



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XI - Nº 444

Bogotá, D. C., viernes 25 de octubre de 2002

EDICION DE 52 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 057 DE 2002 SENADO, 056 DE 2002 CAMARA

por la cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social y al Proyecto acumulado número 07 de 2002 Senado.

Doctor

DIEB MALOOF CUSE

Presidente Comisión Séptima

Honorable Senado de la República

Doctor

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Presidente Comisión Séptima

Honorable Cámara de Representantes

Honorables Senadores y Representantes:

Cumpliendo con el honroso encargo que nos hizo las mesas directivas dignamente por ustedes presididas, comedidamente presentamos ante ustedes Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 057 de 2002 Senado, 056 de 2002 Cámara, *por la cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social, y al Proyecto acumulado 07 de 2002 Senado.*

INDICE

PROYECTO DE LEY EMPLEABILIDAD

CONTENIDO

1. SOPORTE CONSTITUCIONAL, LEGAL Y PROGRAMATICO.
 - 1.1 El Estado Social de Derecho
 - 1.1.1 Función distributiva del Estado dentro de la concepción del Estado Social de Derecho.
 - 1.1.2 El Estado Social de Derecho en la Constitución Política vigente.
 - 1.1.3 Principio del Estado Social de Derecho – principio democrático.
 - 1.2 Derechos Humanos y Derechos Sociales
 - 1.2.1 Derechos Humanos de segunda generación, prestaciones públicas, derechos económicos, sociales y culturales
 - 1.3 Objetivos del Derecho Social
 - 1.4 Manifiesto Democrático
2. ENTORNO ECONOMICO.
 - 2.1 Desempeño económico
 - 2.2 Los resultados en el mercado laboral
 - 2.3 Costos laborales, adaptabilidad laboral y dinámica del mercado
3. ANALISIS COMPARATIVO CON OTROS PAISES DE LA SUBREGION
4. LOS PARADIGMAS DE LA LEY 50
 - 4.1 Creación de nuevos empleos formales

4.2 Mayor protección al trabajador y fortalecimiento del sindicalismo

4.3 Resultados

5. LA REFORMA Y EL SECTOR PUBLICO

6. ¿QUE PASA SI NO SE HACE LA REFORMA?

7. ARTICULADO Y EXPOSICION DE MOTIVOS

1. SOPORTE CONSTITUCIONAL, LEGAL Y PROGRAMATICO

1.1 El Estado Social de Derecho.

La Constitución expedida en el año 1991, en su artículo 1° consagró:

“Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

La noción de Estado Social de Derecho adoptada por la Quinta República Francesa podemos resumirla señalando que el Estado Social de Derecho se erige sobre los valores tradicionales de la libertad, la igualdad y la seguridad, pero su propósito principal es procurar las condiciones materiales generales para lograr su efectividad y la adecuada integración social. A la luz de esta finalidad, no puede reducirse el Estado Social de Derecho a la mera instancia prodigadora de bienes y servicios materiales. Por esta vía, el excesivo asistencialismo, corre el riesgo de anular la libertad y el sano y necesario desarrollo personal. Con base en éste concepto filosófico – jurídico del Estado Social de Derecho una reforma laboral como la que proponemos, cuyo objetivo principal es crear bases para dar una mayor protección social a quienes se encuentran desempleados y unas mayores posibilidades a los empresarios para crear empleo, creemos que se enmarca dentro de la concepción amplia que debe darse al Estado Social de Derecho.

1.1.1 *Función distributiva del Estado dentro de la concepción del Estado Social de Derecho*

La función distributiva de determinados bienes y servicios culturales y materiales por parte del Estado se apoya fundamentalmente en el ejercicio de la potestad tributaria y tiene, por ende, un límite en la capacidad de acción del sistema fiscal, el cual, a su turno, depende del nivel y crecimiento de la economía. No es, pues, ilimitado el poder del Estado Social de Derecho de captar ingresos para convertirlos en recursos fiscales. La necesaria distribución del producto social no puede traducirse en la destrucción del proceso económico, cuya dirección de otra parte se confía al mismo Estado. Igualmente, por idénticas razones, la gestión del Estado en su ámbito prestacional, deberá caracterizarse por su eficiencia, economía y eficacia. Delimitada así la función distributiva del Estado, tanto en su aspecto fiscal como en la regulación de los derechos prestacionales, indemnizatorios y salariales de los trabajadores que

conforman una sociedad, el proyecto busca equilibrar las cargas fiscales que han sido impuestas a los empleadores para cumplir con los fines sociales del Estado, tales como capacitación, salud, recreación y protección de la niñez, buscando establecer unas excepciones a las contribuciones fiscales que exigen las actividades sociales que hemos descrito, buscando con ello unos incentivos para la creación de nuevas fuentes de trabajo y en lo que respecta a la función que debe cumplir el Estado Social de Derecho en cuanto a la regulación de los aspectos prestacionales, indemnizatorios y salariales de los trabajadores, estamos proponiendo un sistema más equitativo. Se busca crear unos incentivos laborales que permitan una mejor utilización de la capacidad instalada por parte de los empleadores, sin menoscabar de ninguna manera los beneficios sociales de los trabajadores, y por el contrario, creando una adición a las vacaciones que se ajuste en mejor forma a la posibilidad de descanso de quienes integran la capacidad productiva en el Estado Social de Derecho, impulsando con ello una igualdad con los países desarrollados.

1.1.2 *El Estado Social de Derecho en la Constitución Política vigente.*

El Estado Social de Derecho se proyecta en la Constitución, en primer término, en la consagración del principio de igualdad y en su consecuencia obligada: los derechos sociales y económicos y en la prestación de los servicios públicos. En segundo término, a través de los derechos de participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación que se compendian en el principio democrático y gracias al cual se socializa el Estado en diferentes instancias de poder dentro de la comunidad. El avance del Estado Social de Derecho, postulado en la Constitución, no responde al inesperado triunfo de ninguna virtud filantrópica sino a la actualización histórica de sus exigencias, las cuales no son ajenas al crecimiento de la economía y a la activa participación de los ciudadanos y de sus organizaciones en el proceso democrático.

Nuestra ponencia se ajusta plenamente a la interpretación que se le ha dado al Estado Social de Derecho en la Constitución Política vigente porque con las normas que proponemos para darle mayor protección social a quienes se encuentran desempleados, o a la población más joven o más vieja, para que pueda percibir las bondades del Estado Social de Derecho a través de la posibilidad de trabajar y recibir algunos beneficios sociales que hoy no tiene, se cumple con el principio de la democratización fundamental en el Estado Social de Derecho; y cuando proponemos la modificación de algunas estructuras anquilosadas en el manejo de las jornadas laborales y los recargos que implican un trabajo extra o en horas nocturnas, también estamos cumpliendo con una de las características del Estado Social de Derecho en la Constitución Política vigente, como es la de contribuir al crecimiento de la economía mediante la posibilidad de crear nuevas fuentes de trabajo, o de ampliar las existentes, con una mayor utilización de la capacidad industrial o de servicios, ya instalada en Colombia. Por último, cuando proponemos también una transformación en el cumplimiento de mayores funciones sociales por parte de las Cajas de Compensación Familiar, estamos dándole todo el contenido económico y cultural que la Constitución quiso darle al Estado Social de Derecho.

1.1.3 *Principio del Estado Social de Derecho – Principio Democrático.*

Se torna visible la interdependencia que existe entre el principio del Estado Social de Derecho y el principio democrático. El primero supone la adopción de políticas sociales que normalmente sólo a través del segundo se establecen. Las demandas por bienes y servicios formuladas por las personas, los grupos, las asociaciones, los partidos y demás formas de acción y cohesión social, se hacen presentes, compiten y se tramitan a través de los distintos mecanismos, directos e indirectos, de participación democrática. La distribución del producto social es esencialmente un asunto político, máxime si entraña gasto público y supone el ejercicio de la potestad tributaria enderezado a arbitrar los recursos para realizarlo, por ello creemos que es función del Congreso Nacional desarrollar a través de los proyectos de ley, la armonización entre el principio del Estado

Social de Derecho y el principio democrático. Con este proyecto se cumple esa finalidad porque se está buscando una mejor distribución de las contribuciones denominadas parafiscales que se encuentran a cargo de los empleadores, a fin de cumplir con una mejor distribución del ingreso y de los beneficios sociales en la población que en este momento se encuentra desprotegida por carecer de empleo. Adicionalmente, sin duda, con los mecanismos de distribución de los medios de protección social al desempleado y con la mayor función social que cumplirán las Cajas de Compensación Familiar, se está ampliando la cobertura democrática de participación de los trabajadores en el cumplimiento de esas metas sociales.

Nuestro proyecto de ley se fundamenta en el contenido filosófico y jurídico del Estado Social de Derecho, tal y como se encuentra concebido en el artículo 1° de la Constitución Política de la República de Colombia.

1.2 **Derechos Humanos y Derechos Sociales**

Para sustentar el proyecto, se considera importante recordar la interdependencia que existe entre los derechos humanos y los derechos sociales en la nueva concepción del ser humano y del respeto que el Estado debe tener para sus ciudadanos, ya que muchas de las propuestas contenidas en este proyecto de ley, tienden a satisfacer no solamente los derechos sociales, sino los derechos humanos.

La conflictividad del ser humano por razones de orden político ha determinado que la concepción de los derechos humanos consagrada en la Declaración de los Derechos Humanos de 1949, haya tenido un mayor desarrollo jurídico y político, mientras que en América Latina tuvo su consolidación final en la denominada Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador -, y podemos señalar que los países americanos han establecido la siguiente concepción:

Los derechos humanos forman una unidad, pues son interdependientes, integrales y universales, de suerte que no es admisible que se desconozcan unos derechos so pretexto de salvaguardar otros. Esta interdependencia y unidad de los derechos humanos tiene como fundamento la idea de que para proteger verdaderamente la dignidad humana es necesario que la persona no sólo tenga órbitas de acción que se encuentren libres de interferencia ajena, como lo quería la filosofía liberal, sino que además sea menester que el individuo tenga posibilidades de participación en los destinos colectivos de la sociedad de la cual hace parte, conforme las aspiraciones de la filosofía democrática, y también que se le aseguren unas mínimas condiciones materiales de existencia, según los postulados de las filosofías políticas de orientación social. Los derechos humanos son pues una unidad compleja. Por ello algunos sectores de la doctrina suelen clasificar los derechos humanos en derechos de libertad, provenientes de la tradición liberal; derechos de participación, que son desarrollo de la filosofía democrática, y derechos sociales prestacionales, que corresponden a la influencia de las corrientes de orientación social y socialista.

1.2.1 *Derechos Humanos de segunda generación, prestaciones públicas, derechos económicos, sociales y culturales; prestaciones públicas.*

Los derechos humanos incorporan la noción de que es deber de las autoridades asegurar, mediante prestaciones públicas, un mínimo de condiciones sociales materiales a todas las personas, idea de la cual surgen los llamados derechos humanos de segunda generación. Es deber del Congreso Nacional buscar a través de las leyes un amplio reconocimiento y una mayor garantía de estos derechos. En el cumplimiento de estos fines nuestra ponencia se orienta y deriva a buscar el desarrollo de uno de los derechos humanos más importantes del hombre, como es el de poder ser útil a la sociedad a través de la contribución de su fuerza productiva mediante un empleo, derecho que además le permite generar los ingresos necesarios para la congrua subsistencia de él y su familia. Por otra parte también buscamos cumplir con una de las finalidades fundamentales de los derechos

humanos, como es la de otorgar una protección social a quien por razones de orden económico desequilibrado no ha podido acceder al mercado de trabajo.

Como lo señalamos al iniciar este aspecto de la fundamentación de nuestra ponencia, dentro del Estado Social de Derecho cuya concepción ya expresamos se debe buscar la realización progresiva de los derechos sociales, pero para ello es necesario cumplir, como ya lo expresamos, con el respeto y realización de los derechos humanos que para estos efectos se confunden en la función del Estado Social de Derecho con el cumplimiento de los derechos sociales.

Nuestra Constitución acoge la fórmula del Estado Social de Derecho la cual implica que las autoridades busquen no sólo garantizar a la persona esferas libres de interferencia ajena, sino que es su deber también asegurarles condiciones materiales mínimas de existencia, por lo cual el Estado debe realizar progresivamente los llamados derechos económicos, sociales y culturales. El Estado tiene frente a los particulares no sólo deberes sino que debe igualmente realizar prestaciones positivas, sobre todo en materia social, a fin de asegurar las condiciones materiales mínimas sin las cuales no es posible vivir una vida digna. Existe entonces una mínima relación entre la consagración del Estado Social de Derecho, el reconocimiento de la dignidad humana, y la incorporación de los llamados derechos de segunda generación o de los derechos sociales.

No es totalmente correcto considerar que todos los derechos sociales implican prestaciones positivas del Estado, y que todos los derechos civiles y políticos únicamente generan deberes estatales de abstención, pues la situación es más compleja. Así, la garantía de los derechos civiles supone en muchos casos deberes de intervención de las autoridades. Igualmente, muchos derechos considerados sociales no implican una prestación sino un deber de respeto de parte de las autoridades, similar al que opera en el campo de los derechos civiles. En estos eventos es claro que esos derechos sociales, o ese componente de los derechos sociales, no es de realización progresiva sino de aplicación inmediata.

La ponencia ha establecido esta relación e interdependencia de los derechos humanos y de los derechos sociales, porque el tema de la empleabilidad que es el objeto esencial de la ley comprende ambos derechos, el derecho que tiene el ser humano a generar los ingresos necesarios para su congrua subsistencia y la de su familia, y el derecho que tienen los ciudadanos, incluyendo entre ellos a los empleadores, para que a través de un equilibrio en los derechos sociales se pueda buscar un desarrollo armónico que permita la competitividad en el campo de las exportaciones con bases que han dado mucha menos preponderancia a la creación de derechos sociales y que obviamente no permiten una gran expansión de nuestra fuerza productiva para competir en los mercados internacionales.

1.3 Objetivos del Derecho Social

El Derecho del Trabajo aparece consagrado positivamente por primera vez, en la Constitución mejicana de 1917 promulgada en la ciudad de Querétaro, después del triunfo de la revolución sobre el Porfiriato. En el artículo 123 de esa Constitución se establecen los principios del Derecho Individual y del derecho Colectivo del trabajo que deben regir las relaciones laborales entre el capital y el trabajo, en aquellos Estados cuya conformación económica y política responde al sistema democrático capitalista y esa normatividad jurídica permitió que a lo largo de la primera mitad del siglo XX, se corrigieran los desequilibrios que se habían creado a través de la revolución francesa y las doctrinas del liberalismo Manchesteriano, permitiendo a la clase trabajadora una mayor protección y una participación en la regulación de las condiciones de trabajo a través de los contratos colectivos.

La doctrina jurídica y social reflejada en la Constitución Política mejicana se extendió a través de todos los países que conformaban el Estado capitalista democrático y se expidieron legislaciones con un gran tinte proteccionista y tuitivo, con posterioridad a la posguerra de la segunda guerra mundial; así las cosas, evolucionó el concepto de Derecho laboral proteccionista y tuitivo hacia la creación de unas instituciones

con participación del Estado, los empleadores y los trabajadores, que permitieran la protección del hombre, la familia, los desempleados y los viejos, sustituyéndose en esta forma el derecho laboral por un concepto más amplio que comprendiera no sólo la regulación jurídica de las relaciones laborales entre el capital y el trabajo, sino la protección social del ser humano desde el nacimiento hasta su muerte y ello es lo que hoy consideramos como derecho social.

La nueva concepción del derecho social en la forma en que la hemos señalado en el párrafo anterior, debe armonizarse con los nuevos sistemas económicos que imperan en el mundo y que necesariamente requieren una regulación jurídica de nuevas formas de contratación de servicios, así como unos sistemas flexibles en el manejo de varias instituciones del derecho de trabajo y una seguridad social que proteja no sólo al hombre que trabaja subordinadamente, sino a los trabajadores independientes, a los profesionales y aún a los desempleados. Sólo así se pueden cumplir los objetivos del derecho social que a nuestro juicio se encuentran reflejados en el artículo 1° del Código Sustantivo del Trabajo que nos permitimos transcribir:

“Objeto: La finalidad de este código es lograr la justicia en las relaciones que surgen entre patronos y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social”.

El proyecto de ley que presentamos a consideración del Congreso cumple, a nuestro juicio, objetivos del derecho social porque modifica algunas instituciones rígidas establecidas en el Derecho Individual del Trabajo Colombiano, para poder facilitar la creación de nuevos empleos y nuevas fuentes de trabajo, pero al mismo tiempo consagra unas nuevas instituciones de protección social para los jóvenes, viejos, incapacitados, presos y jefes de hogar, conviviendo además con una nueva regulación de las Cajas de Compensación Familiar, la posibilidad de otorgar una mejor calidad de vida a las personas de más bajos recursos y aún aquellos que se encuentran desempleados. En esta forma se refleja el cumplimiento de los objetivos del derecho social que a nuestro juicio debe tener toda norma que se encuentre destinada a otorgarle al ser humano una mejor condición de vida.

1.4 Manifiesto Democrático

El proyecto que presentamos a continuación pretende retomar los puntos del Manifiesto Democrático presentado por Álvaro Uribe Vélez a lo largo de su campaña y el cual fue validado por los votos de más de seis millones de compatriotas.

El presidente Uribe señala en su Manifiesto que sueña “con un País de propietarios, con una revolución de impulso a la micro, pequeña y mediana empresa. Nuevos actores de la economía. Colombia es el país del continente con mayor vocación empresarial. El informal tiene tanta alma de empresario como el dueño de la más sofisticada industria tecnológica.

La fibra creativa de nuestros pequeños empresarios necesita oportunidades y nuestra determinación es encontrarlas. De ese modo crecerán, su contribución al empleo será inmensa y se constituirán en nuevos actores económicos que frenarán la concentración de la propiedad y el ingreso.

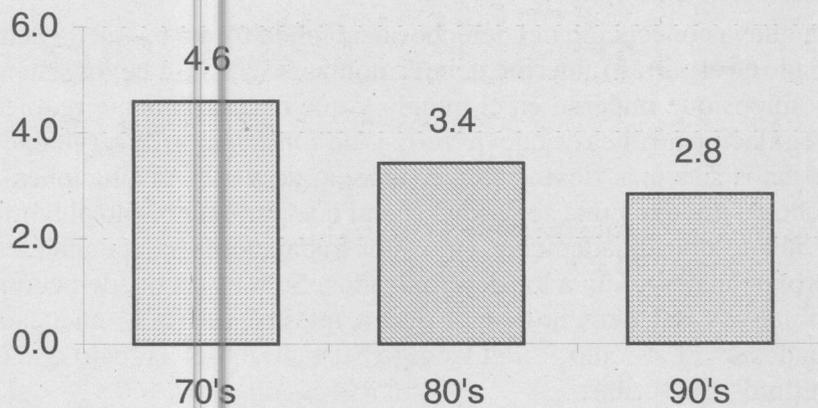
Queremos que los sindicatos de trabajadores tengan la posibilidad de ser empresarios. Me he comprometido con muchos de ellos a impulsar los contratos sindicales y sus proyectos empresariales para hacer la transición de un sindicalismo reivindicatorio a otro participativo.

Las cajas de compensación manejarán los subsidios para la población más pobre. Estas entidades deberán reducir los costos de funcionamiento, efectuar alianzas entre las pequeñas. En las grandes ciudades debe permitirse que los trabajadores escojan la caja a la cual deben afiliarse”.

2. ENTORNO ECONOMICO

La crítica situación del mercado laboral colombiano responde estrechamente al comportamiento y estructura de la producción de bienes y servicios y al grado de competitividad de los recursos (físicos, humanos, tecnológicos, institucionales, legales) con que cuenta la economía.

Gráfico 1
Pib real de Colombia
Variación promedio decenal



Fuente: SES-DDS-

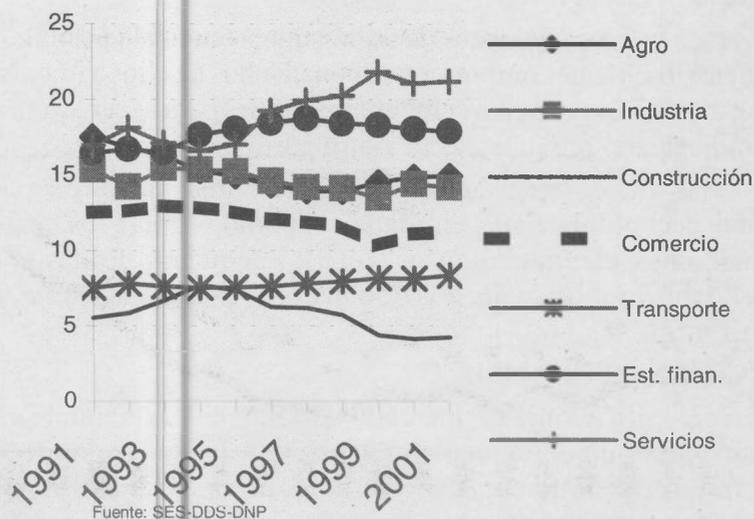
2.1 Desempeño económico.

El actual estado de la economía colombiana se puede entender como el resultado de dos procesos divergentes en su temporalidad y el ritmo de sus efectos. Uno corresponde a la tendencia de largo plazo de la economía gestada desde hace ya varias décadas y que ha engendrado muchas de las estructuras productivas existentes en el país. El otro comprende el comportamiento cíclico al que se ve expuesta cualquier economía.

La tendencia de largo plazo muestra que el desempeño macroeconómico del País ha venido en declive a lo largo de las últimas tres décadas. El mejor registro se observó en los setenta, cuando el crecimiento anual promedio del producto fue de 4.6% (gráfico 1); los siguientes años fueron difíciles, con un crecimiento anual promedio de sólo 3.4%. La década de los noventa marca importantes cambios en el manejo macroeconómico y la estrategia de desarrollo del país; sin embargo, y a pesar del mejor desenvolvimiento económico de la primera mitad de los noventa, la crisis que se empezó a vislumbrar desde 1996 condujo a un crecimiento promedio anual durante la última década de 2.8%.

La tendencia descendente del ritmo económico no permitió un mayor grado de desarrollo tecnológico del país ni tampoco creó el suficiente excedente para que los colombianos pudieran ampliar sus capacidades y oportunidades en términos de más empleo, proyectos de inversión, mejores salarios, más infraestructura pública, entre otras. El sistema educativo de baja cobertura y de moderada calidad y la carencia de una adecuada red institucional para ofrecer otros servicios sociales, tampoco impulsaron el desarrollo del talento humano.

Gráfico 2
Pib por ramas de actividad
Participación %, 1991 - 2001



Fuente: SES-DDS-DNP

Aunado a lo anterior, y en concordancia con los cambios en la economía global, la estructura de la producción cambió generando una reconversión hacia minas y energía y servicios, sectores poco demandantes de mano de obra no calificada, mientras que cayó la participación del agro, la construcción y la industria, sectores con altas demandas de empleo (gráfico 2).

Esta situación empezó a crear un desfase con el acumulado y tipo de capital humano y las estructuras institucionales, incluidas las relacionadas con el mercado laboral (esquemas de contratación y remuneración, sistemas de capacitación laboral, etc.).

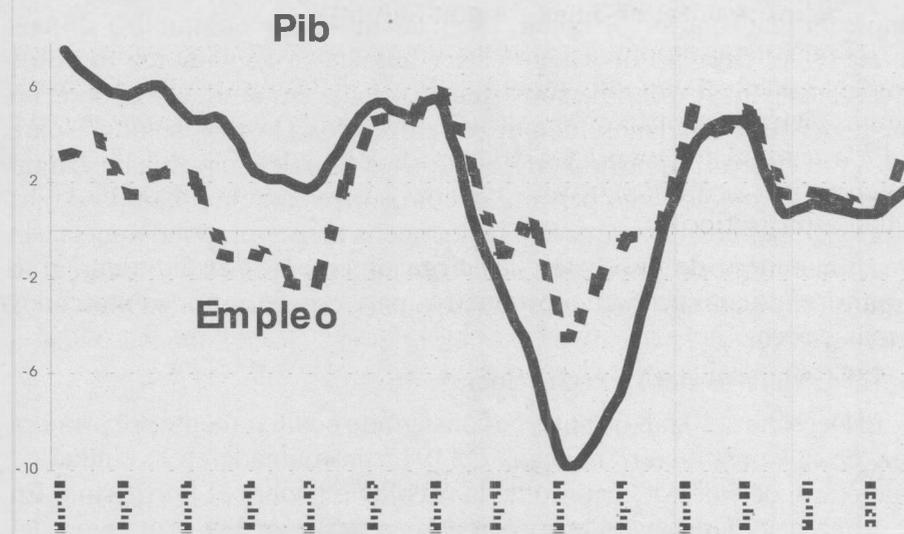
De acuerdo con el ciclo económico, el País no ha salido completamente de una fase de recesión que se torna prolongada. En contraste con lo sucedido a principios de los noventa, a partir de 1996 se perdió la dinámica de crecimiento, con incrementos del PIB de apenas 2% en ese año, 3.1% en 1997 y 0.6% en 1998, para caer al 4.6% de crecimiento negativo en 1999, con posteriores crecimientos positivos pero no suficientes en 2000 (2.8%) y 2001(1.5%).

Algunos de los hechos que desencadenaron el comportamiento económico de los últimos seis años son los siguientes:

a) Descenso del gasto en inversión productiva del sector privado, manifestado en una menor demanda de crédito este tiene explicaciones de corto y de mediano plazo. Las primeras asociadas con el efecto desplazamiento causado por el aumento en la inversión pública que tuvo lugar entre 1994 y 1997, y las segundas con la coyuntura recesiva que sufre la economía desde mediados de 1998;

b) La menor demanda externa ocasionada por la crisis de los socios comerciales de Colombia, así como la caída de los precios externos de rubros muy importantes de las exportaciones colombianas como café, petróleo, carbón, etc.;

Gráfico 3
Pib y empleo urbanos
Variación anual, 1995 - 2001



Fuente: SES-DNP

c) Los altos niveles de las tasas reales de interés originados por la financiación deficitaria del gasto público, por la decisión de defender la banda cambiaria de ataques especulativos y por la política anti-inflacionaria, y

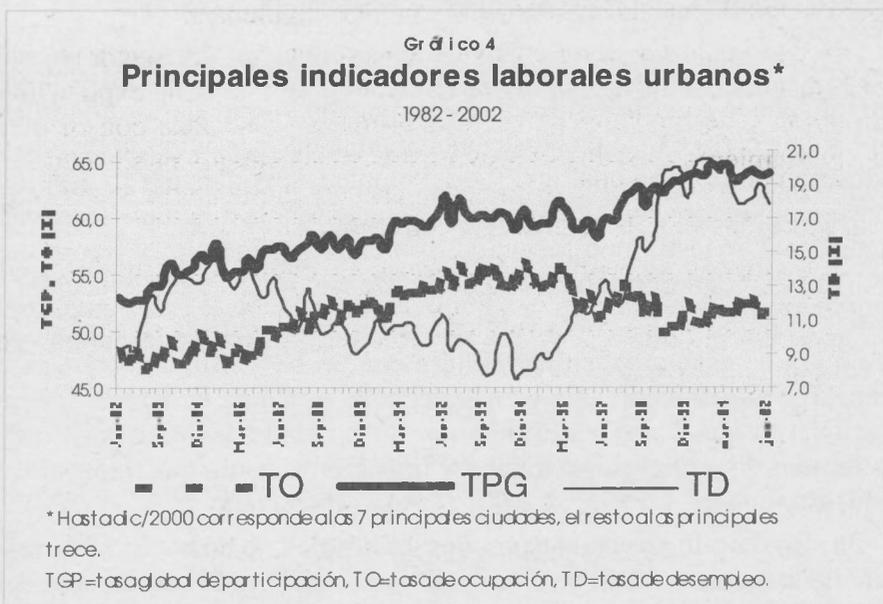
d) la caída de los precios reales de la propiedad inmobiliaria, tras su ascenso especulativo en la primera mitad de los noventa, de manera simultánea con el ascenso del valor real de las deudas hipotecarias fenómeno parcialmente asociado con los aumentos de las tasas de interés ya mencionados. Este hecho deprimió la generación de ahorro y los planes de inversión de los hogares.

Se estima que un 50% del actual nivel de desempleo (15.6% a nivel nacional y 18.3% en las trece principales áreas metropolitanas,

corresponde a los efectos del ciclo económico. Por un lado, los movimientos de la producción determinan en gran magnitud la variación del volumen de empleo como lo evidencia la correlación mostrada en el gráfico 3.

Por otro, los ciclos pueden aumentar la oferta laboral por efecto de los estímulos y necesidades de mayores ingresos. Cuando el crecimiento de la economía ha generado incrementos en los ingresos de los hogares, el aumento de la participación laboral es consistente con un escenario en que las oportunidades aparecidas en el mercado han alentado a muchas personas que se encontraban inactivas (es lo que la teoría denomina fenómeno del trabajador alentado). En momentos en que dichos ingresos se han reducido, el incremento de la participación laboral de algunos miembros del hogar se da para compensar esta pérdida de ingresos (trabajador adicional).

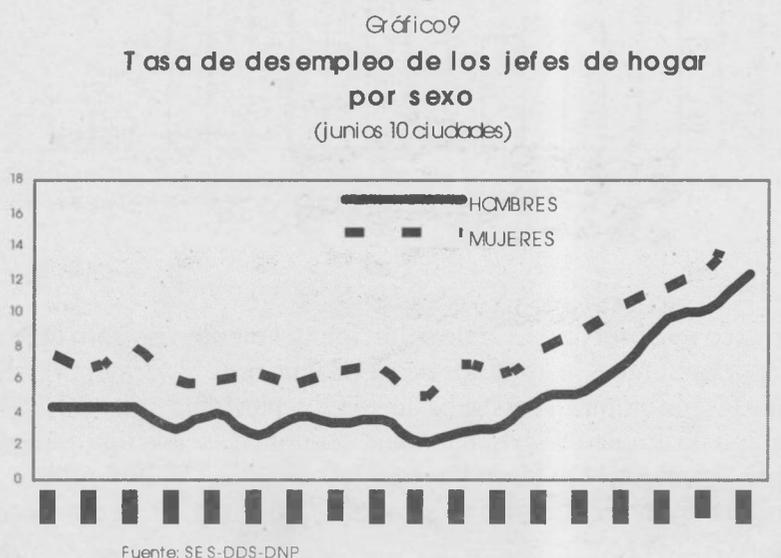
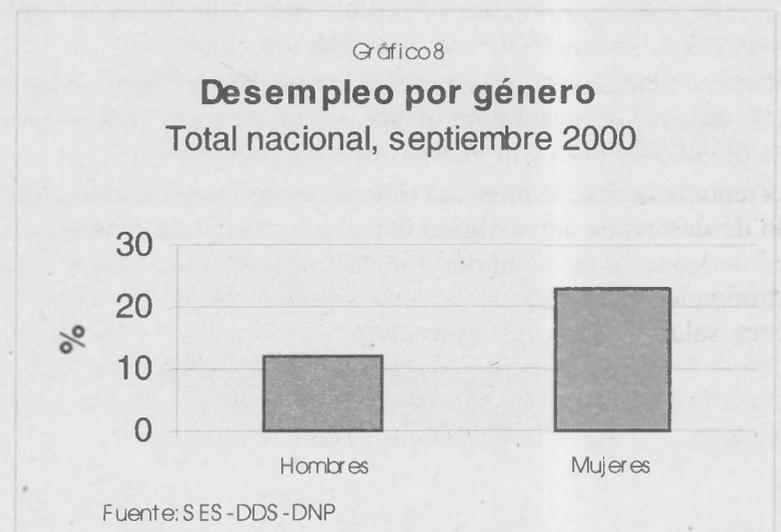
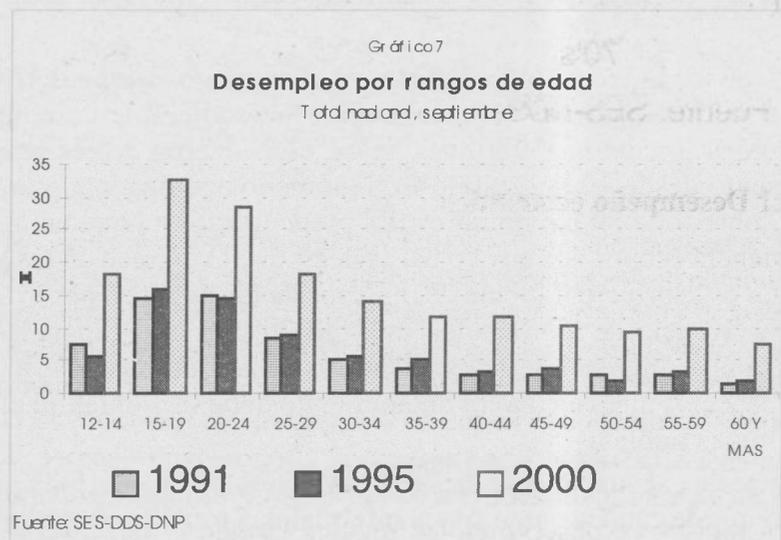
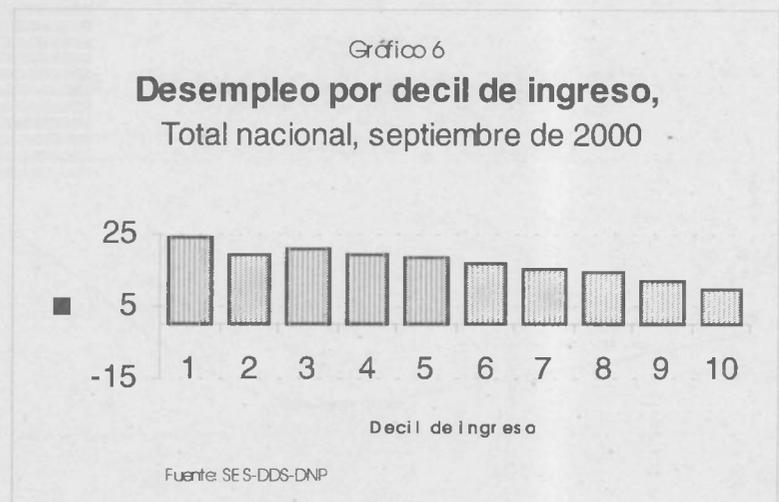
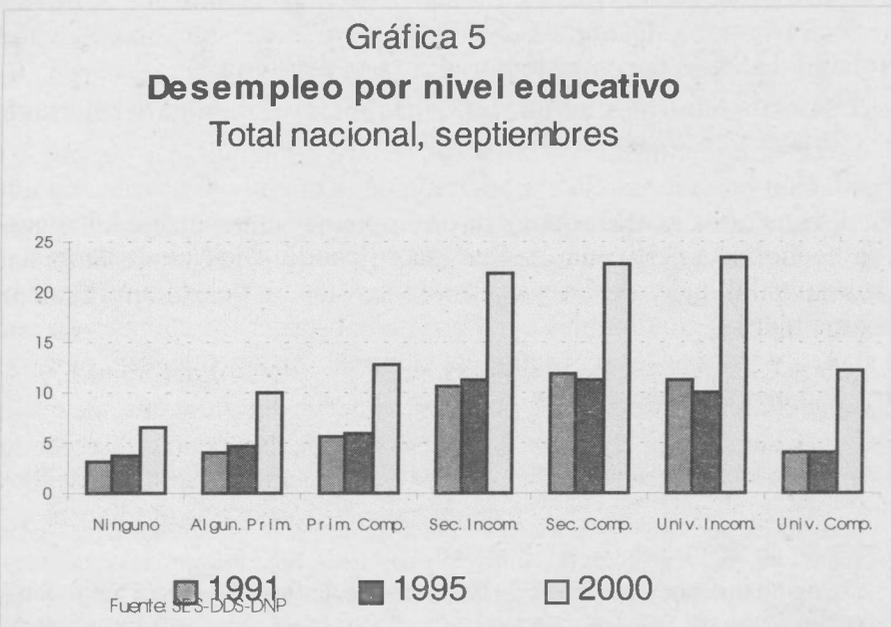
En Colombia la tasa global de participación se aceleró en los años recientes. Mientras que para finales de 1996 se ubicaba en 56.4% a nivel nacional y en 59.8% en el área urbana, a julio de 2002 pasó a 61.4% y 64.7% respectivamente.

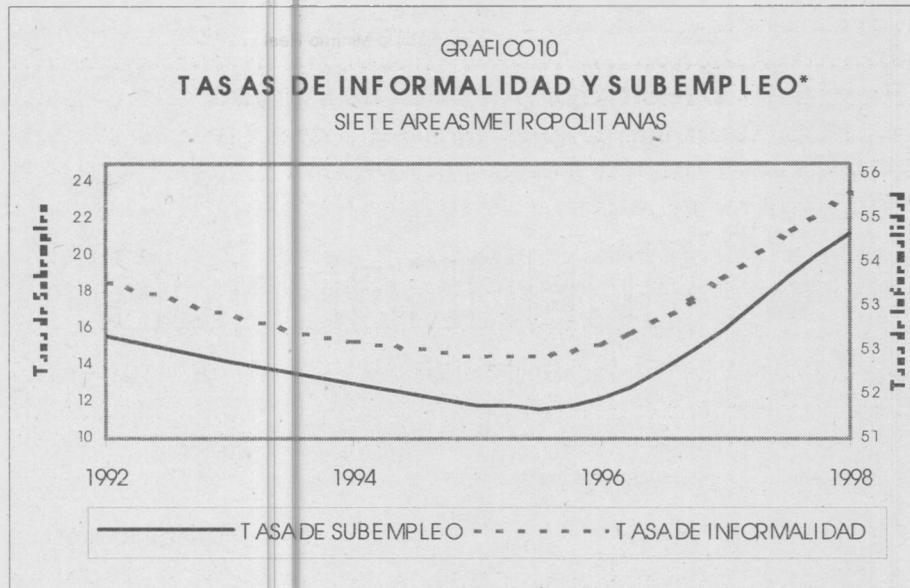


2.2 Los resultados en el mercado laboral

Todas estas dinámicas en el sector productivo y el aparato social se reflejaron en el mercado laboral. La tasa de desempleo llegó a niveles no registrados nunca antes: más de 20% en el área urbana y cerca del 17% a nivel nacional, a finales de 2000, mientras que la tasa de ocupación se desaceleró en los últimos años y la participación se disparó (gráfico 4).

El número de desempleados llega en la actualidad a más de tres millones, siendo los más afectados las personas de menor educación, los más pobres, los más jóvenes y las mujeres, grupos en los cuales se registran altas tasas de desocupación (gráficos 5, 6, 7 y 8).

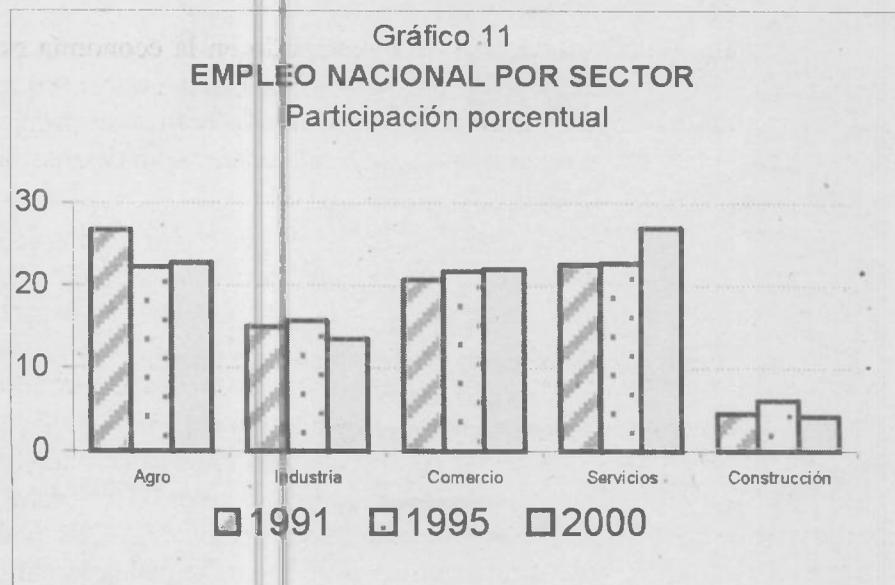




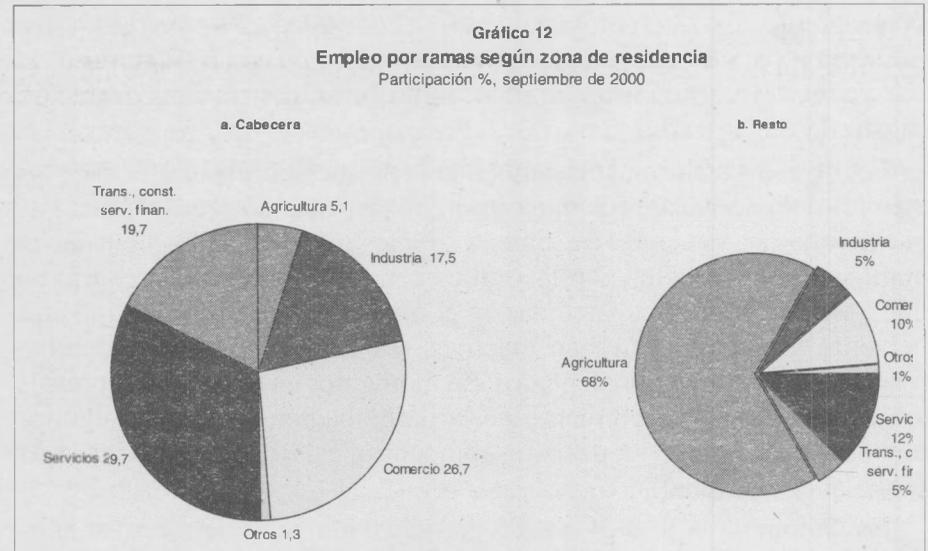
Otro de los aspectos preocupantes es el aumento sistemático de la tasa de desempleo de los jefes de hogar. Sus índices de desempleo, que históricamente han sido más bajos, comenzaron a presentar un incremento desde 1993 (gráfico 9), fenómeno agudizado a partir de 1998, sobre todo en los hombres. La preocupación radica en la alta dependencia económica en el país, es decir que el ingreso de los jefes de hogar es la principal fuente de ingresos de los hogares, por lo tanto la supervivencia de los mismos está muy ligada a la capacidad de generación de ingresos de estos miembros de las familias. Este es uno de los aspectos que con mayor detenimiento debe ser contemplado en las políticas públicas.

En cuanto al empleo, se observa un deterioro en los principales indicadores de calidad como son la informalidad (60%) y el subempleo (alrededor del 30%). Estas dos variables presentaron un crecimiento importante (gráfico 10), sobre todo por la recesión económica. Sin embargo, los niveles de informalidad que históricamente ha manejado el país están por encima del 50% de la población empleada.

Dadas las características de sus trabajadores en términos de ingresos, jornadas laborales y desprotección de seguridad social, en su mayoría el empleo denominado informal es un empleo precario y de baja productividad y sería, entonces, un indicador de las condiciones de atraso de una economía y la única alternativa que los grupos con bajos niveles educativos tendrían frente al desempleo¹.



También se observa que la distribución del empleo ha correspondido al comportamiento y estructura de la producción. A principios de los noventa la agricultura registraba la mayor participación (27%) en la generación de empleo a nivel nacional, seguida de servicios, comercio e industria (gráfico 11). Para finales del decenio, la agricultura y la industria cedieron participación mientras que servicios la aumentó (de 22% pasó a 27%).



Ese cambio se debe en gran parte a que el empleo en el sector servicios presentó un incremento de 6% promedio anual en la segunda mitad de la década, mientras que en la agricultura y la industria sólo creció 1.5 y 2% en su orden.

Pero la composición y la dinámica sectorial del empleo difieren de acuerdo con la zona de residencia de las personas ocupadas (gráfico 12). En las cabeceras existe una distribución en la que servicios, comercio e industria contribuyen con un 73% del empleo, seguidos por transporte, construcción y servicios financieros. En cuanto a la dinámica sectorial, el cuadro 1 muestra que servicios, comercio, agricultura y transporte tuvieron el mejor desempeño, en contraste con minas y construcción.

Por su parte, en las zonas rurales la población ocupada se concentra, como era de esperarse, en agricultura con un 68%. Sin embargo, este sector fue el menos dinámico en la segunda mitad de la década con un crecimiento anual promedio de sólo 1.2%, frente a variaciones muy destacadas en servicios, personales y financieros, comercio, transporte e industria (cuadro 1).

En otro sentido, se presentó una sustitución de trabajo por capital a raíz del abaratamiento relativo del capital, explicado por la revaluación del peso, la disminución de los aranceles y el encarecimiento relativo del trabajo. Esta serie de cambios en la estructura productiva y en la demanda por mano de obra se sintetiza en el cambio de la elasticidad empleo-PIB. Dicha elasticidad que en la década de los noventa era unitaria, es decir, por cada punto de crecimiento en el PIB el empleo crecía casi en la misma proporción, presentó una disminución y hoy día está entre 0.7 y 0.8. Esto se traduce en que la economía debe crecer mucho más que en el pasado para absorber la misma cantidad de empleo.

La caída en la demanda de empleo por efecto del cambio en la estructura productiva y de la sustitución de trabajo por capital, adicionalmente ha aumentado la demanda por trabajo calificado complementario a las nuevas tecnologías tanto duras como blandas. El efecto directo es que, dados los bajos perfiles de educación de la fuerza laboral, un gran porcentaje de la población se ve obligada a buscar trabajo en sectores poco dinámicos, con bajas remuneraciones y con bajas probabilidades de encontrarlo por el exceso de oferta.

2.3 Costos laborales, adaptabilidad laboral y dinámica del mercado

Lo anterior contrasta con las pocas figuras contempladas por nuestra legislación laboral para la contratación de mano de obra, situación que puede estar reduciendo la demanda de empleo. Para evitar que los ajustes a la economía se den vía empleo, sacrificando a los ciudadanos con menos posibilidades de defensa frente a fenómenos de esa naturaleza, se deben crear las condiciones que permitan absorber los choques de otra manera, y para esto se requieren cambios sustanciales en nuestras instituciones empresariales y laborales.

¹ Sin embargo, no todo el empleo informal es un empleo precario. Dado que se considera informal una empresa de diez o menos trabajadores permanentes, allí pueden estar ubicadas empresas con alta productividad y completamente formalizadas, sobre todo en los sectores de comercio y servicios. Sin embargo, las estadísticas disponibles (Encuesta de Hogares) no permiten hacer esta diferenciación y todo se cobija dentro del sector informal.

La evidencia empírica muestra que un factor importante en la explicación del desempleo estructural colombiano es la rigidez que aún caracteriza el mercado laboral. En efecto, aunque la Ley 50 de 1990 avanzó en cuanto a lograr cierto grado de modernización en ese mercado para adaptarlo a los retos de la competitividad internacional. Todavía persisten factores de inflexibilidad y perduran altos costos debido, principalmente, al aumento en las cotizaciones a la seguridad social implementados en la Ley 100 de 1993.

Cuadro 1
Variación anual del empleo según zona de residencia
Septiembre

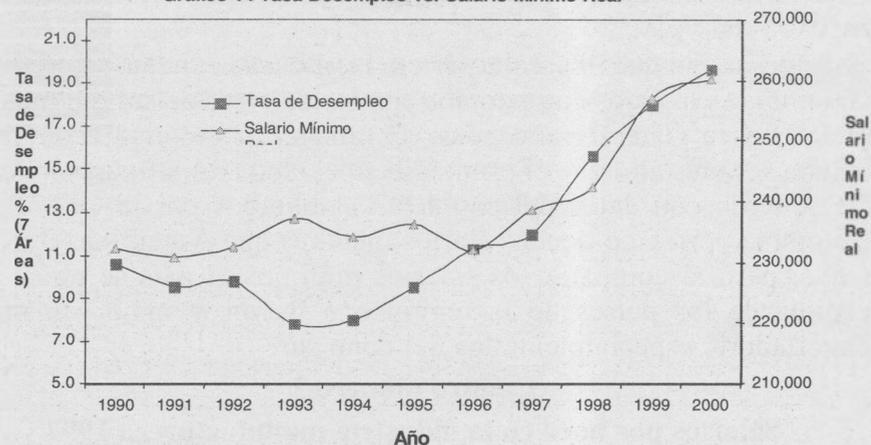
Rama	Ocupados 2000	1997	1998	1999	2000	Promedio 1997/2000
NACIONAL						
Total	16.321	3,0	1,4	-0,5	6,5	2,6
Agricultura	3.707	-0,2	8,9	-5,1	2,4	1,5
Minas	95	-9,3	20,0	-26,9	-1,4	-4,4
Industria	2.198	-3,6	0,6	-4,8	16,1	2,0
Electricidad,	89	59,3	-46,7	2,1	18,7	8,3
Construcción	674	3,3	-6,6	-10,0	1,1	-3,0
Comercio	3.588	3,9	-3,2	6,9	5,2	3,2
Transporte	852	3,4	1,2	4,4	-1,9	1,8
Serv. financie	702	7,5	1,5	-2,7	-4,8	0,4
Servicios	4.403	5,4	1,6	4,6	12,0	5,9
No informa	13	669,4	13,2	-83,1	-21,5	144,5
CABECERAS						
Total	11.666	4,2	0,7	0,0	6,8	2,9
Agricultura	598	-5,7	11,1	5,3	2,0	3,2
Minas	47	14,7	-23,2	-5,9	1,4	-3,2
Industria	1.942	-4,7	0,0	-2,9	14,9	1,8
Electricidad,	79	67,5	-46,2	-7,9	25,7	9,8
Construcción	577	2,3	-2,2	-13,8	1,2	-3,1
Comercio	3.132	3,9	1,3	2,1	5,0	3,1
Transporte	775	4,8	4,9	0,0	-1,1	2,2
Serv. financie	681	7,8	2,0	-3,0	-5,7	0,3
Servicios	3.824	6,5	3,0	2,1	10,5	5,5
No informa	12	-99,9	-70,3	187,2	162,2	44,8
RESTO						
Total	4.656	0,4	3,2	-1,5	5,9	2,0
Agricultura	3.109	0,8	8,5	-6,8	2,4	1,2
Minas	48	-29,7	79,4	-39,2	-4,1	1,6
Industria	256	5,1	4,9	-18,4	26,0	4,4
Electricidad,	10	3,9	-51,8	123,2	-16,6	14,7
Construcción	98	9,4	-31,7	22,1	0,3	0,0
Comercio	457	3,4	-34,7	59,8	7,2	9,0
Transporte	77	-8,5	-35,1	73,2	-9,9	4,9
Serv. financie	21	-5,6	-21,0	13,4	38,6	6,4
Servicios	578	-3,3	-9,6	27,0	22,6	9,2
No informa	1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: DANE Cálculos SES-DDS-DNP

Adicionalmente, la legislación colombiana aún se caracteriza por incluir muchas normas con tratamientos diferenciados para diversos subgrupos de la fuerza laboral, como muchos del sector público. Si bien esas medidas se crearon con el fin de ofrecer mayor protección y estabilidad laboral, su efecto ha sido exactamente el opuesto: han introducido incentivos negativos, ya sea en contra de la generación o de la estabilidad del empleo de los grupos que inicialmente se buscaba proteger.

Expongamos el problema en otros términos. En los diferentes mercados que conforman un sistema económico es natural observar cómo en los períodos de crisis y de reducción de la demanda, los precios se ajustan hacia abajo para poder realizar o vender el bien ofrecido. Esa capacidad de ajuste de los precios hace viables y sostenibles a los mercados, al mismo tiempo que aumenta el bienestar de los oferentes y los demandantes.

Gráfico 14 Tasa Desempleo vs. Salario Mínimo Real



El mercado laboral no es la excepción. Sin embargo, las trabas que aún persisten en el país no han permitido que los salarios y en general los costos de contratación reflejen la verdadera situación del mercado de trabajo. Los gráficos 13 y 14 son elocuentes. A pesar de la caída en la demanda por mano de obra de los últimos años, el salario promedio de la economía y el salario mínimo legal medidos en términos reales se han incrementado bastante.

Esta situación, como hemos resaltado anteriormente, ha llevado a que las empresas despidan trabajadores y no tengan incentivos para contratar, lo cual conduce a niveles sin precedentes de desempleo, con los costos sociales que esta situación conlleva.

Sin embargo, los mercados tienen otros mecanismos para tratar de autorregularse: eludiendo las normas vigentes. En los primeros años de la década del 90 el empleo informal disminuyó y se mantuvo estable. Por su lado, el empleo formal tuvo una buena dinámica. Sin embargo, la situación cambió cuando el panorama económico se tornó difícil: en el sector informal los salarios se ajustaron hacia abajo, permitiendo que la creación de empleo no perdiera su dinámica, mientras que en el sector formal los salarios continuaron con su escalada y el ajuste se ha llevado a cabo despidiendo personal.

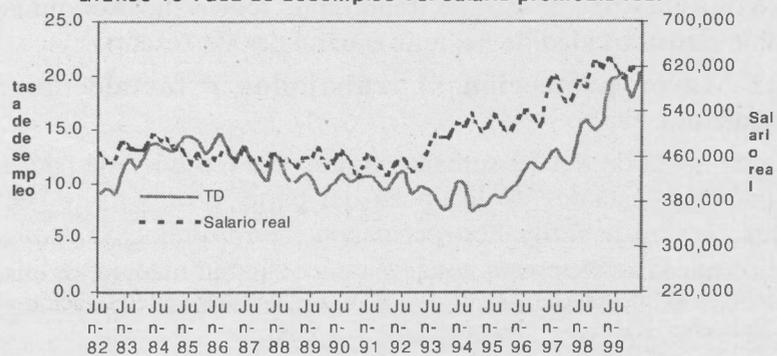
Esta situación se aleja del óptimo desde el punto de vista social pues en el sector informal se elude la responsabilidad en salud y pensiones y es muy difícil velar por el cumplimiento de las normas laborales básicas. No es apropiado tener un marco legal que promueve que todos, empleadores y empleados, busquen eludirlo. Se tiene que aproximar la legislación a la realidad porque, como vimos, el empleo formal se está volviendo un privilegio de pocos.

Por otro lado, el empleo que se está generando en la economía es principalmente empleo temporal a diferencia del empleo permanente que sigue disminuyendo. Eso muestra cómo el mercado realiza su propia reforma pues la racionalidad económica, generalmente, va por delante de las normas legales.

También hay evidencia que muestra cómo en el alto nivel de desempleo observado en la actualidad ha jugado un papel importante el aumento de los costos laborales, que son otro indicador de la inflexibilidad persistente en el mercado laboral. De acuerdo con un estudio de la OIT (1999) y de Alvaro Reyes (2000) los costos laborales se han incrementado considerablemente en la última década, tanto en moneda local como en extranjera. El costo laboral unitario (CLU) tuvo un crecimiento acumulado de 32.9% entre 1990 y 1999, representando en incrementos de los costos laborales reales para las empresas manufactureras de cerca de 3.1% por año. Esto sin duda ha contribuido a que el ajuste producto de la recesión haya recaído sobre el nivel de empleo. Adicionalmente, este incremento se ha reflejado en la caída de la demanda de trabajo y su sustitución por capital en los procesos productivos.

Lo anterior preocupa no sólo porque el país soporta ya una tasa de desempleo históricamente alta, sino por el hecho de que los jóvenes de los grupos de menores ingresos urbanos y de menores niveles educativos son quienes padecen las mayores tasas de desempleo, y ven afectada su demanda de trabajo por las rigideces del mercado laboral.

Gráfico 13 Tasa de desempleo vs. salario promedio real



3. ANALISIS COMPARATIVO CON OTROS PAISES DE LA SUBREGION

A pesar de que los salarios en la industria manufacturera en Colombia sean bajos comparados con los de otros países del mundo, el salario en general para todas las ramas de actividad económica resulta ser más alto que el promedio en el contexto latinoamericano. De acuerdo con datos del año 1997 elaborados por la OIT, Perú, Colombia y México tienen salarios menores que Argentina, Brasil y Chile, pero al comparar los salarios mínimos el país se ubica por encima de los países de la región con mayor y mejor dinámica exportadora, especialmente los del cono sur.

Cuadro número 2

Salarios por hora en la industria manufacturera 1997

País	US\$
Alemania	15.0
Estados Unidos	13.0
Corea	7.0
Argentina	Más de 4.0
Brasil	3.0
Chile	2.5
Perú, Colombia, México	Menos de 1.5

Fuente: OIT, *La agenda laboral en la globalización: eficiencia económica con progreso social*, Chile 1998.

Cuadro número 3

SALARIO MINIMO EN LATINOAMERICA

U\$ Septiembre 2001

Argentina	55
Bolivia	59
Brasil	63
Colombia	111
Chile	153
Paraguay	126
Perú	96
Uruguay	40
Venezuela	100

Fuente: información proveniente de los decretos oficiales de cada país.

Los costos laborales totales (remuneración más costo no salarial) se ubican entre los más altos de América Latina (ver Cuadro número 2). Apoyados en estas cifras, concluyen algunos, que deben eliminarse los "sobrecostos" laborales que nos restan competitividad (ver E. Lora).

Cuadro número 4

Costos laborales totales en la industria manufacturera 1997

Costo no salarial (% del salario bruto)

País	
Argentina	42,6
Brasil	58,2
Chile	38
Colombia	52,9
Perú	65,5

Fuente: elaboración OIT.

Sin embargo, estos costos podrían esconder diferencias en la calidad de la mano de obra, esto es, en su nivel de productividad. Lo que interesa al empresario es saber cuánto producto obtiene por el salario que paga. En este sentido, el mejor indicador es el costo laboral por unidad de producto, el cual permite establecer los niveles de productividad del trabajo reduciendo las diferencias salariales entre países.

Cuadro número 5

Costo laboral por unidad de producto

Industria manufacturera 1996

País	US\$
Alemania	0.27
Estados Unidos	0.18
Corea	0.11
Brasil	0.10
Colombia	0.10
Argentina	0.09
Chile	0.07
Perú	0.07

Fuente: Elaboración OIT.

Colombia tiene costos laborales por unidad de producto más altos que los países más grandes de la región situación que evidencia problemas para incrementar su competitividad. Por lo tanto, se requiere plantear medidas que logren reducir los costos totales de producción para mejorar la competitividad de los productos colombianos, en este caso, por su importancia, los costos laborales y las trabas de despido. Los costos no laborales pagados por las empresas representaron un 47% antes de la reforma en tanto que hoy representan un 53%.

4. LOS PARADIGMAS DE LA LEY 50

Durante la década de los 80 la tasa de desempleo estaba alrededor de 11% y hacia finales de la misma la informalidad representaba más de 56% del empleo urbano. Una de las causas de esta situación eran los altos costos de contratación de la mano de obra y los pocos mecanismos de contratación existentes en la época. Además, la economía se enfrentaba al reto de su internacionalización para lo cual era importante un mercado laboral apropiado para atender la nueva situación. Igualmente, se observaba que no había la suficiente protección para los trabajadores en eventos como la maternidad y creación de sindicatos, entre otros.

En general, las medidas realizadas se orientaban a lograr dos objetivos: aumentar la creación de nuevos empleos en el sector formal y dar una mayor protección al trabajador.

4.1 Creación de nuevos empleos formales

Para lograr este objetivo se pretendió flexibilizar el mercado de trabajo a través de diversas formas. Una fue eliminar la duración mínima de un año del contrato a término fijo y obligar a las empresas de servicios temporales a pagar al trabajador en misión un salario con prestaciones sociales equivalente al pagado por la empresa usuaria (estimulando la creación de empleo formal). También se eliminó la presunción de contrato laboral para profesiones liberales y otros contratos de servicios, lo cual podría facilitar la ocupación de ese tipo de personas debido al menor costo que representaría para la empresa.

Otra forma fue definir claramente lo que no constituye salario dejando sin fundamento el argumento de los empleadores de altos costos prestacionales inducidos por la legislación laboral. También se posibilitó un régimen de salario integral para trabajadores con salarios de 10 o más salarios mínimos legales vigentes (smlv). Además se otorgó un periodo de gracia de diez años para la declaratoria de unidad de empresa y se estableció una nueva jornada de 36 horas semanales sin recargos nocturnos, dominicales o festivos sobre el salario ordinario.

Igualmente y uno de los más importantes logros fue la eliminación de la doble retroactividad de los retiros parciales de cesantías.

4.2 Mayor protección al trabajador y fortalecimiento al sindicalismo

Se aumenta de 8 a 12 semanas la licencia remunerada para madres trabajadoras gestantes en la época del parto y se permite ceder una semana al esposo o compañero permanente. Se da prelación absoluta a los créditos por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones en caso de quiebra de la empresa. Se establece la obligación de brindar seguridad social a trabajadores de empresas temporales.

Para facilitar la creación de nuevos sindicatos, se aumenta de 40 a 100 salarios mínimos legales la máxima sanción por atentar contra el derecho de asociación sindical.

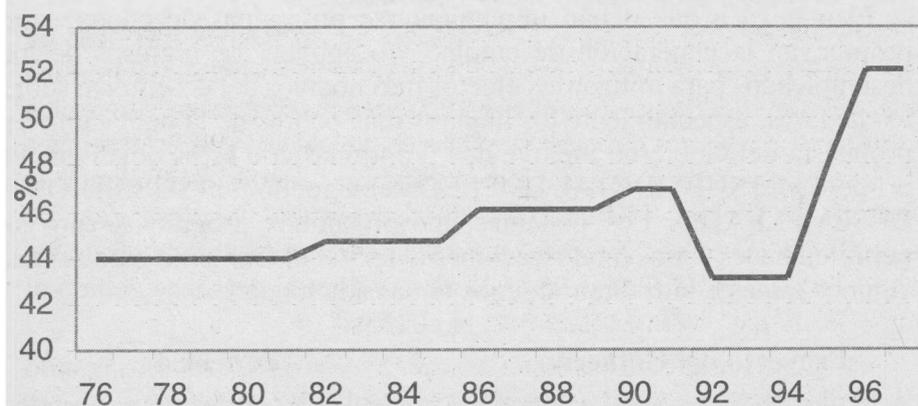
4.3 Resultados

El efecto más evidente de la Ley 50 fue haber disminuido los costos salariales debido a la eliminación de la retroactividad en las cesantías (disminuyó los costos en 4.2 puntos) como se observa en el cuadro 6 y el gráfico 15. Ese aspecto aunado a un comportamiento favorable de la economía, permitió disminuir la tasa de desempleo a cerca de 7% a principios de 1994.

Colombia: Factor prestacional legal sobre la nómina a cargo de las empresas		
(como porcentaje del salario mensual)		
	Después Ley 50 y Ley 100	Antes Ley 50 y Ley 100
	Salarios con remuneración diferida	Salarios con remuneración diferida
A. REMUNERACIONES DIFERIDAS	23,4	27,6
Prima servicio	8,3	8,3
Vacaciones	5,8	5,8
Cesantía	9,3	9,3
Retroactividad cesantía		4,2
B. CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	20,5	11,0
Pensiones	10,1	4,3
Salud	8,0	4,7
Riesgos profesionales	2,4	2,0
C. CONTRIBUCIONES PARAFISCALES	9,0	9,0
SENA	2,0	2,0
ICBF	3,0	3,0
Cajas de Compensación	4,0	4,0
TOTAL	52,9	47,6

Fuente: OIT, EMPLEO: un desafío para Colombia (2000)

Gráfico 15
COSTOS NO SALARIALES
PORCENTAJE DEL SALARIO BASICO



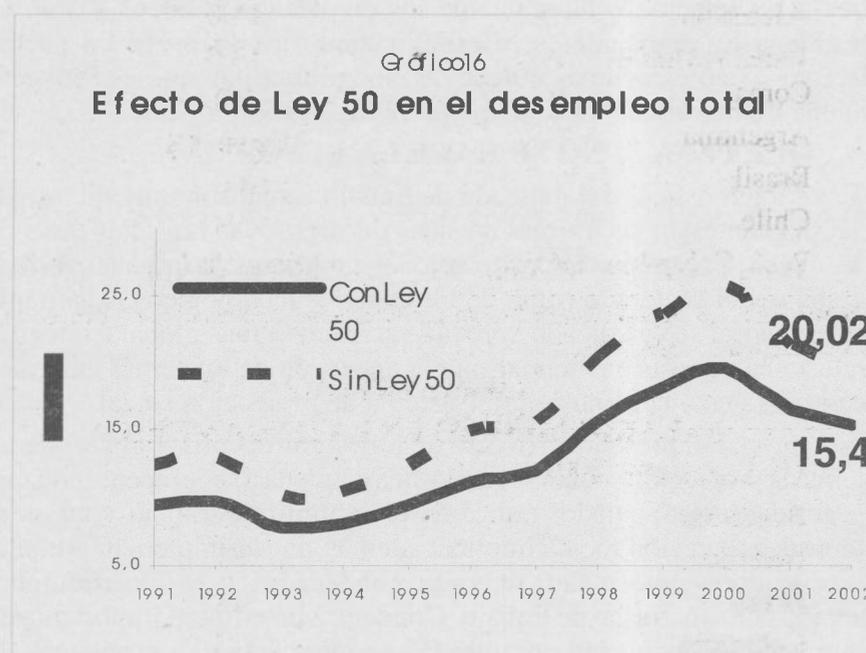
Sin embargo, esos logros se vieron revertidos por dos factores: la caída en la producción y el aumento de los costos salariales por efecto del alza en las cotizaciones para salud y pensiones, instaurada por la Ley 100 de 1993. Los costos no salariales pagados por las empresas, que ya eran altos, pasaron de representar un 53% de la nómina después de la implementada la Ley 100, frente a 47% antes (cuadro 2).

Ese nivel de carga no salarial es demasiado alto y en la coyuntura actual se hace más evidente. Resulta demasiado difícil para un empleador tomar la decisión de crear una nueva empresa o nuevos puestos de trabajo, cuando por cada trabajador tiene que pagar un 53% adicional al salario pactado.

Es así como después, en la segunda mitad de los noventa y hasta la actualidad, la tasa de desempleo ha estado en niveles altos (alrededor del 18%). Esta situación ha llevado a replantear una nueva reforma laboral que supere los inconvenientes de la actual legislación.

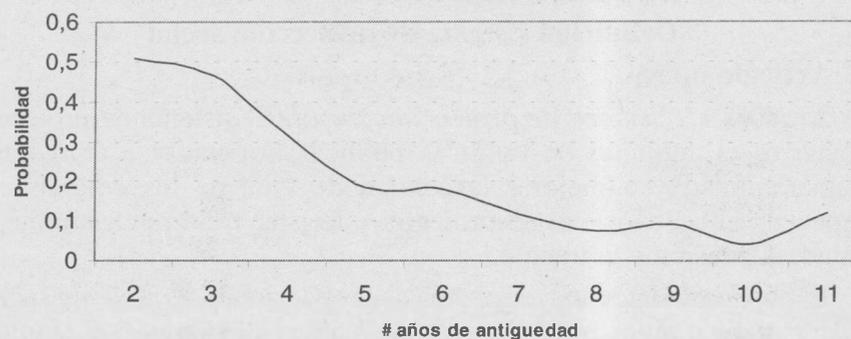
Pero ¿cuál fue el efecto real de la Ley 50? Algunos de los efectos no son directamente cuantificables. Por ejemplo, la incorporación de la figura del salario integral aumentó el consumo de muchos trabajadores impulsando la demanda de bienes y servicios, situación favorable para dinamizar la economía. Igualmente, la eliminación de la doble retroactividad de las cesantías mejoró la competitividad de las empresas al reducir sus costos.

El trabajo de Kugler (2000)² estima que la reforma laboral de 1990 fue responsable en un 30% del total de la disminución del desempleo urbano entre finales de los ochenta y mediados de los noventa. Dados esos resultados, de no haberse implementado la reforma sería muy probable que hoy el desempleo nacional estuviera en 20% y no en 15% como lo muestra el gráfico 16 y el número de desempleados estaría alrededor de cuatro millones de personas.



Por otro lado, de acuerdo con Lora y Henao (1995) la Ley 50 facilitó la creación de más sindicatos pero falló al aumentar los costos de despido para trabajadores con 10 o más años de antigüedad. Esta situación ha provocado inestabilidad en el empleo en el sentido de que al acercarse a los diez años de antigüedad, disminuye notablemente la probabilidad de permanecer en el empleo (gráfico 18). Dentro de su racionalidad, los empresarios prefieren despedir una persona antes de los diez años, ya que si lo hace después deberá pagar no 20 días (como es el caso para los rangos entre 5 y 10 años de antigüedad), sino 40 días adicionales a los 45 que se otorgan por cada año trabajo.

Gráfico 18
PROBABILIDAD¹ DE PERMANECER EN EL EMPLEO POR AÑOS DE ANTIGÜEDAD



1. Se obtuvo ajustando una función de supervivencia a los datos de la ENH.
Fuente: SES-DDS-DNP

De esta forma, se puede decir que la Ley 50 dinamizó la economía favoreciendo mucho más la creación de empleo bajo el contexto de crecimiento. Sin embargo, permitió la persistencia de factores que aún le

² Kugler, Adriana. 2000. The impact of firing costs on turnover and unemployment: evidence from the Colombian labour market reform. Mimeo. Fedesarrollo.

restan competitividad a la economía, tales como la rigidez de los salarios y prestaciones, los costos, las trabas al despido, las jornadas de trabajo y la escasa variedad de alternativas de contratación.

Por otra parte, no suministró las herramientas y mecanismos para enfrentar los efectos perversos que trae una recesión en materia de empleo y deterioro de los ingresos de los hogares, como la experimentada en los últimos años. Ese fue, quizás, su mayor desacierto.

Por ello, aparte de tratar de disminuir algunos de los costos salariales, el Proyecto de Ley que estamos discutiendo incorpora un sistema de protección social ejecutado por las cajas de compensación familiar con el propósito de mitigar los efectos perversos del desempleo en situaciones de recesión económica.

5. LA REFORMA Y EL SECTOR PUBLICO.

Dado que la parte individual del Código Sustantivo del Trabajo no se aplica a las relaciones laborales de los empleados públicos y solo es aplicable a los trabajadores oficiales cuando así se prevé en pactos colectivos o convenciones colectivas, las propuestas que el Proyecto contiene no modifican en principio el régimen legal vigente.

6. ¿QUE PASA SI NO SE HACE LA REFORMA?

Las características del mercado de trabajo actual son muy diferentes de las existentes en las últimas décadas del siglo XX. Las altas tasas de desempleo, los cambios en las relaciones familiares, las nuevas formas de trabajo y el acelerado ritmo de los cambios tecnológicos exigen que el tema laboral sea analizado con una perspectiva más global e integral. Para esto es necesario entender que la discusión de los temas laborales debe integrarse a la discusión del sistema de protección social.

No aprobar el presente proyecto de Ley significa privar al país de un sistema de protección social integral y nos condena a seguir pensando que la seguridad del trabajador radica en el contrato de trabajo y no en el sistema de protección social. Implica, además, que un número importante de trabajadores informales seguirán condenados a la incertidumbre generada por esta forma de trabajo. Condena a un número importante de desempleados a perder la oportunidad de tener acceso a programas de capacitación para la reinserción y a sistemas de información laboral, lo que llevaría, por lo tanto, a perder la oportunidad de tener nuevas alternativas de trabajo.

**PONENCIA PROYECTO DE LEY NUMERO 057 DE 2002
SENADO, 056 DE 2002 CAMARA**

*por la cual se dictan normas para apoyar el empleo
y ampliar la protección social.*

A continuación presentamos ponencia del proyecto de ley sobre empleabilidad presentado por el Gobierno Nacional. Como metodología de análisis, hemos considerado procedente un análisis a doble columna, incluyendo cada uno de los comentarios que nos merece el articulado en la columna primera, para dejar a la segunda columna la redacción definitiva.

CAPITULO I

Definición sistema de protección social

Artículo nuevo

Artículo 1°. *Sistema de protección social.* El sistema de protección social es el conjunto de Políticas públicas orientadas a aminorar la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Existen tres grandes frentes: la salud, la pensión y el trabajo.

El objeto fundamental, en el área de las pensiones, es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados. En salud, los programas están enfocados a permitir que un número importante de colombianos pueda acceder, en condiciones de calidad y oportunidad, a los servicios básicos.

En cuanto al trabajo, el sistema de protección social debe estar encaminado justamente, a la creación de empleo, haciendo que trabajar sea dignificante y con una retribución económica. Simultáneamente, el sistema debe promover la generación de nuevas formas de actividad laboral promoviendo así la inclusión social de los más vulnerables y desprotegidos.

El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para que puedan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo bajo un panorama razonable de crecimiento económico.

CAPITULO II

Régimen de subsidio al empleo

Ponencia. Artículo 19. *Subsidio al empleo del proyecto del Gobierno equivalente artículo de la ponencia.* Creen los ponentes que la prioridad dada la situación actual de la economía, es concentrar todos los esfuerzos en financiar las fuentes de empleo.

El desempleo se ha convertido en uno de los problemas más graves y complejos que enfrenta el país con consecuencias dramáticas para más del 16% de la población colombiana. El fenómeno se ha agravado por dos factores: El primero radica en que cada año ingresan a la fuerza laboral cerca de 370 mil personas como consecuencia del crecimiento vegetativo de la población, a los que se han sumado más de 600 mil personas que han ingresado a la fuerza de trabajo cada año desde 1998; el segundo factor es el bajo crecimiento del empleo, cuyo crecimiento promedio ha sido de sólo 470.000 personas al año, lo que llevó a un incremento de la tasa de desempleo de 12% en 1998 a 16% en junio de 2002.

No obstante lo anterior, lo más preocupante es el aumento de las tasas de desempleo de los jefes de hogar, cuyos índices de desempleo, que han sido históricamente bajos, comenzaron a crecer desde 1993, con una tendencia que se ha mantenido hasta el presente. Para mediados de 2002 cerca de 700.000 jefes de hogar se encontraban desempleados con falta de ingresos para sostener a sus familias. Esto ha llevado a que otros miembros del hogar ingresen al mercado laboral para tratar de preservar el ingreso familiar, ocasionando la deserción escolar de muchos jóvenes.

Si bien el crecimiento económico sostenido es la vía más expedita para generar empleo y mejorar las condiciones de vida de la población, el crecimiento del empleo se espera que sea muy lento dadas las bajas tasas de crecimiento económico esperadas para los próximos años. Aun con tasas de crecimiento relativamente optimistas, el desempleo no llegaría a niveles muy inferiores a los actuales de más del 16% a nivel nacional según estimaciones del DNP.

Esto lleva a que deban implementarse programas de choque que promuevan la generación de empleo y/o apoyen los ingresos de los desempleados para mitigar los efectos más nocivos del desempleo sobre los hogares, especialmente los hogares más pobres de la población. La propuesta del Gobierno incluye dos programas con estos objetivos. El primero es el SUBSIDIO AL EMPLEO y el segundo es el SUBSIDIO AL DESEMPLEADO. Los ponentes apoyan ambos programas pero se permiten hacer varias modificaciones al texto del Gobierno para aclarar algunos temas e introducir algunos temas adicionales.

Proyecto del Gobierno	Ponencia
Artículo 19. <i>Subsidio al empleo</i>	Artículo 2°. <i>Subsidio al empleo para la pequeña y mediana empresa.</i>
Como mecanismo de intervención en la economía para buscar el pleno empleo, créase el subsidio temporal de empleo administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como mecanismo contracíclico y de fortalecimiento del mercado laboral dirigido a las pequeñas y medianas empresas, que generen puestos de trabajo a jefes de hogar y empleen a los beneficiarios del subsidio de desempleo de que trata el artículo anterior, caso en el cual estos últimos dejarán de recibir el subsidio de desempleo.	Como mecanismo de intervención en la economía para buscar el pleno empleo, créase el subsidio temporal de empleo administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como mecanismo contracíclico y de fortalecimiento de mercado laboral dirigido a las pequeñas y medianas empresas, que generen puestos de trabajo a jefes de hogar desempleados. Este beneficio sólo se otorgará a la empresa por los trabajadores adicionales que devenguen un salario mínimo legal vigente, hasta

Proyector del Gobierno**Ponencia**

El subsidio tendrá por objeto coadyuvar a la empresa para que esta pague a las personas mencionadas en el inciso anterior su salario y los aportes a la seguridad social.

El Gobierno Nacional, previo concepto del CONPES, definirá la aplicación de este programa teniendo en cuenta los ciclos económicos, y señalará las regiones y los sectores a los cuales se podrá otorgar este subsidio, así como los requisitos que deben cumplir las Pymes para acceder al programa, incluyendo la relación que debe existir entre el número de trabajadores formales y el número de trabajadores subsidiados, y la duración del mismo, teniendo en cuenta en todo caso los recursos disponibles y los asignados en la Ley 715 de 2002 para estos efectos.

Las Pymes deberán pagar al trabajador el salario mínimo más los aportes al sistema de seguridad social integral que correspondan. El Estado pagará a la Pyme el subsidio por trabajador contratado establecido en el programa de subsidio temporal al desempleo por el tiempo definido en dicho programa.

En ningún caso el otorgamiento de este subsidio generará responsabilidad a cargo del Estado frente a los trabajadores por el pago oportuno de salarios, prestaciones sociales y aportes, los cuales en todo caso son responsabilidad de los respectivos empleadores.

el tope por empresa que defina el Gobierno Nacional.

El Gobierno Nacional, previo concepto del CONPES, definirá la aplicación de este programa teniendo en cuenta los ciclos económicos, y señalará las regiones y los sectores a los cuales se podrá otorgar este subsidio, así como los requisitos que deben cumplir las Pequeñas y Medianas Empresas y los trabajadores adicionales para acceder al programa, incluyendo el porcentaje de estos que la empresa contrate amparados por el subsidio, los instrumentos de reintegro de los recursos cuando no se cumplan los requisitos para acceder al subsidio, y la duración del mismo, teniendo en cuenta en todo caso los recursos disponibles y los asignados en la Ley 715 de 2001 para estos efectos.

En ningún caso el otorgamiento de este subsidio generará responsabilidad a cargo del Estado frente a los trabajadores por el pago oportuno de salarios, prestaciones sociales y aportes, los cuales en todo caso son responsabilidad de los respectivos empleadores.

Ponencia artículo nuevo

Se establece en forma separada lo que el Gobierno había incluido dentro del articulado como era la supresión del subsidio en dinero para los mayores niveles a 3 salarios mínimos, que como se verá en su momento afecta una minoría de la población posibilitando una mejor redistribución de recursos.

Ponencia artículo nuevo

Conforme el proyecto del Gobierno se limita el subsidio en dinero a las personas que no devenguen más de 3 salarios mínimos legales, siendo necesario precisar que para tener este derecho se debe laborar no menos de 96 horas al mes, conforme la legislación vigente.

Artículo 3°. *Régimen del subsidio en dinero.* A partir de la vigencia de la presente ley el subsidio en dinero que pagan las Cajas de Compensación únicamente cubrirá a los trabajadores que devenguen hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales, siempre y cuando se labore al menos 96 horas al mes.

Parágrafo. El subsidio en dinero sólo se reconocerá por hijos menores de 18 años.

Artículo 4°. *Cuota monetaria única.* El Subsidio Familiar en dinero que las Cajas de Compensación Familiar deben pagar, a los trabajadores que la ley considera beneficiarios, será cancelado, en función de cada una de las personas a cargo que dan derecho a percibirlo, con una suma mensual del mismo valor en todo el territorio nacional, la cual se denominará, para los efectos de la presente ley, cuota monetaria única.

El valor de la cuota monetaria única será determinado, por la Superintendencia del Subsidio Familiar, con base en las estadísticas y estados financieros, correspondientes al año inmediatamente anterior, que deben suministrarle obligatoriamente las Cajas de Compensación Familiar dentro de los tres primeros meses de cada año.

Para la determinación de la cuota monetaria única, la Superintendencia del Subsidio Familiar, realizará, durante el mes de abril de cada año, el siguiente procedimiento matemático a efecto de fijar dentro de este mismo mes la cuota monetaria:

a) Tomando cifras correspondientes al ejercicio comprendido entre el primero (1°) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre del año inmediatamente anterior, establecerá el total nacional tanto de los aportes recaudados por las Cajas de Compensación Familiar con destino al Subsidio Familiar, como del número de cuotas realmente pagadas por las personas a cargo de los trabajadores beneficiarios del Subsidio en dinero;

b) Seguidamente calculará el cincuenta y ocho por ciento (58%) obligatorio sobre el saldo luego de aplicar las deducciones de ley y el saldo lo dividirá entre el número de cuotas, mencionado en el literal anterior;

c) El resultado de las operaciones enunciadas en los ordinales precedentes es la cuota monetaria promedio correspondiente al año inmediatamente anterior;

d) Para determinar el valor de la cuota monetaria única, la Superintendencia del Subsidio Familiar, incrementará la cifra mencionada en el ordinal c, del presente artículo en un porcentaje igual al que se adopte para el salario mínimo legal en el país.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley se entiende por personas a cargo aquellas que dan derecho al trabajador beneficiario a recibir subsidio en dinero, siempre que se haya pagado durante el respectivo ejercicio.

Artículo 5°. *Compensación de la cuota monetaria.* Las cajas de compensación al momento de entrar a regir la cuota única adoptarán el valor fijado para la misma, las cajas que tengan cuotas superiores, las disminuirán al valor determinado y girarán los valores a las cajas que tengan cuotas inferiores, las cuales aumentarán la cuota. Las fechas de compensación deben ser como la EPS, es decir mes vencido.

La Superintendencia del Subsidio Familiar expedirá mediante acto administrativo para todo el sistema, durante los cinco primeros días de cada mes, los recursos por compensar y ordenará el giro de los mismos durante los cinco días siguientes.

La transferencia será la diferencia entre lo pagado en el mes como cuota única monetaria y el 58% legal. La mora en cumplir con esta obligación se sancionará con el pago a favor de la Caja de Compensación correspondiente de un interés moratorio igual al certificado como tal por la Superintendencia Bancaria.

Las Cajas no podrán pagar cuotas de subsidio en dinero por fuera de las determinadas en la presente ley, salvo los subsidios en dinero que se pueden otorgar en los servicios de vivienda y educación directamente a los constructores y establecimientos educativos, los cuales en ningún caso se harán con cargo al porcentaje obligatorio de subsidio en dinero. Es decir que la cuota monetaria será única, y no se permitirá que haya cuotas superiores a la definida por la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Parágrafo 1°. Será igualmente causal de sanción si se llega a comprobar falsedad o demora injustificada en el envío oportuno de las estadísticas o estados financieros que obligatoriamente deben presentar las Cajas de Compensación en las oportunidades previstas en la presente ley.

Ponencia. *Artículos 24, 26, 29 y 31 del proyecto del Gobierno.* Los ponentes consideran que las cuatro disposiciones deben redefinirse para su mejor comprensión y articulación, habida cuenta de sus contenidos. Consideramos que se debe construir un fondo con todos los recursos que se redireccionan por las Cajas para aplicarlos a la promoción de empleo

y subsidio al desempleo, introduciendo algunas nuevas fuentes, conforme se explica más adelante. La articulación se presenta en cuatro artículos. El primero relacionado con fuentes de financiación, el segundo relacionado con beneficios para el fomento del empleo en el presente capítulo, el tercero, que describe los beneficios para los desempleados con vinculación a Cajas en el capítulo siguiente y el cuarto también relacionado con un subsidio a personas sin vinculación anterior, también incluido en el mismo capítulo tomando como base la disposición del proyecto original.

Sin embargo, para poder entender la visión de los ponentes, procedemos a analizar cada una de las normas propuestas por el Gobierno precisando los principales cambios que se le introducen en la parte correspondiente.

Ponencia. *Fusión de artículos 24, 29 y 31 del proyecto del Gobierno.*

Artículo 24. *Recursos para el fomento del empleo y protección al desempleo.* Conforme tuvimos oportunidad de analizarlo, la filosofía que hemos propuesto se resume en promover las fuentes de empleo a través de una reorientación de los recursos parafiscales. De esta forma, separamos en el proyecto los beneficios al empleo frente a los beneficios que eventualmente sea viable otorgar frente al desempleado.

En cuanto a precisiones de fondo, vale anotar que, conforme el artículo, "de los recursos legales obligatorios y respectivas cuotas que actualmente deben destinar las Cajas de Compensación para el pago de subsidio en dinero, el 20% se apropiará y destinará en el momento del correspondiente pago...". En consecuencia, conforme la redacción propuesta, se tiene entonces que es obligatorio tomar del porcentaje obligatorio del 55% que es el porcentaje previsto en la legislación para pago de subsidio en dinero el 20%. Para los ponentes, los recursos equivalentes se deben tomar directamente del 4%, distribuyendo el impacto de la reducción entre el subsidio en dinero y las demás actividades que les corresponde desarrollar a las Cajas de Compensación Familiar.

Para este efecto es necesario recordar que primero se toma el total de ingresos por concepto del 4%, deduciendo las obligaciones legales para vivienda (rango desde 2.5 hasta 27% de los recaudos, conforme cociente particular), salud (rango de 5 ó 10% conforme el cociente), gastos de administración (10%), reserva legal (hasta 3% dependiendo de las mensualidades de subsidio), jornada escolar complementaria (desde 2.5 hasta 9% de acuerdo con el cociente), atención integral de la niñez (desde el 2.5 hasta el 9% de acuerdo con cociente) y Superintendencia del Subsidio Familiar (1%) y sobre el saldo que queda después de estas apropiaciones se calcula el 55% para el subsidio en dinero.

Debe precisarse que los recursos adicionales a las obligaciones legales que las Cajas tenían antes de la Ley 633 de 2000, se dedican en un 50% a programas de vivienda, como mínimo, y el saldo, para programas de jornada escolar y atención integral a la niñez, a discreción de cada caja.

Una síntesis de los porcentajes mencionados que se aplican conforme al cociente es la siguiente:

Programa	Cociente 1: Mayor al 110	Cociente 1: Mayor al 110 Gradual (4)	Cociente 2: 100 y 110	Cociente 3: 80 y 100	Cociente 4: Menor a 80
Administración	10.00%	10.00%	10.00%	10.00%	10.00%
Superintendencia	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%
Reserva Legal	3.00%	3.00%	3.00%	3.00%	3.00%
Fovis - Vivienda (2)	27.00%	26.00%	18.00%	12.00%	5.00%
Atención Integral niños de 0 a 6 años y jornada escolar					
Subsidio Régimen Subsidiado	10.00%	10.00%	10.00%	5.00%	5.00%
Subsidio Monetario	27.00%	27.50%	31.90%	38.00%	41.80%
Educación Formal Ley 115	2.30%	2.30%	2.70%	3.20%	3.40%
Demás Servicios (3)	19.80%	20.00%	23.40%	27.90%	30.80%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

(1) Promedio Nacional.

(2) La reserva para Fovis varía de acuerdo con el cociente de la Caja.

(3) Subsidio especie, recreación, nutrición, bibliotecas, capacitación, educación no formal, tercera edad, otros.

(4) Para aquellas Cajas cuyos recaudos por aportes sean inferiores al 20% de los recaudos de la Caja con mayores aportes.

Nota: El cociente nacional de recaudo es el resultado de dividir el valor de los Aportes del 4% para Subsidio Familiar entre el número promedio de Personas a Cargo que dieron derecho a recibir Subsidio Familiar en dinero.

Al ponderar los porcentajes, se tienen los siguientes valores definitivos ejecutados y presupuestados para el año 2001.

Programa	Ejecutado en el 2001 (1)	Presupuestado (2001) (1)
Administración	10.10%	9.80%
Superintendencia	0.80%	1.00%
Reserva Legal	0.20%	0.30%
Fovis - Vivienda (2)	16.70%	17.90%
Atención Integral niños de 0 a 6 años y jornada escolar		
Salud Régimen Subsidiado	7.50%	7.40%
Subsidio Monetario	37.00%	36.80%
Educación Formal Ley 115	1.40%	1.40%
Demás servicios (3)	26.50%	25.40%
TOTAL	100.00%	100.00%

(1) Promedio Nacional.

(2) La reserva para Fovis varía de acuerdo con el Cuociente de la Caja.

(3) Subsidio especie, recreación, nutrición, bibliotecas, capacitación, educación no formal, tercera edad, otros.

(4) Para aquellas Cajas cuyos recaudos por aportes sean inferiores al 20% de los recaudos de la Caja con mayores aportes.

Nota: El cociente nacional de recaudo es resultado de dividir el valor de los aportes 4% para subsidio familiar entre el número promedio de personas a cargo que dieron derecho a recibir subsidio familiar en dinero.

Veamos las cifras del subsidio en dinero, para poder ponderar el impacto de la norma.

	Nivel	2001		
		Trabajadores	Participación	Acumulado
Trabajadores con derecho al subsidio	1. Hasta 1 sal.	1.137.818	33.92%	33.92%
	2. Más de 1 hasta 2	1.188.017	35.41%	69.33%
	3. Más de 2 hasta 3	447.366	13.33%	82.66%
	4. Más de 3 hasta 4	207.012	6.17%	88.83%
Trabajadores sin derecho al subsidio	5. Más de 4	374.623	11.17%	100.00%
	TOTAL	3.354.836	100.00%	

Veamos ahora la distribución, considerando el rango de trabajadores por número de empresas.

Rango según número de trabajadores	2001		2000		1999	
	2001	%	2000	%	1999	%
1. De 1 a 4	93.476	54.86	96.811	56.58	97.174	55.77
2. De 5 a 9	30.082	17.65	30.703	17.94	31.868	18.29
3. De 10 a 19	19.981	11.73	19.757	11.55	20.640	11.85
4. De 20 a 49	14.057	8.25	13.445	7.86	13.960	8.01
5. De 50 a 199	8.439	4.95	7.601	4.44	7.655	4.39
6. Más de 200	4.354	2.56	2.786	1.63	2.935	1.68
TOTAL	170.389	100.00	171.103	100.00	174.232	100.00

Ahora bien, en nuestro artículo 5°, como antes lo expresamos, redefinimos el planteamiento del Gobierno en el sentido de no aceptar que los recursos para el fomento del empleo y la protección social se tomen directamente de la cuota del subsidio en dinero sino que lo hacemos, como sucede en el caso de salud o el fondo de vivienda, directamente del 4%.

En el mismo sentido, se replantean las demás fuentes de recursos. En primer lugar, no reducimos los aportes a la Superintendencia del Subsidio, que requiere un amplio fortalecimiento conforme lo expresado por las propias autoridades. La entidad de control carece de sistemas de información adecuada y técnica de supervisión efectivas. Por lo tanto, si se quiere pensar en ampliar el objeto social de las Cajas y aun, en gracia de discusión, vigilar lo que viene haciendo en forma plena, es necesario

fortalecer la actividad de supervisión. Por lo tanto, se dejan como fuente del Fondo los recursos que no se ejecuten por parte de la Superintendencia con relación a sus necesidades.

Se mantiene como fuente la reducción de los gastos administrativos de las Cajas, pero precisando en forma adecuada los años para la transición en su ajuste, para corregir errores mecanográficos del Gobierno en su proyecto.

Se suprime como fuente los excedentes que se presenten en las diferentes unidades de las Cajas, en la medida en que ello podría ir en desmedro de la eficiencia.

De otra parte, se hacen dos precisiones muy relevantes. En primer lugar se le da una asignación para los gastos administrativos a las Cajas, conforme la previsión desarrollada en el parágrafo. En segundo lugar, se establece que las Cajas de Compensación que participen en un establecimiento de crédito como accionistas, conforme a la presente ley, deberán destinar los recursos previstos en este fondo para el microcrédito, como recursos de capital de dichas instituciones para su operación, para evitar una duplicidad que carecería de sentido en cuanto a facultades de desarrollar actividades de crédito por parte de las Cajas.

Finalmente, queremos precisar que no existe ninguna objeción constitucional a utilizar recursos del 4% para población diferente de la afiliada a las Cajas. Basta recordar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional al analizar este tema frente a los aportes que se hacen con cargo al régimen contributivo a favor del subsidiado, les ha dado todo el soporte, apelando al criterio de solidaridad. No sobra en todo caso precisar que si esto fuera cierto, habría que desmontar toda la actividad de mercadeo en donde se benefician afiliados y no afiliados de las Cajas, como sucede con otras actividades a su cargo. Si se mantiene la jurisprudencia de Sala Plena en la materia no tiene por qué existir prevención. De cambiar, entonces el país perdería el soporte del régimen subsidiado, aspecto que no creemos probable.

Artículo 24. Recursos para el fomento del empleo y protección al desempleo.

De los recursos legales obligatorios y respectivas cuotas que actualmente deben destinar las Cajas de Compensación Familiar para el pago de subsidio en dinero, el 20% se apropiará y destinará, en el momento del correspondiente pago, para atender el sistema de fomento al empleo y protección al desempleo. Estos recursos serán administrados por la respectiva Caja de Compensación, destinando un 14% para el programa de sus afiliados y un 6% para el programa a favor la población sin antecedentes de afiliación a la Caja como recursos de solidaridad.

Artículo 6°. Recursos para el fomento del empleo y protección al desempleo.

Las Cajas de Compensación Familiar administrarán en forma individual y directa o asociada con otra u otras Cajas un fondo para apoyar al empleo y para la protección al desempleado conforme los artículos 7°, 10 y 11 de la presente ley. El Gobierno determinará la forma en que se administrarán estos recursos cuando no puedan ser gestionados directamente por la Caja de Compensación Familiar.

Las Cajas apropiarán de los recursos que deben destinar al fondo, por cada beneficiario de los programas de subsidio de que trata la presente ley, un monto *per capita* que será definido en enero de cada año por la Superintendencia del Subsidio, de acuerdo con los beneficios que se deben otorgar, de acuerdo con la presente ley. Las apropiaciones del monto *per capita* se realizarán en la medida en que se produzcan las solicitudes de subsidios hasta agotar los recursos propios de cada Caja.

No obstante, para garantizar la solidaridad y el equilibrio ante la diferente situación de desempleo y recursos disponibles entre las

distintas Cajas del país, mínimo semestralmente la Superintendencia realizará cortes contables y ordenará el traslado de recursos entre Cajas, de acuerdo con el monto *per capita* requerido para los desempleados pendientes en unas Cajas, en estricto orden de solicitud, y los recursos sobrantes en otras. Igual procedimiento se aplicará para el apoyo a los desempleados sin vinculación anterior a las Cajas de Compensación de acuerdo con el porcentaje previsto para tal efecto en esta ley. Son fuentes de recursos del fondo las siguientes:

a) Las Cajas destinarán el 1.0% de los recaudos del subsidio familiar que administran cuando su cuociente sea inferior al 80% del cuociente nacional, las Cajas que estén entre el 80% y el hasta el 100% del cuociente nacional, destinarán el 3%; las Cajas que estén sobre el 100% y hasta el 110% destinarán el 6% y las que estén por encima del 110% destinarán el 8%. La aplicación de este cuociente, para todos sus efectos, se hará de acuerdo con lo establecido en el artículo 67 de la Ley 49 de 1990. El subsidio en dinero se liquidará una vez realizadas todas las obligaciones legales, incluida la prevista en la presente norma.

Los rendimientos financieros del fondo se sumarán al mismo en un 80% y el 20% restante se destinará para su administración. A partir de la vigencia de la presente ley el subsidio en dinero únicamente cubrirá a los trabajadores que devenguen entre uno (1) y tres (3) salarios mínimos legales mensuales.

Artículo 29. Programas de microcrédito.

El 0.5% de los ingresos de las Cajas de Compensación, por concepto de aportes, con cargo a la reducción de contribuciones a las entidades de supervisión prevista en la presente ley, se destinará a programas de microcrédito administrados por las entidades especializadas que autorice el Gobierno Nacional o a la capitalización o inversión en dichas entidades.

Este mismo destino tendrán los recursos que resulten de la reducción en los gastos de administración conforme el régimen de transición previsto en la presente ley y hasta el 5% del valor de los activos de mercadeo que sean enajenados por las Cajas y cuyo

b) El porcentaje no ejecutado que le corresponde del cuatro por ciento (4%) de los ingresos de las Cajas a la Superintendencia del Subsidio Familiar en el período anual siguiente.

c) El dos por ciento (2%) en que se reducen los gastos de administración de las Cajas de Compensación Familiar, conforme la presente ley. Esta disminución será progresiva, para el año 2003 será de máximo 9% y a partir del 2004 será máximo del 8%.

producto no tenga por objeto su reinversión en mercadeo.

Artículo 31. *Aplicación de excedentes o utilidades.*

Los excedentes o utilidades que se generen por las diferentes unidades empresariales en que se permite a las Cajas realizar las correspondientes inversiones, se sujetarán a las siguientes reglas:

Hasta el setenta por ciento (70%) de las utilidades o excedentes que se generen en cualquiera actividad que realicen a través de terceros, se destinarán a reinversión en las mismas Cajas para sus programas sociales o se reinvertirán en la correspondiente rama de actividad, existiendo autorización para un porcentaje superior hasta concurrencia del ciento por ciento, cuando existan necesidades financieras o de capitalización a efecto de mantener la correspondiente participación. Para este propósito la entidad competente impartirá la respectiva autorización, según sea del caso. El proceso de autorización previa se surtirá en un plazo no superior a 15 días hábiles, fecha a partir de la cual se presumirá, ante la ausencia de pronunciamiento expreso, silencio administrativo positivo.

2. El porcentaje de la utilidad o excedente no reinvertido, que supere el setenta por ciento (70%), cuando a ello haya lugar, será utilizado como fuente de financiación del Programa de Fomento al Empleo, previsto en el artículo 7°, para trabajadores no beneficiarios de las Cajas de Compensación Familiar, conforme los criterios que defina el Gobierno Nacional para efecto de su priorización.

d) Los rendimientos financieros del fondo.

Parágrafo 1°. De estos recursos se destinará hasta el cinco por ciento (5%) para absorber los costos de administración del fondo. Cuando el manejo del microcrédito sea a través de terceros, el porcentaje de esta porción del fondo será del uno por ciento (1%), aplicando el excedente del cuatro por ciento (4%) al rubro de capacitación.

Parágrafo 2°. Las Cajas de Compensación que participen en un establecimiento de crédito como accionistas, conforme a la presente ley, deberán destinar los recursos previstos en este fondo para el microcrédito, como recursos de capital de dichas instituciones para su operación.

Ponencia. artículo 29. Pro-gramas de microcrédito. Proyecto del Gobierno

Es el microcrédito uno de los instrumentos más importantes para la promoción y el fomento del empleo. Conforme a esta norma, la rebaja en los gastos de administración, que generará una economía para el sistema de 25 mil millones, tiene como destinación la de servir como fuente de recursos para programas de microcrédito. Sin embargo, lo que hemos hechos, tal como lo hemos explicado, es concretar la creación de un fondo común para luego aplicar los porcentajes correspondientes, evitando así la sensación de varios fondos o cuentas manejados por las Cajas, como sucede en el proyecto del Gobierno.

Recordemos el comportamiento del crédito de consumo que administran las Cajas para reforzar la idea de que puedan manejar el microcrédito, conforme las condiciones previstas por el proyecto de ley:

Variables	Unidades	2001
Crédito de industrias familiares	Usuarios	# 3.492
	Monto	\$ 3.311
Crédito de mercadeo	Usuarios	# 870.759
	Monto (mill)	\$ 59.782
Crédito de recreación	Usuarios	# 11.474
	Monto	\$ 13.103
Crédito de salud	Usuarios	# 268.431
	Monto	\$ 18.842
Crédito de educación	Usuarios	# 9.171
	Monto	\$ 5.841

Ponencia. artículo 26 del proyecto del Gobierno

Como se puede observar, las modificaciones se concentran en precisar un porcentaje claro con cargo al fondo que se ha de aplicar a la finalidad específica del microcrédito, dejando para disposición independiente el tema de la capacitación. Igualmente, se amplía el objeto de subsidio a pensiones y riesgos profesionales y se reduce el período propuesto por el Gobierno de 6 a 4 meses. Igualmente se establecen dos claras condiciones para acceder a este subsidio en la parte condonable que no debe exceder del 50% del crédito:

a) Que la empresa no tenga deudas pendientes frente a períodos anteriores por concepto de aportes parafiscales a pensiones, salud, riesgos profesionales, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje y Cajas de Compensación Familiar. Será condición para mantener el beneficio otorgado el que el empleador atienda sus obligaciones en materia de aportes parafiscales, conforme las disposiciones legales, sin perjuicio de los regímenes de excepción previstos en la presente ley, y

b) Que los trabajadores adicionales sean jefes cabeza de hogar que hubieran estado vinculados a las Cajas dentro del año inmediatamente anterior a quedar desempleado o que se trate de empresas vinculadas a las Cajas. Los trabajadores adicionales no podrán devengar más de cuatro (4) salarios mínimos legales.

Artículo 26. Régimen de apoyo para desempleados con vinculación anterior a cajas de compensación familiar.

Artículo 7°. Programas de microcrédito.

Con cargo al treinta y cinco (35%) de los recursos que administren las Cajas del fondo de que trata el artículo anterior, conforme la regulación prevista para el fondo para apoyo al empleo y protección al desempleado, estas instituciones deberán realizar operaciones de crédito para la microempresa y la pequeña y mediana empresa, con

Las Jefes de Hogar que se encuentren en situación de desempleo luego de haber estado vinculados al sistema de Cajas de Compensación Familiar, tendrán los siguientes derechos con cargo a los recursos del programa de afiliados de la Caja:

a) Un 100% de la cotización en salud hasta por un período de 6 meses, una vez cumplido el período de protección laboral, siempre que durante este período persista la situación de desempleo.

el objeto de promover la creación de empleo adicional.

Las Cajas otorgarán un beneficio a una parte del crédito que será no reembolsable el cual equivaldrá al ciento por ciento (100%) de las cotizaciones parafiscales a salud, pensiones y riesgos profesionales por un período de contratación equivalente a cuatro (4) meses, siempre que el empleador demuestre que mantiene la relación laboral durante un período adicional igual al del subsidio.

Parágrafo 1°. Para ser beneficiario del crédito las empresas solicitantes deberán cumplir las siguientes condiciones:

a) Que la empresa no tenga deudas pendientes frente a períodos anteriores por concepto de aportes parafiscales a pensiones, salud, riesgos profesionales, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje y Cajas de Compensación Familiar. Será condición para mantener el beneficio otorgado el que el empleador atienda sus obligaciones en materia de aportes parafiscales, conforme las disposiciones legales, sin perjuicio de los regímenes de excepción previstos en la presente ley, y

b) Que los trabajadores adicionales sean jefes cabeza de hogar que hubieran estado vinculados a las Cajas dentro del año inmediatamente anterior a quedar desempleado o que se trate de empresas vinculadas a las Cajas. Los trabajadores adicionales no podrán devengar más de cuatro (4) salarios mínimos legales.

b) Capacitación para el proceso de inserción laboral cumplidos 30 días como desempleado cuando el trabajador acredite más de un año de vinculación al sistema de Cajas de Compensación Familiar, en el período inmediatamente anterior a su estado de desempleado. Para efectos de esta obligación las Cajas

destinarán un máximo del 10% de los recursos disponibles dentro del programa, con el valor *per capita* que se defina por el Gobierno Nacional.

CAPITULO III

Régimen de protección al desempleado

Ponencia artículo 20 del proyecto del Gobierno

En esencia se conserva en nuestra propuesta el artículo del Gobierno, suprimiendo los tres numerales, por considerar los ponentes que el instrumento en su desarrollo debe dejarse al Gobierno, evitando desarrollos innecesarios en la ley.

Artículo 20. Subsidio al desempleo. Como mecanismo de intervención para eventos críticos que se presente los ciclos económicos, créase el subsidio temporal de desempleo administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dirigido a jefes de hogar desempleados y con hijos menores de 18 años que se otorgará en las épocas que señale el Gobierno Nacional, previo concepto del Conpes. Los beneficiarios de este subsidio deberán reunir las siguientes condiciones:

1. Participar en la ejecución de proyectos y/o actividades comunitarias preparados y definidos por los Municipios, juntas de acción comunal, ONG y otras organizaciones de la comunidad. La compensación por los servicios prestados será el subsidio pagado por el Estado y en ningún caso se configura un contrato de trabajo. Esta participación podrá ser de manera individual o colectiva, a través de cooperativas de trabajo asociado o empresas asociativas de trabajo.

2. Incorporar y mantener a sus hijos de seis (6) a trece (13) años de edad cumplidos, en el sistema educativo.

3. Garantizar a sus hijos menores de cinco (5) años, la atención en salud especialmente a la vacunación y efectuarles control periódico sobre el peso y la talla.

El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos de selección y el número de beneficiarios, monto y duración del subsidio, y las condiciones que deben tenerse para conservar el derecho al subsidio, teniendo en cuenta los recursos presupuestales disponibles, así como lo referente a los convenios de cooperación o interadministrativos necesarios para la ejecución del programa.

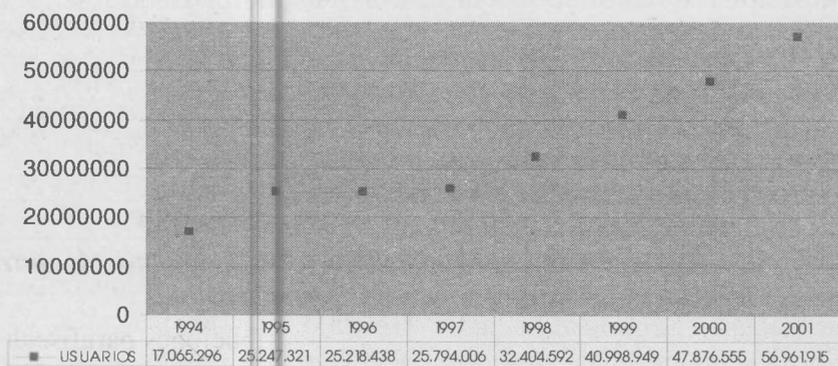
Artículo 8°. Subsidio al desempleo. Como mecanismo de intervención para eventos críticos que presenten los ciclos económicos, créase el subsidio temporal al desempleo administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual se otorgará en las épocas que señale el Gobierno Nacional, previo concepto del Conpes.

El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos de selección y el número de beneficiarios, monto y duración del subsidio, y las condiciones que deben tenerse para acceder y conservar el derecho al subsidio, teniendo en cuenta los recursos presupuestales disponibles, así como lo referente a los convenios de cooperación o interadministrativos necesarios para la ejecución del programa.

Ponencia. Artículo 27. Servicios de recreación y turismo social para desempleados con vinculación anterior a las cajas de compensación familiar.

Nunca, como cuando se tiene una situación de desempleo, el ex trabajador y su familia requieren con tanta urgencia instrumentos de apoyo en materia no sólo de capacitación, sino también de recreación. Con el cuadro siguiente se puede reflejar la alta demanda que tienen los servicios de recreación así como la infraestructura social que han construido los trabajadores en forma indirecta con su gestión productiva en las Cajas de Compensación Familiar:

USUARIOS DE RECREACION POR AÑO



Tipo de infraestructura	TOTAL
Recreación	
Centros recreativos	66
Centros vacacionales	20
Centro vacacional y recreativo	28
Parques (ecológicos y recreativos)	20
Centros deportivos	19
Museos	1
Teatro y auditorios	14
Unidad integral de servicios (u.i.s.)	46
Unidad móvil de recreación	1
Agencias de viajes	3
Total recreación	218
Otros tipos de infraestructura	
Camas hoteleras y no hoteleras	10,678

El Gobierno ante la importancia del tema, ha propuesto premiar la fidelidad de los trabajadores a las Cajas de Compensación Familiar como un principio de equidad en donde la persona no puede dejar de ser importante en la entidad que ha contribuido a construir en forma indirecta por el hecho de perder su empleo. Es la vinculación del trabajador a la empresa lo que genera o causa el aporte a las Cajas de Compensación Familiar, siendo procedente entonces entender que el fundamento del aporte es el trabajo productivo que realiza el trabajador y que le permite al empleador generar el excedente para cancelar el aporte parafiscal a las Cajas de Compensación Familiar. Bajo este principio, los ex trabajadores deben tener la posibilidad de acceder a las instalaciones y servicios de recreación en las mismas condiciones que los demás trabajadores formalmente vinculados, conforme la siguiente tabla propuesta por el Gobierno:

- 10 Años de Vinculación: 18 meses de servicios.
- Entre 5 y 10 años: 12 meses de servicios.
- Entre 3 y menos de 5 años: 6 meses de servicios.
- Entre 1 y menos de 3 años: 3 meses de servicios.

Para los ponentes, la fidelidad debe ser protegida en forma más amplia frente a quienes han estado vinculados más de 25 años, simplificando las demás categorías a un beneficio de un año y ampliando el concepto del artículo al beneficio de la capacitación.

Artículo 27. Servicios de recreación y turismo social para desempleados con vinculación anterior a las cajas de compensación familiar.

Con cargo a los recursos propios de las Cajas, los desempleados con vinculación anteriores a las Cajas tendrán derecho a las actividades de recreación y turismo social, en las mismas condiciones que los demás afiliados a las Cajas, conforme las siguientes reglas:

- a) Trabajadores que hubieran acreditado 10 o más años al Sistema de Cajas de Compensación Familiar y un año consecutivo antes de la desvinculación, derecho a 18 meses de servicios.
- b) Trabajadores que hubieran acreditado entre 5 y menos de 10 años al Sistema de Cajas de Compensación Familiar y un año consecutivo antes de la desvinculación, derecho a 12 meses de servicios.
- c) Trabajadores que hubieran acreditado entre 3 y menos de 5 años al Sistema de Cajas de Compensación Familiar y un año consecutivo antes de la desvinculación, derecho a 6 meses de servicios.
- d) Trabajadores que hubieran acreditado entre 1 y menos de 3 años al Sistema de Cajas de Compensación Familiar y un año consecutivo antes de la desvinculación, derecho a 3 meses de servicios.

Ponencia. artículo 26. Régimen de apoyo para desempleados con vinculación anterior a cajas de compensación familiar. Se establece en forma expresa el porcentaje del fondo que se debe aplicar al beneficio, proyectado por los ponentes en el caso del subsidio de la cotización en salud, en el 30%. Igualmente se precisa que para el rubro de capacitación se debe destinar el 25% del fondo mencionado. Como novedad se retoma el beneficio previsto en la letra a) del proyecto del Gobierno, pero concretando el monto del subsidio en un salario y medio mínimo legal, dejando al trabajador la facultad de aplicar este subsidio, conforme 6 cuotas iguales, para salud, educación o bonos alimenticios.

Proyecto del Gobierno	Ponencia para primer debate
Artículo 26. Régimen de apoyo para desempleados con vinculación anterior a cajas de compensación familiar. Las Jefes de Hogar que se encuentren en situación de desempleo luego de haber estado vinculados al	Artículo 10. Régimen de apoyo para desempleados con vinculación anterior a cajas de compensación familiar. Los Jefes cabeza de Hogar que se encuentren en situación de desempleo luego de haber estado vincu

Artículo 9°. Servicios para desempleados con vinculación anterior a las cajas de compensación familiar.

Con cargo a los recursos propios de las Cajas, los desempleados con vinculación anteriores a estas entidades las Cajas tendrán derecho como mínimo a los programas de capacitación recreación y turismo social, en las mismas condiciones que los demás afiliados a las Cajas, durante un año a partir de su acreditación como desempleado y en la última caja en la que estuvo afiliado.

Parágrafo. Los trabajadores que hubieran acreditado veinticinco (25) o más años al Sistema de Cajas de Compensación Familiar y se encuentren pensionados, tendrán derecho a cinco años de los servicios mencionados.

Proyecto del Gobierno	Ponencia para primer debate
sistema de Cajas de Compensación Familiar, tendrán los siguientes derechos con cargo a los recursos del programa de afiliados de la Caja:	lados al sistema de Cajas de Compensación Familiar no menos de 1 año dentro de los tres años anteriores a la solicitud de apoyo, tendrán derecho con cargo a los recursos del fondo para el fomento del empleo y la protección del desempleo de que trata el artículo 6° de la presente ley a los siguientes beneficios:
a) Un 100% de la cotización en salud hasta por un período de 6 meses, una vez cumplido el período de protección laboral, siempre que durante este período persista la situación de desempleo.	a) Un subsidio equivalente a un salario y medio mínimo legal mensual, el cual se otorgará en seis cuotas iguales, las cuales se podrán hacer efectivas a través de aportes al sistema de salud, bonos alimenticios o educación.
b) Capacitación para el proceso de inserción laboral cumplidos 30 días como desempleado cuando el trabajador acredite más de un año de vinculación al sistema de Cajas de Compensación Familiar, en el período inmediatamente anterior a su estado de desempleado. Para efectos de esta obligación las Cajas destinarán un máximo del 10% de los recursos disponibles dentro del programa, con el valor <i>per capita</i> que se defina por el Gobierno Nacional.	b) Capacitación para el proceso de inserción laboral. Para efectos de esta obligación las Cajas destinarán un máximo del veinticinco por ciento (25%) de los recursos que les corresponde administrar con cargo al fondo para el fomento al empleo y protección al desempleo.

Ponencia artículo 25. Régimen de apoyo para desempleados sin vinculación anterior a cajas de compensación familiar. Se limitan los grupos beneficiarios del subsidio y se precisa el porcentaje que se debe aplicar para estos efectos. Para este efecto se sugiere como porcentaje para esta población, el 5% de los recursos del fondo que se crearía. Como novedad se retoma el beneficio previsto del proyecto del Gobierno frente a salud, pero concretando el monto del subsidio en un salario y medio mínimo legal, dejando al trabajador la facultad de aplicar este subsidio, conforme 6 cuotas iguales, para salud, educación o bonos alimenticios.

Proyecto del Gobierno	Ponencia para primer debate
Artículo 25. <i>Régimen de apoyo para desempleados sin vinculación anterior a cajas de compensación familiar.</i> Con cargo a los recursos de solidaridad de que trata el artículo anterior, se establece un régimen de apoyo y fomento al empleo para jefes de hogar sin vinculación anterior a las Cajas de Compensación Familiar, que se concretará en un subsidio del 100% de los aportes al régimen de salud hasta por seis (6) meses, conforme las disponibilidades financieras del sistema y según los reglamentos que al efecto dicte el Gobierno Nacional. Tendrán prioridad frente a las Cajas de Compensación Familiar, los artistas, escritores y deportistas afiliados a las correspondientes asociaciones o quines acrediten esta condición en los términos en que se	Artículo 11. <i>Régimen de apoyo para colectivos especiales sin vinculación anterior a cajas de compensación familiar.</i> Con cargo al cinco por ciento (5%) del fondo para el fomento del empleo y la protección del desempleo de que trata el artículo 6° de la presente ley, las Cajas establecerán un régimen de apoyo y fomento al empleo para jefes cabeza de hogar sin vinculación anterior a las Cajas de Compensación Familiar, que se concretará en un subsidio equivalente a un salario y medio mínimo legal mensual, el cual se otorgará en seis cuotas iguales, las cuales se podrán hacer efectivas a través de aportes al sistema de salud, bonos alimenticios o educación. Tendrán prioridad frente a las Cajas de Compensación Familiar, los artistas, escritores y deportistas

Proyecto del Gobierno	Ponencia para primer debate
defina por el Gobierno Nacional. Para acceder a este beneficio que fije el Gobierno nacional, se deberá acreditar falta de capacidad de pago.	afiliados a las correspondientes asociaciones o quienes acrediten esta condición en los términos en que se defina por el Gobierno Nacional. Para acceder a esta prestación, se deberá acreditar falta de capacidad de pago, conforme términos y condiciones que disponga el reglamento en materia de organización y funcionamiento de este beneficio.

Ponencia. artículo 32. *Capacitación para inserción laboral.* No es necesario extenderse en la evidente necesidad que tiene el desempleado de obtener capacitación como requisito ineludible para lograr un proceso exitoso de reinserción o reconversión laboral. Conforme lo expuesto, consideramos no procedente introducirle cambios a la norma, salvo precisiones de forma.

Proyecto del Gobierno	Ponencia
Artículo 32. <i>Capacitación para inserción laboral.</i> De las contribuciones parafiscales destinadas al Servicio Nacional de Aprendizaje, se deberá destinar medio punto de la nómina para la capacitación de población desempleada, en los términos y condiciones que se determinen por el Gobierno Nacional para la administración de estos recursos, así como para los contenidos que tendrán estos programas. Para efecto de construir el registro nacional de desempleados, en los términos y condiciones que se fijen en el reglamento, el SENA apropiará un 0.2% de la cotización.	Artículo 12. <i>Capacitación para inserción laboral.</i> De las contribuciones parafiscales destinadas al Servicio Nacional de Aprendizaje, se deberá destinar hasta el veinticinco por ciento (25%) de los recursos que recibe por concepto de los aportes de que trata el numeral 2 del artículo 11 y el numeral 2 del artículo 12 de la Ley 21 de 1982, para la capacitación de población desempleada, en los términos y condiciones que se determinen por el Gobierno Nacional para la administración de estos recursos, así como para los contenidos que tendrán estos programas. Para efecto de construir y operar el sistema nacional de registro laboral de que trata el artículo 37 de la presente ley, en los términos y condiciones que se fijen en el reglamento, el SENA apropiará un 0.2% de la cotización, mientras sea necesario.

CAPITULO IV

Régimen especial de aportes para la promoción del empleo

Ponencia artículo 7°. *Régimen especial de aportes.* Conforme la clasificación que hemos propuesto, este artículo debe ser ubicado como parte del "capítulo: "Régimen especial de aportes para promoción del empleo".

A través del régimen especial de aportes, se definen unas categorías particulares de trabajadores frente a las cuales se prevé un régimen de excepción de aportes parafiscales –no aporte– con relación al Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el régimen del subsidio familiar.

La norma, en esencia, identifica unas categorías de trabajadores, incorporando un instrumento para proteger la viabilidad y sostenibilidad del SENA, ICBF y Cajas, sobre la base de exigir a los empleadores dos condiciones para que la excepción al aporte no afecte tan importantes entidades de protección social. Ellas son:

a) *El valor de los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación al momento de la contratación, debe ser igual o superior a la suma aportada durante el período inmediatamente anterior a la contratación y durante toda la ejecución del contrato, suma de aportes que deberá ser ajustada en el índice de precios al consumidor para el año inmediatamente anterior, certificado por el DANE, con el objeto de mantener su valor;*

b) *Que hubieran cancelado sus aportes parafiscales.*

La primera pregunta que es necesario formular se relaciona con el verdadero potencial de las normas citadas para proteger en forma efectiva los aportes que se vienen realizando de forma tal que la excepción no implique una caída de los aportes en las empresas que obtienen este beneficio con relación al ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar.

Frente a este principio, a nuestro juicio las normas no están formuladas de una forma adecuada, hecho que hace forzoso modificar su redacción para que se cumpla el objetivo mencionado.

En primer lugar la letra a) establece que el valor de los aportes al SENA, ICBF y Cajas, no debe ser inferior al período inmediatamente anterior.

¿Pero qué se entiende por período inmediatamente anterior? La respuesta será el mes anterior, el semestre anterior o el año anterior o incluso, el día anterior.

La imprecisión de la norma abre entonces la puerta para que se presente un fraude al sistema al tomar, en un momento dado, el volumen más bajo de aportes que tenga el empleador como base de referencia. Por esto sugerimos que el período de referencia sea el mes de aportes más alto dentro de los 18 meses inmediatamente anteriores, tomando como base los recursos causados y no los recursos cancelados, suma ésta con frecuencia menor a los recursos que se deben causar.

En cuando a la letra b) se establece la obligación de haber cancelado los aportes parafiscales.

Creemos que esta obligación debe ser más clara y explícita. En consecuencia, debe haber una alusión expresa a los aportes en salud, pensiones, riesgos profesionales y aportes al SENA, CAJAS e ICBF, cuando a ello haya lugar.

Pero adicionalmente, creemos que el empleador que utiliza este instrumento excepcional se debe comprometer a que durante su ejecución cancelará en forma oportuna y completa sus aportes parafiscales en los regímenes de pensiones, salud y riesgos profesionales y en los aportes al SENA, las Cajas de Compensación y el ICBF en relación a los trabajadores frente a los cuales debe mantener su aporte con cargo a la nómina. Es entonces necesario relacionar el beneficio con unos mínimos deberes de los empleadores en materia del cumplimiento de sus obligaciones, habida cuenta de las graves manifestaciones que en nuestro país tiene el problema de la evasión.

Siguiendo la línea de los instrumentos que se consagran en la norma para proteger el volumen de recursos parafiscales, surge la fórmula prevista en el párrafo segundo que debemos analizar para efecto de establecer su procedencia. Dispone la norma:

El Gobierno Nacional definirá la relación de número de trabajadores con régimen especial de aportes frente a trabajadores con régimen ordinario, que se debe mantener en las empresas que se creen a partir de la vigencia de la presente ley. Se privilegiará a las empresas cuyo objeto social sea la inserción laboral y la relación que debe existir en las empresas actualmente creadas, sobre la base de preservar el principio de equilibrio financiero con relación a las entidades que administran los aportes.

Esta fórmula, sin duda, es una protección que permite mantener el volumen de parafiscales. Sin embargo, como pasamos a explicarlo, es necesario postular su contenido en forma más clara y más amplia.

En primer lugar hablar de trabajadores con régimen ordinario no es adecuado. Se debe aclarar que son trabajadores con régimen ordinario, en forma explícita, aquellos frente a los cuales procede el pago de la totalidad de los aportes al ICBF, Cajas y SENA a más de los aportes parafiscales conocidos.

En el mismo sentido, se debe aludir a trabajadores con régimen especial como los trabajadores frente a los cuales no es obligatorio realizar aportes al ICBF, Cajas y SENA, conforme las hipótesis relacionadas en la norma.

Pero más allá de hablar de una relación entre trabajadores con régimen especial frente a trabajadores con régimen ordinario, en los términos que lo propone el proyecto del Gobierno Nacional, es más claro hablar de una relación entre el volumen de aportes al ICBF, Cajas y SENA que se aporta por nómina y el valor proporcional a este volumen que se permitiría no cancelar por el régimen excepcional.

Corolario de lo expuesto podría pensarse, por ejemplo, que cualquiera sea la relación de trabajadores, el volumen de aportes que se exonera no represente más del 25% del total del volumen que la empresa efectivamente aporta, conforme se presenta en el proyecto.

Igualmente, creemos que la previsión del volumen de recursos, debe ser aplicable no sólo frente a las empresas nuevas sino también frente a las empresas en actual operación.

De esta manera, con los cambios propuestos, se logra un sano equilibrio para que las ventajas del nuevo régimen generen una competencia leal entre la nueva empresa y aquella que viene operando en forma regular. Es necesario ser muy cuidadosos para evitar que el régimen de estímulos no se convierta en un esquema de competencia desleal en donde la regulación privilegie a la nueva empresa o la perjudique frente a la empresa que viene operando regularmente o viceversa.

De otra parte, queda un aspecto muy importante por examinar y es el rango de salario que debe ser objeto del beneficio en cuestión. Es decir, si se justifica una excepción de aportes para cualesquiera vinculación en los diferentes niveles de salarios. Para nosotros, los niveles salariales que deben ser protegidos son aquellos que no excedan de 4 salarios mínimos legales mensuales. Si la excepción es un esfuerzo de la sociedad para generar empleo, nada mejor que focalizarla hacia la población más necesitada dentro de un rango salarial que no implique un mayor subsidio a los altos salarios.

Quedan por analizar las diferentes categorías de beneficiarios, conforme las descripciones del proyecto. Para los ponentes, no es necesario hacer remisión al reglamento como se hace en los numerales 3, 4 y 5 en forma separada. Creemos que es mejor hacer una sola alusión al reglamento, incluyendo en esta referencia la hipótesis contenida en el numeral 6. En cuanto a la categoría de los reclusos, no debería imponerse el término de 3 años como límite, sino que debería seguirse la línea de remisión al reglamento para dejar una legislación que se pueda adecuar en la forma más conveniente posible frente a las diferentes expresiones que pueda tener el mercado de trabajo.

De otra parte, creemos que es necesario separar el contenido del párrafo tercero del contenido del artículo. En particular, conforme la clasificación de temas en que hemos dividido el proyecto, debería incluirse dentro de un capítulo de **"Régimen de subsidio al empleo"**.

Como se puede observar, el párrafo tercero, que proponemos sea tratado como un artículo independiente, incluye un instrumento diferente al que se desarrolla como esencia en el artículo. Se trata de una herramienta para subsidiar aportes a la seguridad social, siendo en todo caso prioritario precisar en la norma futura que por seguridad social estamos incluyendo los conceptos de salud, pensiones y riesgos profesionales.

Igualmente, dado que el instrumento que se propone, parte de la exclusión del pago de aportes al SENA, al ICBF y a las Cajas, debemos llegar a que se dé aplicación no sólo a lo previsto en el párrafo primero sino también al párrafo segundo, conforme lo pudimos analizar líneas atrás.

En cuanto a la duración del beneficio, es fundamental incluir una norma, un criterio, que se propone sea la referencia a una tasa de empleo razonable no superior del 10%.

Vale destacar que el párrafo 3° de la propuesta del Gobierno se estructura como artículo independiente conforme texto de la ponencia.

Finalmente, creemos que la finalidad de la norma debe ser la creación del empleo. Sobre este punto deberían limitarse las excepciones para que ellas se apliquen con relación a nuevos trabajadores y no frente a los trabajadores actualmente vinculados.

Propuesta del Gobierno

Artículo 7°. *Régimen especial de aportes.*

Estarán excluidos del pago de los correspondientes aportes al Régimen del Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, los empleadores que vinculen trabajadores con las siguientes características o condiciones:

1. Personas que hayan sido vinculadas para prestar un servicio a las empresas desde los lugares donde se encontraren privados de la libertad o fueren vinculadas posteriormente, sin solución de continuidad, mediante contrato de trabajo después de haber recobrado su libertad, hasta por un período de 3 años contados a partir de esta fecha.

2. Personas con disminución de su capacidad laboral superior al 25% debidamente calificada por la entidad competente.

3. Reinsertados de grupos al margen de la ley, de acuerdo con la reglamentación que defina el Gobierno en cuanto a duración y condiciones del beneficio.

4. Trabajadores entre los 18 y los 25 años y trabajadores mayores de 50 años, de acuerdo con la reglamentación que defina el Gobierno en cuanto a duración y condiciones del beneficio.

5. Jefes de hogar trabajadores, de acuerdo con la reglamentación que defina el Gobierno en cuanto a duración y condiciones del beneficio.

6. Personas que se ocupen en programas especiales calificados por el Gobierno como de desarrollo comunitario, apoyo social y cívico a través de empresas que tengan dentro de su objeto por lo menos una de las siguientes actividades: inserción laboral, conservación y mejora del medio ambiente, cuidado del entorno, servicios a las personas y comunidad y desarrollo de calidad de vida.

Parágrafo 1°. Las empresas que pretendan contratar conforme a la presente disposición, deberán acreditar las siguientes condiciones:

a) El valor de los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación al momento de la contratación, debe

Ponencia para primer debate

Artículo 13. *Régimen especial de aportes al instituto colombiano de bienestar familiar, al servicio nacional de aprendizaje y a las cajas de compensación familiar.*

Estarán excluidos del pago de los correspondientes aportes al Régimen del Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, los empleadores que vinculen trabajadores adicionales con las siguientes características o condiciones, siempre que estos no devenguen más de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales:

1. Personas que hayan sido vinculadas para prestar un servicio a las empresas desde los lugares donde se encontraren privados de la libertad o fueren vinculadas, mediante contrato de trabajo sin solución de continuidad, después de haber recobrado su libertad.

2. Personas con disminución de su capacidad laboral superior al veinticinco por ciento (25%) debidamente calificada por la entidad competente.

3. Reinsertados de grupos al margen de la ley, debidamente certificados por la entidad competente.

4. Personas entre los 16 y los 25 años y trabajadores mayores de 50 años.

5. Jefes cabeza de hogar según la definición de que trata la presente ley.

6. Personas que se ocupen en programas especiales calificados por el Gobierno como de desarrollo comunitario, apoyo social y cívico a través de empresas que tengan dentro de su objeto por lo menos una de las siguientes actividades: inserción laboral, conservación y mejora del medio ambiente, cuidado del entorno, servicios a las personas y comunidad y desarrollo de calidad de vida.

Parágrafo 1°. Las empresas que pretendan contratar conforme a la presente disposición, deberán acreditar las siguientes condiciones:

a) El valor de los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación al momento y durante toda la ejecu-

Propuesta del Gobierno

ser igual o superior a la suma aportada durante el período inmediatamente anterior a la contratación y durante toda la ejecución del contrato, suma de aportes que deberá ser ajustada en el índice de precios al consumidor para el año inmediatamente anterior, certificado por el DANE, con el objeto de mantener su valor.

b) Que hubieran cancelado sus aportes parafiscales.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional definirá la relación de número de trabajadores con régimen especial de aportes frente a trabajadores con régimen ordinario, que se debe mantener en las empresas que se creen a partir de la vigencia de la presente ley. Se privilegiará a las empresas cuyo objeto social sea la inserción laboral y la relación que debe existir en las empresas actualmente creadas, sobre la base de preservar el principio de equilibrio financiero con relación a las entidades que administran los aportes.

Ponencia para primer debate

ción del contrato, debe ser igual o superior a la suma aportada durante el período inmediatamente anterior a la contratación, ajustada por el IPC certificado por el DANE, Se entiende como período de contratación inmediatamente anterior el mes en el cual se haya verificado la causación más alta de aportes dentro de los diez y ocho (18) meses anteriores a la contratación.

b) Que no tengan deudas pendientes frente a períodos anteriores por concepto de aportes parafiscales a pensiones, salud, riesgos profesionales, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje y Cajas de Compensación Familiar. Será condición para mantener el beneficio otorgado el que el empleador atienda sus deberes en materia de obligaciones parafiscales.

Parágrafo 2°. El valor de los aportes exentos no podrá representar más del veinticinco por ciento (25%) de los aportes que la empresa deba realizar en forma ordinaria con relación a cada uno de los aportes parafiscales objeto de exención temporal.

Parágrafo 3°. El Gobierno podrá definir períodos de permanencia adicional de los trabajadores beneficiarios de la exención, conforme la duración del beneficio a favor del empleador. En los períodos adicionales, conforme las reglas que el Gobierno defina para su aplicación, habrá lugar al pago pleno de aportes.

Parágrafo 4°. La exención prevista en este artículo se aplicará siempre que la tasa de desempleo certificada por el DANE sea superior al diez por ciento (10%) y mientras persista tal situación en la respectiva región en la que opere el sistema de Cajas:

Parágrafo 5°. Para efecto de la presente ley se considera jefe cabeza de hogar desempleado la persona que demuestre haber sido afiliada anteriormente (como cotizante y no como beneficiaria) a una EPS o una Caja de Compensación, con personas a cargo y que en momento de recibir el subsidio no sea afiliada como empleada ni a una

Propuesta del Gobierno**Ponencia para primer debate**

EPS ni a una a Caja de Compensación ni como cotizante ni como beneficiario.

Esta condición deberá ser declarada bajo juramento por el jefe cabeza de hogar ante la empresa que lo contrate y que solicite cualquiera de los subsidios de que trata la presente ley, en formulario que al efecto deberá expedir el Gobierno.

Parágrafo 3°. Será facultad del Gobierno, dentro de programas especiales financiados con crédito externo, recursos fiscales o recursos de los entes territoriales, determinar las condiciones en que se podrá financiar total o parcialmente los aportes parafiscales a la Seguridad Social y los casos especiales en que en forma transitoria, por un período no superior a 2 años, se podrán exceptuar ciertos colectivos de desempleados de los aportes al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, con sujeción al parágrafo primero del presente artículo.

Ponencia. artículo 8°. *Régimen especial de aportes para estudiantes.* Conforme la clasificación que hemos propuesto, este artículo debe ser ubicado como parte del capítulo: “**Régimen especial de aportes para promoción del empleo**”.

Para comenzar, dentro del régimen especial de aportes para estudiantes, es necesario tener una mayor precisión de lo que se entiende como estudiante y de lo que se entiende como jornadas de medio tiempo, aspectos que no son claros en la redacción de la norma. Igualmente, conviene incluir expresamente en la norma a los menores de edad estudiantes que han cumplido los 16 años y que pueden trabajar conforme autorización del Ministerio de Trabajo.

Como está formulada la disposición, se puede llegar a sostener que el estudiante que tiene esta actividad una hora al mes, puede acceder al beneficio. Igualmente, cuando la norma habla de trabajo por horas, pero no impone límite puede llevar a que se establezca por esta vía una jornada de 8 horas, lo que no parece ser el espíritu de la disposición. Por esto, la propuesta de los ponentes se concentra en exigir un nivel mínimo en el proceso de dedicación de la persona al estudio y un nivel mínimo de formalidad en la enseñanza, como se presenta en las reglamentaciones del sistema de seguridad social en salud cuando se define la cobertura. Así mismo, creemos que se puede establecer un límite para el trabajo por horas que puede ser el equivalente al trabajo por 4 horas, con jornada flexible de 24 horas semanales y hasta de 6 horas diarias.

En cuanto al postulado: *Cuando el estudiante no haga parte de un grupo familiar como beneficiario, estará obligado a cotizar sobre un salario mínimo legal mensual al régimen de salud*, creemos que la cotización debe ser superior si la remuneración es superior al salario mínimo legal.

De otra parte la norma no es clara con relación a la exención de los parafiscales del SENA, ICBF y Cajas, aspecto que también precisamos en la ponencia.

Finalmente, ante las deficiencias financieras que se evidencian por el Gobierno en el proyecto de pensiones, recomendamos no aceptar la propuesta de excluirlos del aporte al régimen de pensiones. Para este efecto solo se está exceptuando el aporte inferior a un salario mínimo. Es importante que la cultura del aporte comience desde temprana edad. En la ponencia sólo se excluye del aporte de pensiones a las personas que

devenguen hasta un salario mínimo legal. Igualmente en cuanto a la cotización de riesgos laborales se ha considerado que puede haber problemas prácticos considerando la dificultad de dejar al reglamento la definición de actividades de alto riesgo. Lo más adecuado, en este sentido, es incluir una cotización diferencial equivalente al 50% de la cotización actual.

Proyecto del Gobierno**Ponencia para primer debate**

Artículo 8°. *Régimen especial de aportes para estudiantes.*

Los estudiantes menores de 25 años que trabajen jornadas de medio tiempo o por horas se regirán por las siguientes reglas:

a) Sólo estarán sujetos a la cotización del sistema de riesgos profesionales, en aquellas actividades que expresamente determine el Gobierno Nacional.

b) No estarán obligados a cotizar al sistema de salud cuando tengan derecho a cobertura familiar como beneficiarios.

c) Cuando el estudiante no haga parte de un grupo familiar como beneficiario, estará obligado a cotizar sobre un salario mínimo legal mensual al régimen de salud.

d) No estarán obligados a cotizar al régimen de pensiones.

Artículo 14. *Régimen especial de aportes para estudiantes.*

Los estudiantes menores de 25 años y mayores de 16 años con jornada de estudio diaria no inferior a cuatro (4) horas, que trabajen en jornadas hasta de cuatro (4) horas diarias o jornadas flexibles de veinticuatro (24) horas semanales sin exceder la jornada diaria las seis (6) horas, se regirán por las siguientes reglas:

a) Sólo estarán sujetos a la cotización del sistema de riesgos profesionales aportando el cincuenta por ciento (50%) de los valores que corresponda cotizar conforme las disposiciones legales.

b) No estarán obligados a cotizar al sistema de salud cuando tengan derecho a cobertura familiar como beneficiarios, siempre que no devenguen más de un (1) salario mínimo legal mensual. Cuando la remuneración sea superior a un (1) salario mínimo legal, será procedente el aporte conforme las disposiciones legales.

c) Cuando el estudiante no haga parte de un grupo familiar como beneficiario, existirá obligación de cotizar al sistema de salud sobre su salario. El ingreso base de cotización no será inferior a un (1) salario mínimo legal mensual. Cuando el salario sea superior a esta suma, se procederá a ajustar el ingreso base de cotización conforme las disposiciones legales vigentes.

d) No estarán obligados a cotizar al régimen de pensiones cuando devenguen menos de un (1) salario mínimo legal. En los demás casos deberá proceder el aporte al sistema de pensiones tomando en consideración la remuneración correspondiente conforme las disposiciones legales que regulan la materia.

e) Estarán excluidos de los aportes al ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar, siempre que no representen más del diez por ciento (10%) del valor de la nómina de la respectiva empresa.

Ponencia. artículo 9°. *Régimen de contribuciones al sistema de salud para trabajadores independientes.* Consideran los ponentes, tomando como base las cifras del Fondo de Solidaridad y Garantía, que se podrían presentar problemas financieros no deseables en el sistema si se adopta

con la rigidez propuesta la fórmula del Gobierno. Por esta razón, hemos creído que una fórmula más amplia que consulte el principio de equilibrio financiero, sobre la base de buscar un régimen de estímulos, competencia del Gobierno Nacional, estaría más ajustada a las realidades del sistema. En consecuencia se presenta artículo sustituto conforme lo expuesto.

Proyecto del Gobierno	Ponencia para primer debate
<p>Artículo 9°. Régimen de contribuciones al sistema de salud para trabajadores independientes.</p> <p>Los trabajadores independientes, cuando se afilien sin derecho a incorporar su grupo familiar por carecer de éste, tendrán derecho a que se les liquide su cotización sobre un ingreso base de cotización equivalente a un salario mínimo legal vigente. Cuando el trabajador independiente acredite el grupo familiar, su cotización se liquidará sobre un ingreso base mínimo conforme las normas vigentes.</p>	<p>Artículo 15. Régimen de contribuciones al sistema de salud para trabajadores independientes.</p> <p>Será facultad del Gobierno Nacional diseñar un régimen de estímulos para los trabajadores independientes, con el objeto de promover su afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, respetando el principio de equilibrio financiero entre los beneficios concedidos y los recursos recaudados y las normas Constitucionales en materia de derechos fundamentales, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre control a la evasión.</p>

CAPITULO V

Régimen de organización y funcionamiento de las cajas de compensación familiar

Para comenzar, es necesario titular el artículo con la referencia completa a las Cajas de Compensación Familiar.

La norma tiene 9 numerales que pretenden modificar el artículo 24 de la Ley 21 de 1982. Como lo han reconocido las propias Cajas de Compensación la concepción de este artículo les abre la puerta a su modernización y a enormes ventajas para su operación.

A través del numeral 1, hay una referencia a la facultad que deben tener las Cajas para prestar los servicios de la seguridad social, permitiendo las alianzas como instrumento mínimo en un sector en donde la competencia ha venido llegando con fuerza.

Pero es a través del numeral 2 en donde se permite en forma más clara la modernización, al permitir el Gobierno la posibilidad de asociación entre Cajas o entre Cajas y terceros en la creación de las entidades administradoras de la seguridad social en materia de pensiones, salud y riesgos profesionales. Por supuesto, la norma las habilita para realizar las correspondientes inversiones para efecto de hacer operativa la facultad de asociarse. La redacción sin embargo debe ser más precisa en la medida en que es algo superflua. Debe resaltarse que este régimen operativo se aplica conforme la norma a las actividades de mercadeo en donde la Superintendencia de Subsidio ha retrasado este proceso de modernización por la vía de no autorizar actividades propias del objeto social de las Cajas, hecho que obliga a apoyar en esta parte la iniciativa del Gobierno.

A la fecha la participación de las Cajas en el sector salud es la siguiente a propósito del tema de salud:

Empresas promotoras de salud

Cajas de Compensación con participación accionaria en EPS	14
Cajas de Compensación con prestación de servicios en EPS	13
Municipios cubiertos	49
Número de afiliados EPS - Cajas	1.647.972

Administradores - Régimen Subsidiado - ARS

Cajas administradoras del régimen subsidiado - Fosyga	24
Cajas que giran al régimen subsidiado - Fosyga	31
Municipios cubiertos	Variables
Número de afiliados	2.088.450

Es muy positivo el numeral 3 que les permite a las Cajas participar en el sistema financiero, sin que se establezcan condiciones especiales de operación, sino con sujeción plena a las disposiciones legales que regulan la materia. Desde este punto de vista se conservan entonces las bases de regulación prudencial, con una ventaja, que consiste en potencializar el conocimiento que tienen las Cajas frente a sus trabajadores afiliados. Igualmente, la experiencia de las Cajas en el crédito de consumo es muy amplia y se viene operando en forma directa en forma positiva, aspecto que no se tiene en cuenta dentro del proyecto y que amerita la correspondiente aclaración. No es prudente aceptar la creación de nuevas categorías de instituciones financieras, como algunos lo han sugerido, pues con ello se desarticularía la institucionalidad financiera del país, demandando regulaciones especiales para entidades cuyas funciones pueden ser plenamente desarrolladas por algunas de las clases de entidades que se prevén dentro del Estatuto Orgánico del Sector Financiero.

El numeral 4 del proyecto del Gobierno, es un desarrollo elemental de lo que representa el objeto social al habilitar a las Cajas a realizar las actividades propias del su objeto social. Parece algo superfluo y obvio, pero en últimas necesario ante la forma como se ha manejado el tema a nivel de la doctrina de la Superintendencia de Subsidio.

En cuanto a las actividades que deben administrar en forma directa, conforme el numeral 5, es necesario retomar el crédito de consumo, siendo de precisar que al aplicar el numeral 1, resulta evidente que las Cajas podrían asociarse para realizar las actividades que se describen en este numeral, es decir, en las actividades de subsidio en dinero; recreación social, deportes, turismo, centros recreativos y vacacionales; cultura, museos, bibliotecas y teatros; vivienda de interés social; jardines sociales o programas de atención integral para niños de 0 a 6 años; programas de jornada escolar complementaria; educación y capacitación; atención de la tercera edad y programas de nutrición materno-infantil y, entre otros.

El numeral 6 es de extrema importancia, considerando que la ley sólo autoriza a las Cajas hasta el próximo mes de diciembre el manejo de los recursos para vivienda en los términos previstos para el Fondo de Vivienda de Interés Social. Por esto y ante el papel cumplido por las Cajas en la materia, se lleva al año 2006 como fecha hasta la cual podrán seguir con esta clase de operación. Debe resaltarse que por este concepto las cajas administrarán para el año 2002 una suma presupuestada de 225 mil millones de pesos. Para los ponentes este fondo debe tener naturaleza permanente.

Variables	Unidades		2001
Subsidio de Vivienda de Interés Social (Fovis) (1)	Subs. asignado	#	35.596
	De 0 a 2	#	13.405
	De 2 a 4	#	20.868
	Eje Cafetero	#	1.323
	Subs. asignado (millones)	\$	231.072
	De 0 a 2	\$	92.106
	De 2 a 4	\$	130.792
	Eje Cafetero	#	8.174
	Sub entregado	\$	20.717
			118.975
Reconstrucción Eje Cafetero Participación Cajas de Compensación (2)	Usuarios	#	3.500
	(Millones)	\$	28.000

Año	Inurbe	Cajas	C.P.V.M.*	Total	Participación de las Cajas
					(Número)
1991	17.402	9.005	1.949	28.356	31.8
1992	40.313	14.482	3.028	57.823	25
1993	57.490	15.367	2.547	75.404	20.4
1994	65.760	19.944	4.338	90.042	22.1
Subtotal	180.965	58.798	11.862	251.625	23.4

Año	Inurbe	Cajas	C.P.V.M.*	Total	Participación
					de las Cajas
					(Número)
					(Porcentaje)
1995	71.380	38.360	4.097	113.837	33.7
1996	49.390	41.617	4.058	95.065	43.8
1997	57.479	39.344	3.120	99.943	39.4
Subtotal	178.249	119.321	11.275	308.845	38.6
1998	18.873	28.732	6.046	53.651	53.6
1999	21.369	20.373	5.145	46.887	43.5
2000	22.108	20.069	3.535	45.712	43.9
2001	32.139	34.244	3.530	69.913	49
Subtotal	94.489	103.418	18.256	216.163	47.8
Total	453.703	281.537	41.393	776.633	36.3

El numeral 7 es lo mínimo que se puede esperar de una Caja de Compensación y es que tenga la historia de sus trabajadores y ex trabajadores. La ausencia de regulación en la materia es lo que ha permitido que las Cajas no tengan información sobre el comportamiento de los sectores a ellas vinculados y, sobre todo, al mismo trabajador. Así las cosas, es prioritario exigir a las Cajas que desarrollen un sistema de información como un elemento mínimo de su gestión.

Ante el nuevo papel que tendrán algunos de los recursos administrados por las Cajas, es que se explica el numeral 8 en donde se les exige desarrollar un sistema de información de los beneficiarios de las prestaciones dentro del programa de desempleo que se fija en la ley frente a sus trabajadores beneficiarios y dentro del programa que se constituya para la población no beneficiaria de las Cajas de Compensación, conforme la iniciativa del Gobierno.

A través del numeral 9, se les permite a las Cajas, conforme lo defina el reglamento, participar en la administración de programas de microcrédito.

De otra parte, el artículo incluye dos párrafos frente a los cuales es necesario comentar sobre la pertinencia del tema tributario previsto en el párrafo primero, en la medida en que es una vía que estimula esta clase de operaciones. Creemos sin embargo, que es mejor establecer un límite para alentar a que los cambios se generen. De esta forma, lo más adecuado sería limitar la exención a las operaciones que se realicen durante los cinco años siguientes a la vigencia de la ley.

En cuanto al último párrafo no es conveniente su inclusión por razones de seguridad jurídica al dar tan amplias facultades al Gobierno en forma permanente. Creemos por ejemplo, que el tema de la territorialidad de las Cajas se debe mantener y que en tal sentido, se deben fijar con claridad en la ley los criterios que el Gobierno pretende introducir y las finalidades que se persiguen en cuanto a lo que se consideran son los requisitos que deben cumplir las Cajas. En nuestra ponencia tratamos de superar este problema incluyendo los principios básicos que deben guiar la organización y funcionamiento de las Cajas, sin perjuicio de los que se definen en normas especiales, sobre la base de precisar las causales para revocar el certificado de autorización.

De otra parte, como se observará, se introducen las siguientes modificaciones de la mayor importancia:

1. Se crea el Fondo para la Atención Integral de la Niñez en cual comprende la actividad de jardines sociales para atención de niños y niñas de 0 a 6 años y la atención de la jornada escolar complementaria. Como recursos de este fondo se reduce en un 6% los recursos del fondo de vivienda, que actualmente sólo representan el 3%. Como consecuencia las Cajas destinarán el (0.3%) de los recaudos del subsidio familiar que administran cuando su cociente sea inferior al 80% del cociente nacional, las Cajas que estén entre el 80% y el hasta el 100% del cociente nacional, destinarán el (0.72%); las Cajas que estén sobre el 100% y hasta el 110% destinarán el (1.08%) y las que estén por encima del 110% destinarán el (1.62%).

2. Se limita las actividades de mercadeo de las Cajas al mercadeo social, salvo frente a las Cajas que vengán realizando actividades de mercadeo abierto.

3. Se exige mayor independencia en la actividad de mercadeo como principio de transparencia que posibilita una mejor gestión y de contera una mejor supervisión con clara independencia para evitar una eventual desviación de recursos. En particular, cuando los activos de las Cajas en materia de mercadeo representen más del veinte por ciento (20%) del patrimonio de la respectiva Caja será obligatoria la constitución de una unidad empresarial con personería jurídica independiente.

4. Se plantea un esquema de eficiencia para que las Cajas administren recursos del SENA y el ICBF, para lograr una reducción efectiva del 2% de tales aportes, que se redireccionarían al sistema de prima media del seguro social y al sistema de ahorro individual, conforme la proporción de afiliados que se encuentren en cada uno de los regímenes.

5. Se establece un marco que permita una gestión por parte de las Cajas frente a funciones del ICBF y el SENA.

Finalmente, veamos en cifras la propuesta, conforme información suministrada por la Superintendencia de Subsidio Familiar:

SIMULACIÓN PROYECTO DE LEY 57 - REFORMA LABORAL CONSOLIDADO - CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR		CUOTA MONETARIA ÚNICA NACIONAL SITUACIÓN 2003	
Crecimiento aportes		Cuota Unica Mensual : 13,057	
2002	6%		
2003	5%		
(1) Aportes Totales		1,331,447,450,010	4.00%
(2) Menos Total Apropiado		565,078,434,302	42.44%
	Administración	119,830,270,501	9.00%
	Vivienda - FOVIS	231,184,471,044	17.36%
	Salud - ARS	99,164,262,572	7.45%
	Contribuciones - SSF - SNS	6,657,237,250	0.50%
	Reserva legal	2,929,184,390	0.22%
	Sistema de protección social	90,556,552,947	6.80%
	Fondo para la atención integral de la niñez	14,756,455,599	1.11%
(3) = Disponible Para Subsidios		766,369,015,708	100.00%
(4) Subsidio Monetario		444,494,029,110	58.00%
(5) = Subsidio monetario		444,494,029,110	58.00%
(6) Personas a Cargo Pagas 2003		34,042,541	
(7) Cuota Única Monetaria Nacional Mensual (6)/(7)		13,057	
Trabajadores beneficiarios año 2003		17,717,526	
Trabajadores beneficiarios 2003 mensuales		1,476,460	

Cálculos Superintendencia del Subsidio Familiar

SUPUESTOS:
 Año 2003
 Aportes Totales 4% 2001 y Crecimiento 6% (del 2001 al 2002) y 5% (del 2002 al 2003) DNP
 Gastos de Administración 9%
 FOVIS 17,36%
 ARS Promedio Nacional 7,45%
 Contribución Superintendencias 0,5%
 Reserva Legal Promedio Nacional 0,22%
 Sistema de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo 6,80%
 Fondo para la atención integral de la niñez 1,11%
 Apropiación Sub Monetario 58%
 % de Trabajadores beneficiarios entre 3 y 4 SMLV a diciembre 2000 7%
 Personas a cargo pagas 2001 39'092.745
 PAC Pagas 2003 (2001+2%(2002)+2%2003 * 93% (hasta 3 SMML)
 PAC Pagas 2003 (2001+2%(2002)+2%2003 * 93% (hasta 3 SMML) * 90%
 Trabajadores Beneficiarios en diciembre 2001 1'763.991
 Trabajadores Beneficiarios 2003 12 meses Trabajadores beneficiarios 2001 * 93% * 90% *12
 Trabajadores Beneficiarios 2003 12 meses 17'527.726
 Trabajadores Beneficiarios 2003 Promedio Mes 1'476.460
 Incremento anual de beneficiarios 2%
 La cuota única de Subsidio (58%) aplica para las Personas a Cargo Pagas

Proyecto del Gobierno

Ponencia para primer debate

Artículo 23. *Funciones de las cajas de compensación.*

El artículo 41 de la Ley 21 de 1982 se adicionará con las siguientes funciones:

1. Ejecutar actividades relacionadas con sus servicios, la protección y la seguridad social directamente, o mediante alianzas estratégicas con otras Cajas de Compensación o a través de entidades especializadas públicas o privadas, conforme las disposiciones que regulen la materia.

Artículo 16. *Funciones de las cajas de compensación.*

El artículo 41 de la Ley 21 de 1982 se adicionará con las siguientes funciones:

1. Ejecutar actividades relacionadas con sus servicios, la protección y la seguridad social directamente, o mediante alianzas estratégicas con otras Cajas de Compensación o a través de entidades especializadas públicas o privadas, conforme las disposiciones que regulen la materia.

Proyecto del Gobierno**Ponencia para primer debate**

2. Participar, asociarse, o invertir en los regímenes de salud, pensiones y riesgos profesionales a través de la creación de personas jurídicas independientes o mediante la inversión en terceras empresas, conforme el respectivo régimen legal. Este principio se adoptará para las actividades de mercadeo de productos.

Las Cajas de Compensación que estén habilitadas para realizar aseguramiento y prestación de servicios de salud y, en general para desarrollar actividades relacionadas con este campo en forma directa, continuarán facultadas para el efecto, siempre que se encuentren desarrollando las correspondientes actividades a la fecha de la vigencia de la presente ley.

Las Cajas de Compensación que estén habilitadas para realizar actividades de mercadeo en forma directa, sin perjuicio de los convenios de concesionario, continuarán facultadas para el efecto, siempre que se encuentren desarrollando las correspondientes actividades a la fecha de vigencia de la presente ley.

3. Participar, asociarse o invertir en el sistema financiero a través de la creación de establecimientos de crédito, modelos cooperativos y compañías de seguros, mediante la inversión en terceras empresas, con el objeto de fortalecer el sistema microfinanciero de ahorro y crédito para la promoción y creación de empleo, la vivienda de interés social, la capacitación y el desarrollo personal y el sistema educativo.

4. Asociarse para la realización de cualquiera actividad, que desarrolle su objeto social.

5. Administrar, a través de los programas que a ellas corresponda, las actividades de subsidio en dinero; recreación social, deportes, turismo, centros recreativos y vacacionales; cultura, museos, bibliotecas y teatros; vivienda de interés social; jardines sociales o progra-

2. Invertir en los regímenes de salud, riesgos profesionales y pensiones, conforme las reglas y términos del Estatuto Orgánico del Sector Financiero y demás disposiciones que regulen las materias.

Las Cajas de Compensación que estén habilitadas para realizar aseguramiento y prestación de servicios de salud y, en general para desarrollar actividades relacionadas con este campo conforme las disposiciones legales vigentes, individual o conjuntamente, continuarán facultadas para el efecto, en forma individual y/o conjunta, de manera opcional para la Caja. Las Cajas de Compensación Familiar que no administren directamente los recursos del régimen subsidiado de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993 o a través de terceras entidades en que participen como asociados, deberán girarlos, de conformidad con los procedimientos que defina el Consejo Nacional de Seguridad Social Salud a las entidades administradoras.

Las Cajas de Compensación que estén realizando actividades de mercadeo social en forma directa, sin perjuicio de los convenios de concesiones, continuarán facultadas para el efecto, siempre que se encuentren desarrollando las correspondientes actividades a la fecha de vigencia de la presente ley, salvo lo previsto en el numeral décimo de este mismo artículo.

3. Participar, asociarse o invertir en el sistema financiero a través de la creación de establecimientos bancarios, corporaciones financieras y compañías de financiamiento comercial cuyo objeto principal de la respectiva institución financiera sea la actividad de microcrédito.

El Gobierno reglamentará los principios básicos que orientarán la actividad del microcrédito para esta clase de establecimientos.

4. Asociarse para la realización de cualquiera actividad, que desarrolle su objeto social.

5. Administrar, a través de los programas que a ellas corresponda, las actividades de subsidio en dinero; recreación social, deportes, turismo, centros recreativos y vacacionales; cultura, museos, bibliotecas y teatros; vivienda de interés social; créditos, jardines sociales o

Proyecto del Gobierno**Ponencia para primer debate**

mas de atención integral para niños de 0 a 6 años; programas de jornada escolar complementaria; educación y capacitación; atención de la tercera edad y programas de nutrición materno-infantil y, en general, los programas que estén autorizados a la expedición de la presente ley, para lo cual podrán continuar operando con el sistema de subsidio a la oferta.

6. Mantener hasta el 31 de diciembre de 2006, los mismos porcentajes y destinación previstos para el año 2002 en relación con el Fondo de Vivienda de Interés Social.

programas de atención integral para niños y niñas de 0 a 6 años de propiedad de entidades públicas o privadas; programas de jornada escolar complementaria; educación y capacitación; atención de la tercera edad y programas de nutrición materno-infantil y, en general, los programas que estén autorizados a la expedición de la presente ley, para lo cual podrán continuar operando con el sistema de subsidio a la oferta.

6. Administrar jardines sociales de atención integral a niños y niñas de 0 a 6 años a que se refiere el numeral anterior, propiedad de entidades territoriales públicas o privadas.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar definirá de manera general los estándares de calidad que deberá cumplir la infraestructura de los jardines sociales para la atención integral de niños o niñas para que la entidad pueda ser habilitada.

Cuando se trate de Jardines de propiedad de entes territoriales, la forma de contratación de cada programa de estos Jardines será definida mediante convenio tripartito entre la respectiva Caja de Compensación Familiar, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el ejecutivo del ente territorial.

7. Mantener en forma permanente, el Fondo de Vivienda de Interés Social. Como recursos de este fondo, las Cajas destinarán el (4.7%) de los recaudos del subsidio familiar que administran cuando su cuociente sea inferior al 80% del cuociente nacional, las Cajas que estén entre el 80% y hasta el 100% del cuociente nacional, destinarán el (11.28%); las Cajas que estén sobre el 100% y hasta el 110% destinarán el (16.92%) y las que estén por encima del 110% destinarán el (25.38%). Cuando los recaudos por aportes sean inferiores al veinte por ciento (20%) de los recaudos de la Caja con mayores aportes, este porcentaje será de (24.44%)

La aplicación de este cuociente, para todos sus efectos, se hará de acuerdo con lo establecido en el artículo 67 de la Ley 49 de 1990 y a partir del 15 de febrero de cada año. Los programas para la atención integral para niños y niñas de 0 a 6 años y la atención de la jornada complementaria no se atenderán con cargo a estos recursos considerando el programa especial que se crea conforme el numeral siguiente.

Proyecto del Gobierno	Ponencia para primer debate
<p>7. Desarrollar un sistema de información de los trabajadores y ex trabajadores, con el propósito de adelantar un seguimiento del comportamiento del empleo, en los términos y condiciones que al efecto determine el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo y la Superintendencia del Subsidio Familiar.</p> <p>8. Desarrollar un sistema de información de los beneficiarios de las prestaciones dentro del programa de desempleo de sus trabajadores beneficiarios y dentro del programa que se constituya para la población no beneficiaria de las Cajas de Compensación, conforme la presente ley, en los términos y condiciones que al efecto determine el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo y la Superintendencia del Subsidio Familiar.</p> <p>9. Administrar a través de las entidades que disponga el reglamento el programa de microcrédito para la pequeña y mediana empresa, con cargo a los recursos que se prevén en la presente ley, en los términos y condiciones que se establezca en el reglamento para la administración de estos recursos.</p>	<p>8. Créase el Fondo para la Atención Integral de la Niñez, el cual comprende la actividad de jardines sociales para atención de niños y niñas de 0 a 6 años y la atención de la jornada escolar complementaria. Como recursos de este fondo, las Cajas destinarán el (0.3%) de los recaudos del subsidio familiar que administran cuando su cociente sea inferior al 80% del cociente nacional, las Cajas que estén entre el 80% y hasta el 100% del cociente nacional, destinarán el (0.72%); las Cajas que estén sobre el 100% y hasta el 110% destinarán el (1.08%) y las que estén por encima del 110% destinarán el (1.62%). Cuando los recaudos por aportes sean inferiores al veinte por ciento (20%) de los recaudos de la Caja con mayores aportes, este porcentaje será de (1.56%). La aplicación de este cociente, para todos sus efectos, se hará de acuerdo con lo establecido en el artículo 67 de la Ley 49 de 1990 y a partir del 15 de febrero de cada año.</p> <p>9. Desarrollar una base de datos histórica en la cual lleve un registro de los trabajadores que han sido beneficiarios de todos y cada uno de los programas que debe desarrollar la Caja en los términos y condiciones que para el efecto determine la Superintendencia de Subsidio.</p> <p>10. Desarrollar un sistema de información de los beneficiarios de las prestaciones dentro del programa de desempleo de sus trabajadores beneficiarios y dentro del programa que se constituya para la población no beneficiaria de las Cajas de Compensación, conforme la presente ley, en los términos y condiciones que al efecto determine el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo y la Superintendencia del Subsidio Familiar.</p> <p>11. Administrar directamente el programa de microcrédito para la pequeña y mediana empresa y la microempresa, con cargo a los recursos que se prevén en la presente ley, en los términos y condiciones que se establezca en el reglamento para la administración de estos recursos y conforme lo previsto en la presente ley.</p> <p>12. Realizar actividades de mercadeo, con el fin exclusivo de atender</p>

Proyecto del Gobierno	Ponencia para primer debate
<p>Parágrafo 1°. Las operaciones de transferencia de activos o recursos, necesarios para la constitución de las entidades a que se refiere el presente artículo, no generarán ningún tipo de impuesto local o nacional con relación a los aportes de las Cajas de Compensación Familiar.</p>	<p>lo previsto en el numeral 2 del artículo 62 de la Ley 21 de 1982, incluyendo la administración de farmacias. Solo las entidades que se encuentren realizando actividades diferentes en materia de mercadeo, podrán continuar realizándolas siempre que acrediten para el efecto independencia contable, financiera y operativa, sin que puedan comprometer con su operación la expansión o mantenimiento los recursos provenientes de los aportes parafiscales o de cualquier otra unidad o negocio de la Caja de Compensación Familiar. Cuando los activos de las Cajas en materia de mercadeo representen más del veinte por ciento (20%) del patrimonio de la respectiva Caja será obligatoria la constitución de una unidad empresarial con personería jurídica independiente. Las cajas podrán asociarse entre sí o con terceros para efectos de lo aquí previsto, así como también vincular como accionistas a los trabajadores afiliados al sistema de compensación.</p> <p>13. Conforme el principio de descentralización, las Cajas de Compensación Familiar podrán, mediante delegación del Servicio Nacional de Aprendizaje, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y del Inurbe, realizar funciones propias de estas entidades a través de la administración directa de los aportes que ellas les transfieran, salvo lo relacionado con actividades jurisdiccionales y sin que las delegaciones antes señaladas impliquen la asunción de funciones de naturaleza administrativa.</p> <p>Parágrafo 1°. Las operaciones de transferencia de activos o recursos, necesarios para la constitución de las entidades a que se refiere el presente artículo, no generarán ningún tipo de impuesto local o nacional con relación a los aportes de recursos las Cajas de Compensación Familiar, siempre que se realicen dentro de los cinco (5) años siguientes a la vigencia de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2°. Las Cajas de Compensación Familiar estarán facultadas para recaudar y ejecutar los recursos parafiscales creados a través de las leyes correspondientes. En este evento, desarrollarán las funciones contenidas en dichas leyes. El Gobierno definirá los requisitos de organización y funcionamiento que deben cumplir las Ca-</p>

Proyecto del Gobierno**Ponencia para primer debate**

jas para el cumplimiento de estas funciones en relación al volumen de recursos que tales entidades estarán habilitadas para administrar y el calendario para el manejo directo de los recursos adicionales al 4% a que se refiere el presente artículo y la correspondiente asunción de funciones.

Una vez asignado el porcentaje y producida la retención del 100% de los recursos en cabeza de las Cajas, los empleadores reducirán su aporte en dos puntos de la nómina al ICBF y SENA, porcentaje que en adelante se aportará proporcionalmente al sistema de pensiones de prima media del Instituto de Seguros Sociales y al fondo de pensión mínimo en el sistema de ahorro individual, a través de las Cajas de Compensación. Se transferirá un punto al sistema de pensiones cuando las transferencias del SENA y el ICBF a las Cajas lleguen a tres puntos de la nómina y los dos puntos cuando la transferencia llegue a cinco puntos.

Parágrafo 2°. Será facultad del Gobierno Nacional, expedir los requisitos necesarios para la organización y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar.

Artículo 17. *Liquidación de las cajas de compensación familiar.* La liquidación será ordenada mediante acto administrativo de la Superintendencia que ejerza su control, para cuya expedición se respetará el debido proceso establecido para intervenir administrativamente a estas entidades o sancionar a sus funcionarios, que es el contenido en los artículos 90 del Decreto 341 de 1988, 35 y 36 del Decreto 2150 de 1992 y normas que los modifiquen o adicionen. En el acto administrativo se dará un plazo hasta de seis meses para que la Caja dé cumplimiento a las normas legales, siempre que dicho plazo se considere procedente por la autoridad de supervisión. En caso de que la Caja no demuestre el cumplimiento deberá iniciar la liquidación ordenada por el ente de control, dentro de los tres meses siguientes al vencimiento del plazo que se fije por la autoridad de control. En caso contrario, procederá la intervención administrativa de la misma, para ejecutar la medida.

Para el evento en que la Caja de Compensación sea la única que funcione en el respectivo ente territorial, no se procederá a su liquidación, sino a su intervención administrativa, hasta tanto se logre superar la respectiva causal.

Ponencia. artículo 28. *Gastos de administración.* Para entender esta disposición, es necesario recordar que del 4% que reciben las Cajas de Compensación Familiar, se les ha autorizado hasta un 10% para la administración de sus negocios. No obstante la realidad es otra, en la medida en que las Cajas al estar habilitadas para invertir en otras actividades, como de hecho hoy sucede en salud o en cesantías, es en cada negocio en donde se genera el ingreso necesario para su administración sin que se afecte el 10% de los ingresos, dado que en forma paralela se les están permitiendo otros ingresos a las Cajas. Estamos entonces ante unas entidades con amplias facultades para integrarse en actividades a través de terceras personas, que cada vez especializan más sus operaciones y que de paso van quedando como administradoras y gestoras directas de menos negocios y menos actividades. El mercadeo no se administra por cuenta del 10% del 4% sino sobre la base de un porcentaje de los ingresos que se reciben por este concepto, dinámica que se repite con relación al manejo de los recursos de salud y cesantías, para citar algunos ejemplos. Con la presente ley, la especialización debe permitir que el 10%, que ya hoy es suficiente, pueda reducirse en forma substancial, como consecuencia de un grado razonable de profesionalización en el manejo de las actividades por tales entidades. Sin embargo, se ha escogido una vía conservadora para situar los gastos administrativos en un 8% y no en un 10%, sobre la base de un desmonte gradual, que no se comparte en la ponencia.

La norma parte de que los gastos de administración no deben exceder del 8% de los ingresos, aspecto que no es posible realizar dado que los ingresos de las Cajas tienen diferentes orígenes en algunos de los cuales este porcentaje es superior, como sucede en el caso de la administración del régimen de salud. Por esto, la norma se debe corregir para efecto de aludir a ingresos derivados del 4% en forma expresa y no simplemente a ingresos.

En términos de cifras concretas, debe recordarse conforme información presupuestada por la Asociación de Cajas de Compensación Familiar, que lo presupuestado para el año 2002 en ingresos del 4% asciende a \$1.257.900'335. Conforme este nivel de ingresos, las Cajas estarían gastando cerca de 127 mil millones en administración. Sobre este particular, la reducción en 2 puntos de este rubro debe permitir liberar, luego del proceso de transición, cerca de 25 mil millones de pesos.

Finalmente no sobra precisar que la norma en su redacción inicial presenta inconsistencia de forma al aludir al año 1994, punto que se corrige en la redacción.

Proyecto del Gobierno**Ponencia**

Artículo 28. *Gastos de administración.*

Los gastos de administración de las Cajas se reducirán gradualmente. Para el año 1994, y a partir del 1° de enero de ese año, los gastos no serán superiores al 9%. A partir de entonces no podrán ser mayores al 8% de los ingresos.

Las contribuciones de las Cajas para las Superintendencias de Salud y Subsidio Familiar, no podrán exceder del 0.45% para la Superintendencia de Subsidio y del 0.05 a la Superintendencia Nacional de Salud.

Artículo 18. *Gastos de administración y contribuciones para supervisión.*

Los gastos de administración de las Cajas se reducirán a partir de la vigencia de la presente ley, para el año 2003 serán máximo del nueve por ciento (9%) de los ingresos del 4%, a partir del año 2004 serán máximo del ocho por ciento (8%) de los ingresos antes mencionados.

Ponencia Artículo 30. *Régimen de afiliación voluntaria para expansión de cobertura de servicios sociales.* Conforme esta disposición, es viable para los trabajadores independientes o para los desempleados que no tienen período de protección a las Cajas de Compensación, cancelar un valor equivalente al 0.6% de un salario mínimo legal vigente para tener derecho a los servicios de recreación, sin que dicha suma otorgue derechos para el pago de subsidios. La norma desarrolla los casos en que es procedente esta clase de vinculación, limitándola a los empleadores

que no están obligados a afiliarse a sus trabajadores a las Cajas por ser beneficiarios de un régimen especial; a los trabajadores independientes y a las personas que pierdan el empleo y decidan seguir vinculadas, siendo de precisar para este último caso que este aporte será necesario cuando se haya agotado o no se tenga derecho al período de protección antes analizado por fidelidad.

Sin embargo, creemos que la letra a) se debe ampliar no solo a los empleadores que no tienen obligación por cuenta del régimen especial de aportes, sino también frente a aquellos empleadores que tienen una nómina inferior a la requerida para la afiliación al sistema de cajas de compensación.

Se prevé en forma clara que tanto las Cajas como las entidades promotoras de salud sólo pueden causar los recursos mientras medie proceso de afiliación, en seguimiento al criterio de las autoridades de supervisión, el Ministerio de Hacienda y la propia Corte Constitucional. Sin embargo, se deja en claro el destino que tienen los recursos que los empleadores deben aportar a tales regímenes cuando no se ha concretado la afiliación por conductas de evasión.

Proyecto del Gobierno	Ponencia
-----------------------	----------

Artículo 30. Régimen de afiliación voluntaria para expansión de cobertura de servicios sociales.

Habrá lugar a un aporte a las Cajas de Compensación Familiar del 0.6% sobre una base de un salario mínimo legal mensual vigente, sin que dicha suma otorgue derechos para el pago de subsidios, limitándose el beneficio a las actividades de recreación, capacitación y turismo social en igualdad de condiciones frente a los demás afiliados a la Caja, cuando se presente uno cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando los empleadores que no estando obligados a cotizar a las Cajas de Compensación Familiar respecto de trabajadores beneficiarios del régimen especial de aportes de que trata el artículo de esta ley, decidan realizar el aporte mencionado, por el trabajador beneficiario del régimen especial de aportes;
- b) Los trabajadores independientes que decidan afiliarse a una Caja de Compensación Familiar, conforme el principio de libertad de escogencia que deberá ser respetado por parte de la respectiva Caja. Para que un trabajador independiente se afilie, con su grupo familiar, y mantenga su vinculación con una Caja, se hace exigible su afiliación previa al sistema de salud, siendo la base de ingresos para aportar al sistema de Cajas la misma base de aporte que exista para el sistema de salud y en todo caso no inferior a la que se utilice dentro del sistema de pensiones;
- c) Las personas que estando vinculadas a una Caja de Compensación Familiar pierdan el empleo y deci-

Artículo 19. Régimen de afiliación voluntaria para expansión de cobertura de servicios sociales.

Habrá lugar a un aporte a las Cajas de Compensación Familiar del 0.6% sobre una base de un salario mínimo legal mensual vigente, sin que dicha suma otorgue derechos para el pago de subsidios, limitándose el beneficio a las actividades de recreación, capacitación y turismo social en igualdad de condiciones frente a los demás afiliados a la Caja, cuando se presente uno cualquiera de los siguientes casos, sin perjuicio de los períodos de protección previstos en esta ley por fidelidad:

- a) Cuando los empleadores que no estando obligados a cotizar a las Cajas de Compensación Familiar respecto de trabajadores beneficiarios del régimen especial de aportes de que trata el artículo de esta ley, decidan realizar el aporte mencionado, por el trabajador beneficiario del régimen especial de aportes;
- b) Los trabajadores independientes que decidan afiliarse a una Caja de Compensación Familiar, conforme el principio de libertad de escogencia que deberá ser respetado por parte de la respectiva Caja. Para que un trabajador independiente se afilie, con su grupo familiar, y mantenga su vinculación con una Caja, se hace exigible su afiliación previa al sistema de salud, siendo la base de ingresos para aportar al sistema de Cajas la misma base de aporte que exista para el sistema de salud y en todo caso no inferior a la que se utilice dentro del sistema de pensiones;
- c) Las personas que estando vinculadas a una Caja de Compensación Familiar pierdan el empleo y deci-

Proyecto del Gobierno	Ponencia
-----------------------	----------

dan continuar vinculados a la entidad en los términos previstos en esta norma en su calidad de desempleados.

Parágrafo. Cuando el desempleado aporte el 100% de la cotización del 4% sobre la base de dos salarios mínimos, tendrá todos los mismos derechos que tienen los demás afiliados. Esta misma regla se aplicará al trabajador independiente que aporte el 4% sobre sus ingresos, conforme el sistema de presunciones establecido dentro del régimen de salud.

Parágrafo. Los aportes voluntarios a las Cajas de Compensación Familiar, conforme el régimen de excepción, se regirán por las reglas tributarias dispuestas para los aportes obligatorios en materia de impuesto de renta.

Artículo 33. Régimen de inspección y vigilancia. Compartimos el criterio del Gobierno, estableciendo unos principios básicos frente a las solicitudes de información que debe hacer la Superintendencia de Subsidio, conforme sugerencia del Gobierno Nacional.

Proyecto del Gobierno	Ponencia
-----------------------	----------

Artículo 33. Régimen de Inspección y Vigilancia.

Las autorizaciones que corresponda expedir a la autoridad de inspección, vigilancia y control, se definirán sobre los principios de celeridad, transparencia y oportunidad. Cuando se trate de actividades o programas que demanden de autorizaciones de autoridades públicas, se entenderá como responsabilidad de la respectiva Caja o entidad a través de la cual se realiza la operación, la consecución de los permisos, licencias o autorizaciones, siendo función de la autoridad de control, verificar el cumplimiento de los porcentajes de ley. Los controles a las Cajas se regularán conforme los regímenes de autorización general o particular que se expidan al efecto.

dan continuar vinculados a la entidad en los términos previstos en esta norma en su calidad de desempleados, una vez vencido su período de protección.

Parágrafo 1°. Cuando el desempleado aporte el ciento por ciento (100%) de la cotización del cuatro por ciento (4%) sobre la base de dos (2) salarios mínimos, tendrá todos los mismos derechos que tienen los demás afiliados. Esta misma regla se aplicará al trabajador independiente que aporte el 4% sobre sus ingresos, conforme el sistema de presunciones establecido dentro del régimen de salud. En todo caso las cajas podrán verificar la calidad de la información sobre los ingresos del afiliado para dar cumplimiento a lo previsto en esta ley, o para hacerle dar cumplimiento a las normas generales sobre aporte.

Parágrafo 2°. Los aportes voluntarios a las Cajas de Compensación Familiar, conforme el régimen de excepción, se regirán por las reglas tributarias dispuestas para los aportes obligatorios en materia de impuesto de renta.

Artículo 20. Régimen de Inspección y Vigilancia.

Las autorizaciones que corresponda expedir a la autoridad de inspección, vigilancia y control, se definirán sobre los principios de celeridad, transparencia y oportunidad. Cuando se trate de actividades o programas que demanden de autorizaciones de autoridades públicas, se entenderá como responsabilidad de la respectiva Caja o entidad a través de la cual se realiza la operación, la consecución de los permisos, licencias o autorizaciones, siendo función de la autoridad de control, verificar el cumplimiento de los porcentajes de ley. Las autorizaciones a las Cajas se regularán conforme los regímenes de autorización general o particular que se expidan al efecto.

Corresponde a la Superintendencia del Subsidio Familiar, frente a los recursos que administran las Cajas de Compensación Familiar y a la Superintendencia Nacional de Salud frente a los recursos que administran las entidades promotoras

Proyecto del Gobierno

Ponencia

de salud la inspección, vigilancia y control. Las entidades mencionadas, con el objeto de respetar la correcta destinación de los recursos de la seguridad social, conforme lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Nacional no estarán obligadas a cancelar contribuciones a las Contralorías.

Para efecto de las solicitudes de información que se deban tramitar por otros órganos de control diferentes a las entidades de supervisión señaladas, tendrán los siguientes principios:

1. Coordinación interinstitucional. Conforme este principio, no se podrán modificar los reportes que hayan sido definidos por las Superintendencias del ramo, con relación a la información o procedimientos que allí se contienen.

2. Economía: No se podrá solicitar en forma duplicada información que se reporta a las entidades de control antes citadas. Para este efecto, los organismos de control que requieran información remitida a las Superintendencias mencionadas, deberán solicitarla a éstas últimas. Cuando se requieran controles permanentes o acciones particulares de inspección, vigilancia y control, deberá acudir a las Superintendencias de Subsidio y de Salud, con el propósito de que se adelanten en forma coordinada.

Los estados financieros, que se reporten conforme las reglas contables que se definan por la Superintendencia Nacional de Salud y Superintendencia del Subsidio Familiar, deberán ser aceptados para todos los efectos, por todas las entidades con funciones de consolidación contable. Para efecto de las reglas contables y presentación de estados financieros que se deban expedir frente a las entidades mencionadas, primarán criterios que se definan por las entidades de supervisión mencionadas.

Parágrafo 1°. Las personas naturales que sean designadas por las Superintendencias de Subsidio y Salud para los procesos de intervención, se entenderán vinculadas por el término en que dure su labor o por el término en que dure la designación. Se entenderá, cuando medie contrato de trabajo, como contrato a término fijo las vinculaciones antes mencionadas. Para los procesos de intervención se podrá acudir al instrumento de gestión fiduciaria a través de las entidades facultadas al efecto.

Proyecto del Gobierno

Ponencia

Parágrafo 2°. Será facultad del Gobierno Nacional, definir los casos en que será procedente la liquidación voluntaria de ramos de actividad de las Cajas de Compensación o Entidades Promotoras de Salud.

Parágrafo 3°. Las actividades financieras que realicen las Cajas conforme el Estatuto Orgánico del Sector Financiero, estarán sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

Ponencia. Artículo 34. *Régimen de transparencia*. Conforme esta disposición se establecen una serie de conductas que deben estar prohibidas para las Cajas de Compensación Familiar en aras a realizar el principio de la transparencia.

En primer lugar la norma proscribire las prácticas de selección adversa, tanto en el proceso de adscripción de afiliados como en el proceso de otorgamiento de beneficios, permitiendo la realización del principio de igualdad.

En segundo lugar proscribire las operaciones no representativas, sin mayor explicación, siendo necesario incorporar una alusión para que por la vía del reglamento se defina lo que se entiende por este concepto y lo que se entenderá por entidad vinculada, aunque el sentido común nos pueda llevar a una definición. Se trata de imprimirle la máxima certeza jurídica a las normas que deben regir la conducta de las Cajas.

Muy importante el numeral 4, que prohíbe las remuneraciones o prebendas a los empleadores o funcionarios de la empresa, diferentes a los servicios propios de la Caja.

Conservamos el texto del numeral 5, que impide un "régimen de contraprestaciones especiales" para ciertas empresas, concretándose una clara desviación de los recursos que las entidades administran, al privilegiar en condiciones irregulares a ciertos empleadores con servicios o prebendas especiales. No resulta adecuado el permitir un desmonte con plazo tan extenso como el que se propone en la norma, al violarse en forma tan clara el principio de igualdad dentro del régimen. En este sentido, la Superintendencia debe proceder con las actuales facultades a conminar a las Cajas para que desmonten la práctica sobre la clara previsión de que la ley regirá a partir de su publicación. El proceso ante el Congreso es un proceso democrático, que por su naturaleza permite un conocimiento previo de las orientaciones que tiene el legislador de cara a los sectores afectados. De esta forma, a partir de la radicación del proyecto de ley, las Cajas saben de la intención para desmontar las prácticas irregulares en que algunas de ellas vienen incurriendo desvirtuando las reglas de una sana competencia, en un tema que debería ser investigado con las actuales facultades por la Superintendencia de Industria y Comercio. Así las cosas, las Cajas que han adoptado la conducta prevista en el numeral 5 del proyecto, deben proceder a desmontar esta práctica para que no corran ningún riesgo a partir del momento en que la ley sea aprobada por el Congreso de la República.

Frente al parágrafo primero cabe observar que con la norma se separa del beneficio del subsidio en dinero la posibilidad de participar por parte del trabajador en los Consejos Directivos, hecho que resulta coherente con la supresión del subsidio para los trabajadores de 4 salarios, para no afectar el derecho de éstos de participar en tales organismos.

Con el parágrafo segundo se proscriben las prácticas de selección adversa, con el propósito de lograr que las Cajas promuevan la afiliación en los diferentes "estratos" empresariales. La idea del Gobierno se complementa con la posibilidad de crear instrumentos de afiliación ajenos a las Cajas para así garantizar la escogencia en la forma más libre posible. Sea de observar, que en el mismo parágrafo se incluye un esquema de participación social por la vía de autorizar períodos de permanencia superiores al año cuando así lo determinen más del 70% de los trabajadores.

De otra parte, en la línea de la autorregulación, se prevé la obligación para que las Cajas expidan un Código de Etica, siendo necesario postular su actualización. Si bien el Código de Etica es un instrumento de construcción voluntaria, ello no impide el que se le desconozca poder a la capacidad de autorregulación, como lo ha reconocido la Superintendencia Bancaria en fecha reciente al anunciar el cambio de su modelo de inspección en donde debe haber menos regulación, más autorregulación pero un control más fuerte y técnico. La norma abre una puerta para transitar un camino de cambio basado en las propias convicciones de la empresa, más allá de las normas.

Sin embargo, en el proyecto se va más allá del proyecto del Gobierno, la de introducir otra serie de conductas que es necesario hacerlas explícitas como conductas no autorizadas, sin dejar a la normatividad actual el debate. Las prohibiciones expresadas en ciertas materias le hacen bien al sistema. Algunos argumentan que estas prohibiciones se pueden concluir de la normatividad actual, hecho que no le resta fuerza a la iniciativa del Gobierno ni al complemento de la ponencia. Lo cierto es que de la propia autoridad de supervisión se ha concluido que es muy importante dejar proscritas por ley esta clase de conductas, que se han venido presentando, precisando ante la vaguedad de algunas disposiciones. No debe haber duda sobre la columna vertebral de la transparencia de un sistema, con el simple argumento de que la normatividad actual es suficiente, sin un análisis de detalle que subsuma claramente cada conducta propuesta en la norma. Los ponentes fueron contactados por Cajas independientes, que pidiendo reserva, expresaron la amplia necesidad de los postulados que se incluyen. Estamos seguros que para quienes están dentro de la ley y ajustan sus conductas a los principios básicos que la inspiran, no debe incomodar previsiones elementales que permiten en últimas una sana competencia.

Proyecto del Gobierno	Ponencia para primer debate
<p>Artículo 34. Régimen de transparencia. Las Cajas de Compensación Familiar se abstendrán de realizar las siguientes actividades o conductas, siendo procedente la imposición de sanciones personales a los directores o administradores que violen la presente disposición:</p>	<p>Artículo 21. Régimen de transparencia. Las Cajas de Compensación Familiar se abstendrán de realizar las siguientes actividades o conductas, siendo procedente la imposición de sanciones personales a los directores o administradores a más de las sanciones institucionales conforme lo previsto en la presente ley:</p>
<p>1. Políticas de discriminación o selección adversa en el proceso de adscripción de afiliados u otorgamiento de beneficios.</p>	<p>1. Políticas de discriminación o selección adversa en el proceso de adscripción de afiliados u otorgamiento de beneficios, sobre la base de que todas las Cajas de Compensación Familiar deben ser totalmente abiertas a los diferentes sectores empresariales.</p>
<p>2. Operaciones no representativas con entidades vinculadas..</p>	<p>2. Operaciones no representativas con entidades vinculadas, conforme las definiciones que al efecto establezca el reglamento.</p>
<p>3. Acuerdos para distribuirse el mercado.</p>	<p>3. Acuerdos para distribuirse el mercado.</p>
<p>4. Remuneraciones o prebendas a los empleadores o funcionarios de la empresa diferentes a los servicios propios de la Caja.</p>	<p>4. Remuneraciones o prebendas a los empleadores o funcionarios de la empresa diferentes a los servicios propios de la Caja. Los funcionarios públicos que soliciten esta clase de beneficios para sí o para su entidad incurrirán en causal de mala conducta.</p>

Proyecto del Gobierno	Ponencia
<p>5. Devolución, reintegro o cualquier tipo de compensación de aportes a favor de una empresa con servicios o beneficios que no se otorguen a todas las empresas afiliadas o los convenios u operaciones especiales que se realicen en condiciones de privilegio frente a alguna de las empresas afiliadas, desconociéndose el principio de compensación y por ende el valor de la igualdad. Para este efecto, se establece como práctica insegura y no autorizada la violación a lo previsto en la presente disposición. Las Cajas de Compensación tendrán, cuando sea del caso, un plazo hasta de 1 año a partir de la vigencia de la presente ley para el desmonte de esta clase de operaciones, conforme programa que deberá ser sometido a la Superintendencia de Subsidio para su conocimiento.</p>	<p>5. Devolución, reintegro o cualquier tipo de compensación de aportes a favor de una empresa con servicios o beneficios que no se otorguen a todas las empresas afiliadas o los convenios u operaciones especiales que se realicen en condiciones de privilegio frente a alguna de las empresas afiliadas, desconociéndose el principio de compensación y por ende el valor de la igualdad.</p>
	<p>6. Incluir como objeto de promoción la prestación de servicios con relación a bienes de terceros frente a los cuales, los afiliados, no deriven beneficio.</p>
	<p>7. Cuando se trate de la administración de bienes públicos, las Cajas de Compensación Familiar se abstendrán de presentarlos sin la debida referencia a su naturaleza, precisando que no son bienes de la Caja.</p>
	<p>8. Ofrecer u otorgar dádivas o prebendas con relación a servicios de la Caja a personal de empresas no afiliadas, excepción de las acciones que tengan como propósito presentar sus instalaciones, programas o servicios.</p>
	<p>9. Ofrecer servicios que no se encuentren efectivamente en su portafolio de operación frente a sus afiliados, al no haber superado la etapa de planeación.</p>
	<p>10. Retardar injustificadamente la expedición de paz y salvo a las empresas que hubieran tomado la decisión de desafiliarse con sujeción a los procedimientos legales. Para efecto de la expedición del paz y salvo se tendrá un plazo no superior a 60 días a partir de la solicitud.</p>
	<p>11. Ejercer frente a los empleadores cualquier tipo de presión indebida con el objeto de obtener la afiliación a la Caja o impedir su desafiliación.</p>
	<p>12. Ejercer actuaciones que impliquen abuso de posición dominante, realización de prácticas comerciales restrictivas o competencia desleal en el mercado de Cajas de Compensación Familiar.</p>

Proyecto del Gobierno	Ponencia	Proyecto del Gobierno	Ponencia
6. Las conductas que sean calificadas como práctica no autorizada o insegura por la Superintendencia de Subsidio Familiar.	13. Las conductas que sean calificadas como práctica no autorizada o insegura por la Superintendencia de Subsidio Familiar.	bierno, analizarán dentro de las diferentes sesiones a más de las materias que les corresponda conforme las disposiciones legales, aquellas que por su importancia para la Institución sean así calificadas por la Superintendencia del Subsidio Familiar.	Gobierno, analizarán dentro de las diferentes sesiones a más de las materias que les corresponda conforme las disposiciones legales, aquellas que por su importancia para la Institución sean así calificadas por la Superintendencia del Subsidio Familiar.
	14. Adelantar políticas de discriminación en la remuneración de sus redes de comercialización. Para este efecto, se deben pagar comisiones o remuneraciones iguales, con independencia de que se trate de empresas compensadas o descompensadas.	Parágrafo 2°. La Superintendencia de Subsidio Familiar sancionará las prácticas de selección adversa, así como los procesos de comercialización que no se enfoquen a afiliarse a los diferentes niveles empresariales por parte de las diferentes Cajas. El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social podrá definir mecanismos de afiliación a través de los cuales se pueda escoger Caja de Compensación por parte de empresas que no han sido objeto del proceso de su visita, estando la respectiva Caja obligada a formalizar el proceso así iniciado. Los trabajadores con una mayoría superior al 70%, podrán estipular períodos hasta de cuatro (4) años frente a la permanencia en una Caja de Compensación, período que se reducirá sólo cuando se demuestre falla en los servicios acreditada plenamente por la entidad de supervisión.	Parágrafo 2°. La Superintendencia de Subsidio Familiar sancionará las prácticas de selección adversa, así como los procesos de comercialización que no se enfoquen a afiliarse a los diferentes niveles empresariales por parte de las diferentes Cajas. El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social podrá definir mecanismos de afiliación a través de los cuales se pueda escoger Caja de Compensación por parte de empresas que no han sido objeto del proceso de promoción, estando la respectiva Caja obligada a formalizar su afiliación. Los trabajadores con una mayoría superior al 70%, podrán estipular períodos hasta de cuatro (4) años frente a la permanencia en una Caja de Compensación, período que se reducirá sólo cuando se demuestre falla en los servicios acreditada plenamente por la entidad de supervisión.
	15. Incumplimiento de las apropiaciones legales obligatorias para los programas de salud, vivienda de interés social, educación, jornada escolar complementaria, atención integral a la niñez y protección al desempleado.	Parágrafo 3°. Las Cajas de Compensación Familiar deberán construir un Código de Ética dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.	Parágrafo 3°. Las Cajas de Compensación Familiar deberán construir un Código de Ética dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley. Este Código de Ética deberá ser conocido por todos los empleados de la respectiva caja.
	16. Incumplimiento de la cuota única del Subsidio en dinero, dentro de los plazos establecidos para tal efecto.		Parágrafo 4°. La Superintendencia del Subsidio adelantará todas sus investigaciones, incluidas las derivadas de infracciones al presente artículo, mediante visitas y posteriores pliegos de cargos de acuerdo con los procedimientos establecidos en los artículos 90 del Decreto 341 de 1988, 35 y 36 del Decreto 2150 de 1992 y normas que los modifiquen o adicionen; para lo cual recaudará de oficio o a solicitud de parte, las pruebas que el denunciante no esté en capacidad de allegar.
	17. Excederse del porcentaje autorizado para gastos de administración, instalación y funcionamiento durante dos ejercicios contables consecutivos, a partir de la vigencia de la presente ley. Para tal efecto, se considerarán como gastos de administración, instalación y funcionamiento, aquellos que se determinen conforme las disposiciones legales. En todo caso, debe tratarse de un método uniforme de cálculo de gastos administrativos precisando la forma de distribución de costos indirectos que se deben aplicar a los distintos servicios, proporcionalmente a los egresos que cada uno de ellos presente sobre los egresos totales de la respectiva Caja.		Cuando se compruebe el traslado o retención de empleadores mediante violación de alguna de las normas vigentes; además de la sanción personal al representante legal, que será proporcional al monto de los aportes, la Superintendencia ordenará que la afiliación regrese a la Caja de afiliación anterior con devolución de los aportes menos los subsidios pagados.
	18. Aplicar criterios de desafiliación en condiciones de desigualdad frente a los empleadores, contrariando las disposiciones legales así como la violación de los reglamentos en cuanto al término en que debe proceder la desafiliación de la empresa y la suspensión de servicios como consecuencia de la mora en el pago de los aportes.		
	19. Condicionar la comercialización de productos en las áreas de mercadeo o empresas subsidiarias, a la condición que el empleador deba afiliarse o mantenerse afiliado a la respectiva Caja de Compensación.		
Parágrafo 1°. Los trabajadores que devenguen hasta cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales podrán participar en los Consejos de Administración de las Cajas. Los Consejos de Administración, dentro de sus políticas de buen Go-	Parágrafo 1°. Los representantes de los trabajadores que devenguen hasta cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales podrán participar en los Consejos Directivos de las Cajas. Los Consejos Directivos, dentro de sus políticas de buen		

Proyecto del Gobierno	Ponencia
	<p>Parágrafo 5°. Cuando una Caja deba desafiliar a una empresa o afiliado, por mora de dos (2) meses en el pago de sus aportes o inexactitud en los mismos, deberá previamente darle oportunidad de que se ponga al día o corrija las inconsistencias, para lo cual otorgará un término de 1 mes contado a partir del recibo de la liquidación escrita de lo adeudado. Pasado el término, procederá a su desafiliación, pero deberá volver a recibir la afiliación si se la solicitan, previa cancelación de lo adeudado, más los aportes correspondientes al tiempo de la desafiliación.</p> <p>La liquidación realizada por el jefe de aportes de la Caja, con recurso de apelación ante el representante legal de la misma, será título ejecutivo para el cobro de los aportes adeudados.</p> <p>Parágrafo 6°. Las Cajas de Compensación Familiar estarán sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia y protección al consumidor. La vigilancia se adelantará conforme lo previsto en las Leyes 155 de 1959 y 256 de 1996 y el decreto Ley 2153 de 1992 y demás normas que los reglamenten o modifiquen.</p>

Ponencia artículos nuevos

Es necesario modificar los procedimientos de elección de los representantes de los trabajadores a los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar, considerando que no existe en la Legislación actual una participación democrática y representativa de todos los afiliados a las Cajas, quedando un sector importante de éstos, sin ninguna participación en los Consejos.

Igualmente es necesario anotar, que las normas sobre elección de los consejeros a los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar, no contemplan por cuántos períodos pueden ser elegidos, creándose la necesidad de limitarles esos períodos.

Artículo 1°. El artículo 50 de la Ley 21 de 1982, quedará así: Los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar estarán compuestos por diez (10) miembros principales y sus respectivos suplentes integrados así:

1. Cinco (5) miembros principales con sus respectivos suplentes en representación de los empleadores afiliados.
2. Cinco (5) miembros principales con sus respectivos suplentes en representación de los trabajadores afiliados, de los cuales, por lo menos tres deberán tener derecho al subsidio familiar.

Todos los miembros tendrán iguales derechos y obligaciones, y ninguno podrá pertenecer a más de un Consejo Directivo.

Artículo 22. El artículo 52 de la Ley 21 de 1982, modificado por el artículo 3° de la Ley 31 de 1984, quedará así:

Los representantes de los trabajadores en los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar, serán elegidos por los trabajadores afiliados a la respectiva Caja, mediante votación secreta, en papeleta escrita y aplicando el sistema de cociente electoral.

Parágrafo. La elección será válida, cualquiera que sea el número de trabajadores afiliados que participen en ella.

Artículo 3°. Podrán pertenecer a los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar, en representación de los trabajadores, todos los afiliados a ésta, sin límite de salario. Los representantes de los trabajadores y sus suplentes, podrán ser reelegidos por una sola vez, a fin de garantizar mayor participación y rotación de la clase trabajadora en estos órganos de dirección.

Ponencia. Artículo 35. *Manejo conflictos de interés.* Cuando analizamos la norma de conflictos de interés, encontramos que se trata de una amplia previsión para que el Consejo de Directivo y no el Consejo de Administración, como erróneamente se cita, conozca de todas las relaciones que existen por parte de sus funcionarios en los procesos de contratación que se desarrollan por la entidad. Sin duda, es una norma que permite afianzar el principio de transparencia mencionado en el artículo anterior, hecho que explica el respaldo que las propias Cajas le han dado. Se hace básicamente ajustes de forma.

Proyecto del Gobierno	Ponencia
<p>Artículo 35. <i>Manejo de conflictos de interés.</i></p> <p>Para garantizar una correcta aplicación de los recursos del sistema, es deber del representante legal de la Caja o sus entidades vinculadas, informar al Consejo Directivo o máximo órgano administrativo, aquellos casos en los cuales él o un trabajador, administrador, socio o asociado tenga parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad; primero de afinidad o único civil, con las personas que se relacionan a continuación:</p> <p>Los socios, asociados o trabajadores de personas jurídicas que hagan parte de la red de servicios contratadas directa o indirectamente por la entidad o de las entidades vinculadas por razón de inversiones de capital.</p> <p>Los contratistas personas naturales y los socios o asociados de personas jurídicas con quienes la entidad o sus entidades vinculadas celebren cualquier tipo de contrato o convenio dentro del marco de la operación del régimen.</p> <p>Los socios, asociados o trabajadores de personas jurídicas receptoras de recursos de capital de la entidad o entidades vinculadas, conforme su objeto social lo permita.</p> <p>En estos casos el representante legal o la persona que tenga uno de los vínculos anteriores deberá abstenerse de participar en los procesos de selección, contratación o auditoría y la entidad deberá celebrarlos siempre y cuando estos proponentes se encuentren en condiciones de igualdad con las demás ofertas o ser la mejor opción del mercado. Será causal de remoción del Consejo Directivo u órgano administrativo la violación a la presente disposición, incluyendo una inhabilidad para desempeñar esta clase de cargos por un término de 10 años.</p>	<p>Artículo 23. <i>Manejo de conflictos de interés.</i></p> <p>Para garantizar una correcta aplicación de los recursos del sistema, es deber del representante legal de la Caja o sus entidades vinculadas, informar al Consejo Directivo o máximo órgano administrativo, aquellos casos en los cuales él o un trabajador, administrador, miembro del Consejo Directivo, socio o asociado tenga parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad; primero de afinidad o único civil, con las personas que se relacionan a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los socios, asociados o trabajadores de personas jurídicas que hagan parte de la red de servicios contratadas directa o indirectamente por la entidad o de las entidades vinculadas por razón de inversiones de capital. 2. Los contratistas personas naturales y los socios o asociados de personas jurídicas con quienes la entidad o sus entidades vinculadas celebren cualquier tipo de contrato o convenio dentro del marco de la operación del régimen. 3. Los socios, asociados o trabajadores de personas jurídicas receptoras de recursos de capital de la entidad o entidades vinculadas, conforme su objeto social lo permita. <p>En estos casos el representante legal o la persona que tenga uno de los vínculos anteriores deberá abstenerse de participar en los procesos de selección, contratación o auditoría y la entidad deberá celebrarlos siempre y cuando estos proponentes se encuentren en condiciones de igualdad con las demás ofertas o ser la mejor opción del mercado. Será causal de remoción del Consejo Directivo u órgano administrativo la violación a la presente disposición, incluyendo una inhabilidad para desempeñar esta clase de cargos por un término de 10 años.</p>

Proyecto del Gobierno**Ponencia**

Parágrafo. Es deber del representante legal de la entidad informar a los socios, accionistas o empleados de la entidad o entidades vinculadas sobre el contenido de la presente disposición y adoptar las medidas correspondientes tendientes a garantizar la periodicidad de esta información. En particular, esta debe ser una cláusula en los diferentes contratos que celebre la entidad o entidades vinculadas, para garantizar por parte de terceros el suministro de la información.

Parágrafo 1°. Es deber del representante legal de la entidad informar a los trabajadores de la entidad o entidades vinculadas sobre el contenido de la presente disposición y adoptar las medidas correspondientes tendientes a garantizar la periodicidad de esta información. En particular, esta debe ser una cláusula en los diferentes contratos que celebre la entidad o entidades vinculadas, para garantizar por parte de terceros el suministro de la información.

Parágrafo 2°. Es deber de las Cajas de Compensación Familiar establecer mecanismos caracterizados por una total transparencia en cuanto a los procedimientos a que deben acudir los proveedores para ser incluidos en el registro correspondiente.

Ponencia artículo nuevo**Artículo 35. Manejo conflictos de interés.**

En toda contratación que efectúen las Cajas de Compensación Familiar, deberá mencionarse la vigencia del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades contenido en el Decreto 2463 de 1981 y normas que lo modifiquen o adicionen. Con la firma del contrato, se entiende que el contratista declara no estar incurso en ninguna de las restricciones mencionadas, asumiendo plenamente la responsabilidad de sus omisiones en la materia. Es causal de terminación unilateral del contrato sin indemnización el no declarar las inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades a que haya lugar.

Parágrafo. En los casos de contratación u obligación legal o condiciones comunes al público previsto en el artículo 7° del Decreto 2463 de 1981, si el Representante Legal, Integrante del Consejo Directivo, persona con representación legal dentro de la Caja o personas adscritas a la Caja con funciones de análisis o evaluación de propuestas, y presente inhabilidad o incompatibilidad, deberá declararlo y abstenerse en todas y cada una de las etapas de la contratación respectiva.

Ponencia artículo nuevo

Si bien es cierto que algunas de las facultades que se mencionan a continuación están previstas en algún sentido por normas vigentes, la realidad es que buena parte de su redacción abre la puerta a interpretaciones inadecuadas y a vacíos en la gestión efectiva de la autoridad. Notarán ustedes que las facultades que se incluyen para la Superintendencia del Subsidio en su estructura, corresponden en esencia a las que tiene la Superintendencia Nacional de Salud, aunque a decir verdad, reducidas en un porcentaje importante, pero NO ADICIONADAS. El Gobierno ha considerado fundamental que este artículo se incluya en la ponencia, ante la necesidad de tener normas que han mostrado eficacia frente a redacciones alternativas que si bien pueden tener semejanza han mostrado dificultad al momento de ser aplicadas. Sea de resaltar la facultad de interrogar que tienen prácticamente todas las entidades de supervisión en el país, y que en principio algunos actores han rechazado sin fundamento constitucional en el proceso de concertación. La autoridad de supervisión y el Gobierno, avalan entonces la profunda necesidad de fortalecer el régimen de supervisión y no caer en la creencia de que lo vigente es suficiente. En gracia de discusión si todo lo propuesto resulta conclusión de algunas normas vigentes, la posibilidad de tener una norma que sistematice los principales instrumentos de control no debe dejarse de lado, precisando en todo caso la necesidad y utilidad que se ha resaltado por el Gobierno y la autoridad de supervisión, conforme lo mencionamos antes.

Artículo 24. Funciones y facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Son funciones y facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar a más de las que se establecen en las disposiciones legales:

1. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la organización y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar; las demás entidades recaudadores y pagadoras del subsidio familiar, en cuanto al cumplimiento de este servicio y las entidades que constituyan o administren una o varias de las entidades sometidas a su vigilancia, siempre que comprometan fondos del subsidio familiar.

2. Reconocer, suspender o cancelar la personería jurídica de las entidades sometidas a su vigilancia.

3. Velar por el cumplimiento de las normas relacionadas con la eficiencia y control de gestión de las Cajas de Compensación Familiar o entidades que constituyan o administren o participen como accionistas.

4. Instruir a las entidades vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad en cuanto sujetos vigilados, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de las normas que le compete aplicar y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.

5. Velar porque no se presenten situaciones de conflictos de interés entre las entidades sometidas a su control y vigilancia y terceros y velar por el cumplimiento del régimen de incompatibilidades e inhabilidades para el ejercicio de funciones directivas y de elección dentro de la organización de las entidades bajo su vigilancia.

6. Emitir las órdenes necesarias para que se suspendan de inmediato prácticas ilegales o no autorizadas o prácticas inseguras que así sean calificadas por la autoridad de control y se adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento.

7. Fijar con sujeción a los principios y normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia, los mecanismos y procedimientos contables que deben adoptar las Cajas de Compensación Familiar.

8. Contratar servicios de especialistas que presten asesorías en áreas específicas de las actividades de la Superintendencia.

9. Velar por el adecuado financiamiento y aplicación de los recursos que administran las Cajas de Compensación Familiar conforme las diferentes operaciones que se les autoriza a realizar en forma directa o a través de terceros.

10. Velar porque no se presente evasión y elusión de los aportes por parte de los afiliados al Sistema de Cajas de Compensación; en tal sentido podrá solicitar la información necesaria a las entidades rectoras del régimen general de pensiones, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, a las entidades recaudadoras territoriales y a otras entidades que reciban contribuciones sobre la nómina.

11. Dar posesión al Revisor Fiscal y Representante Legal de las Cajas de Compensación Familiar, cuando se cerciore acerca del carácter, la idoneidad y la experiencia del peticionario y, expedir la correspondiente acta de posesión. La posesión no requerirá presentación personal.

12. Velar porque las entidades vigiladas suministren a los usuarios la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realicen, de suerte que les permita, a través de elementos de juicio claros y objetivos, escoger las mejores opciones del mercado.

13. Publicar u ordenar la publicación de los estados financieros e indicadores de gestión de las entidades sometidas a su control, en los que se demuestre la situación de cada una de éstas y la del sector en su conjunto.

14. Practicar visitas de inspección a las entidades vigiladas con el fin de obtener un conocimiento integral de su situación financiera, del manejo de los negocios, o de aspectos especiales que se requieran, para lo cual se podrán recepcionar declaraciones, allegar documentos y utilizar los demás medios de prueba legalmente admitidos y adelantar las investigaciones a que haya lugar.

15. Interrogar bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas para esta clase de pruebas en el Código de Procedimiento Civil, a cualquier persona cuyo testimonio pueda resultar útil para el esclarecimiento de los hechos durante el desarrollo de sus funciones. En desarrollo de esta facultad podrá exigir la comparecencia, haciendo uso de las medidas coercitivas que se consagran para este efecto en el Código de Procedimiento Civil.

16. Impartir las instrucciones que considere necesarias sobre la manera como los revisores fiscales, auditores internos y contadores de los sujetos de inspección y vigilancia deben ejercer su función de colaboración con la Superintendencia.

17. Imponer a las instituciones respecto de las cuales tenga funciones de inspección y vigilancia, a los administradores, empleados o revisor fiscal de las mismas, previa solicitud de explicaciones, multas sucesivas hasta de 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la sanción a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en esta ley, cuando desobedezcan las instrucciones u órdenes que imparta la Superintendencia. Estas sanciones serán canceladas con cargo al porcentaje de gastos administrativos previstos en esta ley de los ingresos del 4%, cuando se trate de sanciones institucionales.

18. Imponer en desarrollo de sus funciones, las siguientes sanciones:

a) Amonestación escrita;

b) Multas sucesivas graduadas según la gravedad de la falta, a los representantes legales y demás funcionarios de las entidades vigiladas, entre cien (100) y mil (1.000) salarios mínimos diarios legales vigentes en la fecha de expedición de la resolución sancionatoria. El producto de estas multas se girará a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente ley, y

c) Multas sucesivas a las entidades vigiladas hasta por una suma equivalente a diez mil (10.000) salarios mínimos diarios legales vigentes en la fecha de expedición de la resolución sancionatoria, las cuales serán canceladas con cargo a los gastos de administración y cuyo producto se girará a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente ley.

19. Sancionar con multas sucesivas hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente ley, a los empleadores que incurran en cualesquiera de las siguientes conductas: no inscribir en una Caja de Compensación Familiar a todas las personas con las que tenga vinculación laboral, siempre que exista obligación; no pagar cumplidamente los aportes de las Cajas y no girar oportunamente los aportes y cotizaciones a la Caja de Compensación Familiar de acuerdo con las disposiciones legales; no informar las novedades laborales de sus trabajadores frente a las Cajas.

20. Reglamentar la cesión de activos, pasivos y contratos y demás formas de reorganización institucional, como instrumento de liquidación o gestión de una Caja de Compensación Familiar; así como toda clase de negociación de bienes inmuebles de su propiedad. No obstante, las Cajas de Compensación Familiar no podrán, salvo el pago del subsidio familiar o en virtud de autorización expresa de la ley, facilitar, ceder, dar en préstamo o entregar a título gratuito o a precios subsidiados, bienes o servicios a cualquier persona natural o jurídica. Los estatutos de las Cajas deberán contemplar claramente la forma de disposición de sus bienes en caso de disolución, una vez satisfechos los pasivos, en tal forma que se provea su utilización en objeto similar al de la corporación disuelta a través de Cajas de Compensación Familiar.

21. Garantizar que aquellas entidades públicas que administran directamente los recursos del subsidio familiar por autorización expresa de la ley, cumplan con la destinación porcentual a los programas de régimen subsidiado de salud, Fovis, jornada escolar complementaria, atención integral a la niñez, educación formal, subsidio en dinero y programas de apoyo al desempleo de acuerdo con las normas vigentes.

22. Expedir el reglamento a que deben sujetarse las entidades vigiladas en relación con sus programas publicitarios con el propósito de ajustarlos a las normas vigentes, a la realidad jurídica y económica del servicio

promovido y para prevenir la propaganda comercial que tienda a establecer competencia desleal.

23. Las demás que conforme a las disposiciones legales pueda desarrollar y en particular las previstas en los artículos 1° y 2° del Decreto 2150 de 1992 y las contempladas en los numerales 5, 7, 8, 12, 13, 17, 20, 21 y 22 del artículo del Decreto 2150 de 1992.

Parágrafo 1°. La intervención para administrar o liquidar cajas de compensación familiar y entidades promotoras de salud dentro del régimen contributivo y subsidiado, se adelantará por parte del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

24. Intervenir las Cajas de Compensación, cuando se trate de su liquidación, conforme a las normas previstas para las entidades promotoras de salud.

CAPITULO VI

Actualización de la relación laboral y la relación de aprendizaje

Ponencia. Artículo 1°. *Trabajo diurno y nocturno.* Creen los ponentes que en materia de actualización laboral la principal prioridad es la ampliación de la jornada de trabajo que permita la creación de nuevo empleo al permitir la programación de dos (2) turnos sin recargo. La economía por el no pago del 35% de recargo entre las dieciocho (18) horas y las veintidós (22) horas abre la posibilidad de crear nuevos puestos de trabajo, por ejemplo en el sector manufacturero y muy especialmente el sector comercio ya que podrán abrir los establecimientos en la noche; en el sector servicios y turístico (restaurantes, espectáculos, etc.), que hoy tienen horarios restringidos por razón de los costos derivados del pago de esos recargos.

Para poder utilizar la capacidad instalada del país así como para poder competir con los mercados asiáticos, especialmente Malasia, Taiwán, Singapur e Indonesia, es absolutamente indispensable crear la jornada ordinaria de trabajo de las 6:00 a.m. a las 10:00 p.m. y la jornada extraordinaria de las 10:00 p.m. a las 6:00 a.m., porque no resulta competitivo generar producto terminado con un costo como el que representa el 35% del recargo nocturno ya que el precio final es muy alto. También debemos recordar, que recargo nocturno por sí mismo no existe en casi ninguna de las legislaciones comparadas del mundo, por ello nuestra recomendación sigue siendo mantener el recargo nocturno ya que el precio final es muy alto.

Proyecto del Gobierno	Ponencia
<p>Artículo 1°. <i>Trabajo diurno y nocturno.</i> El artículo 160 del Código Sustantivo de Trabajo quedará así: Artículo 160. <i>Trabajo diurno y nocturno.</i> Trabajo diurno es el comprendido entre las cinco horas (5:00 a.m.) y las veintiuna horas (9:00 p.m.) Trabajo nocturno es el comprendido entre las veintiuna horas (9:00 p.m.) y las cinco horas (5:00 a.m.).</p>	<p>Artículo 25. Trabajo ordinario y nocturno. El artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así: Artículo 160. <i>Trabajo ordinario y nocturno.</i> 1. Trabajo ordinario es el que se realiza entre las seis horas (6:00 a.m.) y las veintidós horas (10:00 p.m.). 2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las veintidós horas (10:00 p.m.) y las seis horas (6:00 a.m.).</p>

Ponencia. Artículo 3°. *Trabajo dominical y festivo.* Se sugiere cambiar la redacción del proyecto inicial conforme al texto del artículo 25, el cual pretende, en primer lugar, aclarar la redacción que ha dado lugar a diferentes interpretaciones acerca del pago del trabajo en dominicales y festivos. En segundo lugar, con la supresión del recargo del ciento por ciento (100%) consagrado en el artículo 179 del CST, se busca generar más empleo puesto que al abaratar los costos del trabajo festivo, el empleador, con ese ahorro, puede generar nuevos puestos de trabajo.

Proyecto del Gobierno	Ponencia
<p>Artículo 3°. <i>Trabajo dominical y festivo.</i> El artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el</p>	<p>Artículo 26. <i>Trabajo dominical y festivo.</i> El artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el</p>

Proyecto del Gobierno	Ponencia
<p>artículo 29 de la Ley 50 de 1990, quedará así:</p> <p>“Artículo 179. Remuneración. El trabajo en domingo o días de fiesta se remunera con el salario ordinario, en proporción a las horas laboradas, sin perjuicio de la remuneración al descanso dominical de que trata el artículo 26 de la Ley 50 de 1990.</p> <p>En consecuencia, salvo los recargos a que hubiere lugar, según lo previsto en el artículo 168 de este Código, el trabajo en domingo o días de fiesta no genera recargo alguno”.</p>	<p>artículo 29 de la Ley 50 de 1990 quedará así:</p> <p>“Artículo 179. Remuneración. El trabajo en domingo o días de fiesta se remunera con el salario ordinario, en proporción a las horas laboradas, sin perjuicio de la remuneración al descanso dominical de que trata el artículo 26 de la Ley 50 de 1990.</p> <p>En consecuencia, el trabajo en domingo o días de fiesta no genera recargo alguno”.</p> <p>Parágrafo. Se entiende que el trabajo dominical es habitual cuando el trabajador labora tres o más domingos durante el mes calendario. Será trabajo ocasional en dominicales, cuando el trabajador labore hasta dos dominicales durante el mes calendario.</p>

Artículo nuevo

La razón de ser del cambio en el pago proporcional de las vacaciones se determina en que se considera más justo que el trabajador tenga derecho a vacaciones proporcionales desde el momento en que cumple tres meses de labores. Con este beneficio se compensa la supresión del recargo por trabajo en dominicales y festivos.

Artículo 27. Compensación en dinero de vacaciones

Artículo 189 del CST subrogado por el decreto Ley 2351 de 1965, artículo 14:

Cuando el contrato de trabajo termine sin que el trabajador hubiere disfrutado de vacaciones, la compensación de éstas en dinero procederá por año cumplido de servicio y proporcionalmente por fracción de año, siempre que este exceda de tres meses.

Ponencia. Artículo 4°. *Descanso compensatorio.* Los ponentes acogen la propuesta del Gobierno sin modificaciones.

Proyecto del Gobierno	Ponencia
<p>Artículo 4°. <i>Descanso compensatorio.</i></p> <p>El artículo 181 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 31 de la Ley 50 de 1990, quedará así:</p> <p>“Artículo 181. Descanso compensatorio. El trabajador que labore habitualmente en día de descanso obligatorio tiene derecho a un descanso compensatorio remunerado. En el caso de la jornada de treinta y seis (36) horas semanales prevista en el artículo 20 literal c) de esta ley, el trabajador sólo tendrá derecho a un descanso compensatorio o remunerado cuando labore en domingo”.</p>	<p>Artículo 28. <i>Descanso compensatorio.</i></p> <p>El artículo 181 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 31 de la Ley 50 de 1990, quedará así:</p> <p>“Artículo 181. Descanso compensatorio. El trabajador que labore habitualmente en día de descanso obligatorio tiene derecho a un descanso compensatorio remunerado. Lo anterior también se aplicará en el caso de la jornada de treinta y seis (36) horas semanales previstas en el artículo 20 literal c) de la Ley 50 de 1990, cuando el trabajador labore en domingo”.</p>

Ponencia. Artículo 6°. *Terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa.* La rebaja en las indemnizaciones establecidas para los contratos a término indefinido, da lugar a una mayor estabilidad para el trabajador, especialmente para quienes van a cumplir diez (10) años de servicio. Los estudios del Departamento Nacional de Planeación demuestran que el mayor porcentaje de despidos se presenta durante el

noveno año (45%), debido a lo costoso que resulta la indemnización después del décimo año. Con la rebaja de ésta, al empleador ya no le va a preocupar que su trabajador supere los diez (10) años.

Proyecto del Gobierno	Ponencia
<p>Artículo 6°. <i>Terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa.</i></p> <p>El artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo subrogado por el artículo 6° de la Ley 50 de 1990 quedará así.</p> <p>“Artículo 64. Terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa.</p> <p>En todo contrato de trabajo va en vuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el lucro cesante y el daño emergente.</p> <p>En caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada, por parte del empleador o si éste da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la ley, el primero deberá al segundo una indemnización en los términos que a continuación se señalan:</p> <p>En los contratos a término fijo, el valor de los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplir el plazo estipulado del contrato; o el del lapso determinado por la duración de la obra o la labor contratada, caso en el cual la indemnización no será inferior a quince (15) días. Cuando el contrato de trabajo a término fijo de uno (1) a tres (3) años no se prorrogue, al trabajador se le reconocerá a título de indemnización el equivalente a treinta (30) días de salario. Si el contrato de trabajo es a término inferior a un (1) año, la indemnización será proporcional al término inicialmente pactado.</p> <p>En los contratos a término indefinido la indemnización se pagará así:</p> <p>a) Para trabajadores que devenguen un salario inferior a diez (10) salarios mínimos mensuales legales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Treinta (30) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año. 2. Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los treinta (30) básicos del numeral 1, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción; 	<p>Artículo 29. <i>Terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa.</i></p> <p>El artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo subrogado por el artículo 6°. De la Ley 50 de 1990 quedará así:</p> <p>“Artículo 64. Terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa.</p> <p>En todo contrato de trabajo va en vuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el lucro cesante y el daño emergente.</p> <p>En caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada, por parte del empleador o si éste da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la ley, el primero deberá al segundo una indemnización en los términos que a continuación se señalan:</p> <p>En los contratos a término fijo, el valor de los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplir el plazo estipulado del contrato; o el del lapso determinado por la duración de la obra o la labor contratada, caso en el cual la indemnización no será inferior a quince (15) días.</p> <p>En los contratos a término indefinido la indemnización se pagará así:</p> <p>a) Para trabajadores que devenguen un salario inferior a diez (10) salarios mínimos mensuales legales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Treinta (30) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año. 2. Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los treinta (30) básicos del numeral 1, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción;

Proyecto del Gobierno	Ponencia
<p>b) Para trabajadores que devenguen un salario igual o superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales:</p> <p>1. Veinte (20) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.</p> <p>2. Si el trabajador tuviere más de un año de servicio continuo, se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los veinte (20) días básicos del numeral 1 anterior, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.</p> <p>Parágrafo transitorio. Los trabajadores que el primero de enero de 1991 tuvieron diez (10) o más años al servicio continuo del empleador, seguirán amparados por el parágrafo transitorio del artículo 6° de la Ley 50 de 1990, salvo que el trabajador manifieste su voluntad de acogerse al nuevo régimen.</p>	<p>b) Para trabajadores que devenguen un salario igual o superior a diez (10), salarios mínimos legales mensuales:</p> <p>1. Veinte (20) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.</p> <p>2. Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo, se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los veinte (20) días básicos del numeral 1 anterior, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.</p> <p>Parágrafo transitorio. Los trabajadores que al primero (1°) de enero de 1991 tuvieron diez (10) o más años al servicio continuo del empleador, seguirán amparados por el parágrafo transitorio del artículo 6° de la Ley 50 de 1990.</p>
<p>Artículo nuevo</p> <p>La indemnización moratoria prevista en el artículo 65 del CST se ha convertido en una forma de enriquecimiento de los trabajadores debido a la lentitud de la justicia. Cuando el trámite de un proceso laboral de primera instancia, si se cumplieron los términos no debería durar, incluida la apelación, más de seis (6) meses.</p> <p>La manera como está prevista la indemnización por falta de pago ha dado lugar a que los trabajadores esperen para presentar sus demandas cuando están para cumplirse los tres (3) años, término de prescripción y le juegan a una cuantiosa indemnización moratoria a veces injusta ya que, de acuerdo con la jurisprudencia, en este caso se presume la mala fe del empleador.</p> <p>Artículo 30. <i>Indemnización por falta de pago.</i> El artículo 65 del CST quedará así:</p> <p>Artículo 65. Indemnización por falta de pago:</p> <p>1. Si a la terminación del contrato el empleador no paga al trabajador los salarios y prestaciones legales debidas, salvo los casos de retención autorizados por la ley o convenidos por las partes, debe pagar al asalariado, desde la fecha de la terminación del contrato hasta cuando el pago se verifique, intereses moratorios a la tasa máxima de créditos de</p>	<p>Si es el trabajador quien da por terminado intempestivamente el contrato, sin justa causa comprobada, deberá pagar al empleador una indemnización equivalente a treinta (30) días de salario. El empleador podrá descontar el monto de esta indemnización de lo que le adeude al trabajador por prestaciones sociales. En caso de efectuar el descuento depositará ante el juez el valor correspondiente mientras la justicia decida.</p> <p>No habrá lugar a las indemnizaciones previstas en este artículo, si las partes acuerdan restablecer el contrato de trabajo en los mismos términos y condiciones que lo regían en la fecha de su ruptura.</p>

libre asignación certificados por la Superintendencia Bancaria, durante los tres primeros años e intereses corrientes después del tercer año de la terminación del contrato de trabajo. Dichos intereses los pagará el empleador sobre las sumas adeudadas al trabajador por concepto de salarios y prestaciones.

2. Si no hay acuerdo respecto del monto de la deuda, o si el trabajador se niega a recibir, el empleador cumple con sus obligaciones consignando ante el juez del trabajo y, en su defecto, ante la primera autoridad política del lugar, la suma que confiese deber, mientras la justicia del trabajo decide la controversia.

3. No habrá lugar al pago de indemnización moratoria cuando el empleador no haga practicar al trabajador el examen médico de retiro, sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo en cuyo caso ordenará practicar al trabajador que lo solicite el respectivo examen médico sanitario.

Artículo nuevo

Artículo 31. *Contrato a término fijo.* El artículo 46 del Código Sustantivo del Trabajo subrogado por el artículo 3° de la Ley 50 de 1990, quedará así:

Artículo 46. Contrato a término fijo. El contrato de trabajo a término fijo debe constar siempre por escrito y su duración no puede ser superior a tres (3) años, pero es renovable indefinidamente.

1. Si antes de la fecha de vencimiento del término estipulado, ninguna de las partes avisare por escrito a la otra su determinación de no prorrogar el contrato, con una antelación no inferior a treinta (30) días, éste se entenderá renovado por un período igual al inicialmente pactado, y así sucesivamente.

2. No obstante, si el término fijo es inferior a un (1) año, únicamente podrá prorrogarse sucesivamente el contrato hasta por tres (3) períodos iguales o inferiores, al cabo de los cuales el término de renovación no podrá ser inferior a un (1) año.

Parágrafo 1: En los contratos a término fijo inferior a un (1) año, los trabajadores tendrán derecho al pago de vacaciones, prima de servicios y afiliación a la seguridad social en proporción al tiempo laborado cualquiera que éste sea.

Parágrafo 2: Cuando el trabajador cumpla tres (3) años consecutivos con contrato a término fijo, el contrato automáticamente se convertirá en término indefinido si el trabajador se encuentra en el régimen de cesantías establecido en la Ley 50 de 1990 o se traslada a este régimen, teniendo como fecha de iniciación la del contrato inicial.

Artículo nuevo

La remuneración (sueldo o salario) es la contraprestación económica que se paga al trabajador por sus servicios, mientras que los viáticos son dineros adicionales que se suministran para cubrir los gastos que se ocasionan por los viajes o desplazamientos fuera del lugar habitual donde se presta el servicio, con el fin de cubrir el transporte, la alimentación y el alojamiento, o como gastos de representación.

Los viáticos pueden ser totales o parciales y de acuerdo con la categoría del trabajador y las condiciones objetivas que encierre la representación.

El viático no es un reconocimiento dirigido a remunerar servicios ni ontológicamente puede ser concebido como pago de los mismos.

Independientemente de autores o legislaciones que hayan concebido el viático como salario o parte del mismo, se propone que en adelante los viáticos permanentes o accidentales no constituyan factor salarial y deben corresponder al 100% de los gastos normales en que incurra el trabajador. Siempre deberán estar soportados con los comprobantes respectivos para que no se consideren salariales.

Artículo 32. *Viáticos.* El artículo 130 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 17 de la Ley 50 de 1990, quedará así:

Artículo 130. Viáticos. "Se denominan viáticos los dineros adicionales que el empleador deberá suministrar para cubrir la totalidad de los gastos que se ocasionen por transporte, alimentación, alojamiento y representación cuando el trabajador se tenga que desplazar por orden suya fuera del lugar donde habitualmente presta sus servicios. En ningún caso los viáticos constituyen salario.

Revisado. Ponencia. Artículo 14. *Facultades extraordinarias.* Las facultades extraordinarias tienen dos partes. En la primera se alude al tema del contrato de aprendizaje y en la segunda se alude a la necesidad de reglamentar la jurisdicción coactiva.

Comenzando por la segunda facultad solicitada, se debe recordar que el problema de la evasión es uno de los más severos flagelos en la actualidad para la seguridad social, siendo uno de los retos que se debe afrontar, conforme se ha podido verificar en entidades tan importantes como el ISS o el ICBF. Una de las causas que hace inoperante buena parte del sistema de recaudo es la falta de claridad en el procedimiento de cobro coactivo de las obligaciones en mora. En este sentido, si bien en principio procedería el poder aplicar la jurisdicción coactiva como procedimiento expedito para cobros de parafiscales por las entidades estatales, imposible sería hacerlo extensivo a entidades privadas como las Cajas y los Fondos privados, entre otros, puesto que esta figura se desprende del poder del imperio potestativo exclusivamente del Estado y sus dependencias oficiales, por los que consideramos sería improcedente.

Por esta razón las facultades solicitadas resultan plenamente justificadas, ante la imposibilidad de desarrollar en toda su magnitud esta clase de materia en la ley, considerando el nivel de detalle a que se debe llegar y las especiales características que tienen los diferentes aportes parafiscales.

Queda el tema de las facultades referidas al contrato de aprendizaje. Frente a esta materia, los ponentes son del criterio de introducir un mayor desarrollo en la ley, que abra las puertas en forma clara y transparente a la modernización de la capacitación en el país.

Lo primero que debemos asumir, dentro del contrato de aprendizaje, es lo relacionado con su naturaleza y alcance, para efecto de que, a través de su revisión, logremos generar mayores niveles de empleo e incentivar de manera abierta la inserción de formación técnica y profesional en las empresas.

Generación de empleo

Cuando se analizan los posibles mecanismos expeditos para la generación de empleo de la población joven, se debe igualmente pensar en que tales instrumentos permitan a su vez atender la formación escolar superior, técnica o profesional con práctica empresarial. Para este efecto, creemos que se deben consagrar como contratos especiales, sin naturaleza laboral y bajo ciertos lineamientos, replanteando para tal efecto el entendimiento del contrato de aprendizaje como ha venido siendo concebido. A grandes rasgos, se considerarían los siguientes aspectos dentro de nuestra propuesta:

*** Naturaleza no laboral del contrato de aprendizaje**

No puede desconocerse que la forma como se ha caracterizado al contrato de aprendizaje hasta el momento ha desnaturalizado su finalidad, convirtiéndose en una carga que no responde a los requerimientos empresariales contemporáneos, y que se cumple como una obligación para evitar costosas multas y no como una herramienta útil que agrega valor a las empresas. Este es un punto fundamental en el desarrollo de este instrumento.

Por ello, es de la mayor importancia rescatar el verdadero sentido de la figura, que en su concepción teleológica no puede ser otro que el de propiciar que coetáneamente se acceda a la formación educativa y se mejoren las condiciones de competitividad y desempeño de las empresas, mediante la ocupación de personal calificado en oficios propios de la actividad económica realizada.

El elemento diferenciador de éste tipo de contrato, que es el que verdaderamente justifica la asunción de la capacitación por parte de las empresas, debe consistir en estímulos e incentivos para su celebración, en lugar de erigirse en una camisa de fuerza, como precisamente se concibe en otras legislaciones que de manera expresa consagran su carácter no laboral. Así por ejemplo, en Bolivia, el artículo 28 de su normatividad del trabajo regula el contrato de aprendizaje como aquel en virtud del cual el patrono se obliga a enseñar prácticamente, por sí o por otro, un oficio o industria, utilizando el trabajo del que aprende, con o sin retribución, y por tiempo fijo que no podrá exceder de dos años. Se comprende el aprendizaje del comercio y de las faenas que utilicen

motores mecánicos. "Por su parte, en Argentina, la Ley 24.465 de 1995 estableció el contrato de aprendizaje, definiéndolo como una relación contractual "especial" sin carácter laboral, destinado a la contratación de jóvenes con edades entre 15 y 24 años sin empleo, pudiendo su duración oscilar entre los 3 y los 24 meses.

Bajo éste nuevo enfoque, que coadyuvaría a que la contratación de aprendices no se conciba exclusivamente como una carga, sino también un verdadero interés para las empresas, se reglamentaría entonces no sólo los supuestos para la obligatoriedad de tal contratación, sino que se abriría la posibilidad para que empresas no obligadas accedieran a tal contratación voluntariamente en función a la ocupación productiva y útil. Sobre el particular se sugiere entonces, una actualización de los supuestos que deben guiar la obligatoriedad de contratar aprendices.

***Revisión de los supuestos en el proceso de contratación de aprendices**

Permitiendo la actualización y vigencia permanente de la obligación de acuerdo con el contexto de cada momento socioeconómico, proponemos establecer como empresas obligadas a la contratación de aprendices las que se relacionen con los oficios u ocupaciones que requieran formación académica o profesional metódica y completa en la actividad económica que desempeñan, y aquellas de carácter público o privado, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, que realicen cualquier tipo de actividad económica diferente de la construcción, y cuyo capital suscrito y pagado sea igual o superior a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes o que ocupen un número de trabajadores permanentes no inferior a veintiocho (28).

No obstante lo anterior, y considerando que la contratación de aprendices -al no tener un carácter laboral- puede interesar a empresas que no se encuentren dentro de los supuestos de obligatoriedad anotados, se permitiría en todo caso que pudieran hacerlo voluntariamente, caso en el cual se someterían a la regulación del contrato de aprendizaje e informarían de las contrataciones así realizadas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sin necesidad de autorización o prerrequisito alguno, y en tal evento se establecería una protección a fin de evitar que por esta vía se reemplazara la planta de personal.

Pero más allá de la modificación de supuestos es necesario ampliar el ámbito de aplicación del contrato de aprendizaje, conforme se analiza a continuación.

***Modificación del ámbito de aplicación del contrato de aprendizaje**

Hoy se impone la celebración de contratos de aprendizaje de oficios que requieren formación profesional en los términos de la concepción tradicional de éste tipo de contratación, dejando por fuera un universo muy importante que requiere de oportunidades y especial atención y restringiendo las posibilidades de generación de empleo juvenil y la inserción de formación técnica y profesional en las empresas.

Es importante hacer referencia a los grupos hoy marginados como parte del universo de beneficiarios del contrato de aprendizaje:

Los jóvenes que cuentan con escasa formación lectiva, y que por diversas razones les es especialmente gravoso el que se les condicione la posibilidad de empleo a que realicen los estudios requeridos y listados dentro de los que serían objeto del contrato de aprendizaje tradicional.

Los jóvenes que tienen formación educativa universitaria sin haber obtenido aún el título profesional, o son recién egresados y cuyas dificultades de enganche laboral terminan desvirtuando el modelo de desarrollo basado en la educación, al desestimular los esfuerzos realizados en capacitarse para engrosar las filas de desempleados.

El alto porcentaje de jóvenes desertores de colegios en los últimos grados de formación escolar superior.

Teniendo en cuenta que urge brindar una expectativa laboral real al inmenso número de jóvenes que cuentan con posibilidades restringidas de formación, o que teniendo niveles de educación superior no encuentran oportunidades de enganche laboral, lo que en últimas termina desestimulando los esfuerzos por acceder a la educación como pilar de crecimiento social.

No sobra precisar que el fomento especial a este tipo de contrataciones encontraría fundamento así mismo en recomendación 150/5 OIT artículo

2° numeral 1, según la cual “la formación profesional, junto con la orientación, tienen por objeto descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa productiva y satisfactoria y, en unión con las diferentes formas de educación, mejorar las aptitudes individuales para comprender individual o colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos”.

Conforme queda expuesto, es necesario entonces tener una nueva visión del contrato de aprendizaje.

*** Revisión del listado taxativo de oficios objeto de contrato de aprendizaje y su articulación con el sistema general de educación nacional**

Hasta el momento los requerimientos de formación acordes con las necesidades puntuales de las empresas han sido deficientes en varios campos, entre otras razones por considerar que sólo los oficios que el SENA incluya dentro de sus cursos de formación pueden ser objeto del contrato de aprendizaje; es decir, que aquellas áreas en las que la institución no es eficiente o no ha desplegado su acción, simplemente no pueden ser satisfechas por vía del contrato de aprendizaje, lo que de manera injustificada termina convirtiéndose en un problema reflejo para todo el sistema de aprendizaje en el país.

Así mismo, la posibilidad de que la formación lectiva se realice no sólo en el SENA sino por otra entidad de formación técnica y tecnológica profesional, que se supone permitiría introducir un elemento de versatilidad y eficiencia competitiva al sistema, es del todo nugatoria al sujetar su procedencia a la aprobación del SENA. Sobre el particular procede citar el Acuerdo 03 de 1995 SENA, en su artículo 2°.

“De los programas de formación... ‘La etapa lectiva o de enseñanza del contrato de aprendizaje se adelantará en el SENA, o directamente en las empresas o en establecimientos de formación cuyos cursos hayan sido autorizados por el SENA...’”

De esta forma, con la posición del SENA y tratándose de instituciones educativas legalmente constituidas, significa en la práctica desvirtuar el propio reconocimiento que hace el Estado, a través del Ministerio de Educación, sobre la idoneidad de los programas impartidos por tales entidades.

Por su parte, en lo que respecta a la eventualidad de que sea la misma empresa quien imparta la formación lectiva, en la práctica se ha evidenciado que el SENA no imparte su aprobación o lo hace con una elevada mora, dejando sin sustento real esta alternativa, aspecto que demanda una seria revisión.

A fin de superar las citadas deficiencias, se propone un marco legal orientado en los siguientes principios:

* Permitir que sean las necesidades reales de capacitación variantes en el mercado las que determinen el universo de acción del contrato de aprendizaje, pues cualquier listado taxativo de oficios, precisamente por ser limitativo, dejará por fuera aspectos requeridos en la materia; mucho más si el criterio para establecerlos se circunscribe a aquellos que puede ofrecer el SENA. Así mismo, y a fin de darle cohesión al aprendizaje dentro de la estructura nacional de educación, la idoneidad de los cursos para efectos de este tipo de contratación debe ser la reconocida de conformidad con las normas generales que regulan las instituciones y programas educativos, y no la que confiera el SENA, pues por su propia situación de prestadora de formación sesgaría la decisión sobre el particular.

En tal sentido, podrían ser objeto de contrato de aprendizaje todos los oficios u ocupaciones que requieran de capacitación académica integral y completa y se encuentren reconocidos como propios de formación educativa técnica-profesional, tecnológica o profesional universitaria titulada, de conformidad por las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 o normas que las sustituyan, modifiquen o adicionen y demás disposiciones específicas sobre el tema. En el caso de cursos dictados por instituciones educativas diferentes al SENA, la duración de la formación lectiva sería la exigida por la respectiva entidad educativa, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Educación, para optar por el respectivo grado académico.

De esta forma, los cursos y programas de nivel técnico, tecnológico o de educación superior, por el propio hecho de ser dictados por instituciones cuyo funcionamiento se encuentra aprobado por el Ministerio de Educación, ciñéndose a los parámetros establecidos por las leyes de educación, se entenderían como idóneos para efectos del aprendizaje. Para efectos de incorporar tal concepción dentro de la legislación vigente, se señalaría que se entienden reconocidos por el SENA todos aquellos

programas impartidos por instituciones bajo las condiciones antes referidas, interpretándose así lo dispuesto por el artículo 5° del Decreto-ley 2838 de 1959, que como se recordará corresponden a la ley básica de educación superior y a la ley general de educación, respectivamente. Dispone la norma:

“Se entiende como sujeto de la formación profesional metódica y completa al trabajador aprendiz matriculado en los cursos dictados por el SENA o en los por él reconocidos, fuere en establecimientos especializados o dentro de las mismas empresas cuando se cumplan las condiciones y requisitos determinados por el Consejo Nacional de esa entidad”.

Así mismo, se entendería que la empresa y la entidad de formación serían conjuntamente las llamadas a determinar la duración de la etapa productiva, al igual que su alternancia con la lectiva, de acuerdo con las necesidades de la formación del aprendiz y los requerimientos de la empresa.

* En lo que tiene relación directa con el SENA, y bajo el entendimiento general citado, la institución debería publicar el listado de las ocupaciones que requieren formación académica metódica respecto de las que imparte programas de formación, sin perjuicio que los oficios materia de contrato de aprendizaje se circunscriban a aquellos respecto de los cuales ofrece programas de formación profesional integral.

* Por su parte, y para el caso de que sea directamente la empresa quien dicte la etapa lectiva de la formación, la procedencia de la misma sí se sujetaría a aprobación previa del SENA, la cual tendría que darse dentro de los 30 días hábiles siguientes a la solicitud acompañada de la justificación respectiva de la calidad adecuada de los respectivos cursos, configurándose silencio administrativo positivo en caso de no pronunciarse el SENA dentro de tal plazo. Complementariamente, y a fin de brindarle un alcance real a la figura del silencio administrativo positivo, se sujetaría la negativa del SENA a su debida motivación, argumentando las razones de fondo por las cuales no se cumplen adecuadamente los requisitos por parte de la empresa e indicando de manera expresa las exigencias que deben ser subsanadas por la empresa para acceder a la autorización.

*** Monetización de la Cuota de Aprendizaje:**

El cambio pretende elevar el recaudo disminuyendo la evasión. En el caso del sector de la construcción de cada 100 pesos que las empresas del sector aportan al SENA sólo el 20% provienen de la aporte del 2% al SENA y el 80% provienen de aporte en dinero al FIC. Dado que la cuota FIC es cercana al 2.5% de la nómina del sector (1 trabajador por cada 40 y el sector paga el mínimo legal) ello significa que la evasión de la cuota FIC es sustancialmente más reducida que la evasión que se presenta en el aporte del 2%. Por ejemplo si la evasión de la cuota del 2% fuera del 80%, la evasión al FIC será apenas del 36%.

Así las cosas, con una evasión media de la cuota de aprendizaje cercana al 80% y bajo la hipótesis de que los “salarios básicos” de los aprendices sean equivalentes al 75% del mínimo legal y el salario básico medio de la economía de 1.7 salarios mínimos el recaudo efectivo medio sobre la nómina media debe estar por los lados del 0.44%. Con el sistema que se propone y una evasión media del 36% el recaudo efectivo se elevaría al 0.94% de la nómina global es a más del doble. Si esta cifra se aplica a la población asalariada urbana pública y privada (5,745,168 en junio de 2001) hubiera generado un recaudo para el SENA de unos 92.000 salarios mínimos mensuales, lo que le permitiría aumentar sustancialmente población cubierta con esta modalidad.

Con esta visión quedaría desarrollado en términos generales lo que debe ser el contrato de aprendizaje y fundamenta las redacciones que se proponen en nuestra ponencia.

*** Fondo Emprender**

Este artículo está motivado en la necesidad de empleo, deseo de hacer empresa e impedimentos para acceder al crédito de los aprendices del SENA. Hay que tener en cuenta que los emprendedores SENA demandarían recurso humano calificado y no calificado para el desarrollo de las iniciativas empresariales lo que se vería reflejado en la generación de empleo e incremento de la riqueza nacional.

*** Apoyo de sostenimiento**

Este artículo está inspirado en lo que hace el FIC. Agrega la posibilidad de conceder estímulos económicos a las empresas que brinden sus instalaciones como campo de práctica (son reacias a hacerlo y vale la pena ensayar ese sistema) y por contrato laboral anticipado con el estudiante (se persigue fomentar los enganches).

Artículo 33. *Naturaleza y características del contrato de aprendizaje.* Se entiende por contrato de aprendizaje aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar servicio a una empresa, a cambio de que esta le proporcione los medios para adquirir capacitación requerida en el oficio, actividad u ocupación para cuyo desempeño se contrata o en el manejo administrativo, operativo o financiero propio del giro ordinario de las actividades de la empresa, por cualquier tiempo determinado no superior a tres (3) años, y le pague una contraprestación económica.

El contrato de aprendizaje podrá versar sobre ocupaciones que requieran título profesional de educación superior reconocido por el Estado; caso en el cual la duración del contrato como la financiación de la etapa lectiva podrá extenderse hasta tres (3) años para formación técnica no formal, de dos (2) años para técnicos profesionales, tecnólogos y de un año para el nivel universitario.

El contrato de aprendizaje, en sus diferentes modalidades, no tendrá carácter laboral.

Parágrafo. La contraprestación económica será fijada de común acuerdo por las partes, aplicándose las disposiciones de civiles generales. En ningún caso las remuneraciones de los aprendices podrán ser reguladas a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva.

La formación académica podrá ser diversa a la requerida en el oficio, actividad u ocupación para cuyo desempeño se contrata, siempre que la formación práctica brinde conocimientos sobre actividades inherentes al manejo empresarial.

Artículo 34. *Modalidades especiales de formación profesional y práctica empresarial.* Además de lo dispuesto en el artículo anterior, se consideran modalidades de contrato de aprendizaje las siguientes:

a) La realizada en las empresas por personas que se encuentren dentro de los tres (3) años siguientes a su egreso de universidades, instituciones de educación superior o técnicas aprobadas por el Estado, las cuales tendrán por objeto que las empresas brinden orientación y capacitación práctica y técnica a los egresados.

Para estos efectos se entiende por egresado quien ha cursado y terminado la totalidad de materias teóricas exigidas por el respectivo programa académico, aunque aún no se encuentre titulado; circunstancia que se acreditará mediante certificado expedido por la institución de educación correspondiente, o quien carece de experiencia-práctica empresarial en el oficio, ocupación o competencia laboral sobre la cual versa su preparación académica, requerida para completar la formación integral respectiva;

b) Las pasantías o prácticas con estudiantes universitarios, técnicos o tecnólogos que las empresas celebren directamente o con instituciones de educación aprobadas por el Estado, de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 o normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan, que establezcan dentro de su programa curricular éste tipo de prácticas para afianzar los conocimientos teóricos;

c) La realizada en las empresas por jóvenes que se encuentren cursando los dos últimos grados de educación lectiva secundaria en instituciones aprobadas por el Estado.

En eventos a) y b) no habrá lugar a brindar formación académica, circunscribiéndose al otorgamiento de experiencia y formación práctica empresarial.

Artículo 35. *Empresas obligadas a la contratación de aprendices.* Las empresas públicas o privadas, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, que realicen cualquier tipo de actividad económica diferente de la construcción, y cuyo patrimonio gravable sea igual o superior a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes o que ocupen un número de trabajadores permanentes no inferior a veintiocho (28), se encuentran obligadas a contratar aprendices para los oficios u ocupaciones que requieran formación académica o profesional metódica y completa de la actividad económica que desempeñan. El Gobierno Nacional determinará el límite de técnicos, tecnólogos y profesionales que podrá contratar el empleador para cumplir con la cuota de aprendizaje.

No obstante, las empresas que de conformidad con el inciso primero de este artículo no se encuentren obligadas a la contratación de aprendices, podrán hacerlo voluntariamente, de acuerdo con las condiciones generales establecidas en las disposiciones sobre la materia y debiendo informar de las contrataciones así realizadas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Artículo 36. *Cuotas de aprendices en las empresas.* La determinación del número mínimo obligatorio de aprendices para cada empresa obligada la hará la oficina regional del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, del domicilio principal de la empresa. Si la empresa funciona en más de un municipio, dicho cupo será fijado globalmente, previa concertación con la misma, correspondiéndole en todo caso a la empresa la distribución del cupo global asignado entre sus diferentes sedes.

En ningún caso la cuota mínima obligatoria señalada por el SENA podrá ser superior al dos por ciento (2%) del total de trabajadores calificados ocupados en la respectiva empresa, debiendo considerar los requerimientos concretos del tipo de actividad económica, las falencias que necesita atender la empresa y la disponibilidad de personal y mano de obra calificada en los oficios u ocupaciones del caso.

La cuota señalada por el SENA deberá notificarse previamente al representante legal de la respectiva empresa, quien contará con el término de 5 días hábiles para objetarla, en caso de no ceñirse a los requerimientos de mano de obra calificada demandados por la misma. Contra el acto administrativo que fije la cuota procederá el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto ante el superior jerárquico.

En todo caso, las empresas podrán contratar voluntariamente un número de aprendices mayor al establecido como cuota mínima por el SENA.

Parágrafo 1°. Las fracciones de unidad en el cálculo de la cuota mínima obligatoria, darán lugar a la contratación de un aprendiz en tales eventos o al pago de una cuota mensual fraccional de acuerdo al artículo siguiente.

Parágrafo 2°. Cuando el contrato de aprendizaje incluido dentro de la cuota mínima señalada por el SENA termine por cualquier causa, la empresa deberá reemplazar al aprendiz para conservar la proporción que le haya sido asignada.

Parágrafo 3. El número de aprendices contratados bajo la modalidad especial de prácticas profesionales o pasantías no podrá ser superior al veinte por ciento (20%) de planta de personal ordinaria de la respectiva empresa.

Artículo 37. *Monetización de la cuota de aprendizaje.* Los obligados a cumplir la cuota de aprendizaje de acuerdo con los artículos anteriores, podrán en su defecto cancelar al SENA una cuota mensual resultante de multiplicar el 3.5% del número total de trabajadores, excluyendo los trabajadores ocasionales o transitorios, por un 1 salario mínimo mensual legal vigente.

Artículo 38. *Selección de aprendices.* La empresa obligada a la contratación de aprendices, será la encargada de seleccionar los oficios u ocupaciones objeto del contrato de aprendizaje así como las modalidades y los postulantes para los mismos, de acuerdo con los perfiles y requerimientos concretos de mano de obra calificada, así como de la disponibilidad de personal que tenga para atender oficios u ocupaciones similares.

Sin perjuicio de lo anterior, la empresa podrá acudir a los listados de preselección de aprendices elaborados por el SENA, priorizando la formación técnica o tecnológica.

Parágrafo. Las empresas no podrán contratar bajo la modalidad de aprendices a personas que hayan estado o se encuentren vinculadas laboralmente a la misma.

Artículo 39. *Listado de oficios materia del contrato de aprendizaje.* Podrán ser objeto de contrato de aprendizaje en cualquiera de sus modalidades, todos los oficios u ocupaciones que requieran de capacitación académica integral y completa para su ejercicio y se encuentren reconocidos como propios de formación educativa técnica-profesional, tecnológica o profesional universitaria titulada, de conformidad con los parámetros generales establecidos por las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 o normas que las sustituyan, modifiquen, adicionen, reglamenten o regulen de manera específica estas materias.

La etapa lectiva o de formación profesional integral de tales oficios podrá ser realizada en el SENA, en instituciones educativas o especializadas reconocidas por el Estado, o directamente en la empresa previa autorización del SENA, de conformidad con lo establecido por la presente reglamentación.

Sin perjuicio de que puedan ser objeto de contrato de aprendizaje los oficios u ocupaciones que requiriendo de capacitación de conformidad con el inciso primero de este artículo, no cuenten con programas y cursos de formación impartidos por el SENA, esta institución publicará periódicamente el listado de oficios y especialidades respecto de los cuales ofrece programas de formación profesional integral.

Artículo 40. *Entidades de formación.* La formación profesional y metódica de aprendices podrá ser impartida por las siguientes entidades:

1. Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA
2. Instituciones educativas reconocidas por el Estado.
3. Directamente por las empresas que cumplan con las condiciones de capacitación señaladas en la presente reglamentación.
4. Celebrar contrato de aprendizaje o modificando o adicionando los contratos con alumnos que adelanten formación en programas o cursos reconocidos por el SENA.
5. Las demás que sean objeto de reglamentación por parte del Consejo Directivo del SENA.

Parágrafo. Para los efectos legales, se entienden reconocidos por el SENA para la formación profesional de aprendices, todos los cursos y programas de formación y capacitación dictados por establecimientos especializados o instituciones educativas reconocidos por el Estado, de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen.

Artículo 41. *Reconocimiento para efectos de la formación profesional impartida directamente por la empresa.* Las empresas que deseen impartir directamente la formación educativa a sus aprendices requerirán de autorización del SENA para dictar los respectivos cursos, para lo cual deberán cumplir las siguientes condiciones:

1. Contar con un contenido acorde con las necesidades de la formación profesional integral y del mercado de trabajo.
- Disponer de recursos humanos calificados en las áreas en que ejecuten los programas de formación profesional integral.

Disponer, directamente o a través de convenios con terceros, de los recursos técnicos, pedagógicos y administrativos que garanticen su adecuada implementación.

El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, deberá pronunciarse sobre la solicitud de autorización de estos cursos de formación profesional dentro de los 30 días hábiles siguientes a su presentación. Si no lo hiciere, se entenderá aprobada la solicitud.

En todo caso, la respuesta negativa por parte de la entidad deberá estar motivada con las razones por las cuales no se cumplen adecuadamente los requisitos e indicar de manera expresa las exigencias que deben ser subsanadas por la empresa para acceder a la autorización.

Parágrafo 1°. Las empresas cuyos recursos sean autorizados por el SENA, deberán encontrarse a paz y salvo con la entidad por todo concepto y mantener esta condición durante todo el tiempo de la autorización.

Parágrafo 2°. Conforme a lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 119 de 1994, el SENA ofrecerá regularmente programas de actualización para instructores, en los que podrán participar aquellos vinculados a las empresas autorizadas, pagando el costo que fije el SENA.

Artículo 42. *Distribución y alternancia de tiempo entre la etapa lectiva y productiva.* La empresa y la entidad de formación podrán determinar la duración de la etapa productiva, al igual que su alternancia con la lectiva, de acuerdo con las necesidades de la formación del aprendiz y los requerimientos de la empresa. Para los profesionales la etapa productiva o práctica no deberá exceder de un año, mientras que para los técnicos o tecnólogos será de un (1) año.

La duración de formación en los programas de formación del SENA será la que señale el Director General del SENA, previo concepto del Comité de Formación Profesional Integral.

En el caso de cursos y programas impartidos por otras instituciones aprobadas por el Estado, el término máximo de formación lectiva será el exigido por la respectiva entidad educativa, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Educación, para optar por el respectivo grado académico y/o técnico.

Los tiempos máximos que se fijen para la etapa de formación en la empresa autorizada, en ningún caso podrán ser superiores a los contemplados en la etapa de formación del SENA.

Artículo 43. *Fondo Emprender.* Créase el Fondo Emprender, FE, como una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices del SENA. Sus recursos lo constituirán el 80% de los recaudos generados por la sustitución de la cuota de aprendizaje en dinero que se refiere el artículo 37 de la presente ley.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará el monto de la financiación para las iniciativas empresariales, la tasa de interés, los plazos de financiación, las condiciones socioeconómicas para acceder al crédito y las garantías. Para ello dispone de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 44. *Apoyo de sostenimiento.* El SENA destinará el 20% de los recaudos generados por la sustitución de la cuota de aprendizaje en dinero que se refiere el artículo 37 de la presente ley, será acreditada a la cuenta Apoyos de sostenimiento del presupuesto general de la entidad y con la siguiente destinación específicas:

- a) Apoyo de sostenimiento durante las fases lectiva y prácticas de los estudiantes del SENA que cumplan los criterios de rendimiento académico y pertenezcan a las clases más desfavorecidas;
- b) Seguro básico de salud, accidentes de trabajo y enfermedad profesional para los alumnos durante las fases lectiva y práctica, a través de las entidades de la seguridad social habilitadas;
- c) Elementos de seguridad industrial y dotación de vestuario según reglamentación que expida el Gobierno Nacional

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará tanto el monto de los apoyos a conceder, de las sumas a emplear en estos diversos conceptos así como los criterios que operativicen las condiciones establecidas antes para gozar de los mismos.

Proyecto del Gobierno	Ponencia para primer debate
Artículo 13. <i>Sistema nacional de registro laboral.</i>	Artículo 45. Sistema nacional de registro laboral.

CAPITULO VII

Protección de aportes y otras disposiciones

Conforme los análisis realizados con el propio Gobierno se ha concluido la necesidad de redefinir el contenido de la norma, con una protección más efectiva de los recursos de la seguridad, en seguimiento a lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Nacional.

Proyecto del Gobierno	Ponencia para primer debate
Artículo 10. <i>Aportes a la seguridad social.</i> Cuando estando vigente la relación laboral se produzca la desafiliación del trabajador a los sistemas de salud y riesgos profesionales por mora en el pago de los respectivos aportes, esta desafiliación no exonera al empleador del pago de las contribuciones. Los aportes a la seguridad social que no corresponda causar a las entidades administradoras dentro de los sistemas de riesgos profesionales y salud, serán ejecutados por el fondo de riesgos profesionales y el fondo de solidaridad y garantía respectivamente.	Artículo 46. <i>Aportes a la seguridad social.</i> Cuando estando vigente la relación laboral se produzca la desafiliación del trabajador al sistema de salud por mora en el pago de los respectivos aportes, esta desafiliación no exonera al empleador del pago de las contribuciones que debe hacer al sistema de salud mientras persista la mora, existiendo derecho por parte de las entidades administradoras de causar únicamente los recursos que se generen durante el período en que se mantenga la afiliación, conforme las disposiciones reglamentarias. Esta misma regla aplicará en el sistema de las Cajas de Compensación Familiar. a) Las sumas adeudadas por cotizaciones para salud de aquellos periodos posteriores a la desafiliación por mora son del sistema general de seguridad social en salud y por tanto deberán ser giradas, por la entidad administradora, al Fondo de Solidaridad y Garantía, conforme los convenios que se celebren para su recaudo, sobre la base de la asignación de un porcentaje del recaudo como contraprestación de la gestión, en los términos que se definan por el Gobierno Nacional; b) Las sumas que se causen y recauden con relación a períodos posteriores a la fecha de la desafiliación por parte de la Caja de Compensa-

Proyecto del Gobierno**Ponencia para primer debate**

ción, se destinarán en forma exclusiva al fondo para la promoción del empleo y la protección del desempleo, para subsidiar aportes en salud frente a personas sin vinculación anterior a las Cajas de Compensación Familiar. El Gobierno reconocerá por la gestión de recaudo un 10% del valor de los aportes que no corresponda causar a las Cajas dentro del período de afiliación.

Parágrafo: Será condición que el empleador esté plenamente al día en el pago de sus aportes parafiscales como condición para adelantar aquellos trámites que determine el Gobierno Nacional.

Corresponde al Instituto de los Seguros Sociales iniciar el cobro coactivo frente a los empleadores que no hubieran afiliado a sus trabajadores al sistema de pensiones.

Para tramitar las diferentes solicitudes por parte del empleador frente al Ministerio de Trabajo y ejercer los diferentes derechos que le concede el Código Sustantivo del Trabajo al empleador, será condición el que éste se encuentre al día con los aportes parafiscales que sean de su cargo. Será causal de terminación unilateral de los contratos que celebren las entidades públicas la evasión en el pago total o parcial de los aportes parafiscales por parte del contratista durante la ejecución del contrato.

Se podrá enervar la causal, mediante el pago de los recursos dejados de cubrir, incrementados con los correspondientes intereses de mora dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

Ponencia. Artículo 11. Estímulos para el proceso de capitalización. La norma corresponde a un claro desarrollo Constitucional. Para los presentes, es conveniente conservar el texto del Gobierno, pero limitando el rango salarial que puede acceder al beneficio, y garantizando un principio de igualdad en la norma para evitar discriminación. Así mismo se deja en claro la potestad reglamentaria que se debe ejercer para llenar vacíos que pueden surgir de este mecanismo.

Artículo 11. Estímulos para el proceso de capitalización.

Las empresas podrán definir un régimen de estímulos a través de los cuales los trabajadores puedan participar el capital de las empresas. Para estos efectos, las utilidades que sean repartidas a través de acciones, no serán gravadas con el impuesto a la renta al empleador, hasta el equivalente del 10% de la utilidad generada. El Gobierno definirá los términos y condiciones en que las acciones deben permanecer en cabeza de los trabajadores. Las utilidades derivadas de estas acciones no serán sujetas a impuesto dentro de los 5 años en que sean transferidas al trabajador y éste conserve su titularidad.

Artículo 47. Estímulos para el proceso de capitalización.

Las empresas podrán definir un régimen de estímulos a través de los cuales los trabajadores puedan participar el capital de las empresas. Para estos efectos, las utilidades que sean repartidas a través de acciones, no serán gravadas con el impuesto a la renta al empleador, hasta el equivalente del 10% de la utilidad generada.

Las utilidades derivadas de estas acciones no serán sujetas a impuesto dentro de los 5 años en que sean transferidas al trabajador y éste conserve su titularidad, ni harán parte de la base para liquidar el impuesto de patrimonio.

El Gobierno definirá los términos y condiciones en que las acciones deben permanecer en cabeza de los trabajadores, siendo condición para ser beneficiario el no devengar más de 10 salarios mínimos legales mensuales al momento en que se concrete la participación. Será condición del proceso el que se respete el principio de igualdad en cuanto a las oportunidades y condiciones en que se proyecte la operación frente a los trabajadores.

El Gobierno reglamentará los términos y condiciones adicionales que se requieran para la validez de esta operación y sus correspondientes efectos tributarios.

Ponencia artículo nuevo

En esencia se introducen dos reglas muy elementales para proteger los recursos del erario.

Artículo 48. Equidad y transparencia en el manejo de recursos del erario. De conformidad con lo establecido en el artículo 128 de la Constitución Política, dentro de los procesos laborales que versen sobre la desvinculación de cualquier servidor público en los que sea condenado cualquier órgano estatal, se seguirán las siguientes reglas:

a) El monto total de la condena deberá descontarse del monto de las sumas recibidas por concepto de salarios y prestaciones sociales como consecuencia del desempeño de otros empleos públicos o provenientes del Tesoro Público entre la fecha de la desvinculación y la fecha de la sentencia condenatoria;

b) A este mismo monto se descontará el monto de la indemnización que haya recibido el servidor público como consecuencia de su desvinculación.

Artículo 49. Derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 30 de la Ley 50 de 1990.

Normas que se han excluido del proyecto por considerarlas inconvenientes

Artículo 22. Facultades extraordinarias. Se conceden precisas facultades al Presidente de la República, para que en un término de seis (6) meses, expida el régimen de organización, administración y funcionamiento y sistema de beneficios y prestaciones de los regímenes individual y solidario para la protección del desempleado.

Artículo 15. Sistema de protección para el desempleado. Créase el sistema nacional de protección para el desempleado con el objeto de proteger al trabajador o aquellos grupos especiales que se determinen en la ley, frente a las contingencias del desempleo a efecto de compensar parcialmente, y en forma temporal, su reducción de ingresos, mantener su capacidad de acceso a los servicios básicos y esenciales y facilitarle condiciones para su proceso de reinserción laboral a través de la capacitación. El sistema se desarrollará de acuerdo con las disposiciones de la respectiva ley.

Artículo 16. Regímenes. Créase el Sistema de protección al desempleado, que se integrará por los regímenes individual y solidario del auxilio de cesantía.

Artículo 17. Financiación del régimen individual. El Régimen Individual se financia con dos fuentes:

1. 5.33 puntos de los auxilios de cesantía que depositará periódicamente el empleador en la cuenta que tuviere el trabajador en el respectivo fondo de cesantía, cuya aplicación exclusiva para programas de vivienda, educación y retiro programado, se adelantará de conformidad con los porcentajes, términos y condiciones que determine el Gobierno Nacional.

2. Un aporte del empleador equivalente al 1% del salario mensual del trabajador, que será depositado en su cuenta en el fondo de cesantía o de protección para el desempleo.

Artículo 18. Financiación del régimen solidario. El Régimen solidario tendrá las siguientes fuentes de financiación:

1. Una contribución de 3 puntos de los auxilios de cesantía a cargo del empleador, girados en los términos y condiciones que fije el reglamento. Esta contribución podrá aumentarse o disminuirse hasta en medio punto,

considerando las reglas que se definan por el Gobierno Nacional sobre la base del análisis de las siguientes variables:

- a) Tasa de rotación de sus trabajadores;
- b) Conversión de trabajadores en misión a trabajadores propios;
- c) Generación de nuevos empleos a través de contratos a término indefinido superado el período de prueba.

2. Una contribución del 3% mensual del salario integral de los trabajadores con esta modalidad de remuneración.

Artículo 14. *Facultades extraordinarias.* Se conceden precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por un término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley para expedir:

a) La organización, funcionamiento, características, naturaleza y efectos del contrato de aprendizaje;

b) Un régimen de cobro coactivo para ser utilizado por parte de las administradoras de fondos de pensiones, fondos de cesantía, cajas de compensación familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, entidades promotoras de salud, administradoras de riesgos profesionales, fondo de solidaridad y garantía y fondo de riesgos profesionales, como garantía para el cobro de los respectivos aportes.

Artículo 12. *Sistema especial de subsidios.* El Gobierno Nacional tendrá una facultad permanente para regular la organización y funcionamiento de un régimen excepcional de subsidios al empleo, a las contribuciones a los sistemas de pensiones, salud y riesgos laborales y a las prestaciones, cuando circunstancias de emergencia calificadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, así lo aconsejen dentro del principio de equilibrio financiero, conforme las disponibilidades presupuestales.

Artículo 21. *Régimen de cesantías para servidores públicos.* De conformidad con el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política, el Presidente de la República determinará el régimen de cesantías de los servidores públicos para lo cual podrá disponer la aplicación del régimen actualmente vigente para el sector privado por la Ley 50 de 1990 y disposiciones complementarias

Artículo 2°. *Tasas de liquidación y recargos.* El artículo 168 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 24 de la Ley 50 de 1990, quedará así:

“Artículo 168. Tasas de liquidación y recargos

1. El trabajo nocturno, por el solo hecho de ser nocturno se remunerará con un recargo del veinticinco por ciento (25%) sobre el valor del trabajo diurno, con excepción del caso de la jornada de 36 horas semanales prevista en el artículo 20, literal c) de la Ley 50 de 1990.

2. El trabajo extra diurno o extra nocturno, se remunerará con un recargo del veinticinco por ciento (25%) sobre el valor del trabajo ordinario diurno.

3. Cada uno de los recargos antedichos se produce de manera exclusiva, es decir, sin acumularlos con ningún otro”.

Artículo 5°. *Vacaciones anuales remuneradas.* El artículo 186 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

“Artículo 186. *Vacaciones anuales remuneradas.* Los trabajadores que hubieren prestado sus servicios durante un año tienen derecho a veinte (20) días hábiles de vacaciones remuneradas, las cuales podrán fraccionarse en períodos no inferiores a cinco (5) días hábiles”.

Adicionalmente y actuando en consecuencia con el artículo 154 de la Ley 5ª de 1992, en esta ponencia es preciso pronunciarnos sobre la acumulación de los proyectos de ley, correspondientes a los números 009 de 2002, del honorable Representante Luis Enrique Salas Moisés; 023 de 2002, de los HC Mario Uribe Escobar y William Vélez Mesa; 035 de 2002, de los HC Piedad Córdoba y Ramón Elejalde; y del Proyecto de ley Senado 60 de 2002 de la honorable Senadora Leonor Serrano de Camargo. Si bien el nuevo articulado propuesto para el Proyecto de ley 057 de 2002 recoge el espíritu de algunas cláusulas allí consignadas, no es menos cierto que por tocar aspectos

tributarios, de políticas económicas y sociales del Gobierno, de focalización y aplicación de subsidios en población pobre, de mecanismos antifraude, entre otros, consideramos los coordinadores y ponentes abajo firmantes, que en principio no procedería su acumulación. En virtud de su materia e importancia social, solicitamos puedan ser objeto de un mayor análisis y estudio de sus implicaciones por parte del Gobierno Nacional y pueda surtir su trámite reglamentario de una manera independiente con los informes respectivos. Igualmente el Proyecto de ley Senado 07 de 2002 del honorable Senador Carlos Moreno de Caro, *por la cual se crea el subsidio al desempleo* ha sido tenido en cuenta en el artículo 8° de la presente ponencia.

Finalmente, solicitamos con carácter urgente, la creación de una misión de protección social (Comisión Accidental) conformada por Congresistas, Representantes de los Gremios, de las Universidades, de Organismos Internacionales, de Aseguradoras y de Asociaciones Sociales y Comunitarias. Así mismo, se creará una Secretaría Técnica a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quien la coordinará. Esta misión tendrá como fin, no sólo conceptuar y analizar los proyectos de ley arriba mencionados, sino que con base en un diagnóstico y análisis de las políticas sociales del Estado, presentar a más tardar el 30 de junio de 2003, las conclusiones y acciones para el fortalecimiento de una política integral de protección social de los colombianos, teniendo en cuenta su viabilidad institucional y financiera.

Proposición

En consecuencia proponemos a las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara que se le dé primer debate al Proyecto de ley número 057 de 2002 Senado, 056 de 2002 Cámara, *por la cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social y al Proyecto acumulado número 07 de 2002 Senado, con las modificaciones que se sugieren en el pliego de modificaciones.*

Los Senadores,

Oscar Iván Zuluaga, Jesús Puello.

Los Representantes,

Carlos Ignacio Cuervo, Albino García, Carlos Celis Gutiérrez, Miguel Durán, Miguel Arenas.

**COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO**

Bogotá, D. C., a los veinticuatro (24) días del mes de octubre de dos mil dos (2002).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Presidente,

Dieb Maloof Cuse.

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 057 DE 2002 SENADO, 056 DE 2002 CAMARA**

por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y al Proyecto Acumulado número 07 de 2002 Senado.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Definición Sistema de Protección Social

Artículo 1°. *Sistema de protección social.* El sistema de protección social es el conjunto de políticas públicas orientadas a aminorar la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Existen tres grandes frentes: la salud, la pensión y el trabajo.

El objeto fundamental, en el área de las pensiones, es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros

pensionados. En salud, los programas están enfocados a permitir que un número importante de colombianos puedan acceder, en condiciones de calidad y oportunidad, a los servicios básicos.

En cuanto al trabajo, el sistema de protección social debe estar encaminado justamente, a la creación de empleo, haciendo que trabajar sea dignificante y con una retribución económica. Simultáneamente, el sistema debe promover la generación de nuevas formas de actividad laboral promoviendo así la inclusión social de los más vulnerables y desprotegidos.

El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para que puedan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo bajo un panorama razonable de crecimiento económico.

CAPITULO II

Régimen de subsidio al empleo

Artículo 2°. *Subsidio al empleo para la pequeña y mediana empresa.* Como mecanismo de intervención en la economía para buscar el pleno empleo, créase el subsidio temporal de empleo administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como mecanismo contra cíclico y de fortalecimiento del mercado laboral dirigido a las pequeñas y medianas empresas, que generen puestos de trabajo a jefes cabeza de hogar desempleados. Este beneficio sólo se otorgará a la empresa por los trabajadores adicionales que devenguen un salario mínimo legal vigente, hasta el tope por empresa que defina el Gobierno Nacional.

El Gobierno Nacional, previo concepto del Conpes, definirá la aplicación de este programa teniendo en cuenta los ciclos económicos, y señalará las regiones y los sectores a los cuales se podrá otorgar este subsidio, así como los requisitos que deben cumplir las pequeñas y medianas empresas y los trabajadores adicionales para acceder al programa, incluyendo el porcentaje de estos que la empresa contrate amparados por el subsidio, los instrumentos de reintegro de los recursos cuando no se cumplan los requisitos para acceder al subsidio, y la duración del mismo, teniendo en cuenta en todo caso los recursos disponibles y los signados en la Ley 715 de 2001 para estos efectos.

En ningún caso el otorgamiento de este subsidio generará responsabilidad a cargo del Estado frente a los trabajadores por el pago oportuno de salarios, prestaciones sociales y aportes, los cuales en todo caso son responsabilidad de los respectivos empleadores.

Artículo 3°. *Régimen del subsidio en dinero.* A partir de la vigencia de la presente ley el subsidio en dinero que pagan las Cajas de Compensación únicamente cubrirá a los trabajadores que devenguen hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales, siempre y cuando se labore al menos 6 horas al mes.

Parágrafo. El subsidio en dinero sólo se reconocerá por hijos menores de 18 años.

Artículo 4°. *Cuota monetaria única.* El subsidio familiar en dinero que las Cajas de Compensación Familiar deben pagar, a los trabajadores que la ley considera beneficiarios, será cancelado, en función de cada una de las personas a cargo que dan derecho a percibirlo, con una suma mensual el mismo valor en todo el territorio nacional, la cual se denominará, para los efectos de la presente Ley, cuota monetaria única.

El valor de la cuota monetaria única será determinado, por la Superintendencia del Subsidio Familiar, con base en las estadísticas y estados financieros, correspondientes al año inmediatamente anterior, que deben suministrarle obligatoriamente las cajas de compensación familiar dentro de los tres primeros meses de cada año.

Para la determinación de la cuota monetaria única, la Superintendencia del Subsidio Familiar, realizará, durante el mes de abril de cada año, el siguiente procedimiento matemático a efecto de fijar dentro de este mismo mes la cuota monetaria:

a) Tomando cifras correspondientes al ejercicio comprendido entre el primero (1°) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre del año inmediatamente anterior, establecerá el total nacional tanto de los aportes recaudados por las Cajas de Compensación Familiar con destino al Subsidio Familiar, como del número de cuotas realmente pagadas por las personas a cargo de los trabajadores beneficiarios del Subsidio en dinero;

b) Seguidamente calculará el cincuenta y ocho por ciento (58%) obligatorio sobre el saldo luego de aplicar las deducciones de ley y el saldo lo dividirá entre el número de cuotas, mencionado en el literal anterior;

c) El resultado de las operaciones enunciadas en los ordinales precedentes es la cuota monetaria promedio correspondiente al año inmediatamente anterior;

d) Para determinar el valor de la cuota monetaria única, la Superintendencia del Subsidio Familiar, incrementará la cifra mencionada en el ordinal C, del presente artículo en un porcentaje igual al que se adopte para el salario mínimo legal en el país.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley se entiende por personas a cargo aquellas que dan derecho al trabajador beneficiario a recibir subsidio en dinero, siempre que se haya pagado durante el respectivo ejercicio.

Artículo 5°. *Compensación de la cuota monetaria.* Las cajas de compensación al momento de entrar a regir la cuota única adoptarán el valor fijado para la misma, las cajas que tengan cuotas superiores, las disminuirán al valor determinado y girarán los valores a las cajas que tengan cuotas inferiores, las cuales aumentarán la cuota. Las fechas de compensación deben ser como la EPS, es decir mes vencido.

La Superintendencia del Subsidio Familiar expedirá mediante acto administrativo para todo el sistema, durante los cinco primeros días de cada mes, los recursos a compensar y ordenará el giro de los mismos durante los cinco días siguientes.

La transferencia será la diferencia entre lo pagado en el mes como cuota única monetaria y el 58% legal. La mora en cumplir con esta obligación se sancionará con el pago a favor de la Caja de Compensación correspondiente de un interés moratorio igual al certificado como tal por la Superintendencia Bancaria.

Las Cajas no podrán pagar cuotas de subsidio en dinero por fuera de las determinadas en la presente ley, salvo los subsidios en dinero que se pueden otorgar en los servicios de vivienda y educación directamente a los constructores y establecimientos educativos, los cuales en ningún caso se harán con cargo al porcentaje obligatorio de subsidio en dinero. Es decir que la cuota monetaria será única, y no se permitirá que haya cuotas superiores a la definida por la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Parágrafo 1°. Será igualmente causal de sanción, si se llega a comprobar falsedad o demora injustificada en el envío oportuno de las estadísticas o estados financieros que obligatoriamente deben presentar las Cajas de Compensación en las oportunidades previstas en la presente ley.

Artículo 6°. *Recursos para el fomento del empleo y protección al desempleo.* Las Cajas de Compensación Familiar, administrarán en forma individual y directa o asociada con otra u otras Cajas un fondo para apoyar al empleo y para la protección al desempleado conforme los artículos 7°, 10 y 11 de la presente ley. El Gobierno determinará la forma en que se administrarán estos recursos cuando no puedan ser gestionados directamente por la Caja de Compensación Familiar.

Las Cajas apropiarán de los recursos que deben destinar al fondo, por cada beneficiario de los programas de subsidio de que trata la presente ley, un monto *per cápita* que será definido en enero de cada año por la Superintendencia del Subsidio, de acuerdo con los beneficios que se deben otorgar, de acuerdo con la presente ley. Las apropiaciones del monto *per cápita* se realizarán en la medida en que se produzcan las solicitudes de subsidios hasta agotar los recursos propios de cada Caja. No obstante, para garantizar la solidaridad y el equilibrio ante la diferente

situación de desempleo y recursos disponibles entre las distintas Cajas del país, mínimo semestralmente la Superintendencia realizará cortes contables y ordenará el traslado de recursos entre Cajas, de acuerdo con el monto *per cápita* requeridas para los desempleados pendientes en unas Cajas, en estricto orden de solicitud, y los recursos sobrantes en otras. Igual procedimiento se aplicará para el apoyo a los desempleados sin vinculación anterior a las Cajas de Compensación de acuerdo al porcentaje previsto para tal efecto en esta ley.

Son fuentes de recursos del fondo las siguientes:

a) Las Cajas destinarán el (1.0%) de los recaudos del subsidio familiar que administran cuando su cociente sea inferior al 80% del cociente nacional, las Cajas que estén entre el 80% y el hasta el 100% del cociente nacional, destinarán el 3%; las Cajas que estén sobre el 100% y hasta el 110% destinarán el 6% y las que estén por encima del 110% destinarán el 8%. La aplicación de este cociente, para todos sus efectos, se hará de acuerdo con lo establecido en el artículo 67 de la Ley 49 de 1990. El subsidio en dinero se liquidará una vez realizadas todas las obligaciones legales, incluida la prevista en la presente norma;

b) El porcentaje no ejecutado que le corresponde del cuatro (4%) de los ingresos de las Cajas a la Superintendencia del Subsidio Familiar en el período anual siguiente;

c) El dos por ciento (2%) en que se reducen los gastos de administración de las Cajas de Compensación Familiar, conforme la presente ley. Esta disminución será progresiva, para el año 2003 será de máximo 9% y a partir del 2004 será máximo del 8%;

d) Los rendimientos financieros del fondo.

Parágrafo 1°. De estos recursos se destinará hasta el cinco por ciento (5%) para absorber los costos de administración del fondo. Cuando el manejo del microcrédito sea a través de terceros, el porcentaje de esta porción del fondo será del uno por ciento (1%), aplicando el excedente del cuatro por ciento (4%) al rubro de capacitación.

Parágrafo 2°. Las Cajas de Compensación que participen en un establecimiento de crédito como accionistas, conforme la presente ley, deberán destinar los recursos previstos en este fondo para el microcrédito, como recursos de capital de dichas instituciones para su operación.

Artículo 7°. *Programas de microcrédito.* Con cargo al treinta y cinco (35%) de los recursos que administren las Cajas del fondo de que trata el artículo anterior, conforme la regulación prevista para el fondo para apoyo al empleo y protección al desempleado, éstas instituciones deberán realizar operaciones de crédito para la microempresa y la pequeña y mediana empresa, con el objeto de promover la creación de empleo adicional.

Las Cajas otorgarán un beneficio a una parte del crédito que será no reembolsable el cual equivaldrá al ciento por ciento (100%) de las cotizaciones parafiscales a salud, pensiones y riesgos profesionales por un período de contratación equivalente a cuatro (4) meses, siempre que el empleador demuestre que mantiene la relación laboral durante un período adicional igual al del subsidio.

Parágrafo 1°. Para ser beneficiario del crédito las empresas solicitantes deberán cumplir las siguientes condiciones:

a) Que la empresa no tenga deudas pendientes frente a períodos anteriores por concepto de aportes parafiscales a pensiones, salud, riesgos profesionales, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje y Cajas de Compensación Familiar. Será condición para mantener el beneficio otorgado el que el empleador atienda sus obligaciones en materia de aportes parafiscales, conforme las disposiciones legales, sin perjuicio de los regímenes de excepción previstos en la presente ley, y

b) Que los trabajadores adicionales sean jefes cabeza de hogar que hubieran estado vinculados a las Cajas dentro del año inmediatamente anterior a quedar desempleado o que se trate de empresas vinculadas a las Cajas. Los trabajadores adicionales no podrán devengar más de cuatro (4) salarios mínimos legales.

CAPITULO III

Régimen de protección al desempleado

Artículo 8°. *Subsidio al desempleo.* Como mecanismo de intervención para eventos críticos que presenten los ciclos económicos, créase el subsidio temporal al desempleo administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual se otorgará en las épocas que señale el Gobierno Nacional, previo concepto del Conpes.

El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos de selección y el número de beneficiarios, monto y duración del subsidio, y las condiciones que deben tenerse para acceder y conservar el derecho al subsidio, teniendo en cuenta los recursos presupuestales disponibles, así como lo referente a los convenios de cooperación o interadministrativos necesarios para la ejecución del programa.

Artículo 9°. *Servicios para desempleados con vinculación anterior a las Cajas de Compensación Familiar.* Con cargo a los recursos propios de las Cajas, los desempleados con vinculación anterior a estas entidades las Cajas tendrán derecho como mínimo a los programas de capacitación recreación y turismo social, en las mismas condiciones que los demás afiliados a las Cajas, durante un año a partir de su acreditación como desempleado y en la última caja en la que estuvo afiliado.

Parágrafo. Los trabajadores que hubieran acreditado veinticinco (25) o más años al Sistema de Cajas de Compensación Familiar y se encuentren pensionados, tendrán derecho a cinco años de los servicios mencionados.

Artículo 10. *Régimen de apoyo para desempleados con vinculación anterior a Cajas de Compensación Familiar.* Los jefes cabeza de hogar que se encuentren en situación de desempleo luego de haber estado vinculados al sistema de Cajas de Compensación Familiar no menos de 1 año dentro de los tres años anteriores a la solicitud de apoyo, tendrán derecho con cargo a los recursos del fondo para el fomento del empleo y la protección del desempleo de que trata el artículo 6° de la presente ley a los siguientes beneficios:

a) Un subsidio equivalente a un salario y medio mínimo legal mensual, el cual se otorgará en seis cuotas iguales, las cuales se podrán hacer efectivas a través de aportes al sistema de salud, bonos alimenticios o educación.

b) Capacitación para el proceso de inserción laboral Para efectos de esta obligación las Cajas destinarán un máximo del veinticinco por ciento (25%) de los recursos que les corresponde administrar con cargo al fondo para el fomento al empleo y protección al desempleo.

Artículo 11. *Régimen de apoyo para colectivos especiales sin vinculación anterior a Cajas de Compensación Familiar.* Con cargo al cinco por ciento (5%) del Fondo para el Fomento del Empleo y la Protección del Desempleo de que trata el artículo 6° de la presente ley, las Cajas establecerán un régimen de apoyo y fomento al empleo para jefes cabeza de hogar sin vinculación anterior a las Cajas de Compensación Familiar, que se concretará en un subsidio equivalente a un salario y medio mínimo legal mensual, el cual se otorgará en seis cuotas iguales, las cuales se podrán hacer efectivas a través de aportes al sistema de salud, bonos alimenticios o educación. Tendrán prioridad frente a las Cajas de Compensación Familiar, los artistas, escritores y deportistas afiliados a las correspondientes asociaciones o quienes acrediten esta condición en los términos en que se defina por el Gobierno Nacional. Para acceder a esta prestación, se deberá acreditar falta de capacidad de pago, conforme términos y condiciones que disponga el reglamento en materia de organización y funcionamiento de este beneficio.

Artículo 12. *Capacitación para inserción laboral.* De las contribuciones parafiscales destinadas al Servicio Nacional de Aprendizaje, se deberá destinar hasta el veinticinco por ciento (25%) de los recursos que recibe por concepto de los aportes de que trata el numeral 2 del artículo 11 y el numeral 2 del artículo 12 de la Ley 21 de 1982, para la capacitación de población desempleada, en los términos y condiciones que se deter-

minen por el Gobierno Nacional para la administración de estos recursos, así como para los contenidos que tendrán estos programas. Para efecto de construir y operar el sistema nacional de registro laboral de que trata el artículo 37 de la presente ley, en los términos y condiciones que se fijen en el reglamento, el SENA apropiará un 0.2% de la cotización, mientras sea necesario.

CAPITULO IV

Régimen especial de aportes para la promoción del empleo

Artículo 13. *Régimen especial de aportes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Servicio Nacional de Aprendizaje y a las Cajas de Compensación Familiar.* Estarán excluidos del pago de los correspondientes aportes al Régimen del Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, los empleadores que vinculen trabajadores adicionales con las siguientes características o condiciones, siempre que estos no devenguen más de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales:

1. Personas que hayan sido vinculadas para prestar un servicio a las empresas desde los lugares donde se encontraran privados de la libertad o fueren vinculadas, mediante contrato de trabajo sin solución de continuidad, después de haber recobrado su libertad.

2. Personas con disminución de su capacidad laboral superior al veinticinco por ciento (25%) debidamente calificada por la entidad competente.

3. Reinsertados de grupos al margen de la ley, debidamente certificados por la entidad competente.

4. Personas entre los 16 y los 25 años y trabajadores mayores de 50 años.

5. Jefes cabeza de hogar según la definición de que trata la presente ley.

6. Personas que se ocupen en programas especiales calificados por el Gobierno como de desarrollo comunitario, apoyo social y cívico a través de empresas que tengan dentro de su objeto por lo menos una de las siguientes actividades: inserción laboral, conservación y mejora del medio ambiente, cuidado del entorno, servicios a las personas y comunidad y desarrollo de calidad de vida.

Parágrafo 1°. Las empresas que pretendan contratar conforme a la presente disposición, deberán acreditar las siguientes condiciones:

a) El valor de los aportes al Sena, ICBF y Cajas de Compensación al momento y durante toda la ejecución del contrato, debe ser igual o superior a la suma aportada durante el período inmediatamente anterior a la contratación, ajustada por el IPC certificado por el Dane.

Se entiende como período de contratación inmediatamente anterior el mes en el cual se haya verificado la causación más alta de aportes dentro de los dieciocho (18) meses anteriores a la contratación;

b) Que no tengan deudas pendientes frente a períodos anteriores por concepto de aportes parafiscales a pensiones, salud, riesgos profesionales, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje y Cajas de Compensación Familiar. Será condición para mantener el beneficio otorgado el que el empleador atienda sus deberes en materia de obligaciones parafiscales.

Parágrafo 2°. El valor de los aportes exentos no podrá representar más del veinticinco por ciento (25%) de los aportes que la empresa deba realizar en forma ordinaria con relación a cada uno de los aportes parafiscales objeto de exención temporal.

Parágrafo 3°. El Gobierno podrá definir períodos de permanencia adicional de los trabajadores beneficiarios de la exención, conforme la duración del beneficio a favor del empleador. En los períodos adicionales, conforme las reglas que el Gobierno defina para su aplicación, habrá lugar al pago pleno de aportes.

Parágrafo 4°. La exención prevista en este artículo se aplicará siempre que la tasa de desempleo certificada por el DANE sea superior al diez por

ciento (10%) y mientras persista tal situación en la respectiva región en la que opere el sistema de Cajas.

Parágrafo 5°. Para efecto de la presente ley se considera jefe cabeza de hogar desempleado la persona que demuestre haber sido afiliada anteriormente (como cotizante y no como beneficiaria) a una EPS o una Caja de Compensación, con personas a cargo y que en momento de recibir el subsidio no sea afiliada como empleada ni a una EPS ni a una a Caja de Compensación ni como cotizante ni como beneficiario.

Esta condición deberá ser declarada bajo juramento por el jefe cabeza de hogar ante la empresa que lo contrate y que solicite cualquiera de los subsidios de que trata la presente ley, en formulario que al efecto deberá expedir el Gobierno.

Artículo 14. *Régimen especial de aportes para estudiantes.* Los estudiantes menores de 25 años y mayores de 16 años con jornada de estudio diaria no inferior a cuatro (4) horas, que trabajen en jornadas hasta de cuatro (4) horas diarias o jornadas flexibles de veinticuatro (24) horas semanales sin exceder la jornada diaria las seis (6) horas, se regirán por las siguientes reglas:

a) Sólo estarán sujetos a la cotización del sistema de riesgos profesionales aportando el cincuenta por ciento (50%) de los valores que corresponda cotizar conforme las disposiciones legales;

b) No estarán obligados a cotizar al sistema de salud cuando tengan derecho a cobertura familiar como beneficiarios, siempre que no devenguen más de un (1) salario mínimo legal mensual. Cuando la remuneración sea superior a un (1) salario mínimo legal, será procedente el aporte conforme las disposiciones legales;

c) Cuando el estudiante no haga parte de un grupo familiar como beneficiario, existirá obligación de cotizar al sistema de salud sobre su salario. El ingreso base de cotización no será inferior a un (1) salario mínimo legal mensual. Cuando el salario sea superior a esta suma, se procederá a ajustar el ingreso base de cotización conforme las disposiciones legales vigentes;

d) No estarán obligados a cotizar al régimen de pensiones cuando devenguen menos de un (1) salario mínimo legal. En los demás casos deberá proceder el aporte al sistema de pensiones tomando en consideración la remuneración correspondiente conforme las disposiciones legales que regulan la materia;

e) Estarán excluidos de los aportes al ICBF, Sena y Cajas de Compensación Familiar, siempre que no representen más del diez por ciento (10%) del valor de la nómina de la respectiva empresa.

Artículo 15. *Régimen de Contribuciones al Sistema de Salud para Trabajadores Independientes.* Será facultad del Gobierno Nacional diseñar un régimen de estímulos para los trabajadores independientes, con el objeto de promover su afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, respetando el principio de equilibrio financiero entre los beneficios concedidos y los recursos recaudados y las normas Constitucionales en materia de derechos fundamentales, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre control a la evasión.

CAPITULO V

Régimen de organización y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar

Artículo 16. *Funciones de las Cajas de Compensación.* El artículo 41 de la Ley 21 de 1982 se adicionará con las siguientes funciones:

1. Ejecutar actividades relacionadas con sus servicios, la protección y la seguridad social directamente, o mediante alianzas estratégicas con otras Cajas de Compensación o a través de entidades especializadas públicas o privadas, conforme las disposiciones que regulen la materia.

2. Invertir en los regímenes de salud, riesgos profesionales y pensiones, conforme las reglas y términos del Estatuto Orgánico del Sector Financiero y demás disposiciones que regulen las materias.

Las Cajas de Compensación que estén habilitadas para realizar aseguramiento y prestación de servicios de salud y, en general para desarrollar

actividades relacionadas con este campo conforme las disposiciones legales vigentes, individual o conjuntamente, continuarán facultadas para el efecto, en forma individual y/o conjunta, de manera opcional para la Caja. Las Cajas de Compensación Familiar que no administren directamente los recursos del régimen subsidiado de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993 o a través de terceras entidades en que participen como asociados, deberán girarlos, de conformidad con los procedimientos que defina el Consejo Nacional de seguridad Social Salud a las entidades administradoras.

Las Cajas de Compensación que estén realizando actividades de mercadeo social en forma directa, sin perjuicio de los convenios de concesiones, continuarán facultadas para el efecto, siempre que se encuentren desarrollando las correspondientes actividades a la fecha de vigencia de la presente ley, salvo lo previsto en el numeral décimo de este mismo artículo.

3. Participar, asociarse o invertir en el sistema financiero a través de la creación de establecimientos bancarios, corporaciones financieras y compañías de financiamiento comercial cuyo objeto principal de la respectiva institución financiera sea la actividad de microcrédito.

El Gobierno reglamentará los principios básicos que orientarán la actividad del microcrédito para esta clase de establecimientos.

4. Asociarse para la realización de cualquiera actividad, que desarrolle su objeto social.

5. Administrar, a través de los programas que a ellas corresponda, las actividades de subsidio en dinero; recreación social, deportes, turismo, centros recreativos y vacacionales; cultura, museos, bibliotecas y teatros; vivienda de interés social; créditos, jardines sociales o programas de atención integral para niños y niñas de 0 a 6 años de propiedad de entidades públicas o privadas; programas de jornada escolar complementaria; educación y capacitación; atención de la tercera edad y programas de nutrición materno-infantil y, en general, los programas que estén autorizados a la expedición de la presente ley, para lo cual podrán continuar operando con el sistema de subsidio a la oferta.

6. Administrar jardines sociales de atención integral a niños y niñas de 0 a 6 años a que se refiere el numeral anterior, propiedad de entidades territoriales públicas o privadas.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar definirá de manera general los estándares de calidad que deberá cumplir la infraestructura de los jardines sociales para la atención integral de niños o niñas para que la entidad pueda ser habilitada.

Cuando se trate de Jardines de propiedad de entes territoriales, la forma de contratación de cada programa de estos Jardines será definida mediante convenio tripartito entre la respectiva Caja de Compensación Familiar, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el ejecutivo del ente territorial.

7. Mantener en forma permanente, el Fondo de Vivienda de Interés Social. Como recursos de este fondo, las Cajas destinarán el (4.7%) de los recaudos del subsidio familiar que administran cuando su cuociente sea inferior al 80% del cuociente nacional, las Cajas que estén entre el 80% y el hasta el 100% del cuociente nacional, destinarán el (11.28%); las Cajas que estén sobre el 100% y hasta el 110% destinarán el (16.92%) y las que estén por encima del 110% destinarán el (25.38%).

Cuando los recaudos por aportes sean inferiores al veinte por ciento (20%) de los recaudos de la Caja con mayores aportes, este porcentaje será de (24.44%)

La aplicación de este cuociente, para todos sus efectos, se hará de acuerdo con lo establecido en el artículo 67 de la Ley 49 de 1990 y a partir del 15 de febrero de cada año. Los programas para la atención integral para niños y niñas de 0 a 6 años y la atención de la jornada complementaria no se atenderán con cargo a estos recursos considerando el programa especial que se crea conforme el numeral siguiente.

8. Créase el Fondo para la Atención Integral de la Niñez el cual comprende la actividad de jardines sociales para atención de niños y

niñas de 0 a 6 años y la atención de la jornada escolar complementaria. Como recursos de este fondo, las Cajas destinarán el (0.3%) de los recaudos del subsidio familiar que administran cuando su cuociente sea inferior al 80% del cuociente nacional, las Cajas que estén entre el 80% y el hasta el 100% del cuociente nacional, destinarán el (0.72%); las Cajas que estén sobre el 100% y hasta el 110% destinarán el (1.08%) y las que estén por encima del 110% destinarán el (1.62%).

Cuando los recaudos por aportes sean inferiores al veinte por ciento (20%) de los recaudos de la Caja con mayores aportes, este porcentaje será de (1.56%).

La aplicación de este cuociente, para todos sus efectos, se hará de acuerdo con lo establecido en el artículo 67 de la Ley 49 de 1990 y a partir del 15 de febrero de cada año.

9. Desarrollar una base de datos histórica en la cual lleve un registro de los trabajadores que han sido beneficiarios de todos y cada uno de los programas que debe desarrollar la Caja en los términos y condiciones que para el efecto determine la Superintendencia de Subsidio.

10. Desarrollar un sistema de información de los beneficiarios de las prestaciones dentro del programa de desempleo de sus trabajadores beneficiarios y dentro del programa que se constituya para la población no beneficiaria de las Cajas de Compensación, conforme la presente Ley, en los términos y condiciones que al efecto determine el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo y la Superintendencia del Subsidio Familiar.

11. Administrar directamente el programa de microcrédito para la pequeña y mediana empresa y la microempresa, con cargo a los recursos que se prevén en la presente ley, en los términos y condiciones que se establezca en el reglamento para la administración de estos recursos y conforme lo previsto en la presente ley.

12. Realizar actividades de mercadeo, con el fin exclusivo de atender lo previsto en el numeral 2° del artículo 62 de la Ley 21 de 1982, incluyendo la administración de farmacias. Solo las entidades que se encuentren realizando actividades diferentes en materia de mercadeo, podrán continuar realizándolas siempre que acrediten para el efecto independencia contable, financiera y operativa, sin que puedan comprometer con su operación la expansión o mantenimiento los recursos provenientes de los aportes parafiscales o de cualquier otra unidad o negocio de la Caja de Compensación Familiar.

Cuando los activos de las Cajas en materia de mercadeo representen más del veinte por ciento (20%) del patrimonio de la respectiva Caja será obligatoria la constitución de una unidad empresarial con personería jurídica independiente. Las cajas podrán asociarse entre sí o con terceros para efectos de lo aquí previsto, así como también vincular como accionistas a los trabajadores afiliados al sistema de compensación.

13. Conforme el principio de descentralización, las Cajas de Compensación Familiar podrán, mediante delegación del Servicio Nacional de Aprendizaje, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y del Inurbe, realizar funciones propias de éstas entidades a través de la administración directa de los aportes que ellas les transfieran, salvo lo relacionado con actividades jurisdiccionales y sin que las delegaciones antes señaladas impliquen la asunción de funciones de naturaleza administrativa.

Parágrafo 1°. Las operaciones de transferencia de activos o recursos, necesarios para la constitución de las entidades a que se refiere el presente artículo, no generarán ningún tipo de impuesto local o nacional con relación a los aportes de recursos las Cajas de Compensación Familiar, siempre que se realicen dentro de los cinco (5) años siguientes a la vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2°. Las Cajas de Compensación Familiar estarán facultadas para recaudar y ejecutar los recursos parafiscales creados a través de las leyes correspondientes. En este evento, desarrollarán las funciones contenidas en dichas leyes. El Gobierno definirá los requisitos de organización y funcionamiento que deben cumplir las Cajas para el

cumplimiento de estas funciones en relación con el volumen de recursos que tales entidades estarán habilitadas para administrar y el calendario para el manejo directo de los recursos adicionales al 4% a que se refiere el presente artículo y la correspondiente asunción de funciones.

Una vez asignado el porcentaje y producida la retención del 100% de los recursos en cabeza de las Cajas, los empleadores reducirán su aporte en dos puntos de la nómina al ICBF y Sena, porcentaje que en adelante se aportará proporcionalmente al sistema de pensiones de prima media del Instituto de Seguros Sociales y al Fondo de Pensión mínimo en el sistema de ahorro individual, a través de las Cajas de Compensación. Se transferirá un punto al sistema de pensiones cuando las transferencias del Sena y el ICBF a las Cajas lleguen a tres puntos de la nómina y los dos puntos cuando la transferencia llegue a cinco puntos.

Artículo 17. *Liquidación de las Cajas de Compensación Familiar.* La liquidación será ordenada mediante acto administrativo de la Superintendencia que ejerza su control, para cuya expedición se respetará el debido proceso establecido para intervenir administrativamente a estas entidades o sancionar a sus funcionarios, que es el contenido en los artículos 90 del Decreto 341 de 1988, 35 y 36 del Decreto 2150 de 1992 y normas que los modifiquen o adicionen. En el acto administrativo se dará un plazo hasta de seis meses para que la Caja dé cumplimiento a las normas legales, siempre que dicho plazo se considere procedente por la autoridad de supervisión. En caso de que la Caja no demuestre el cumplimiento deberá iniciar la liquidación ordenada por el ente de control, dentro de los tres meses siguientes al vencimiento del plazo que se fije por la autoridad de control. En caso contrario, procederá la intervención administrativa de la misma, para ejecutar la medida.

Para el evento en que la Caja de Compensación sea la única que funcione en el respectivo ente territorial, no se procederá a su liquidación, sino a su intervención administrativa, hasta tanto se logre superar la respectiva causal.

Artículo 18. *Gastos de administración y contribuciones para supervisión.* Los gastos de administración de las Cajas se reducirán a partir de la vigencia de la presente ley, para el año 2003 serán máximo del nueve por ciento (9%) de los ingresos del 4%, a partir del año 2004 serán máximo del ocho por ciento (8%) de los ingresos antes mencionados.

Artículo 19. *Régimen de afiliación voluntaria para expansión de cobertura de servicios sociales.* Habrá lugar a un aporte a las Cajas de Compensación Familiar del 0.6% sobre una base de un salario mínimo legal mensual vigente, sin que dicha suma otorgue derechos para el pago de subsidios, limitándose el beneficio a las actividades de recreación, capacitación y turismo social en igualdad de condiciones frente a los demás afiliados a la Caja, cuando se presente uno cualquiera de los siguientes casos, sin perjuicio de los períodos de protección previstos en esta ley por fidelidad:

a) Cuando los empleadores que no estando obligados a cotizar a las Cajas de Compensación Familiar respecto de trabajadores beneficiarios del régimen especial de aportes de que trata el artículo de esta ley, decidan realizar el aporte mencionado, por el trabajador beneficiario del régimen especial de aportes;

b) Los trabajadores independientes que decidan afiliarse a una Caja de Compensación Familiar, conforme el principio de libertad de escogencia que deberá ser respetado por parte de la respectiva Caja. Para que un trabajador independiente se afilie, con su grupo familiar, y mantenga su vinculación con una Caja, se hace exigible su afiliación previa al sistema de salud, siendo la base de ingresos para aportar al sistema de Cajas la misma base de aporte que exista para el sistema de salud y en todo caso o inferior a la que se utilice dentro del sistema de pensiones;

c) Las personas que estando vinculadas a una Caja de Compensación Familiar pierdan el empleo y decidan continuar vinculados a la entidad en los términos previstos en esta norma en su calidad de desempleados, una vez vencido su período de protección.

Parágrafo 1°. Cuando el desempleado aporte el ciento por ciento (100%) de la cotización del cuatro por ciento (4%) sobre la base de dos

(2) salarios mínimos, tendrá todos los mismos derechos que tienen los demás afiliados. Esta misma regla se aplicará al trabajador independiente que aporte el 4% sobre sus ingresos, conforme el sistema de presunciones establecido dentro del régimen de salud. En todo caso las cajas podrán verificar la calidad de la información sobre los ingresos del afiliado para dar cumplimiento a lo previsto en esta ley, o para hacerle dar cumplimiento a las normas generales sobre aporte.

Parágrafo 2°. Los aportes voluntarios a las Cajas de Compensación Familiar, conforme el régimen de excepción, se regirán por las reglas tributarias dispuestas para los aportes obligatorios en materia de impuesto de renta.

Artículo 20. *Régimen de inspección y vigilancia.* Las autorizaciones que corresponda expedir a la autoridad de inspección, vigilancia y control, se definirán sobre los principios de celeridad, transparencia y oportunidad. Cuando se trate de actividades o programas que demanden de autorizaciones de autoridades públicas, se entenderá como responsabilidad de la respectiva Caja o entidad a través de la cual se realiza la operación, la consecución de los permisos, licencias o autorizaciones, siendo función de la autoridad de control, verificar el cumplimiento de los porcentajes de ley. Las autorizaciones a las Cajas se regularán conforme los regímenes de autorización general o particular que se expidan al efecto.

Corresponde a la Superintendencia del Subsidio Familiar, frente a los recursos que administran las Cajas de Compensación Familiar y a la Superintendencia Nacional de Salud frente a los recursos que administran las entidades promotoras de salud la inspección, vigilancia y control. Las entidades mencionadas, con el objeto de respetar la correcta destinación de los recursos de la seguridad social, conforme lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Nacional no estarán obligadas a cancelar contribuciones a las Contralorías.

Para efecto de las solicitudes de información que se deban tramitar por otros órganos de control diferentes a las entidades de supervisión señaladas, tendrán los siguientes principios:

1. Coordinación interinstitucional. Conforme este principio, no se podrán modificar los reportes que hayan sido definidos por las Superintendencias del ramo, en relación con la información o procedimientos que allí se contienen.

2. Economía. No se podrá solicitar en forma duplicada información que se reporta a las entidades de control antes citadas. Para este efecto, los organismos de control que requieran información remitida a las Superintendencias mencionadas, deberán solicitarla a estas últimas. Cuando se requieran controles permanentes o acciones particulares de inspección, vigilancia y control, deberá acudir a la Superintendencia de Subsidio y Salud, con el propósito de que se adelanten en forma coordinada.

Los estados financieros, que se reporten conforme las reglas contables que se definan por la Superintendencia Nacional de Salud y Superintendencia del Subsidio Familiar, deberán ser aceptados para todos los efectos, por todas las entidades con funciones de consolidación contable. Para efecto de las reglas contables y presentación de estados financieros que se deban expedir frente a las entidades mencionadas, primarán criterios que se definan por las entidades de supervisión mencionadas.

Parágrafo 1°. Las personas naturales que sean designadas por la Superintendencia de Subsidio y Salud para los procesos de intervención, se entenderán vinculadas por el término en que dure su labor o por el término en que dure la designación. Se entenderá, cuando medie contrato de trabajo, como contrato a término fijo las vinculaciones antes mencionadas. Para los procesos de intervención se podrá acudir al instrumento de gestión fiduciaria a través de las entidades facultadas al efecto.

Parágrafo 2°. Será facultad del Gobierno Nacional, definir los casos en que será procedente la liquidación voluntaria de ramos de actividad de las Cajas de Compensación o Entidades Promotoras de Salud.

Parágrafo 3°. Las actividades financieras que realicen las Cajas conforme el Estatuto Orgánico del Sector Financiero, estarán sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

Artículo 21. *Régimen de transparencia.* Las Cajas de Compensación Familiar se abstendrán de realizar las siguientes actividades o conductas, siendo procedente la imposición de sanciones personales a los directores o administradores que violen la presente disposición a más de las sanciones institucionales conforme lo previsto en la presente ley:

1. Políticas de discriminación o selección adversa en el proceso de adscripción de afiliados u otorgamiento de beneficios, sobre la base de que todas las Cajas de Compensación Familiar deben ser totalmente abiertas a los diferentes sectores empresariales.

2. Operaciones no representativas con entidades vinculadas, conforme las definiciones que al efecto establezca el reglamento.

3. Acuerdos para distribuirse el mercado.

4. Remuneraciones o prebendas a los empleadores o funcionarios de la empresa diferentes a los servicios propios de la Caja. Los funcionarios públicos que soliciten esta clase de beneficios para si o para su entidad incurrirán en causal de mala conducta.

5. Devolución, reintegro o cualquier tipo de compensación de aportes a favor de una empresa con servicios o beneficios que no se otorguen a todas las empresas afiliadas o los convenios u operaciones especiales que se realicen en condiciones de privilegio frente a alguna de las empresas afiliadas, desconociéndose el principio de compensación y por ende el valor de la igualdad.

6. Incluir como objeto de promoción la prestación de servicios en relación con bienes de terceros frente a los cuales, los afiliados, no deriven beneficio.

7. Cuando se trate de la administración de bienes públicos, las Cajas de Compensación Familiar se abstendrán de presentarlos sin la debida referencia a su naturaleza, precisando que no son bienes de la Caja.

8. Ofrecer u otorgar dádivas o prebendas en relación con servicios de la Caja a personal de empresas no afiliadas, excepción de las acciones que tengan como propósito presentar sus instalaciones, programas o servicios.

9. Ofrecer servicios que no se encuentren efectivamente en su portafolio de operación frente a sus afiliados, al no haber superado la etapa de planeación.

10. Retardar injustificadamente la expedición de paz y salvo a las empresas que hubieran tomado la decisión de desafiliarse con sujeción a los procedimientos legales. Para efecto de la expedición del paz y salvo se tendrá un plazo no superior a 60 días a partir de la solicitud.

11. Ejercer frente a los empleadores cualquier tipo de presión indebida con el objeto de obtener la afiliación a la Caja o impedir su desafiliación.

12. Ejercer actuaciones que impliquen abuso de posición dominante, realización de prácticas comerciales restrictivas o competencia desleal en el mercado de Cajas de Compensación Familiar.

13. Las conductas que sean calificadas como práctica no autorizada o insegura por la Superintendencia de Subsidio Familiar.

14. Adelantar políticas de discriminación en la remuneración de sus redes de comercialización. Para este efecto, se deben pagar comisiones o remuneraciones iguales, con independencia de que se trate de empresas compensadas o descompensadas.

15. Incumplimiento de las apropiaciones legales obligatorias para los programas de salud, vivienda de interés social, educación, jornada escolar complementaria, atención integral a la niñez y protección al desempleado.

16. Incumplimiento de la cuota única del Subsidio en dinero, dentro de los plazos establecidos para tal efecto.

17. Excederse del porcentaje autorizado para gastos de administración, instalación y funcionamiento durante dos ejercicios contables consecutivos, a partir de la vigencia de la presente ley. Para tal efecto, se

considerarán como gastos de administración, instalación y funcionamiento, aquellos que se determinen conforme las disposiciones legales. En todo caso, debe tratarse de un método uniforme de cálculo de gasto administrativos precisando la forma de distribución de costos indirecto que se deben aplicar a los distintos servicios, proporcionalmente a los egresos que cada uno de ellos represente sobre los egresos totales de la respectiva Caja.

18. Aplicar criterios de desafiliación en condiciones de desigualdad frente a los empleadores, contrariando las disposiciones legales así como la violación de los reglamentos en cuanto al término en que debe proceder la desafiliación de la empresa y la suspensión de servicios como consecuencia de la mora en el pago de los aportes.

19. Condicionar la comercialización de productos en las áreas de mercadeo o empresas subsidiarias, a la condición que el empleador deba afiliarse o mantenerse afiliado a la respectiva Caja de Compensación.

Parágrafo 1°. Los representantes de los trabajadores que devengue hasta cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales podrán participar en los Consejos Directivos de las Cajas. Los Consejos Directivos dentro de sus políticas de buen Gobierno, analizarán dentro de las diferentes sesiones a más de las materias que les corresponda conforme las disposiciones legales, aquellas que por su importancia para la Institución sean así calificadas por la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Parágrafo 2°. La Superintendencia de Subsidio Familiar sancionará las prácticas de selección adversa, así como los procesos de comercialización que no se enfoquen a afiliar a los diferentes niveles empresariales por parte de las diferentes Cajas. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá definir mecanismos de afiliación a través de los cuales se pueda escoger Caja de Compensación por parte de empresas que no han sido objeto del proceso de promoción, estando la respectiva Caja obligada a formalizar su afiliación. Los trabajadores con una mayoría superior al 70%, podrá estipular períodos hasta de cuatro (4) años frente a la permanencia en una Caja de Compensación, período que se reducirá sólo cuando se demuestre falla en los servicios acreditada plenamente por la entidad de supervisión.

Parágrafo 3°. Las Cajas de Compensación Familiar deberán construir un código de ética dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley. Este código de ética deberá ser conocido por todos los empleados de la respectiva caja.

Parágrafo 4°. La Superintendencia del Subsidio adelantará todas sus investigaciones, incluidas las derivadas de infracciones al presente artículo, mediante visitas y posteriores pliegos de cargos de acuerdo con los procedimientos establecidos en los artículos 90 del Decreto 341 de 1988, 35 y 36 del Decreto 2150 de 1992 y normas que los modifiquen o adicionen; para lo cual recaudará de oficio o a solicitud de parte, la pruebas que el denunciante no esté en capacidad de allegar.

Cuando se compruebe el traslado o retención de empleadores mediante violación de alguna de las normas vigentes; además de la sanción personal al representante legal, que será proporcional al monto de los aportes, la Superintendencia ordenará que la afiliación regrese a la Caja de afiliación anterior con devolución de los aportes menos los subsidios pagados.

Parágrafo 5°. Cuando una Caja deba desafiliar a una empresa afiliada, por mora de dos (2) meses en el pago de sus aportes o inexactitud en los mismos, deberá previamente darle oportunidad de que se ponga al día o corrija las inconsistencias, para lo cual otorgará un término de tres (3) meses, contado a partir del recibo de la liquidación escrita de lo adeudado. Pasado el término, procederá a su desafiliación, pero deberá volver a recibir la afiliación si se la solicitan, previa cancelación de lo adeudado y más los aportes correspondientes al tiempo de la desafiliación.

La liquidación realizada por el jefe de aportes de la Caja, con recurso de apelación ante el representante legal de la misma, será título ejecutivo para el cobro de los aportes adeudados.

Parágrafo 6°. Las Cajas de Compensación Familiar estarán sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia y protección al consumidor. La vigilancia se adelantará conforme lo previsto en las Leyes 155 de 1959 y 256 de 1996 y el Decreto-ley 2153 de 1992 y demás normas que los reglamenten o modifiquen.

Artículo 22. El artículo 52 de la Ley 21 de 1982, modificado por el artículo 3° de la Ley 31 de 1984, quedará así:

Los representantes de los trabajadores en los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar, serán elegidos por los trabajadores afiliados a la respectiva Caja, mediante votación secreta, en papeleta escrita y aplicando el sistema de cociente electoral.

Parágrafo. La elección será válida, cualquiera que sea el número de trabajadores afiliados que participen en ella.

Artículo 3°. Podrán pertenecer a los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar, en representación de los trabajadores, todos los afiliados a ésta, sin límite de salario. Los representantes de los trabajadores y sus suplentes, podrán ser reelegidos por una sola vez, a fin de garantizar mayor participación y rotación de la clase trabajadora en estos órganos de dirección.

Artículo 23. *Manejo de conflictos de interés.* Para garantizar una correcta aplicación de los recursos del sistema, es deber del representante legal de la Caja o sus entidades vinculadas, informar al Consejo Directivo máximo órgano administrativo, aquellos casos en los cuales él o un administrador, miembro del Consejo Directivo, socio o asociado tenga parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad; primero de afinidad o único civil, con las personas que se relacionan a continuación:

1. Los socios, asociados o trabajadores de personas jurídicas que hagan parte de la red de servicios contratadas directa o indirectamente por la entidad o de las entidades vinculadas por razón de inversiones de capital.

2. Los contratistas personas naturales y los socios o asociados de personas jurídicas con quienes la entidad o sus entidades vinculadas celebren cualquier tipo de contrato o convenio dentro del marco de la operación del régimen.

3. Los socios, asociados o trabajadores de personas jurídicas receptores de recursos de capital de la entidad o entidades vinculadas, conforme a objeto social lo permita.

En estos casos el representante legal o la persona que tenga uno de los vínculos anteriores deberá abstenerse de participar en los procesos de elección, contratación o auditoría y la entidad deberá celebrarlos siempre y cuando estos proponentes se encuentren en condiciones de igualdad con las demás ofertas o ser la mejor opción del mercado. Será causal de promoción del Consejo Directivo u órgano administrativo la violación a la presente disposición, incluyendo una inhabilidad para desempeñar esta clase de cargos por un término de 10 años.

Parágrafo 1°. Es deber del representante legal de la entidad informar a los trabajadores de la entidad o entidades vinculadas sobre el contenido de la presente disposición y adoptar las medidas correspondientes tendientes a garantizar la periodicidad de esta información. En particular, esta debe ser una cláusula en los diferentes contratos que celebre la entidad o entidades vinculadas, para garantizar por parte de terceros el suministro de la información.

Parágrafo 2°. Es deber de las Cajas de Compensación Familiar establecer mecanismos caracterizados por una total transparencia en cuanto a los procedimientos a que deben acudir los proveedores para ser incluidos en el registro correspondiente.

Artículo 24. *Funciones y facultades de la Superintendencia del subsidio familiar.* Son funciones y facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar a más de las que se establecen en las disposiciones vigentes:

1. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la organización y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar; las demás entidades recaudadoras y pagadoras del subsidio familiar, en cuanto al cumplimiento de este servicio y las entidades que constituyan o administren una o varias de las entidades sometidas a su vigilancia, siempre que comprometan fondos del subsidio familiar.

2. Reconocer, suspender o cancelar la personería jurídica de las entidades sometidas a su vigilancia.

3. Velar por el cumplimiento de las normas relacionadas con la eficiencia y control de gestión de las Cajas de Compensación Familiar o entidades que constituyan o administren o participen como accionistas.

4. Instruir a las entidades vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad en cuanto sujetos vigilados, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de las normas que le compete aplicar y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.

5. Velar porque no se presenten situaciones de conflictos de interés entre las entidades sometidas a su control y vigilancia y terceros y velar por el cumplimiento del régimen de incompatibilidades e inhabilidades para el ejercicio de funciones directivas y de elección dentro de la organización de las entidades bajo su vigilancia.

6. Emitir las órdenes necesarias para que se suspendan de inmediato prácticas ilegales o no autorizadas o prácticas inseguras que así sean calificadas por la autoridad de control y se adopten las correspondientes medidas correctivas y de saneamiento.

7. Fijar con sujeción a los principios y normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia, los mecanismos y procedimientos contables que deben adoptar las Cajas de Compensación Familiar.

8. Contratar servicios de especialistas que presten asesorías en áreas específicas de las actividades de la Superintendencias.

9. Velar por el adecuado financiamiento y aplicación de los recursos que administran las Cajas de Compensación Familiar conforme las diferentes operaciones que se les autoriza a realizar en forma directa o a través de terceros.

10. Velar porque no se presente evasión y elusión de los aportes por parte de los afiliados al Sistema de Cajas de Compensación; en tal sentido podrá solicitar la información necesaria a las entidades rectoras del régimen general de pensiones, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, a las entidades recaudadoras territoriales y a otras entidades que reciban contribuciones sobre la nómina.

11. Dar posesión al Revisor Fiscal y Representante Legal de las Cajas de Compensación Familiar, cuando se cerciore acerca del carácter, la idoneidad y la experiencia del peticionario y, expedir la correspondiente acta de posesión. La posesión no requerirá presentación personal.

12. Velar por que las entidades vigiladas suministren a los usuarios la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realicen, de suerte que les permita, a través de elementos de juicio claros y objetivos, escoger las mejores opciones del mercado.

13. Publicar u ordenar la publicación de los estados financieros e indicadores de gestión de las entidades sometidas a su control, en los que se demuestre la situación de cada una de éstas y la del sector en su conjunto.

14. Practicar visitas de inspección a las entidades vigiladas con el fin de obtener un conocimiento integral de su situación financiera, del manejo de los negocios, o de aspectos especiales que se requieran, para lo cual se podrán recepcionar declaraciones, allegar documentos y utilizar los demás medios de prueba legalmente admitidos y adelantar las investigaciones a que haya lugar.

15. Interrogar bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas para esta clase de pruebas en el Código de Procedimiento Civil, a cualquier persona cuyo testimonio pueda resultar útil para el esclarecimiento de los hechos durante el desarrollo de sus funciones. En desarrollo

de esta facultad podrá exigir la comparecencia, haciendo uso de las medidas coercitivas que se consagran para este efecto en el Código de Procedimiento Civil.

16. Impartir las instrucciones que considere necesarias sobre la manera como los revisores fiscales, auditores internos y contadores de los sujetos de inspección y vigilancia deben ejercer su función de colaboración con la Superintendencia.

17. Imponer a las instituciones respecto de las cuales tenga funciones de inspección y vigilancia, a los administradores, empleados o revisor fiscal de las mismas, previa solicitud de explicaciones, multas sucesivas hasta de 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la sanción a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en esta ley, cuando desobedezcan las instrucciones u órdenes que imparta la Superintendencia. Estas sanciones serán canceladas con cargo al porcentaje de gastos administrativos previstos en esta ley de los ingresos del 4%, cuando se trate de sanciones institucionales.

18. Imponer en desarrollo de sus funciones, las siguientes sanciones:

a) Amonestación escrita;

b) Multas sucesivas graduadas según la gravedad de la falta, a los representantes legales y demás funcionarios de las entidades vigiladas, entre cien (100) y mil (1.000) salarios mínimos diarios legales vigentes en la fecha de expedición de la resolución sancionatoria. El producto de éstas multas se girará a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente ley, y

c) Multas sucesivas a las entidades vigiladas hasta por una suma equivalente a diez mil (10.000) salarios mínimos diarios legales vigentes en la fecha de expedición de la resolución sancionatoria, las cuales serán cancelados con cargo a los gastos de administración y cuyo producto se girará a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente ley.

19. Sancionar con multas sucesivas hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente ley, a los empleadores que incurran en cualesquiera de las siguientes conductas: no inscribir en una Caja de Compensación Familiar a todas las personas con las que tenga vinculación laboral, siempre que exista obligación; no pagar cumplidamente los aportes de las Cajas y no girar oportunamente los aportes y cotizaciones a la Caja de Compensación Familiar de acuerdo con las disposiciones legales; no informar las novedades laborales de sus trabajadores frente a las Cajas.

20. Reglamentar la cesión de activos, pasivos y contratos y demás formas de reorganización institucional, como instrumento de liquidación o gestión de una Caja de Compensación Familiar; así como toda clase de negociación de bienes inmuebles de su propiedad. No obstante, las Cajas de Compensación Familiar no podrán, salvo el pago del subsidio familiar o en virtud de autorización expresa de la ley, facilitar, ceder, dar en préstamo o entregar a título gratuito o a precios subsidiados, bienes o servicios a cualquier persona natural o jurídica. Los estatutos de las Cajas deberán contemplar claramente la forma de disposición de sus bienes en caso de disolución, una vez satisfechos los pasivos, en tal forma que se provea su utilización en objeto similar al de la corporación disuelta a través de Cajas de Compensación Familiar.

21. Garantizar que aquellas entidades públicas que administran directamente los recursos del subsidio familiar por autorización expresa de la ley, cumplan con la destinación porcentual a los programas de régimen subsidiado de salud, FOVIS, jornada escolar complementaria, atención integral a la niñez, educación formal, subsidio en dinero y programas de apoyo al desempleo de acuerdo con las normas vigentes.

22. Expedir el reglamento a que deben sujetarse las entidades vigiladas en relación con sus programas publicitarios con el propósito de ajustarlos a las normas vigentes, a la realidad jurídica y económica del servicio promovido y para prevenir la propaganda comercial que tienda a establecer competencia desleal.

23. Las demás que conforme a las disposiciones legales pueda desarrollar y en particular las previstas en los artículos 1° y 2° del Decreto 2150 de 1992 y las contempladas en los numerales 5, 7, 8, 12, 13, 17, 20 y 21 y 22 del artículo del Decreto 2150 de 1992.

Parágrafo 1°. La intervención para administrar o liquidar cajas de compensación familiar y entidades promotoras de salud dentro de régimen contributivo y subsidiado, se adelantará por parte del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

24. Intervenir las Cajas de Compensación, cuando se trate de su liquidación, conforme las normas previstas para las entidades promotoras de salud.

CAPITULO VI

Actualización de la relación laboral y la relación de aprendizaje

Artículo 25. *Trabajo ordinario y nocturno.* El artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

Artículo 160. *Trabajo ordinario y nocturno.*

1. Trabajo ordinario es el que se realiza entre las seis horas (6:00 a.m. y las veintidós horas (10:00 p.m.).

2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las veintidós horas (10:00 p.m.) y las seis horas (6:00 a.m.).

Artículo 26. *Trabajo dominical y festivo.* El artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 29 de la Ley 50 de 1990 quedará así:

“Artículo 179. *Remuneración.* El trabajo en domingo o días de fiesta se remunera con el salario ordinario, en proporción a las horas laboradas sin perjuicio de la remuneración al descanso dominical de que trata el artículo 26 de la Ley 50 de 1990.

En consecuencia, el trabajo en domingo o días de fiesta no genera recargo alguno”.

Parágrafo. Se entiende que el trabajo dominical es habitual cuando el trabajador labora tres o más domingos durante el mes calendario. Ser trabajo ocasional en dominicales, cuando el trabajador labore hasta dos dominicales durante el mes calendario.

Artículo 27. *Compensación en dinero de vacaciones.*

Artículo 189 del CST subrogado por el Decreto-ley 2351 de 1965 artículo 14:

Cuando el contrato de trabajo termine sin que el trabajador hubiere disfrutado de vacaciones, la compensación de éstas en dinero procederá por año cumplido de servicio y proporcionalmente por fracción de año siempre que este exceda de tres meses.

Artículo 28. *Descanso compensatorio.* El artículo 181 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 31 de la Ley 50 de 1990 quedará así:

“Artículo 181. *Descanso compensatorio.* El trabajador que labore habitualmente en día de descanso obligatorio tiene derecho a un descanso compensatorio remunerado. Lo anterior también se aplicará en el caso de la jornada de treinta y seis (36) horas semanales previstas en el artículo 20 literal c) de la Ley 50 de 1990, cuando el trabajador labore en domingo”.

Artículo 29. *Terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa.* El artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo subrogado por el artículo 6° de la Ley 50 de 1990 quedará así:

“Artículo 64. *Terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa.* En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el lucro cesante y el daño emergente.

En caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada, por parte del empleador o si éste da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la ley, el primero deberá al segundo una indemnización en los términos que a continuación se señalan:

En los contratos a término fijo, el valor de los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplir el plazo estipulado del contrato; o el del lapso determinado por la duración de la obra o la labor contratada, caso en el cual la indemnización no será inferior a quince (15) días.

En los contratos a término indefinido la indemnización se pagará así:

a) Para trabajadores que devenguen un salario inferior a diez (10) salarios mínimos mensuales legales:

1. Treinta (30) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.

2. Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los treinta (30) básicos del numeral 1, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción;

b) Para trabajadores que devenguen un salario igual o superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales:

1. Veinte (20) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.

2. Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo, se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los veinte (20) días básicos del numeral 1 anterior, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

Parágrafo transitorio. Los trabajadores que al primero (1°) de enero de 1991 tuvieran diez (10) o más años al servicio continuo del empleador, seguirán amparados por el parágrafo transitorio del artículo 6° de la Ley 50 de 1990.

Si es el trabajador quien da por terminado intempestivamente el contrato, sin justa causa comprobada, deberá pagar al empleador una indemnización equivalente a treinta (30) días de salario. El empleador podrá descontar el monto de esta indemnización de lo que le adeude al trabajador por prestaciones sociales. En caso de efectuar el descuento depositará ante el juez el valor correspondiente mientras la justicia decida.

No habrá lugar a las indemnizaciones previstas en este artículo, si las partes acuerdan restablecer el contrato de trabajo en los mismos términos y condiciones que lo regían en la fecha de su ruptura.

Artículo 30. *Indemnización por falta de pago.* El artículo 65 del CST quedará así:

Artículo 65. Indemnización por falta de pago:

1. Si a la terminación del contrato el empleador no paga al trabajador los salarios y prestaciones legales debidas, salvo los casos de retención autorizados por la ley o convenidos por las partes, debe pagar al asalariado, desde la fecha de la terminación del contrato hasta cuando el pago se verifique, intereses moratorios a la tasa máxima de créditos de libre asignación certificados por la Superintendencia Bancaria, durante los tres primeros años e intereses corrientes después del tercer año de la terminación del contrato de trabajo. Dichos intereses los pagará el empleador sobre las sumas adeudadas al trabajador por concepto de salarios y prestaciones.

2. Si no hay acuerdo respecto del monto de la deuda, o si el trabajador se niega a recibir, el empleador cumple con sus obligaciones consignando ante el juez del trabajo y, en su defecto, ante la primera autoridad política del lugar, la suma que confiese deber, mientras la justicia del trabajo decide la controversia.

3. No habrá lugar al pago de indemnización moratoria cuando el empleador no haga practicar al trabajador el examen médico de retiro, sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo en cuyo caso ordenará practicar al trabajador que lo solicite el respectivo examen médico sanitario.

Artículo 31. *Contrato a término fijo.* El artículo 46 del Código Sustantivo del Trabajo subrogado por el artículo 3° de la Ley 50 de 1990, quedará así:

Artículo 46. Contrato a término fijo. El contrato de trabajo a término fijo debe constar siempre por escrito y su duración no puede ser superior a tres (3) años, pero es renovable indefinidamente:

1. Si antes de la fecha de vencimiento del término estipulado, ninguna de las partes avisare por escrito a la otra su determinación de no prorrogar el contrato, con una antelación no inferior a treinta (30) días, éste se entenderá renovado por un período igual al inicialmente pactado, y así sucesivamente.

2. No obstante, si el término fijo es inferior a un (1) año, únicamente podrá prorrogarse sucesivamente el contrato hasta por tres (3) períodos iguales o inferiores, al cabo de los cuales el término de renovación no podrá ser inferior a un (1) año.

Parágrafo 1°. En los contratos a término fijo inferior a un (1) año, los trabajadores tendrán derecho al pago de vacaciones, prima de servicios y afiliación a la seguridad social en proporción al tiempo laborado cualquiera que éste sea.

Parágrafo 2°. Cuando el trabajador cumpla tres (3) años consecutivos con contrato a término fijo, el contrato automáticamente se convertirá en término indefinido si el trabajador se encuentra en el régimen de cesantías establecido en la Ley 50 de 1990 o se traslada a este régimen, teniendo como fecha de iniciación la del contrato inicial.

Artículo 32. *Viáticos.* El artículo 130 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 17 de la Ley 50 de 1990, quedará así:

Artículo 130. Viáticos. Se denominan viáticos los dineros adicionales que el empleador deberá suministrar para cubrir la totalidad de los gastos que se ocasionen por transporte, alimentación, alojamiento y representación cuando el trabajador se tenga que desplazar por orden suya fuera del lugar donde habitualmente presta sus servicios. En ningún caso los viáticos constituyen salario.

Artículo 33. *Naturaleza y características del contrato de aprendizaje.* Se entiende por contrato de aprendizaje aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar servicio a una empresa, a cambio de que ésta le proporcione los medios para adquirir capacitación requerida en el oficio, actividad u ocupación para cuyo desempeño se contrata o en el manejo administrativo, operativo o financiero propio del giro ordinario de las actividades de la empresa, por cualquier tiempo determinado no superior a tres (3) años, y le pague una contraprestación económica.

El contrato de aprendizaje podrá versar sobre ocupaciones que requieran título profesional de educación superior reconocido por el Estado; caso en el cual la duración del contrato como la financiación de la etapa lectiva podrá extenderse hasta tres (3) años para formación técnica no formal, de dos (2) años para técnicos profesionales, tecnólogos y de un año para el nivel universitario.

El contrato de aprendizaje, en sus diferentes modalidades, no tendrá carácter laboral.

Parágrafo. La contraprestación económica será fijada de común acuerdo por las partes, aplicándose las disposiciones civiles generales. En ningún caso las remuneraciones de los aprendices podrán ser reguladas a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva.

La formación académica podrá ser diversa a la requerida en el oficio, actividad u ocupación para cuyo desempeño se contrata, siempre que la formación práctica brinde conocimientos sobre actividades inherentes al manejo empresarial.

Artículo 34. *Modalidades especiales de formación profesional y práctica empresarial.* Además de lo dispuesto en el artículo anterior, se consideran modalidades de contrato de aprendizaje las siguientes:

a) La realizada en las empresas por personas que se encuentren dentro de los tres (3) años siguientes a su egreso de universidades, instituciones de educación superior o técnicas aprobadas por el Estado, las cuales tendrán por objeto que las empresas brinden orientación y capacitación práctica y técnica a los egresados.

Para estos efectos se entiende por egresado quien ha cursado y terminado la totalidad de materias teóricas exigidas por el respectivo programa académico, aunque aún no se encuentre titulado; circunstancia que se acreditará mediante certificado expedido por la institución de educación correspondiente, o quien carece de experiencia, práctica empresarial en el oficio, ocupación o competencia laboral sobre la cual versa su preparación académica, requerida para completar la formación integral respectiva;

b) Las pasantías o prácticas con estudiantes universitarios, técnicos o tecnólogos que las empresas celebren directamente o con instituciones de educación aprobadas por el Estado, de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 o normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan, que establezcan dentro de su programa curricular este tipo de prácticas para afianzar los conocimientos teóricos;

c) La realizada en las empresas por jóvenes que se encuentren cursando los dos últimos grados de educación lectiva secundaria en instituciones aprobadas por el Estado.

En eventos a) y b) no habrá lugar a brindar formación académica, circunscribiéndose al otorgamiento de experiencia y formación práctica empresarial.

Artículo 35. *Empresas obligadas a la contratación de aprendices.* Las empresas públicas o privadas, desarrolladas por personas naturales o jurídicas, que realicen cualquier tipo de actividad económica diferente de la construcción, y cuyo patrimonio gravable sea igual o superior a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes o que ocupen un número de trabajadores permanentes no inferior a veintiocho (28), se encuentran obligadas a contratar aprendices para los oficios u ocupaciones que requieran formación académica o profesional metódica y completa en la actividad económica que desempeñan. El Gobierno Nacional determinará el límite de técnicos, tecnólogos y profesionales que podrá contratar el empleador para cumplir con la cuota de aprendizaje.

No obstante, las empresas que de conformidad con el inciso primero de este artículo no se encuentren obligadas a la contratación de aprendices, podrán hacerlo voluntariamente, de acuerdo con las condiciones generales previstas en las disposiciones sobre la materia y debiendo informar de las contrataciones así realizadas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Artículo 36. *Cuotas de aprendices en las empresas.* La determinación del número mínimo obligatorio de aprendices para cada empresa obligada la hará la oficina regional del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, del domicilio principal de la empresa. Si la empresa funciona en más de un municipio, dicho cupo será fijado globalmente, previa concertación con la misma, correspondiéndole en todo caso a la empresa la distribución del cupo global asignado entre sus diferentes sedes.

En ningún caso la cuota mínima obligatoria señalada por el SENA podrá ser superior al dos por ciento (2%) del total de trabajadores calificados ocupados en la respectiva empresa, debiendo considerar los requerimientos concretos del tipo de actividad económica, las falencias que necesita atender la empresa y la disponibilidad de personal y mano de obra calificada en los oficios u ocupaciones del caso.

La cuota señalada por el SENA deberá notificarse previamente al representante legal de la respectiva empresa, quien contará con el término de 5 días hábiles para objetarla, en caso de no ceñirse a los requerimientos de mano de obra calificada demandados por la misma. Contra el acto administrativo que fije la cuota procederá el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto ante el superior jerárquico.

En todo caso, las empresas podrán contratar voluntariamente un número de aprendices mayor al establecido como cuota mínima por el SENA.

Parágrafo 1°. Las fracciones de unidad en el cálculo de la cuota mínima obligatoria, darán lugar a la contratación de un aprendiz en tales eventos o al pago de una cuota mensual fraccional de acuerdo al artículo siguiente.

Parágrafo 2°. Cuando el contrato de aprendizaje incluido dentro de la cuota mínima señalada por el SENA termine por cualquier causa, la empresa deberá reemplazar al aprendiz para conservar la proporción que le haya sido asignada.

Parágrafo 3°. El número de aprendices contratados bajo la modalidad especial de prácticas profesionales o pasantías no podrá ser superior al veinte por ciento (20%) de planta de personal ordinaria de la respectiva empresa.

Artículo 37. *Monetización de la cuota de aprendizaje.* Los obligados a cumplir la cuota de aprendizaje de acuerdo con los artículos anteriores, podrán en su defecto cancelar al SENA una cuota mensual resultante de multiplicar el 3.5% del número total de trabajadores, excluyendo los trabajadores ocasionales o transitorios, por un (1) salario mínimo mensual legal vigente.

Artículo 38. *Selección de aprendices.* La empresa obligada a la contratación de aprendices, será la encargada de seleccionar los oficios u ocupaciones objeto del contrato de aprendizaje así como las modalidades y los postulantes para los mismos, de acuerdo con los perfiles y requerimientos concretos de mano de obra calificada, así como de la disponibilidad de personal que tenga para atender oficios u ocupaciones similares.

Sin perjuicio de lo anterior, la empresa podrá acudir a los listados de preselección de aprendices elaborados por el SENA, priorizando la formación técnica o tecnológica.

Parágrafo. Las empresas no podrán contratar bajo la modalidad de aprendices a personas que hayan estado o se encuentren vinculadas laboralmente a la misma.

Artículo 39. *Listado de oficios materia del contrato de aprendizaje.* Podrán ser objeto de contrato de aprendizaje en cualquiera de sus modalidades, todos los oficios u ocupaciones que requieran capacitación académica integral y completa para su ejercicio y se encuentren reconocidos como propios de formación educativa técnica-profesional, tecnológica o profesional universitaria titulada, de conformidad con los parámetros generales establecidos por las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 o normas que las sustituyan, modifiquen, adicionen, reglamenten o regulen de manera específica estas materias.

La etapa lectiva o de formación profesional integral de tales oficios podrá ser realizada en el SENA, en instituciones educativas o especializadas reconocidas por el Estado, o directamente en la empresa previa autorización del SENA, de conformidad con lo establecido por la presente reglamentación.

Sin perjuicio de que puedan ser objeto de contrato de aprendizaje los oficios u ocupaciones que requiriendo capacitación de conformidad con el inciso primero de este artículo, no cuenten con programas y cursos de formación impartidos por el SENA, esta institución publicará periódicamente el listado de oficios y especialidades respecto de los cuales ofrece programas de formación profesional integral.

Artículo 40. *Entidades de formación.* La formación profesional y metódica de aprendices podrá ser impartida por las siguientes entidades:

1. Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.
2. Instituciones educativas reconocidas por el Estado.
3. Directamente por las empresas que cumplan con las condiciones de capacitación señaladas en la presente reglamentación.
4. Celebrar contrato de aprendizaje o modificando o adicionando los contratos con alumnos que adelanten formación en programas o cursos reconocidos por el SENA.
5. Las demás que sean objeto de reglamentación por parte del Consejo Directivo del SENA.

Parágrafo. Para los efectos legales, se entienden reconocidos por el SENA para la formación profesional de aprendices, todos los cursos y programas de formación y capacitación dictados por establecimientos especializados o instituciones educativas reconocidos por el Estado, de

conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen.

Artículo 41. *Reconocimiento para efectos de la formación profesional impartida directamente por la empresa.* Las empresas que deseen impartir directamente la formación educativa a sus aprendices requerirán autorización del SENA para dictar los respectivos cursos, para lo cual deberán cumplir las siguientes condiciones:

1. Contar con un contenido acorde con las necesidades de la formación profesional integral y del mercado de trabajo.

Disponer de recursos humanos calificados en las áreas en que ejecuten los programas de formación profesional integral.

Disponer, directamente o a través de convenios con terceros, de los recursos técnicos, pedagógicos y administrativos que garanticen su adecuada implementación.

El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, deberá pronunciarse sobre la solicitud de autorización de estos cursos de formación profesional dentro de los 30 días hábiles siguientes a su presentación. Si no lo hiciera, se entenderá aprobada la solicitud.

En todo caso, la respuesta negativa por parte de la entidad deberá estar motivada con las razones por las cuales no se cumplen adecuadamente los requisitos e indicar de manera expresa las exigencias que deben ser subsanadas por la empresa para acceder a la autorización.

Parágrafo 1°. Las empresas cuyos recursos sean autorizados por el SENA, deberán encontrarse a paz y salvo con la entidad por todo concepto y mantener esta condición durante todo el tiempo de la autorización.

Parágrafo 2°. Conforme a lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 119 de 1994, el SENA ofrecerá regularmente programas de actualización para instructores, en los que podrán participar aquellos vinculados a las empresas autorizadas, pagando el costo que fije el SENA.

Artículo 42. *Distribución y alternancia de tiempo entre la etapa lectiva y productiva.* La empresa y la entidad de formación podrán determinar la duración de la etapa productiva, al igual que su alternancia con la lectiva, de acuerdo con las necesidades de la formación del aprendiz y los requerimientos de la empresa. Para los profesionales la etapa productiva o práctica no deberá exceder de un año, mientras que para los técnicos o tecnólogos será de un (1) año.

La duración de formación en los programas de formación del SENA será la que señale el Director General del SENA, previo concepto del Comité de Formación Profesional Integral.

En el caso de cursos y programas impartidos por otras instituciones aprobadas por el Estado, el término máximo de formación lectiva será el fijado por la respectiva entidad educativa, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Educación, para optar por el respectivo grado académico y/o técnico.

Los tiempos máximos que se fijen para la etapa de formación en la empresa autorizada, en ningún caso podrán ser superiores a los contemplados en la etapa de formación del SENA.

Artículo 43. *Fondo Emprender.* Créase el Fondo Emprender, FE, como una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices del SENA. Sus recursos lo constituirán el 80% de los recaudos generados por la sustitución de la cuota de aprendizaje en dinero a que se refiere el artículo 37 de la presente Ley.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará el monto de la financiación para las iniciativas empresariales, la tasa de interés, los plazos de financiación, las condiciones socioeconómicas para acceder al crédito y sus garantías. Para ello dispone de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley.

Artículo 44. *Apoyo de sostenimiento.* El SENA destinará el 20% de los recaudos generados por la sustitución de la cuota de aprendizaje en dinero

a que se refiere el artículo 37 de la presente ley, será acreditada a la cuenta Apoyos de sostenimiento del presupuesto general de la entidad y con la siguiente destinación específica:

a) Apoyo de sostenimiento durante las fases lectiva y prácticas de los estudiantes del SENA que cumplan los criterios de rendimiento académico y pertenezcan a las clases más desfavorecidas;

b) Seguro básico de salud, accidentes de trabajo y enfermedad profesional para los alumnos durante las fases lectiva y práctica, a través de las entidades de la seguridad social habilitadas;

c) Elementos de seguridad industrial y dotación de vestuario según reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará tanto el monto de los apoyos a conceder, de las sumas a emplear en estos diversos conceptos así como los criterios que operativicen las condiciones establecidas antes para gozar de los mismos.

Artículo 45. *Sistema Nacional de Registro Laboral.* El Gobierno Nacional expedirá el régimen de organización, administración y funcionamiento del Sistema Nacional de Registro Laboral cuya función será el control de la vinculación y desvinculación al trabajo y condición previa para el otorgamiento de los subsidios a que se refiere la presente ley, en los casos y las condiciones que determine el Gobierno Nacional.

CAPITULO VII

Protección de aportes y otras disposiciones

Artículo 46. *Aportes a la seguridad social.* Cuando estando vigente la relación laboral se produzca la desafiliación del trabajador al sistema de salud por mora en el pago de los respectivos aportes, esta desafiliación no exonera al empleador del pago de las contribuciones que debe hacer al sistema de salud mientras persista la mora, existiendo derecho por parte de las entidades administradoras de causar únicamente los recursos que se generen durante el período en que se mantenga la afiliación, conforme las disposiciones reglamentarias. Esta misma regla aplicará en el sistema de las Cajas de Compensación Familiar.

a) Las sumas adeudadas por cotizaciones para salud de aquellos periodos posteriores a la desafiliación por mora son del sistema general de seguridad social en salud y por tanto deberán ser giradas, por la entidad administradora, al Fondo de Solidaridad y Garantía, conforme los convenios que se celebren para su recaudo, sobre la base de la asignación de un porcentaje del recaudo como contraprestación de la gestión, en los términos que se definan por el Gobierno Nacional;

b) Las sumas que se causen y recauden con relación a periodos posteriores a la fecha de la desafiliación por parte de la Caja de Compensación, se destinarán en forma exclusiva al fondo para la promoción del empleo y la protección del desempleo, para subsidiar aportes en salud frente a personas sin vinculación anterior a las Cajas de Compensación Familiar. El Gobierno reconocerá por la gestión de recaudo un 10% del valor de los aportes que no corresponda causar a las Cajas dentro del período de afiliación.

Parágrafo. Será condición que el empleador esté plenamente al día en el pago de sus aportes parafiscales como condición para adelantar aquellos trámites que determine el Gobierno Nacional.

Artículo 47. *Estímulos para el proceso de capitalización.* Las empresas podrán definir un régimen de estímulos a través de los cuales los trabajadores puedan participar del capital de las empresas. Para estos efectos, las utilidades que sean repartidas a través de acciones, no serán gravadas con el impuesto a la renta al empleador, hasta el equivalente del 10% de la utilidad generada.

Las utilidades derivadas de estas acciones no serán sujetas a impuesto dentro de los 5 años en que sean transferidas al trabajador y éste conserve su titularidad, ni harán parte de la base para liquidar el impuesto de patrimonio.

El Gobierno definirá los términos y condiciones en que las acciones deben permanecer en cabeza de los trabajadores, siendo condición para ser beneficiario el no devengar más de 10 salarios mínimos legales

mensuales al momento en que se concrete la participación. Será condición del proceso el que se respete el principio de igualdad en cuanto a las oportunidades y condiciones en que se proyecte la operación frente a los trabajadores.

El Gobierno reglamentará los términos y condiciones adicionales que se requieran para la validez de esta operación y sus correspondientes efectos tributarios.

Artículo 48. *Equidad y transparencia en el manejo de recursos del erario.* De conformidad con lo establecido en el artículo 128 de la Constitución Política, dentro de los procesos laborales que versen sobre la desvinculación de cualquier servidor público en los que sea condenado cualquier órgano estatal, se seguirán las siguientes reglas:

a) El monto total de la condena deberá descontarse del monto de las sumas recibidas por concepto de salarios y prestaciones sociales como consecuencia del desempeño de otros empleos públicos o provenientes del Tesoro Público entre la fecha de la desvinculación y la fecha de la sentencia condenatoria;

b) A este mismo monto se descontará el monto de la indemnización que haya recibido el servidor público como consecuencia de su desvinculación.

Artículo 49. *Derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 30 de la Ley 50 de 1990.

Publíquese y cúmplase.

Honorables Senadores,

Oscar Iván Zuluaga, Jesús León Puello Chamí

SENADO DE LA REPUBLICA
CAMARA DE REPRESENTANTES
SESIONES CONJUNTAS

Las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República, Bogotá, D. C., a los veintinueve (29) días del mes de octubre de dos mil dos (2002).

Se autoriza la publicación del presente pliego de modificaciones Proyecto de ley número 57 de 2002 Senado y 56 de 2002 Cámara, por el cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar protección social.

El Secretario General Comisión Séptima honorable Senado,

Germán Arroyo Mor

El Secretario General Comisión Séptima honorable Cámara de Representantes,

Rigo Armando Rosero Alvea