía del Atlántico y ex presidente de SOGA (Sociedad de Obstetricia y Ginecología del Atlántico).

HOJA DE VIDA DEL ASESOR JURIDICO DEL PROYECTO Dr. EUGENIO ALVARADO P.

Datos personales:

Nombre: EUGENIO ALVARADO PALACIO.
Cédula de ciudadanía: 19.131.168 de Bogotá.
Lugar y fecha de nacimiento: Magangué (Bolívar), marzo 15 de 1951.
Dirección residencia: Cra. 44 No. 122A-49, teléfonos: 2535084, 2713235.
Dirección oficina: Calle 16 No. 9-64 Of. 304, teléfonos: 2834199, 3426397.
Tarjeta profesional: No. 16.799 M. de J.

Estudios:

Primaria: Colegio del Prado, Barranquilla.
Bachillerato: Colegio de San José, Barranquilla.
Universitarios: Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
Título otorgado: Doctor en Derecho y Ciencias Jurídicas.
Tesis de grado: Causales y motivos de casación en la legislación colombiana.
Especialización: Ciencias Socioeconómicas, Pontificia Universidad Javeriana.
Cursos: Derecho y desarrollo, Pontificia Universidad Javeriana. Desarrollo de destrezas gerenciales, Universidad Externado de Colombia.
Seminarios: Legislación norteamericana, Universidad de Miami (USA).

Experiencia laboral:

Ejercicio independiente: Abogado Consultor: abril 1º/1991 a la fecha; Director de Relaciones Industriales, Seguros Bolívar, enero 1º/1989 a marzo 31/1991; Jefe de la División de Contratos del ICT, marzo 1º/1988 a diciembre 31/1988; Asesor Jurídico, Seguros Bolívar, diciembre 7/1982 a febrero 14/1988; Ejercicio Profesional, enero 1979 a diciembre 1982; Jefe Oficina Jurídica Nacional, Instituto de Seguros Sociales, abril 1978 a enero 9/1979; Secretario General (encargado), Instituto de Seguros Sociales, julio-septiembre/1977 y agosto-octubre/1978; Secretario Privado y Asistente para Asuntos Laborales del Director General del ISS, febrero 10/1977 a abril/1978; Jefe Sección Jurídica de la Beneficencia de Cundinamarca, agosto 1º/1975 a febrero 9/1977; Oficinista Judicial de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, agosto 17/1973 a julio 31/1975; Auxiliar del Notario Noveno del Círculo de Bogotá, doctor Joaquín Caro Escallón, agosto 1º/1972 a agosto 15/1973; Secretario Fiscalía Primera del Consejo de Estado, marzo 11/1971 a julio 31/1972.

Experiencia internacional:

Representante por Colombia al VI Congreso Americano de Medicina de la Seguridad Social y VI reunión de la Comisión Regional Americana Jurídico-Social (CRAJS), eventos organizados por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, realizados en San José de Costa Rica, del 6 al 10 de noviembre de 1978.

Experiencia docente:

Profesor de Cátedra del Instituto de Especialización Laboral de la Pontificia Universidad Javeriana, en la materia Reglamentos del ISS, Procedimientos. Desde 1988 a la fecha.

Profesor de Cátedra de la Universidad Central en las materias de Derecho Básico, Derecho Comercial y Legislación Laboral I y II (individual y colectivo) desde el primer ciclo académico de 1981, hasta el segundo ciclo académico de 1985.

Miembro del Colegio de Abogados Javerianos, actualmente Tesorero del colegio.
Socio activo del Club de Abogados.
Santafé de Bogotá, D.C., septiembre de 1992.

ANEXO

- A. Texto de la Ley 10 de enero de 1990.
- B. Transcripción parcial en español del documento promocionado por el Ministerio de Salud sobre las "Fases del Síndrome de Agotamiento en el personal de salud".

Fases del síndrome de agotamiento en el personal de salud (traducción al español)

Primera fase: El empleado experimenta cansancio tanto físico como psicológico, sintomatología somática vaga tipo cefálea, dolores en diferentes lugares del cuerpo, problemas digestivos, etc. Puede estar aumentada la susceptibilidad a infecciones por la inmuno-supresión que causa el agotamiento por exceso de trabajo acumulado.

Todo esto trae como consecuencia un aumento en el ausentismo laboral. Concomitantemente presenta insomnio y dificultad para relajarse, situación que frecuentemente se atribuye a factores exteriores al trabajo y a la persona, más que a reconocer que se relaciona con el trabajo desarrollado.

Segunda fase: Comienza con despreocupación por el paciente y sus sentimientos, de manera que se le cosifica y deshumaniza en el trato. La autoestima del profesional se ve comprometida al disminuir su competencia laboral. El empleado asigna un mínimo de interés a su trabajo, queriendo abandonarlo lo más rápidamente posible.

Tercera fase: Es la fase terminal del síndrome. Se muestra muy cínico hacia lo demás, hacia él mismo y hacia el paciente. Presenta un gran desagrado por su trabajo, con la consecuencia de que la efectividad laboral disminuye al máximo, manteniendo únicamente las habilidades necesarias para no ser despedido del empleo.

Algunas personas para manejar esto, evitan el contacto con los pacientes o se deciden a buscar otro empleo diferente o si es médico y desea uno similar, lo busca con otros horarios de trabajo.

Bibliografía del Síndrome de agotamiento en el personal de salud

Referencias

- Selye E. Stress without distress. Philadelphia: Lippincott, 1974.
- Rabkin JG, Struening EL. Life events, stress and illness. Science 1976; 194: 1013-20.
- Edelwich J. Burnout: stages of disillusionment in the helping professions. New York: Human Sciences Press, 1980.
- Pines and Aronson. Career burnout. New York: The Free Press.
- Scott CD, Jaffe DT. Managing occupational stress associated with HIV infection. Occup Med 1989; 4:85-93.
- Maslach C. Burned out. Hum Behav 1976;5(9):16-22.
- Pines A, Aronson E, Kafry D. Burnout: from tedium to personal growth. New York: Free Press, 1981.
- Cherniss C. Professional burnout in human service organizations, New York: Praeger, 1981.
- Vachon M. Occupational stress in the care of the critically ill, the dying and the bereaved. New York: Hemisphere Publishing Corporation, 1987.
- Pines A, Maslach C. Characteristics of staff burnout in mental health settings. Hosp Community Psychiatry, 1978; 29:233-7.
- Shubin S. Rx for stress-your stress. Nursing 1979;9(1):52-5.
- Storlie FJ. Burnout: the elaboration of a concept. In: McConnell EA, ed. Burnout in the nursing profession: coping strategies, causes, and costs. St. Louis: CV Mosby, 1982:81-5.
- Vachon LS, Dennis J. HIV, stress and the health care professional. In: Dilley JW, Pies C, Helquist M, eds. Face to face: a guide to AIDS counseling. San Francisco: AIDS Health Project of UCSF, Distributed by Celestial Arts Distributing, 1989:276-88.
- Jaffe DT. The inner strains of healing work: therapy and self-renewal for health professionals. In Scott C, Hawk J, eds. Heal thyself: the health of health care professionals. New York: Brunner-Masel, 1986.
- Jaffe DT. Self-renewal: personal transformation following extreme trauma. J. Hummanistic Psychol 1985;25.
- Eisendrath SJ, Dunkel J. Psychological issues in intensive care unit staff. Heart and Lung 1979; 8(4):751-8.
- Horstman W, McKusick L. The impact of AIDS on the physician. In: McKusick L, ed. What to do about AIDS: Berkeley: University of California Press, 1986.
- Vachon MLS, Lysall WAL, Freeman SJJ. Measurement and management of stress in health professionals working with advanced cancer patients. Death Education 1978; 1:365-75.
- Elliott GR, Eisdorfer C, eds. Stress and human health: analysis and implications of research. New York: Springet 1982.
- Kobasa SC, Maddi SR. Personality and constitution as mediators in the stress-illness relationship. J. Health Soc Behav 1981: 22.

Honorable Senador,

Alvaro Araújo Noguera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 248 DE 1992

por la cual se crea el Sistema Nacional de Seguridad Social (SNSS) y se dictan disposiciones en la materia para desarrollarlo

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en desarrollo de los artículos 1º, 16, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54 y 365 de la Constitución Política,

DECRETA:

CAPITULO I

NORMAS GENERALES

ARTICULO 1o. Creación y objetivo. Créase el Sistema Nacional de Seguridad Social (SNSS) como un servicio público esencial de carácter obligatorio, el cual se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, estará encargado de desarrollar en forma armónica y coherente los principios establecidos en la Constitución Nacional, unificará los regímenes y reorientará las instituciones existentes a la fecha,

impedirá la duplicidad de esfuerzos y determinará el concepto de unidad de riesgo, tanto para trabajadores del sector privado como del público.

El SNSS se fundamentará en los principios de universalidad, solidaridad, unidad, integralidad, internacionalidad, irrenunciabilidad, imprescriptibilidad, eficiencia, obligatoriedad e integración funcional de las instituciones del sistema.

El SNSS será centralizado políticamente, en el Consejo Nacional de Seguridad Social y descentralizado administrativamente a nivel seccional, para garantizar su operatividad y manejo.

El objeto del SNSS será convertirse en el mejor soporte del aparato productivo y garantizar a la población los siguientes servicios, los cuales se prestarán a diferentes niveles de complejidad y de cobertura:

- a) Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM);
- b) Seguro de Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional (ATEP);
- c) Salud Integral por el sistema de Medicina Familiar y Salud Universal por niveles de complejidad;
- d) Servicios Sociales Complementarios.

ARTICULO 2o. Definición. Se entiende por Seguridad Social (SS) como un sistema por medio del cual el Estado y la sociedad desarrollan una política de protección y prevención de toda la población, de las diferentes contingencias que le puedan generar un estado de necesidad social. Es el derecho irrenunciable de toda persona componente de la Nación Colombiana, o extranjero residente en ella, a una vida y existencia dignas, proyectada en instrumentos garantizados por el Estado y apoyados por el conjunto de la sociedad que permitan un desarrollo integral, sostenido y productivo.

Forman parte integral del SNSS todas las instituciones oficiales, mixtas o privadas que desarrollen cualquiera de los campos de acción de la Seguridad Social (SS) conducente a obtener el objetivo final, como es el bienestar general de la población.

ARTICULO 3o. De la naturaleza. La Seguridad Social (SS) es un servicio público inherente a la finalidad del Estado social de derecho y es deber del mismo, asegurar su prestación eficiente bajo su orientación, control y dirección, a todos los habitantes del territorio nacional.

Créase el Departamento Administrativo Nacional de Seguridad Social (DAN SS) como un establecimiento público dependiente del Presidente de la República y del Consejo Nacional de Seguridad Social, de carácter técnico y científico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

El objetivo del DAN SS será desarrollar el Sistema Nacional de Seguridad Social, con base en las políticas trazadas por el Consejo Nacional, tal como se establece en el artículo 14 de la presente ley.

ARTICULO 4o. Reorganización del ISS, Caja Nacional de Previsión Social y todas las cajas nacionales, departamentales y municipales creadas en aplicación de la Ley 6ª de 1945 y demás entidades de seguridad social. Para los efectos de la aplicación de la presente ley se reorganiza fiscal y administrativamente el ISS, la Caja Nacional de Previsión Social, todas las Cajas Nacionales, Departamentales y Municipales creadas en aplicación de la Ley 6ª de 1945 y las demás instituciones oficiales actuales que por sus objetivos, a juicio del Consejo Nacional de Seguridad Social, deban incluirse bajo el Sistema Nacional de Seguridad Social.

Las modificaciones a que haya lugar, en las diferentes instituciones de Seguridad Social, en ningún caso generarán despidos masivos de trabajadores o desmejoras de sus condiciones laborales.

ARTICULO 5o. Reglamentación de la afiliación. La reglamentación general del Sistema Nacional de Seguridad Social (SNSS) señalarán la forma y oportunidad de la afiliación, las sanciones por el incumplimiento patronal en efectuarla y el derecho del trabajador de exigirla por sí mismo.

ARTICULO 6o. Clasificación de las prestaciones. Para los efectos de la administración del SNSS, las prestaciones a que da derecho el amparo contra las diferentes contingencias se clasifican en económicas, de salud integral por el sistema de medicina familiar, de salud universal por niveles de complejidad y de servicios sociales complementarios.

ARTICULO 7o. Inembargabilidad de las prestaciones. Las prestaciones derivadas de los riesgos cubiertos por el Sistema Nacional de Seguridad Social (SNSS), son inembargables.

CAPITULO II

TITULO I

ORGANIZACION Y ADMINISTRACION

ARTICULO 8o. Dirección del Sistema Nacional de Seguridad Social. La dirección, coordinación, control y administración del SNSS corresponden al Consejo Nacional de Seguridad Social, a los Consejos Seccionales, al Departamento Administrativo Nacional de Seguridad Social (DAN SS), a sus subsistemas, a las Agencias de Recaudo Nacional y Seccionales y a la Superintendencia de Seguros de Salud.

ARTICULO 9o. Integración del Consejo Nacional de Seguridad Social. El Consejo Nacional de Seguridad Social es el máximo órgano directivo del SNSS y el encargado natural de definir las políticas de la Nación colombiana, en materia de Seguridad Social.

El Consejo estará integrado por los siguientes miembros:

- El Ministro de Trabajo y Seguridad Social o, en su defecto, el viceministro.
- El Ministro de Salud o, en su defecto, el viceministro.
- Tres representantes de los empleadores.
- Tres representantes de los trabajadores.
- Un representante de los pensionados.
- Un representante de las profesiones médicas.

PARAGRAFO 1o. Selección y período de los representantes al Consejo Nacional de Seguridad Social. Los representantes de los empleadores, trabajadores, pensionados y el de las profesiones médicas, tendrán un período de 2 años y serán elegidos de la siguiente manera:

Las organizaciones gremiales de industria y comercio, elegirán en representación de los empleadores, tres representantes.

Las centrales obreras, CUT, CTC y CGTD, elegirán cada una un representante.

La Confederación de Pensionados de Colombia, CPC, elegirá un representante de los pensionados.

El Consejo Superior de Instituciones Médicas elegirá un representante.

ARTICULO 10. Funcionarios con voz en el Consejo Nacional de Seguridad Social. A las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad Social asistirán con derecho a voz, pero sin voto:

-El Director General del Departamento Administrativo Nacional de Seguridad Social (DAN SS).

-Los directores de cada uno de los subsistemas.

-El Jefe de la Agencia Nacional de Recaudo.

-El Gerente de la Compañía de Seguros del Estado, la Previsora S.A.

-El Superintendente de Seguros de Salud.

-El Secretario Ejecutivo del Consejo.

-Los técnicos, asesores y demás personas que alguno de los presidentes autorice, por iniciativa propia o por solicitud de uno de los miembros del Consejo.

ARTICULO 11. Del carácter de los miembros del Consejo Nacional de Seguridad Social. Los miembros del Consejo, aunque ejercen funciones públicas, no adquieren por ese solo hecho la calidad de empleados públicos. Sus responsabilidades, incompatibilidades e inhabilidades se rigen por la Ley y el reglamento del Consejo.

ARTICULO 12. Honorarios de los miembros de Consejo Nacional de Seguridad Social. Los honorarios de los miembros del Consejo serán fijados por resolución ejecutiva y se pagarán a cargo del Presupuesto del Departamento Administrativo Nacional de Seguridad Social, así como todos los gastos que se generen consecuentes al ejercicio de las funciones del Consejo.

ARTICULO 13. Presidencia del Consejo Nacional de Seguridad Social. La Presidencia del Consejo será ejercida en forma compartida por los Ministros de Salud y de Trabajo y Seguridad Social, en ausencia de alguno de ellos, por el respectivo viceministro.

ARTICULO 14. Funciones del Consejo Nacional de Seguridad Social.

a) Formular, adoptar, dirigir, controlar y coordinar la política nacional sobre SS en forma armónica y coherente, evitando la duplicidad de esfuerzos y la duplicidad de servicios, promoviendo la integración funcional de entidades con objetivo común: el bienestar general de la población;

b) Vigilar y hacer cumplir el proceso de integración de las instituciones actuales para constituir los Subsistemas de que trata el artículo 16, de la presente ley y propender por el saneamiento económico de dichas instituciones, antes de su efectiva integración, con base en la infraestructura actual del ISS;

c) Vigilar que en el proceso de integración de instituciones se respeten los derechos adquiridos por los trabajadores, exista una política unificada de salarios y se implemente desde su constitución la Carrera Administrativa;

d) Aprobar los proyectos de ampliación de cobertura del SNSS, así como su ampliación a nuevas contingencias;

e) Presentar al Gobierno Nacional proyectos de desarrollo legal y reglamentario de la presente ley;

f) Aprobar los proyectos sobre cambio en el valor de las cotizaciones de los Subsistemas de que trata el artículo 16. Los valores de los aportes del Subsistema de Seguros Profesionales para el riesgo de IVM, serán evaluados y actualizados cada 5 años;

g) Aprobar los reglamentos generales sobre las condiciones y los términos necesarios para el reconocimiento de las diferentes prestaciones, previo concepto de la Superintendencia de Seguros de Salud, de proyecto presentado por el Director General del Departamento (DAN SS);

h) Crear Agencias de Recaudo Nacional, Departamental y Municipal donde haya necesidad, así como establecer los principios generales a que deben someterse las mismas, y elaborar las directrices del proceso de recaudación de los aportes;

i) Crear un Fondo Nacional de Compensación y Redistribución, dependiente de la Agencia de Recaudo Nacional, encargado de realizar las transferencias de recursos entre departamentos o municipios, para garantizar la solidaridad inter-regional. Aprobar su reglamentación del proyecto presentado por el Director General del DAN SS;

j) Aprobar el Proyecto de presupuesto anual de funcionamiento e inversión del DAN SS, presentado por el Director General, y someterlo al trámite legal correspondiente;

k) Aprobar u objetar los balances de ejecución presupuestal, los estados financieros y patrimoniales presentados por la administración de los subsistemas, previo concepto del Director General del DAN SS;

l) Aprobar proyectos de integración de servicios de salud entre entidades sujetas a las normas del Sistema Nacional de Salud y del SNSS, presentados por el Director General o por iniciativa propia;

m) Aprobar proyectos de integración de servicios sociales complementarios entre entidades afines, dentro de las políticas nacionales de SS, presentados por el Director General o por iniciativa de alguno de los miembros del Consejo;

n) Aprobar proyectos de reglamento de cada uno de los Subsistemas y de cada uno de los seguros amparados;

ñ) Adoptar la estructura interna del DAN SS y aprobar los proyectos sobre creación, modificación o supresión de unidades o dependencias nacionales o seccionales, necesarias para el buen funcionamiento. Se respetará en todos los casos la estabilidad de los trabajadores y sus derechos adquiridos;

o) Expedir su propio reglamento;

p) Nombrar al secretario del Consejo Nacional de Seguridad Social;

q) Fijar la planta de personal del DAN SS, establecer el régimen de carrera administrativa y reglamentar las primas de gestión, técnica y de localización, de proyectos presentados por el Director General del DAN SS;

r) Expedir los reglamentos del DAN SS, los inherentes a la prestación de los servicios médico-asistenciales, de prestaciones económicas, de servicios sociales complementarios, así como sus modificaciones;

s) Autorizar al Director General del DAN SS para celebrar contratos y negociar empréstitos, de conformidad con las normas legales;

t) Presentar una terna de candidatos idóneos al señor Presidente de la República, para que éste designe al Director General del DAN SS;

u) Evaluar los informes de gestión y de resultados presentados por el Director General del DAN SS, de no ser satisfactorios, recomendará al señor Presidente de la República su remoción. Si éste la hiciere efectiva, el Consejo presentaría una nueva terna a su consideración, para nombrar el reemplazo;

v) Coordinar, controlar, dirigir y organizar las bases para construir el Subsistema de Servicios Complementarios, con base en las entidades existentes, conservando o no su naturaleza, para cubrir los riesgos del subsidio familiar, mercadeo social, recreación, deporte, vivienda, capacitación, bienestar familiar y protección a la tercera edad, niñez y minusválidos;

w) Asesorar al Ministerio de Salud en la promoción, protección, recuperación, atención integral de la salud y ampliación de la cobertura a los sectores marginados, no afiliados al Subsistema de Seguros Profesionales, propendiendo por la integración funcional y acorde a la Ley 10 de 1990;

x) Las demás que le asignen la ley y los estatutos.

ARTICULO 15. Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad Social. El Consejo Nacional de Seguridad Social tendrá un Secretario Ejecutivo, nombrado por él mismo, a cargo de la nómina del DAN SS, quien será empleado público de libre nombramiento y remoción. El Secretario Ejecutivo será el encargado de contratar los asesores, técnicos, actuarios, economistas, secretarías y lo que considere pertinente para llevar cabo las funciones y tareas encomendadas por el Consejo.

Dispondrá de una secretaría técnica, igualmente a cargo de la nómina del DAN SS, la cual se encargará de obtener, preparar, clasificar, procesar y archivar la información y documentación requerida para las deliberaciones y funciones del Consejo Nacional de Seguridad Social, así mismo, servirá de medio de comunicación y citación de los miembros del Consejo y publicación de sus decisiones.

ARTICULO 16. Departamento Administrativo Nacional de Seguridad Social (DAN SS). El Departamento Administrativo Nacional de Seguridad Social (DAN SS) es el nivel administrativo y ejecutivo de la política nacional unificada de SS orientada por el Consejo Nacional de Seguridad Social, acorde con lo establecido en la presente ley, el cual se organizará de la siguiente manera:

- a) Consejo Nacional de Seguridad Social;
- b) Dirección General del DAN SS;
- c) Consejos Seccionales o Regionales de Seguridad Social;
- d) Subsistema de Seguros Profesionales;
- e) Subsistema de Salud Universal;
- f) Subsistema de Servicios Sociales Complementarios;
- g) Agencias de Recaudo Nacional, Seccionales y Municipales.

Salvo el Consejo Nacional y los Consejos Seccionales que no tendrán presupuesto propio, y dependerán para su funcionamiento del DAN SS en su respectivo nivel, cada una de estas instancias son independientes administrativa y económicamente entre sí, centralizadas políticamente bajo las órdenes de la Dirección General y descentralizadas administrativamente.

ARTICULO 17. Director General del Departamento Administrativo Nacional de Seguridad Social. Nombrado por el Presidente de la República, de terna presentada por el Consejo Nacional de Seguridad Social. Será agente del Presidente, de libre nombramiento y remoción, será el representante legal del DAN SS, el ordenador del gasto y el responsable de llevar a la práctica las políticas trazadas por el Consejo, ante quien presentará informes de gestión y resultados de administración.

ARTICULO 18. Funciones del Director General. El Director General del DAN SS tendrá a su cargo, las siguientes funciones:

a) Dirigir, coordinar, controlar y orientar la acción administrativa del Departamento y la ejecución de sus planes y programas, de acuerdo con las disposiciones del Consejo Nacional de Seguridad Social;

b) Ejercer la representación legal del DAN SS y suscribir los actos y contratos para el desarrollo de sus funciones;

c) Dirigir y coordinar los servicios y el personal del Departamento;

d) Organizar, dirigir y controlar los sistemas de afiliación, de facturación, registro y recaudación de aportes, consecuente con las disposiciones del Consejo Nacional de Seguridad Social;

e) Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Social la reglamentación del Fondo Nacional de Compensación y Redistribución, dependiente de la Agencia de Recaudo Nacional;

f) Dirigir la ejecución de planes de acción conjunta y de integración de las diferentes entidades, instituciones u organismos y con las demás sujetas a las normas del Sistema Nacional de Salud, en materia de prestación de servicios asistenciales, prestaciones económicas o servicios sociales complementarios;

g) Elaborar y someter a consideración del Consejo Nacional de Seguridad Social el proyecto de estatuto orgánico del Departamento, de planta de personal, de carrera administrativa, así como todo proyecto que introduzca modificaciones en ellos;

h) Consolidar los planes y programas de cada uno de los subsistemas, acorde con el plan nacional de actividades aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social;

i) Presentar al Consejo Nacional de Seguridad Social el anteproyecto de presupuesto de cada subsistema y el global del Departamento;

j) Evaluar el informe de cada subsistema y consolidar el informe nacional de gestión que habrá de presentar al Consejo;

k) Analizar y presentar al Consejo Nacional de Seguridad Social el informe por subsistema y consolidado de gastos y suministros del Departamento;

l) Ejecutar el presupuesto de gastos de las dependencias del nivel nacional del DAN SS;

m) Nombrar los gerentes nacionales de los Subsistemas de Seguros Profesionales y el de los Servicios Sociales Complementarios, nombrar al Director de la Agencia de Recaudo Nacional y al del Fondo Nacional de Solidaridad, así como todos los empleados de las dependencias del nivel nacional del DAN SS;

n) Delegar en los Gerentes Nacionales de los Subsistemas el ejercicio de algunas de sus atribuciones, inherentes a cada uno de ellos, para la buena marcha de la institución;

ñ) Evaluar semestralmente los estados de ejecución presupuestal y los estados financieros de los Subsistemas y rendir informe al Consejo Nacional de Seguridad Social;

o) Reglamentar y ejecutar las decisiones del Consejo;

p) Resolver los recursos que se interpongan contra los actos administrativos, como última instancia del personal del nivel nacional del Departamento;

q) Las demás que le atribuyan el Consejo Nacional de Seguridad Social, la Ley o los estatutos, las cuales debe cumplir y hacer cumplir.

ARTICULO 19. Consejos Seccionales de Seguridad Social. Así como la dirección, coordinación, control y administración del Sistema Nacional de Seguridad Social corresponden al Consejo Nacional de Seguridad Social, a los Consejos Seccionales les corresponde lo propio en el nivel territorial de su zona de influencia, adoptar y adaptar a su región las políticas nacionales e implementar las propias que considere necesario para la buena marcha de las instituciones y orientar los niveles seccionales de los Subsistemas del DAN SS.

ARTICULO 20. Integración de los Consejos Seccionales de Seguridad Social. Los Consejos Seccionales estarán integrados por los siguientes miembros:

- El Jefe de la Oficina Regional del Trabajo que corresponda a la Gerencia Seccional.
- El jefe del Servicio Seccional de Salud que corresponda a la Gerencia Seccional.
- Tres representantes de los empleadores.
- Tres representantes de los trabajadores.
- Un representante de los pensionados.
- Un representante de las profesiones médicas.
- El gobernador del departamento o su representante.

PARAGRAFO 1o. Selección, período, carácter, honorarios y funciones de los representantes a los Consejos Seccionales de Seguridad Social. La selección, período, carácter, honorarios y funciones de los Consejos Seccionales de Seguridad Social, serán los mismos de los establecidos para el Consejo Nacional, en los artículos 9º, 11, 12 y 14 de la presente ley, aplicados al nivel seccional.

ARTICULO 21. Presidencia de los Consejos Seccionales de Seguridad Social. La Presidencia de los Consejos Seccionales será ejercida por el Gobernador del Departamento, o en su ausencia, por el Jefe del Servicio Seccional de Salud respectivo.

TITULO II

SUBSISTEMA DE SEGUROS PROFESIONALES

ARTICULO 22. Constitución y objetivo. Con base en la Infraestructura actual del ISS, y una vez saneados sus respectivos pasivos pensionales por parte de las entidades responsables y del Estado, se irán integrando progresivamente, con todos sus bienes y dependencias, en un plazo no mayor a dos años, bajo estricta vigilancia del Consejo Nacional de Seguridad Social, la Caja Nacional de Previsión Social y todas las cajas de orden nacional, departamental o municipal creadas en aplicación a la Ley 6ª de 1945 y todas aquellas instituciones del Estado que por su constitución y objetivo, a juicio del Consejo, cumplan funciones de Seguridad Social en los campos de acción definidos para este subsistema.

El objetivo de este subsistema será desarrollar el mandato constitucional contenido en el artículo 48 de la Carta, al prestar servicios de promoción, protección, recuperación y asistencia integral de la salud, por niveles de atención y de complejidad y por el sistema de medicina familiar. Así mismo incluirá todas las prestaciones económicas que actualmente reconoce el ISS.

La cobertura del Subsistema de Seguros Profesionales irá dirigida a la protección de los trabajadores del sector público, del privado y del sector informal, así como de sus familias, con criterio de progresión racional y de acuerdo con los reglamentos.

ARTICULO 23. Naturaleza del subsistema de seguros profesionales. Se constituye el Subsistema de Seguros Profesionales como una dependencia del DAN SS, bajo su orientación, control y coordinación, con presupuesto independiente y autonomía administrativa y bajo la dirección del Gerente Nacional.

ARTICULO 24. Niveles de operación del subsistema de seguros profesionales. Sobre la base de una descentralización administrativa para la prestación de los servicios, la organización y el funcionamiento del Subsistema se desarrollará a través de los siguientes niveles operativos:

- Nivel nacional, dirigido por el Gerente Nacional;
- Nivel departamental, dirigido por el Gerente Seccional;
- Nivel municipal, dirigido por un coordinador local.

ARTICULO 25. Nivel Nacional. Dirigido por el Gerente Nacional del Subsistema, empleado público de libre nombramiento y remoción por parte del Director General del DAN SS, de quien será su agente y representante y será el ordenador del gasto del Subsistema de Seguros Profesionales.

ARTICULO 26. Funciones del Gerente Nacional. El gerente Nacional del Subsistema de Seguros Profesionales tendrá a su cargo, las siguientes funciones:

- a) Dirigir, coordinar, controlar y orientar la acción administrativa del Subsistema y la ejecución de sus planes y programas, de acuerdo con las disposiciones del Consejo Nacional de Seguridad Social y del Director General del DAN SS;
- b) Ejercer la representación legal del DAN SS y suscribir los actos y contratos para el desarrollo de sus funciones atinentes al Subsistema, por delegación expresa del Director General del DAN SS;
- c) Dirigir y coordinar los servicios y el personal del Subsistema;
- d) Coordinar y controlar los sistemas de afiliación, de facturación, registro y recaudación de aportes, consecuente con las disposiciones del Consejo Nacional de Seguridad Social, del Director General y del Director de la Agencia Nacional de Recaudo;
- e) Coordinar planes de acción conjunta de integración con las diferentes entidades en materia de salud o de prestaciones económicas;
- f) Elaborar y someter a consideración del Director General del DAN SS el proyecto de estatuto orgánico, de planta de personal del Subsistema de Seguros Profesionales, de carrera administrativa, de las primas técnica, de gestión y de localización, así como todo proyecto que introduzca modificaciones en ellos;
- g) Consolidar los planes y programas de cada una de las seccionales, acorde con el plan nacional de actividades aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Social;
- h) Presentar al Director General del DAN SS el anteproyecto de presupuesto del subsistema de seguros profesionales;
- i) Evaluar el informe de cada seccional y consolidar el informe nacional de gestión que habrá de presentar al Director General;
- j) Analizar y presentar al Director General el informe por seccionales y consolidado de gastos y suministros del subsistema;

k) Ejecutar el presupuesto de gastos de las dependencias del nivel nacional del subsistema de seguros profesionales;

l) Nombrar los gerentes seccionales del Subsistema de Seguros Profesionales, de ternas presentadas por los Consejos Seccionales de Seguridad Social de que trata el artículo, de la presente ley;

m) Nombrar a los Directores de las Agencias de Recaudo Seccional y a los de los Fondos Seccionales de Solidaridad, así como todos los empleados de las dependencias del nivel nacional del Subsistema;

n) Delegar en los Gerentes Seccionales del Subsistema el ejercicio de algunas de sus atribuciones, inherentes a cada uno de ellos, para la buena marcha de la institución;

ñ) Evaluar semestralmente los estados de ejecución presupuestal y los estados financieros de las Seccionales y rendir informe al Director General del DAN SS;

o) Reglamentar y ejecutar las decisiones del Consejo Nacional de Seguridad Social que por su naturaleza correspondan, de acuerdo con el Director General del DAN SS;

p) Resolver los recursos que se interpongan contra los actos administrativos, como última instancia del Subsistema;

q) Las demás que le atribuyan el Consejo Nacional de Seguridad Social, el Director General del DAN SS, la ley o los estatutos, las cuales debe cumplir y hacer cumplir.

ARTICULO 27. Nivel seccional. La acción del Subsistema de Seguros Profesionales se desarrollará a través de Gerencias Seccionales cuyas jurisdicciones podrán corresponder, o ser modificadas por el Gerente Nacional, a la actual distribución territorial del ISS y ajustarse o no a los límites de los respectivos departamentos, de acuerdo con las necesidades de desarrollo y ampliación de cobertura.

ARTICULO 28. Gerentes seccionales. El Gerente Nacional del Subsistema designará un Gerente Seccional de terna presentada por los respectivos Consejos Seccionales de Seguridad Social, quienes serán empleados públicos de libre nombramiento y remoción y serán los ordenadores del gasto a nivel seccional.

Sus funciones serán las mismas del Gerente Nacional, aplicables al nivel seccional, dentro del concepto de descentralización, y las demás que le designen la ley y los reglamentos.

ARTICULO 29. Nivel municipal. Donde su constitución se considera necesaria, a juicio de los Consejos Seccionales de Seguridad Social, se crearán Subsistemas Locales dirigidos por un Coordinador Local, nombrado por el Gerente Seccional, de terna presentada por el Consejo Seccional respectivo.

ARTICULO 30. Afiliados forzosos.

a) Deberán afiliarse forzosamente al Subsistema de Seguros Profesionales dentro del régimen unificado que se establece en la presente Ley, tanto los trabajadores nacionales y extranjeros que presten sus servicios a empleadores particulares mediante contrato de trabajo o de aprendizaje, así como los trabajadores oficiales y empleados del sector público en todas sus dependencias, del orden nacional, departamental o municipal.

Estarán afiliados no solo quienes actualmente están vinculados a la fuerza laboral, si no también quienes se vinculen a la misma, con posterioridad a la promulgación de la presente ley.

Los afiliados forzosos tendrán derecho a las prestaciones económicas, a las de salud por el sistema de medicina familiar y a los servicios sociales complementarios;

b) Igualmente serán afiliados forzosos los trabajadores independientes con capacidad económica, definidos como aquellos con ingresos mensuales netos superiores a cuatro (4) salarios mínimos legales vigentes y patrimonio superior a veinte millones (\$20.000.000) de pesos moneda legal, según Declaración de Renta y Patrimonio del año inmediatamente anterior.

Estos trabajadores harán sus aportes con base en no menos de cuatro (4) salarios mínimos legales vigentes y no más de diez (10), así mismo, harán los aportes correspondientes al empleado y al empleador. La afiliación al sistema de Medicina Familiar, para estos trabajadores, será obligatoria.

Los derechos de los trabajadores independientes con capacidad económica, definidos en el presente inciso, serán los mismos de los trabajadores correspondientes al inciso a), del presente artículo.

ARTICULO 31. Afiliados voluntarios, con subsidio. Serán afiliados voluntarios los trabajadores independientes y por cuenta propia con baja capacidad económica, definidos como aquellos con ingresos o patrimonio por debajo de lo establecido, en el artículo anterior (inciso b) como afiliados forzosos. Se incluyen en este grupo poblaciones con características definidas como es el caso de los estudiantes, deportistas, artistas, comunidades religiosas o indígenas y los trabajadores del campo, para quienes se reglamentará un seguro con régimen específico y criterio de asimilación, dada su especial característica de dispersión y vulnerabilidad.

Los aportes serán con base en un (1) salario mínimo legal vigente. El aporte correspondiente al empleador será cubierto con subsidio del Estado.

Los derechos de los trabajadores independientes y por cuenta propia con baja capacidad económica, definidos en el presente artículo, serán los correspondientes a

protección integral de la salud por el sistema de medicina familiar y a las prestaciones económicas. La ley reglamentará el ingreso de estos trabajadores al Subsistema de Servicios Sociales Complementarios.

ARTICULO 32. **Afiliados por solidaridad.** Es la forma de extender la cobertura a los núcleos poblacionales con necesidades críticas y que merecen atención, como es el caso de los niños, de las madres, los minusválidos o los ancianos abandonados, los indigentes, los detenidos y aquellas personas que no puedan valerse por sí mismas y requieran de otro para su subsistencia, y los demás que determine la ley.

De acuerdo a reglamentación específica se establecerán subsidios del Estado para darles asistencia social y atención en salud.

ARTICULO 33. **Extensión de protección de salud por existencia de trabajo previo.** Los afiliados al Subsistema de Seguros Profesionales continuarán siendo protegidos por el sistema de medicina familiar, por el solo hecho de haber tenido una relación laboral igual o superior a 150 semanas, aun cuando aquélla ya no exista, por un período de 6 meses, sin perjuicio de lo establecido actualmente en el ISS para protección especial en casos de invalidez por accidente de trabajo o enfermedad profesional.

En materia de protección económica para la persona capacitada, quien ha tenido una relación laboral previa y esté apta y disponible para un nuevo empleo, en situación de paro forzoso, la ley reglamentará un seguro específico, en un plazo no mayor de 6 meses después de la promulgación de la presente ley.

ARTICULO 34. **Concepto de afiliación.** Para tener derecho a exigir los servicios y prestaciones correspondientes a los subsistemas de Seguros Profesionales, es requisito indispensable afiliarse al régimen, lo cual implica la obligación de efectuar los aportes que establece la presente ley.

ARTICULO 35. **Personas actualmente pensionadas.**

a) Quienes son pensionados actualmente por el ISS, pasarán automáticamente al nuevo sistema;

b) Quienes son pensionados por el sector público (Caja Nacional de Previsión social, cajas departamentales o municipales) ingresarán al nuevo sistema cuando el Estado, o la caja respectiva, realice las apropiaciones o aportes respectivos, para cubrir el valor de dichas pensiones o mediante medidas reglamentarias establecidas por el Consejo Nacional de Seguridad Social en el proceso de transición.

Una vez ingresen al nuevo sistema los pensionados tendrán derecho a las prestaciones económicas, de salud en el Subsistema de Seguros Profesionales y a los servicios sociales complementarios, en el Subsistema respectivo.

ARTICULO 36. **Beneficiarios.** Son beneficiarios del Sistema Nacional de Seguridad Social (SNSS) y, por lo tanto, tienen derecho al reconocimiento de las prestaciones que otorga el Sistema, las personas afiliadas al régimen y las personas que por su vinculación con un afiliado puedan recibir tal beneficio, según los reglamentos.

ARTICULO 37. **Derecho-habientes.** Son las personas, familiares (padres, cónyuge o compañera (o) permanentes e hijos) que por su vínculo con el afiliado, según el reglamento, reciben beneficios del Sistema.

ARTICULO 38. **Ampliación de cobertura y participación del sector solidario.** Parahacer factible la ampliación de la cobertura en salud con el paso del sistema clásico actual del ISS, al sistema de medicina familiar, dadas las limitaciones de planta física y de personal, los nuevos derecho-habientes serán atendidos exclusivamente en los servicios de salud que ofrecen la Cajas de Compensación Familiar, mediante reglamentación concertada entre dichas Cajas, las cuales conservarán su independencia patrimonial y administrativa, y el Director General del DAN SS, con aprobación del Consejo Nacional de Seguridad Social.

PARAGRAFO 1o. Igualmente, el Gerente Nacional del Subsistema, podrá realizar contrataciones de compra de servicios con el sector privado, para ampliar la cobertura y mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios asistenciales de salud.

TITULO III

FINANCIACION DEL SUBSISTEMA DE SEGUROS PROFESIONALES

ARTICULO 39. **Fuentes de los recursos.** Los recursos para la financiación de las prestaciones y los servicios que correspondan al Sistema Nacional de Seguridad Social serán los obtenidos, en las cuantías y condiciones señalados por la ley y los reglamentos, de las siguientes fuentes:

- a) Aportes exclusivos de los empleadores;
- b) Aportes exclusivos de los trabajadores, afiliados forzosos;
- c) Aportes de unos y otros;
- d) Aportes del Estado como empleador o con carácter de subsidio;
- e) Aportes de los pensionados por invalidez y vejez;
- f) Aportes de otros afiliados;
- g) Impuestos o tasas específicas;
- h) Transferencias de los presupuestos nacional, departamentales o municipales;
- i) Rendimiento obtenido de la inversión de las reservas;

- j) Venta de servicios;
- k) Otros servicios, según los reglamentos.

ARTICULO 40. **Régimen económico del subsistema de seguros. Profesionales.** El régimen económico será bipartita con aportes del Estado, de la siguiente manera: 2/3 partes valor del aporte del empleador, 1/3 valor del aporte del trabajador. El Estado hará las veces del empleador en el caso de los empleados del sector público y subsidiará dicho aporte en el caso de los trabajadores independientes con baja capacidad económica de que trata el artículo..., de la presente ley y así mismo subsidiará el ingreso al Subsistema de los afiliados por solidaridad, según se establezca en los decretos reglamentarios.

Con base en porcentajes sobre la asignación básica mensual del trabajador, se establecen los siguientes valores de aportes:

a) Para prestaciones de salud por el sistema de medicina familiar:	
Empleadores:	6.00%
Trabajadores	3.00%
Subtotal	9.00%
b) Para ATEP:	
Empleadores:	1.70%
c) Para IVM:	
Empleadores:	8%
Trabajadores	4%
Subtotal	12%
Total 22.70%	

ARTICULO 41. **Del régimen financiero del subsistema de seguros profesionales.** El Subsistema tendrá tres (3) regímenes financieros diferentes e independientes entre sí, tal como sucede actualmente en el ISS, de la siguiente manera:

- a) Para servicios de salud (Medicina Familiar):
 - Reparto simple;
- b) Para ATEP:
 - Capitalización, con cobertura de capitales;
- c) Para IVM:
 - Prima media escalonada.

ARTICULO 42. **Vigencia de leyes anteriores a la presente.** El Decreto número 1650 de 1977, por el cual se determina el régimen y la administración de los Seguros Sociales Obligatorios, se modifica en cuanto a los nuevos artículos expresados en la presente ley, se derogan los que le sean contrarios y permanecen vigentes los que sean aplicables al nuevo sistema unificado.

TITULO IV

SUBSISTEMA DE SALUD UNIVERSAL

ARTICULO 43. **Constitución y objetivo.** Se crea el Subsistema de Salud Integral con el objeto de garantizar la prestación del Servicio Público de la Salud, en desarrollo de las normas y principios contenidos en el artículo 49 de la Constitución Nacional, con patrimonio y presupuesto independientes y autonomía administrativa, bajo la dirección del Ministerio de Salud y en coordinación con el Consejo Nacional de Seguridad Social.

La Salud Pública es un servicio inherente a la finalidad social del Estado, por tanto le corresponde a él su control, coordinación, dirección y administración de los servicios de promoción, protección y recuperación de la Salud.

ARTICULO 44. **Cobertura del Subsistema de Salud Universal.** El subsistema propenderá por garantizar el acceso de todas las personas no protegidas por el Subsistema de Seguros Profesionales, haciendo énfasis en los sectores marginados, zonas rurales, indigentes y demás personas en estado de desprotección o abandono.

ARTICULO 45. **Naturaleza del Subsistema de Salud Universal.** La prestación de los servicios de Salud, en todos los niveles, es un servicio público a cargo de la Nación, la atención básica será gratuita y obligatoria, dirigido por el Ministro de Salud, con asesoría del Consejo Nacional de Seguridad Social y Administrado en forma descentralizada en asocio de todas las entidades territoriales, con integración funcional y complementariedad con el Subsistema de Seguros Profesionales.

El Sistema Nacional de Salud continuará regido por las normas establecidas en la Ley 10 de 1990.

ARTICULO 46. **Atención obligatoria de urgencias.** Todas las Entidades públicas y privadas que presten servicios de urgencias en Salud, independientemente de la situación económica o de afiliación del paciente, están en la obligación de prestar los primeros auxilios médicos hasta la estabilización de los signos vitales que permitan la remisión a la entidad responsable de su tratamiento.

Las entidades públicas y privadas sufragarán el costo de la urgencia y posteriormente realizarán cruce de cuentas con la entidad responsable, aunque no medie contrato u orden

previa, conforme con lo establecido por la Junta Nacional de Tarifas. En caso de atención de indigentes y personas no afiliadas, sin capacidad de pago, el costo será asumido por el Estado, con cargo al Subsistema de Salud Universal. El Consejo Nacional de Seguridad Social reglamentará la materia.

TITULO V

SUBSISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES COMPLEMENTARIOS

ARTICULO 47. **Constitución y objetivo.** Se crea el Subsistema de Servicios Sociales Complementarios, en desarrollo de las normas y principios contenidos en los artículos 43, 44, 45, 46, 47, 50, 51 y 52 encargado de fomentar el empleo, protección al desempleo, promoción de la vivienda digna, protección de la embarazada, el recién nacido, la niñez, la capacitación, la tercera edad y los incapacitados físicos o mentales, el mercadeo social y el subsidio familiar, la recreación, la práctica del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre, como una dependencia del DAN SS, con patrimonio y presupuesto independientes y autonomía administrativa.

ARTICULO 48. **Operatividad del Subsistema.** El Director General del DAN SS nombrará un Gerente Nacional del Subsistema de Servicios Sociales Complementarios, quien será su representante y el ordenador del gasto, empleado público de libre nombramiento y remoción.

El Gerente Nacional deberá presentar al Director General y al Consejo Nacional de Seguridad Social, en un plazo no mayor de seis (6) meses, un proyecto operativo sobre la integración del Subsistema, sus niveles directivos y operativos y la participación del sector privado.

Se tomará como base las instituciones existentes, tales como las Cajas de Compensación Familiar, el SENA, el Inurbe, el ICBF, Coldeportes, Prosocial y demás entidades afines del sector oficial que por sus objetivos desarrollen campos de acción propios del Subsistema.

Para los efectos de la aplicación de la presente ley se reorganiza fiscal y administrativamente dichas instituciones, el Consejo Nacional de Seguridad Social determinará cuáles de ellas mantendrán su naturaleza actual, todas quedarán bajo la orientación, control y dirección del Gerente Nacional del Subsistema, como parte integral del Sistema Nacional de Seguridad Social.

Las modificaciones a que haya lugar, en las diferentes instituciones de servicios sociales complementarios, en ningún caso generarán despidos masivos de trabajadores o desmejoras de sus condiciones laborales.

ARTICULO 49. **Seguro de desempleo.** En el caso de una persona apta para trabajar y esté disponible y exista imposibilidad de conseguir un empleo conveniente, esta situación de paro forzoso ocasiona suspensión del ingreso, por lo cual se creará un pago periódico calculado de conformidad con un decreto reglamentario en la materia.

Santafé de Bogotá, D. C., diciembre 8 de 1992.

Alvaro Araújo Noguera.

EXPOSICION DE MOTIVOS

- 1. CONTENIDO.
- 2. EL PORQUE DE LA REFORMA

En materia de diagnóstico bastante se ha explorado, inclusive se ha sobre dimensionado la realidad, sin embargo, es necesario destacar lo más relevante, lo que nos conduce a la necesidad de implementar en el país, una reforma que dirija el verdadero desarrollo de la Seguridad Social, planteado a lo largo del nuevo texto constitucional.

Lo primero que se observa es la falta de una política nacional coherente en materia de Seguridad Social, existen múltiples instituciones, cada una de ellas especializada en cubrir algunos campos de acción de la misma, independientes entre sí, con coberturas disímiles, con multiplicidad de regímenes y duplicación de esfuerzos, calculadas en 1.040 instituciones discriminadas así:

ENTIDADES DE SEGURIDAD Y DE PREVISION

TABLA No. 1	
Entidades de Previsión Municipal	994
Cajas de cobertura nacional (incluida Cajanal)	12
Cajas Departamentales	20
Cajas de los Territorios Nacionales	9
Cajas Universitarias	4
ISS	1

Cada una de estas entidades ha generado un pasivo pensional, cuyo pago debe ser garantizado. Hasta el presente el ISS ha autofinanciado el pago de sus obligaciones, a sus actuales 240.000 pensionados y dispone de 450.000 millones en reservas para el futuro. El mayor problema está en el sector oficial cuyo número total de pensionados (sumadas todas las instituciones) supera los 200.000, y allí no hay reservas que garanticen el pago oportuno. El cargo de estas pensiones, en el pasado y los derechos causados, corre totalmente a cargo del Estado.

La cobertura en el país de las personas amparadas por la Seguridad Social es del 21% de la población total; el Sistema Nacional de Salud cubre cerca del 35% y el sector privado llega al 7%, lo cual indica que alrededor de un 35% de la población colombiana no tiene ningún tipo de protección, ni tan siquiera a nivel básico (unos 11 millones de compatriotas), lo cual constituye uno de los grandes retos de cualquier reforma en Salud o en Seguridad Social.

Así mismo, es de anotar que existe un sector poblacional no cuantificado, que recibe protección superpuesta de entidades afines.

2.1. INDICADORES DE SEGURIDAD SOCIAL.

TABLA No. 2	
Población total del país 33.595.844	
Población económicamente activa	13.948.994
Población ocupada nacional	12.833.612
Población desocupada	1.115.382
Población total asalariada	6.846.888
COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	

TABLA No. 3	
Afiliados sector público	650.800
Afiliados ISS	2.876.901
Total afiliados	3.527.701
Beneficiarios otras instituciones	1.887.320
Beneficiarios ISS	5.044.630
Total beneficiarios de la S.S.	6.931.950

2.2. SITUACION ACTUAL DEL ISS

Constituido en 1946 mediante la Ley 90, denominado inicialmente ICSS, como un establecimiento privado, creado específicamente para la protección de los trabajadores del sector privado.

Con la re-estructuración de 1977, se crea el ISS (Decretos 1650, 51 y 52/77 vigentes a la fecha), como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y sometido a las normas del Sistema Nacional de Salud.

Actualmente el ISS cubre el 15.9% de la población colombiana contra los riesgos de enfermedad general y maternidad (EGM), invalidez, vejez y muerte (IVM), y accidentes de trabajo y enfermedad profesional (ATEP). Estos tres seguros son independientes entre sí, con régimen económico y sistemas financieros diferentes. Así mismo, el ISS protege el salario con el pago de incapacidades y otorga el auxilio funerario.

COBERTURA DEL ISS

TABLA No. 4	
Cobertura afiliados/PEA	21.6%
Cobertura afiliados/P. ocupada nal.	23.6%
Cobertura afiliados/P. asalariada	46.4%
Cobertura ISS/P. Total del país	15.9%

2.2.1 Régimen económico.

El ISS nació tripartito, con aportes en un 50% de los patronos, en un 25% de los trabajadores y en un 25% del Estado. En 1973 mediante el Decreto 1935 el Estado se autocondonó la deuda adquirida desde 1967, año en el cual se inició el riesgo de IVM en el ISS, lo cual históricamente afectó hacia el futuro las reservas para el pago de pensiones.

Actualmente, el régimen económico es bipartito, con aportes de trabajadores y patronos exclusivamente, consideramos importante enfatizar que los costos pasados y actuales de las pensiones del ISS, no ocasionan gastos al Erario Público.

El ISS cuenta con dos sistemas de asistencia médica denominados "Sistema Clásico" y "Sistema Familiar", de éstos el clásico acoge el 82% de los afiliados y el familiar el 18%. Así mismo, el primero acoge el 63% de los beneficiarios y el segundo el 37%.

Los aportes varían según se trate de uno u otro sistema, los cuales se discriminan como se observa en la tabla número 5, para el sistema clásico y en la número 6 para el sistema familiar.

TABLA DE COTIZACION ISS

TABLA No. 5				
Sistema clásico				
COTIZANTE	EGM	ATEP	IVM	TOTAL
Patrono	4.67	1.70	4.33	10.70
Trabajador	2.33	-	2.17	4.50
TOTAL	7.00	1.70	6.50	15.20

Este sistema atiende integralmente al trabajador, a la esposa o compañera permanente para casos de maternidad y los hijos menores de un año.

TABLA DE COTIZACION ISS

TABLA No. 6

SISTEMA DE MEDICINA FAMILIAR

COTIZANTE	EGM	ATEP	IVM	TOTAL
Patrono	8.00	1.70	4.33	14.03
Trabajador	4.00	-	2.17	6.17
TOTAL	12.00	1.70	6.50	20.20

Este sistema atiende integralmente al trabajador, a la esposa o compañera permanente, hijos hasta los 18 años o hasta los 22 si son estudiantes, a los inválidos y padres del afiliado.

2.2.2. Régimen financiero.

Actualmente funciona de la siguiente manera: El riesgo de EGM, con el sistema de reparto simple, el cual como sistema financiero ha funcionado correctamente. Las fallas a este nivel son de tipo asistencial.

El riesgo de ATEP, el cual genera sus reservas por aportes exclusivamente patronales, funciona con el sistema de capitalización con cobertura de capitales. Este sistema ha dado magníficos resultados, hasta el momento ha cumplido y no se le aprecian falencias.

...

Consideramos que la mejor solución es corregir las causas que puedan generar factores de vulnerabilidad al sistema, como son:

1. Falta de cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado con el ISS. Señalamos con claridad que éste o cualquier otro sistema que se adopte, tendrá que partir de la base del cumplimiento de compromisos de las partes comprometidas.

2. La evasión por parte de las empresas. En un estudio preliminar realizado por el ISS, se comprobó en 170 empresas que éstas dejan de pagar anualmente cerca de 60.000 millones de pesos (actualmente hay 295.000 empresas afiliadas). Es urgente emprender a este nivel un proceso de fiscalización y auditoría financiera, lo cual generaría cuantiosos recursos al sistema.

3. El mayor valor de egresos generados por la Ley 71/88, la cual compatibiliza las pensiones del sector privado y público, generando mayor demanda. Así mismo, establece una pensión mínima equivalente a un salario mínimo legal vigente, medida muy justa, pero su costo no fue previsto. En el futuro, para subsanar este factor de sobre costo, el Estado deberá responsabilizarse del valor de las garantías para pensiones mínimas.

4. La falta de revisión de los aportes cada 5 años, como lo previó su gestor el profesor Gonzalo Arroba. Con el aumento aprobado de 1.5 a partir de enero del próximo año (pasa de 6.5 a 8 puntos) se garantiza el pago hasta por 5 años. Según Cecilia López si se elevara la cotización en el sistema actual del ISS al 13.5% (cifra propuesta en el Proyecto de Ley 155 de reforma al sistema pensional colombiano), el sistema de IVM no requeriría financiación adicional antes de 25 años.

5. La corrupción y las pensiones ilícitas, también han contribuido a vulnerar el sistema.

6. El exiguuo crecimiento del empleo formal, ha generado disminución en la relación trabajador activo/pensionado, como lo podemos observar: (obsérvese que en los últimos años se estabiliza).

RELACION COTIZANTES/PENSIONADOS

TABLA No. 8

AÑO	No. DE ACTIVOS	No. DE PENSIONADOS	RELACION
1980	1.803.891	65.457	27.50
1985	1.988.011	132.514	15.00
1990	2.724.300	222.396	12.25
1991	2.876.901	237.271	12.12

2.2.3. Recursos físicos del ISS:

Informe estadístico de 1991:

Clínicas	38
Entidades a contrato	165
CABs	229
Consultorios de empresas	63
Camas (propias)	4.384
Camas (por contrato)	1.379

2.2.4. Recurso humano.

Número de trabajadores	25.337
Médicos	4.400

2.2.5. Producción de servicios: (1991)

Consultas médicas realizadas	11.406.830
Fórmulas despachadas	8.954.477
Exámenes de laboratorio	8.988.466
Intervenciones quirúrgicas	256.302
Atención de embarazos	138.135

2.2.6. Recursos financieros: (1991)

Ingresos	\$595.180 millones
Por EGM	el 48.8%
Por IVM	el 41.2%
Por ATEP	el 10.0%
Comparativamente con 1990 el incremento fue del 34.1%	
Egresos	\$534.545 millones
Por EGM	el 37.3%
Por IVM	el 32.5%
Por ATEP	el 2.60%

Comparativamente con 1990 el incremento del gasto fue del 28%.

Como se puede observar, el ISS no es una institución en crisis, por el contrario es una institución que desde hace 46 años presta servicios al pueblo colombiano, está creciendo, su financiación es con Recursos Propios y hasta el presente ha sido suficiente para atender los gastos. En materia de pago oportuno de las pensiones el ISS ha sido hasta el presente altamente eficiente, dado que actualmente éstas se pagan el primer día hábil de cada mes.

Los teóricos y eventuales faltantes en pensiones, hacia el futuro, son prevenibles con ajuste de cotizaciones, medidas fiscales para evitar la evasión y modernización de la administración. El verdadero problema está en la financiación de las pensiones del sector público.

2.3. Situación actual en Cajanal.

Creada mediante la Ley 6ª de 1945, la cual autorizó la conformación de entidades similares en departamentos y municipios, con el propósito de atender las necesidades en materia de Seguridad Social de los trabajadores del sector público. Desde sus orígenes se estableció por separado el cubrimiento de las prestaciones económicas y asistenciales, tanto de los trabajadores del sector público como del privado, lo cual con el paso del tiempo ha generado innecesarios traumatismos y abismales diferencias entre unos y otros.

La Caja Nacional dispone, en materia de pensiones, diferentes niveles de prestaciones, atiende pensiones de jubilación especiales, como aquellas a favor de los expresidentes de la república, magistrados o consejeros de estado, diferentes de la de los maestros, o la del empleado público común. En una misma institución se observan diferentes niveles de respuesta, consecuencia de la multiplicidad de regímenes. Igual sucede con cada una de las cajas municipales, o en las departamentales.

Por falta de recursos adecuados la Caja Nacional no ha podido cumplir oportunamente con las obligaciones que se le impusieron desde su creación, particularmente en materia de pensiones. En esta materia, no existe un sistema financiero definido, prácticamente no hay reservas, al ser el Estado el garante, el pago depende de adiciones y transferencias, las cuales se otorgan al vaivén de la crisis.

El gran número de pasos a seguir (más de cien) en el trámite para el reconocimiento y pago de las pensiones, ha generado gran cantidad de demandas contra la institución y ha favorecido la incursión de una red de intermediarios inescrupulosos, quienes a la postre son los más beneficiados con las pensiones de quienes trabajaron toda una vida para ganarse el derecho.

De acuerdo con las normas vigentes, los aportes a la Caja Nacional son los siguientes: Patronos, el 8% del valor de los salarios. Trabajadores el 5% del valor del salario, más una tercera parte del valor del primer salario, más una tercera parte de todo incremento salarial, por una sola vez. Pensionados, el 5% del valor de la mesada.

Los únicos que cumplen con sus aportes son los trabajadores y los pensionados, a quienes se les descuenta por nómina. Los patronos, o sea las instituciones estatales afiliadas por ley, no cumplen con sus aportaciones y la Caja no tiene posibilidad política, ni jurídica, para obligar a dichas entidades a cumplir, en tanto ella sí debe cumplir con sus obligaciones prestacionales y asistenciales.

En nuestro criterio el problema financiero de las pensiones se encuentra realmente es en el sector público y es allí donde debe dirigirse prioritariamente la reforma.

2.4. Estado actual de Sistema Nacional de Salud.

En 1946, por medio de la Ley 27, se creó el Ministerio de Higiene encargado de dirigir, vigilar y reglamentar la higiene pública y privada en todos sus ramos, así como la asistencia pública en el país. Se constituye la red hospitalaria nacional, con hospitales, puestos y centros de salud administrados y financiados con recursos del Estado.

En 1975, mediante el Decreto 056, se constituye el Sistema Nacional de Salud, centralizado, dirigido por el Ministerio del ramo, se establecen mecanismos de coordinación entre los organismos y entidades que conforman el sistema para racionalizar el recurso disponible, así como la regionalización y la atención por niveles de complejidad. Se toma como base de la pirámide la atención primaria en los puestos y centros de salud, el nivel secundario corresponde a los hospitales locales y regionales y el nivel terciario o de alta complejidad a los hospitales universitarios o especializados.

El esquema del antiguo Sistema Nacional de Salud constituyó en su momento un avance al fortalecer las instituciones territoriales y el nivel regional, sin embargo, a la luz del actual proceso de descentralización administrativa cimentada sobre la elección popular de alcaldes, lo existente con anterioridad requería una nueva adecuación.

En 1990, se re-estructura nuevamente el Sistema Nacional de Salud, mediante la Ley 10 del 10 de enero, la cual rige actualmente y establece la salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos a cargo del Estado, gratuito en los servicios básicos para todos los habitantes del territorio nacional.

Así mismo, establece la participación comunitaria en la organización de los servicios, el régimen para la fijación de tarifas, a través de la Junta Nacional de Tarifas. Se regula la prestación de servicios por parte de las entidades privadas y las empresas de medicina prepagada.

La Ley 10 de 1990 establece que el Ministerio de Salud sigue siendo el ente rector del Sistema Nacional con funciones específicas en ella. Sin embargo la municipalización está orientada a la conformación de pequeños y exclusivos sistemas de salud locales, con el consecuente traslado de la responsabilidad de la Nación al municipio. Las funciones otorgadas a nivel municipal incluyen la organización del nivel primario de atención, el cuidado del saneamiento ambiental, el manejo de acueductos, alcantarillado y mataderos.

El actual Sistema de Salud fortalece la atención en el nivel local y en los centros y puestos de salud; se está fortaleciendo la atención básica, la “deshospitalización” de la atención, la autonomía administrativa y presupuestal con el manejo de los fondos locales de salud, pero en su desarrollo puede ser negativo si con ello se debilita el recurso y funcionamiento de los hospitales de segundo y tercer nivel.

En aras del justo propósito de entender la cobertura, no se debe sacrificar la calidad científica ni la oportunidad de una atención especializada que garantice el principio de integralidad en la prestación del servicio.

Nadie discute que uno de los grandes problemas de la salud es el financiero; en la estructuración del anterior sistema este factor no se consideró importante, dentro de los subsistemas creados no se incluyó el financiero, quizá porque en ese momento la participación que tenía el sector dentro del Presupuesto Nacional llegaba al 9.58%, mientras hoy no llega al 4%. Es seguro que esta ausencia de legislación sobre lo económico, contribuyó al progresivo empobrecimiento al que ha llegado la Salud en Colombia.

Lamentablemente los aportes reales que se destinan a la salud en la nueva legislación, no fortalecen sustancialmente sus finanzas. En la práctica el aporte del Presupuesto Nacional se congela en el 4%, el cual es insuficiente. Pocas veces como en el presente se había presentado una crisis hospitalaria nacional como la actual, por falta de recursos. De nada servirá la descentralización si a los hospitales no se les asignan los presupuestos reales.

Si bien es cierto que se establece la Carrera Administrativa para una gran cantidad de funcionarios del Sistema Nacional de Salud, lo cual consideramos un avance importante, persiste el riesgo de la pérdida del empleo por la posible re-estructuración de muchos de los organismos del Estado, en aras de la política de privatización.

Otra situación evidentemente negativa ha sido la progresiva pérdida de liderazgo del Ministerio de Salud, frente a los demás sectores políticos de la Nación. Tal vez su bajo presupuesto sea una de las explicaciones, esta pérdida de representatividad del sector en el ámbito nacional, se expresa claramente cuando en la conformación de las políticas y de los cuadros directivos que han de ejecutarlas, poco se tiene en cuenta a los profesionales de la salud.

El Consejo Superior de Instituciones Médicas que representa al cuerpo médico de la Nación, se dirigió en el mes de julio del presente al señor Presidente de la República, doctor César Gaviria Trujillo, para hacerle una respetuosa reflexión, sobre la crisis que afronta el sector de la salud en Colombia. Se le expresó la necesidad de poner en marcha

un proceso de reorganización de la política de salud y la urgencia de decidir entre diferentes opciones técnicas, para llegar a aplicaciones ágiles con el talento y la autenticidad nacional.

Nunca en la historia del país el área de las ciencias de la salud y el cuerpo médico habían sido tan marginados del ámbito de trabajo y conducción donde por naturaleza de su quehacer le corresponde actuar y liderar.

2.4.1. Recursos físicos del SNS.

Hospitales locales	527
Hospitales regionales	98
Hospitales universitarios	44
Hospitales especializados	11
Centros ambulatorios	1986
Número de camas	35.302

3. La seguridad social y la Constitución Nacional.

Como quiera que cualquier desarrollo legislativo deberá estar enmarcado dentro de los parámetros establecidos en la nueva Constitución Nacional de 1991, consideramos que su análisis conceptual y jurídico es imprescindible. Los constituyentes centraron en el artículo 48 los elementos fundamentales para la construcción del concepto de Seguridad Social para Colombia y lo complementaron con otros artículos dispersos en todo el texto constitucional.

Desde el artículo 1º se promulga a la Nación colombiana como un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria... fundada en el respeto a la dignidad humana, **en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran** y en la prevalencia del interés general.

El artículo 43 determina la igualdad de derechos entre la mujer y el hombre, así mismo, la especial asistencia y protección del Estado a la mujer durante el embarazo y después del parto.

El artículo 44 se refiere a los derechos fundamentales de los niños: La vida, la integridad física, **la Salud y la Seguridad Social**, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, la educación, la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

ARTICULO 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

ARTICULO 46. Protección y asistencia a las personas de la tercera edad. El Estado garantizará los **servicios de Seguridad Social integral** y subsidio alimentario en caso de indigencia.

ARTICULO 47. El Estado adelantará una política de protección, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales o psíquicos.

ARTICULO 48. Establece la Seguridad Social como un **servicio público de carácter obligatorio**, lo cual implica para el Estado garantizar el acceso universal de toda la población a dicho servicio. Concepto ratificado al expresar que se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable **a la Seguridad Social**.

La Seguridad Social se prestará bajo la **dirección, coordinación y control del Estado**, lo cual implica la obligatoriedad de realizar un **Sistema Nacional de Seguridad Social**.

La Seguridad Social se sujetará a los principios de **eficiencia, universalidad y solidaridad**. Analizaremos en nuestro concepto qué significa cada uno de ellos:

Eficiencia: Es un concepto más administrativo que político. Implica obtener el mejor efecto al menor costo. Así mismo, la interpretamos como la capacidad de respuesta efectiva de la Seguridad Social frente a una necesidad presente, la cual será **oportuna** en el tiempo, de excelente **calidad e integra**, es decir que el servicio se prestará desde el caso más sencillo, hasta el de mayor complejidad.

Universalidad. Establece que el Estado, con la participación de los particulares a este nivel operativo, **ampliara progresivamente** la cobertura y fija como meta llegar al 100% de la población.

Solidaridad. Este principio es básico en todo sistema de Seguridad Social, sin solidaridad no puede haber Seguridad Social. La Solidaridad es un hecho de responsabilidad individual y colectiva frente a las necesidades de los demás, por el solo hecho de ser parte integrante de una misma sociedad. La solidaridad se expresa como una interdependencia entre individuos o entre las fuerzas productivas de la Nación, e implica transferencia de recursos entre los diferentes sectores, en doble sentido, con criterio de mutua retroalimentación. Existe la solidaridad del joven al viejo, del sano al enfermo, del rico al pobre, del célibe al que tiene muchos hijos, de la ciudad hacia el campo, de las zonas ricas hacia las pobres, etc.

También el mismo artículo 48 establece la protección financiera de las instituciones de Seguridad Social, para que sus recursos se utilicen solamente en actividades tendientes a alcanzar sus fines y así mismo, se garantice el poder adquisitivo de las reservas pensionales. En este aspecto, es imperativo garantizar que los compromisos asumidos por el Estado sean real, efectiva y oportunamente cumplidos, de lo contrario cualquier sistema que se implemente fallará.

ARTICULO 49. La atención de la Salud y el Saneamiento Ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la Salud. Corresponde al Estado dirigir, organizar y reglamentar la prestación de los servicios de Salud, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También establecer las políticas para la prestación de los servicios de Salud por entidades privadas y ejercer su vigilancia y control.

Los servicios de Salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad, **la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.**

ARTICULO 50. Protección al niño menor de un año, el cual tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de Salud que reciban aportes del Estado, de acuerdo con la reglamentación de la ley.

ARTICULO 51. Derecho a la vivienda digna.

ARTICULO 52. Derecho a todas las personas a la recreación y al deporte, y al aprovechamiento del tiempo libre.

ARTICULO 336. Determina que las rentas obtenidas en ejercicio del monopolio de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud y las de los licores estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

También establece que el Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia.

En cualquier caso se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores.

ARTICULO 365. Se refiere a que los servicios públicos son inherentes la finalidad social del Estado.

ARTICULO 366. Señala que el **bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado... Para tales efectos en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.**

Y finalmente, el artículo 57 transitorio ordenó al Gobierno crear una comisión con amplia representatividad para que en un plazo de ciento ochenta días, elabore una propuesta que desarrolle las normas sobre Seguridad Social. **Es claro el espíritu de concertación de los constituyentes.**

Después de analizar el texto constitucional, fácilmente se llega a la conclusión de la necesidad de realizar en Colombia una profunda reforma al actual concepto de seguros sociales obligatorios y pasar a una Sistema Nacional de Seguridad Social que desarrolle todos estos principios constitucionales en forma coherente.

4. Directrices para el desarrollo de la Seguridad Social en Colombia.

Las directrices generales de un modelo de Seguridad Social para Colombia, en nuestro modo de ver e interpretar la realidad y las necesidades de nuestra Nación, en materia de concepto, organización, cobertura, riesgos a cubrir, régimen económico y régimen financiero, son las siguientes:

4.1. Concepto.

Entendemos la Seguridad Social como un Sistema por medio del cual el Estado y la Sociedad desarrollan una política de protección y prevención de toda su población, de las diferentes contingencias que puedan generar una necesidad social. Es el derecho irrenunciable de toda persona a una vida y existencia dignas, proyectada en instrumentos garantizados por el Estado y apoyados por el grupo social que permitan un desarrollo integral, sostenido y productivo de la sociedad y del individuo. La meta de la Seguridad Social es procurar el bienestar general de la población.

La Seguridad Social debe constituirse en el mejor soporte del aparato productivo, promover la generación de pleno empleo, la capacitación, la promoción, protección, recuperación y atención integral de la Salud física y mental; propender por mejorar la calidad de vida, la protección al ingreso familiar, la protección en caso de invalidez por enfermedad común, enfermedad profesional o accidente de trabajo; la protección frente a la exclusión del mercado de trabajo. La vejez, el auxilio funerario y al supérstite en desamparo como el estímulo a la recreación y al deporte. El Sistema se orientará bajo los principios básicos universalmente aceptados de:

Solidaridad,
Universalidad,
Unidad,
Integralidad,
Internacionalidad,
Obligatoriedad,
Irrenunciabilidad e
Imprescriptibilidad.

4.2 Organización y riesgos a cubrir.

Se propone crear un Sistema Nacional de Seguridad Social, el cual se encargue de impulsar una política nacional en esta materia y de desarrollar en forma armónica y coherente los principios constitucionales establecidos, unifique los regímenes existentes, normatice sobre las diferentes instituciones, impida la duplicidad de esfuerzos, unifique el tratamiento de la Seguridad Social y determine el concepto de unidad de régimen, tanto a los trabajadores del sector privado como del público.

Se creará el **Consejo Nacional de Seguridad Social**, como entidad rectora encargada de establecer las políticas a nivel nacional. En su constitución participará el Gobierno Nacional a través de representantes de los ministerios de Salud y de Trabajo, así como los empleadores, trabajadores, usuarios y pensionados.

Para todos los riesgos el Estado será el recaudador, para lo cual existirán agencias de recaudo nacional, departamental y municipal.

Se creará un **Fondo Nacional de Compensación y Redistribución**, encargado de realizar las transferencias de recursos entre departamentos o municipios, tendiente a nivelar los recursos y las necesidades, por solidaridad inter-regional.

El Sistema Nacional de Seguridad Social deberá ser descentralizado a nivel departamental, y para este efecto, se crearán tres subsistemas, independientes administrativa y económicamente entre sí, de la siguiente manera:

4.2.1. Subsistema de seguro profesional.

Encargado de los servicios de promoción, protección y recuperación y asistencia integral de la Salud, por niveles de atención y con el sistema de medicina familiar. Así mismo, incluirá las prestaciones económicas del riesgo de IVM, el auxilio funerario y ATEP. Utilizará la infraestructura actual del ISS, de la previsión social y de las cajas de compensación familiar.

La cobertura del subsistema será para la protección de la población asalariada, tanto del sector público como del privado, así como también a los independientes con capacidad económica y todos aquellos núcleos poblacionales que vayan ingresando a medida que se desarrolle el modelo.

El régimen económico será tripartita (trabajadores, patronos y Estado).

El sistema financiero para EGM será de reparto simple, para el riesgo ATEP será de capitalización con cobertura de capitales y para IVM, será el sistema de prima media escalonada.

4.2.2. Subsistema de salud universal.

Encargado de la promoción, protección, recuperación y atención integral de la Salud y el Saneamiento Ambiental. Corresponde al Estado dirigir, organizar y financiar este Subsistema, el cual utilizará la infraestructura del actual Sistema Nacional de Salud y demás entidades afines.

La cobertura está dirigida a la atención de la población no asalariada, los indigentes y demás sectores no vinculados al Subsistema de Seguro Profesional. En el proceso de desarrollo del modelo, núcleos poblacionales de este Subsistema pasarán paulatinamente al primero, con sus aportes y subsidios del Estado.

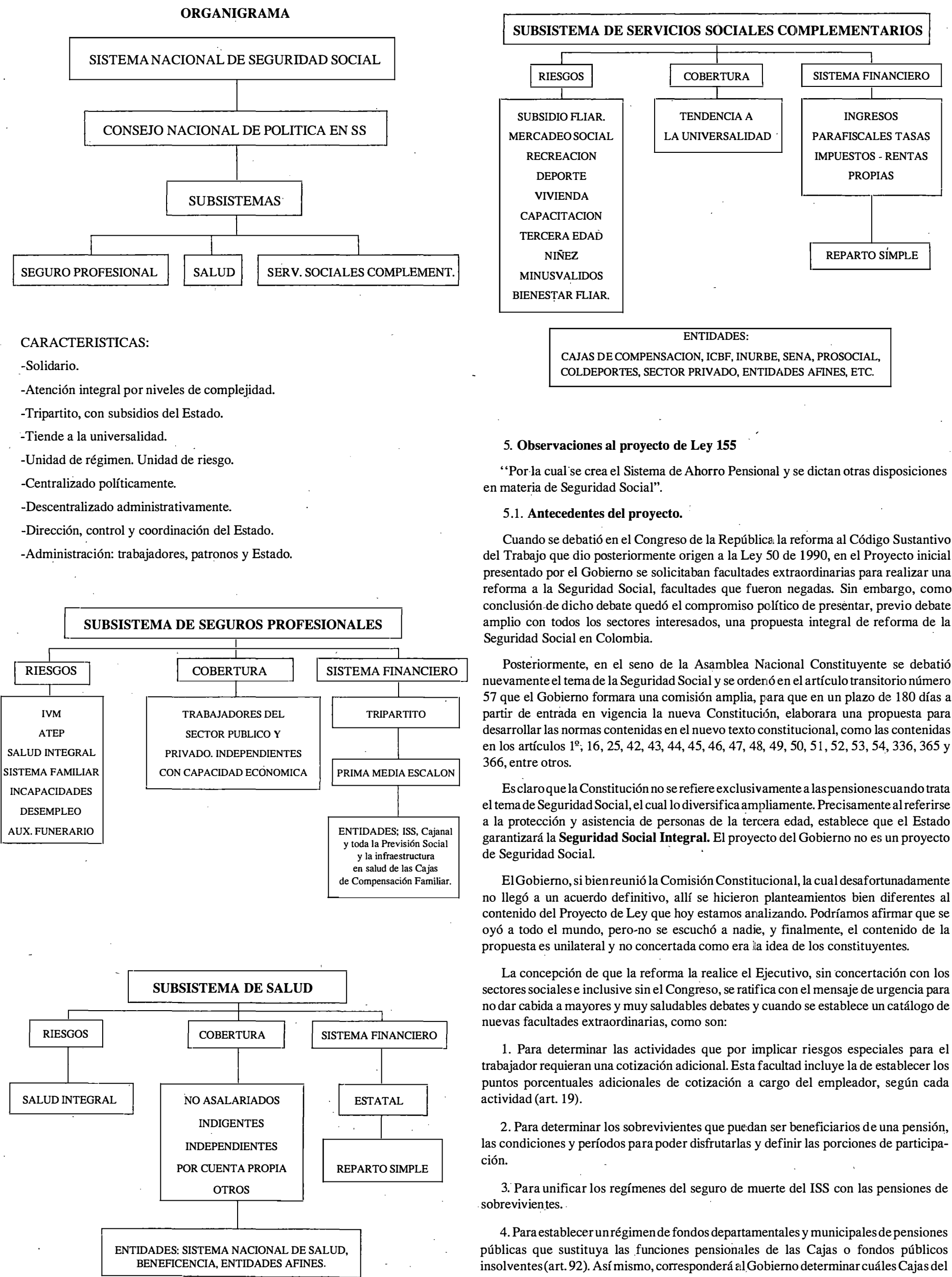
En desarrollo y cumplimiento de los objetivos de este subsistema existirá plena integración funcional con el primero.

4.2.3 Subsistema de seguros sociales complementarios.

Encargado de fomentar el pleno empleo, el seguro de desempleo, la vivienda, la capacitación, la recreación y el deporte, el mercadeo social y el subsidio familiar, la protección a la tercera edad, a la embarazada en desamparo, a la niñez, al adolescente y al minusválido físico o mental.

Utilizará la infraestructura del Sena, ICBF, Cajas de Compensación, Coldeportes, Prosocial, Inurbe y demás entidades afines.

Propenderá por universalizar su cobertura y su fuente de financiación serán los ingresos parafiscales, aportes del Estado y rentas propias.



orden nacional o fondos insolventes, serán asumidas por el Fondo de Pensiones Públicas del orden nacional (art. 91).

5. Para re-estructurar la administración, dirección, estructura y funcionamiento del ISS, igualmente en desarrollo de lo previsto en el Proyecto, se solicitan facultades extraordinarias para modificar la estructura y funciones de la Caja Nacional de Previsión (art. 94).

6. Para establecer la metodología, el procedimiento y los plazos para la expedición de los bonos pensionales.

7. Para fijar las comisiones que cobrarán las entidades administradoras de fondos de pensiones a sus afiliados.

8. Para establecer la tasa equivalente al DTF para el reconocimiento de intereses a los bonos pensionales, hasta el momento de su redención.

9. Para señalar los casos en que los planes alternativos de pensiones implican renuncia a la rentabilidad mínima o a la pensión mínima.

10. Para fijar las tasas máximas de cotización en las contingencias de salud.

5.2. Características del proyecto

5.2.1. Va en contravía del espíritu de la Constitución Nacional.

A pesar de que el Proyecto invoca el artículo 48 de la Constitución, las normas que lo desarrollan no son consecuentes con el mismo. El Proyecto más bien entrega al sector Financiero la dirección, coordinación y administración de las pensiones. El Estado sólo queda como garante cuando las entidades administradoras o aseguradoras incumplan sus obligaciones y a través de la Superintendencia Bancaria mantiene el control y la vigilancia de dichas entidades. Planteamos los siguientes aspectos que riñen con la Constitución Política:

a) El sistema propuesto **no es solidario**, por el contrario **es un sistema individualista puro**. El hecho de constituir cuentas individuales de ahorro implica que la persona tiene que afrontar su propio riesgo, tiene que autofinanciar y construir solo su propia pensión, sin ningún elemento de solidaridad, salvo contadas excepciones donde en forma aislada expresan solidaridad, como ocurre con la garantía de pensión mínima o la “limosna” de medio salario mínimo a los indigentes de más de 70 años.

El Estado traslada su responsabilidad y la de la colectividad al individuo, lo cual en el marco universal se considera regresivo y primitivo. El ahorrador tendrá que afrontar solo la incertidumbre de la economía de mercado, la cual le podrá devaluar los recursos o variar las tasas de interés en forma abrupta como ha ocurrido en el caso de los fondos de cesantías.

Por esta misma razón en el proyecto no se señala, ni podría hacerlo por ser en ese sistema impredecible. **Por cuánto tiempo se conceden las pensiones**. Este dependerá del capital que haya construido el ahorrador para esa época y de los planes que las compañías aseguradoras adopten.

c) La propuesta no es, **ni puede llegar nunca a ser universal**. Por su misma concepción y por plantear requisitos muy difíciles de acceder para la mayoría de los colombianos, **inevitablemente la cobertura en lugar de ampliarse, disminuirá**.

d) Los recursos generados por el ahorro forzoso de los trabajadores se desvía al manejo especulativo de capitales y no para los fines inherentes a la Seguridad Social;

e) Las disposiciones contenidas en el Proyecto conducen a una severa disminución de los beneficios pensionales y no respeta los derechos adquiridos por los trabajadores.

5.2.2. Es un sistema privado.

Al ejercicio de la actividad comercial privada le es inherente el interés de lucro y no el de la prestación de un servicio. Per se, al sector privado le interesa la **rentabilidad económica** y no la **rentabilidad social** que es inherente al Estado, es la razón primera de la organización política de una nación.

Por esta razón del seguro privado se desprenden consecuencias tales como: Falta de solidaridad, aumento en el valor de los servicios y disminución de los beneficios, **disminución de la cobertura**, al sector privado no le interesa cubrir la población de menores ingresos por el alto riesgo que ello implica, sin embargo, es precisamente esta franja poblacional la más importante desde el punto de vista de protección social.

5.2.3. Vulnera la unidad de riesgo.

El sistema propuesto atomiza los diferentes campos de acción de la Seguridad Social, los cuales quedarían así:

a) Salud, mientras no se presente el proyecto de privatización de este sector, quedará a cargo del ISS, en el caso de los trabajadores privados y a cargo de la previsión social estatal, en el caso de los servidores públicos;

b) ATEP tiene tres opciones, o bien continúa en el ISS, pasa a seguros comerciales o continúan en la legislación vigente en el Código Sustantivo del Trabajo. No se corrige la inequidad que existe a este nivel;

c) Invalidez y sobrevivientes, unos pasan a seguros comerciales y otros se quedan como están (introduciendo las modificaciones de requisitos);

d) Las pensiones quedarán una vez modificados los requisitos de edad, tiempo de cotización y valor de los aportes, unas a cargo de las entidades administradoras de los fondos (las cuales solo empezarán a pagar después de 30 años), otras a cargo de las entidades actuales, otras a cargo de los Fondos de Pensiones Públicas del nivel nacional, departamental o municipal que se creen con la aplicación del artículo 91 del Proyecto de Ley 155 y otras bajo la garantía y las transferencias presupuestales del Estado, por ejemplo los pensionados del ISS, cuando esta institución entre en quiebra por la aplicación del nuevo sistema.

No se entiende cómo si lo que se pretende corregir es la proliferación de múltiples instituciones y regímenes, en lugar de unificar, lo que se plantea es constituir nuevas entidades.

5.2.4. Es regresivo.

Es regresivo cuando pasa de un sistema colectivo, solidario a uno individual, privado, de libre oferta y demanda.

Lo es, cuando recorta beneficios y cuando por fuerza de Ley se pretende trasladar los trabajadores, a un sistema menos favorable que el actual y que no respeta derechos adquiridos, tales como:

a) Aumento en la edad de pensión tanto para hombres y mujeres a 65 años, cuando la expectativa al nacer en Colombia es de 68 años (art. 89);

b) Aumento de 10 a 30 años de cotización como requisito para acceder al derecho a pensión. No se tiene en cuenta que la **fidelidad** actual en el ISS es del 58%, lo cual significa que el promedio de los trabajadores en Colombia tienen empleo solo 7 meses al año por la inestabilidad y la alta rotación del mismo. Lo cual, a su vez, implica en la práctica que un trabajador promedio tendrá que laborar 50 años, en forma discontinua, para alcanzar una pensión mínima. El proyecto erróneamente maneja cifras de fidelidad del 100%, las cuales ni en los países más desarrollados se ha logrado;

c) En el derecho a pensión de invalidez por riesgo común se eleva el requisito al 66% de pérdida de incapacidad laboral y además, se exige que el siniestrado se encuentre cotizando al Sistema de Ahorro Pensional en el momento de adquirir el estado de invalidez. Como si esto fuera poco corresponde a la compañía aseguradora determinar el grado de invalidez (arts. 22 y 26);

d) Crea una nueva cotización para los servidores del sector público, quienes deberán en lo sucesivo cotizar para construir su propia pensión, lo cual producirá una disminución real del salario;

e) A los trabajadores no afiliados al ISS o a la Previsión Social, quienes dependen de las normas generales del Código Sustantivo del Trabajo, tampoco se les respetan los derechos adquiridos al modificar en lo pertinente el Código, respecto de la edad y el tiempo de servicios (art. 102);

f) Se establece una nueva “justa causa” para la terminación unilateral del contrato por parte del empleador y es el hecho de que él **cumpla 65 años**. Quiere decir que si alguien cumple los 65 años sin haber logrado cotizar 30 años, se quedará sin empleo y sin pensión (art. 104);

g) Podríamos afirmar, en contrario de lo dicho en el Proyecto, que **no es voluntario**. Si confrontamos **el actual sistema, se obliga** a la nueva fuerza laboral a optar **por el nuevo sistema**.

La libertad ofrecida consiste en escoger entidad administradora, pero no en escoger sistema. Al trabajador no solo se le obliga a entregar sus ahorros al sector privado, además se le obliga a pagar porque se los administren;

h) ¿Los derechos de los 240.000 pensionados actuales del ISS? Al no ingresar por fuerza de ley nuevos contingentes de aportantes al ISS, este sólo quedaría con sus pensionados y con aquellos afiliados cercanos a la edad de jubilación, por tanto las reservas del Instituto quedan condenadas a la quiebra irremisible y sus pensionados en las mismas condiciones de los de la Caja Nacional, dependiendo de las transferencias del Ministerio de Hacienda. Es el marchitamiento progresivo de la institución o la “cajanalización” del ISS;

i) ¿Y los derechos de los trabajadores del ISS y de Cajanal? Hay cerca de 30.000 familias de compatriotas esperando qué va a pasar con su sitio de trabajo... Esperando a ver cuáles son las implicaciones de las facultades extraordinarias solicitadas a fin de que la administración, dirección, estructura y funcionamiento del ISS y de Cajanal se ajusten a lo previsto en el Proyecto.

5.2.5. Ocasiona un alto costo fiscal sin beneficio social.

Aplicar el nuevo régimen pensional implica incurrir en costos fiscales de diferente origen. Según Cecilia López Montaña, el gasto fiscal estaría compuesto por:

a) Actualización del pasivo pensional y del déficit operacional causados y hacia el futuro en las entidades del sistema vigente, cuyo costo asume la Nación:

ISS	\$4.7 billones
Sector Público	\$5.07 billones
Total	\$9.77 billones

- b) Bonos pensionales y cuota parte a cargo de la Nación:
- \$14.8 billones
- c) Garantías estatales de pensión mínima
- \$50.000 millones/año
- d) Sin tener en cuenta el costo indeterminado de la garantía del Estado en caso de incumplimiento de sus obligaciones por parte de las entidades administradoras de los Fondos Privados.

No se entiende por qué razón el Estado asume el costo de las pensiones del ISS, cuando éstas están perfectamente garantizadas con recursos propios con solo ajustes al sistema actual. El porcentaje del 13.5% garantizaría el pago oportuno en el ISS hasta el año 2020.

¿Cuál es la razón para hipotecar a ésta y a las generaciones por venir? ¿Cuál, la razón para comprometer los recursos de los próximos gobiernos. Tampoco entendemos por qué razón el Estado debe actualizar la deuda de las pensiones a 20 o 30 años y pretender impresionar con cifras astronómicas y malavarismos actuariales como si no hubiesen ingresos simultáneos, con cifras similares. ¿Por qué razón se deben trasladar los recursos del ISS para que ingresen al mercado de capitales, sean explotados financieramente y destinados a fines diferentes a los objetivos de Seguridad Social?

Con la aplicación de las normas contenidas en el Proyecto, el Estado asume las pérdidas y privatiza lo más rentable del sistema, sin obtener como contraprestación mejoría en los beneficios sociales.

¿Cuáles serán las consecuencias derivadas del hecho de concentrar tanto poder económico en un solo sector?

5.2.6. Es incompleto.

La primera observación de fondo al proyecto del Gobierno es que no es un proyecto de seguridad social. Es un proyecto financiero de manejo privado de pensiones, las cuales solo son una parte dentro del concepto de Seguridad Social. El objetivo del proyecto no va dirigido a obtener bienestar social. Sino a generar ahorro para entregárselo al sector financiero.

Queda pendiente por resolver el aspecto de salud y el de los servicios sociales complementarios establecidos en el texto constitucional. A propósito, el Ministro de Trabajo Luis Fernando Ramírez Acuña, anunció que el Gobierno presentará en la próxima legislatura un proyecto para reformar el sistema de Salud “orientado por los mismos principios y que permita a quien lo desee cotizar únicamente al sector privado”.

Queda sin resolver el problema que más se trae a colación cuando se plantea la necesidad de realizar la reforma: **Ampliación de la cobertura**. Particularmente queda sin resolver la cobertura en servicios básicos al 35% de la población colombiana que no los tiene.

7. BIBLIOGRAFIA

1. ASMEDAS, XXXIII Asamblea Nacional de Delegados: Propuesta para la Seguridad Social en Colombia, San Andrés y Providencia, 1991.

2. BUSTAMANTE ALVAREZ, Rodrigo. La gerencia moderna aplicada al sector público. Santafé de Bogotá, 1990.

3. BUSTAMANTE ALVAREZ, Rodrigo. La Constitución, la Salud, la Seguridad Social y los Médicos. Santafé de Bogotá, 1991.

4. CAÑON ORTEGON, Leonardo. Principios básicos de Seguridad Social. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Santafé de Bogotá, 1991.

5. CAÑON ORTEGON, Leonardo. Observaciones al Proyecto de Ley, por el cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones sobre Seguridad Social, presentado por el Gobierno a consideración del Congreso el 25 de septiembre de 1992. Santafé de Bogotá, 1992.

6. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. Santafé de Bogotá, 1991.

7. Fundación Universidad Jorge Tadeo Lozano. Visión académica de un modelo de Seguridad Social para Colombia. Santafé de Bogotá, 1991.

8. LOPEZ MONTAÑO, Cecilia. La reforma de la Seguridad Social. Algunas de sus implicaciones macroeconómicas. Santafé de Bogotá, 1991.

9. LOPEZ MONTAÑO, Cecilia, RAMIREZ J., Juan Carlos. ISS: Informe estadístico de 1991. Santafé de Bogotá, 1991.

10. LOPEZ MONTAÑO, Cecilia. Reflexiones sobre el proyecto 155, por la cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional. Presentado a la Comisión VII del Senado de la República. Octubre de 1992.

11. REDONDO GOMEZ, Herman. Análisis histórico y conceptual de la Seguridad Social. Fusagasugá, 1992.

12. REDONDO GOMEZ, Herman; AGUDELO CUBEROS, Néstor. Directrices para la reforma de la Seguridad Social en Colombia. Informe presentado al Consejo Superior de Instituciones Médicas. Santafé de Bogotá, 1992.

13. SINDECAJANAL. Foro Nacional sobre Seguridad Social y Cajanal. Santafé de Bogotá, 1991.

14. TOROL., Iván; DAZA G., Enrique. Los trabajadores y el ISS. CEDETRABAJO. Santafé de Bogotá, 1990.

15. ZULETA HOLGUIN, Hernando, y . Análisis de la situación financiera de las pensiones de invalidez, vejez, jubilación y muerte y sugerencias para un cambio dentro del marco de la Seguridad Social. Santafé de Bogotá, 1991.

16. ZULETA HOLGUIN, Hernando, y . Viabilidad macroeconómica financiera de un sistema de pensiones privado. Santafé de Bogotá, 1992.

Santafé de Bogotá, octubre de 1992.

Alvaro Araújo Noguera.

SENADO DE LA REPUBLICA - SECRETARIA GENERAL -
TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D.C., 16 de diciembre de 1992.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Ley número 248/92 “por la cual se crea el sistema nacional de seguridad social”, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

Secretario General, Honorable Senado de la República, **Pedro Pumarejo Vega**.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA -
Santafé de Bogotá, D.C., 16 de diciembre de 1992.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicada en la **Gaceta Legislativa del Congreso**.

Cumplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República.

Tito Edmundo Rueda Guarín.

El Secretario General del Honorable Senado de la República.

Pedro Pumarejo Vega.

CONTENIDO	Pág.
PROYECTO DE LEY No. 218 DE 1992	
“Mediante la cual se fijan las asignaciones mínimas para los médicos y personal paramédico de nivel auxiliar que labora en Instituciones de atención médica del sector público y privado, se unifican los niveles salariales para estos trabajadores que laboran en el sector oficial de la salud, se adicionan excepciones al artículo 19 de la Ley 04 de 1992, se determina para los mismos la jornada máxima diaria laborable en el sector oficial, se establecen descansos compensatorios obligatorios y se regula la actividad laboral de los residentes”	1
PROYECTO DE LEY No. 248 DE 1992	
“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Seguridad Social (SNSS) y se dictan disposiciones en la materia para desarrollarlo	15

