



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 145

Bogotá, D. C., miércoles 16 de abril de 2008

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA PROYECTOS DE LEY

**PROYECTO DE LEY NUMERO 273 DE 2008 SENADO**  
*por la cual se modifica, adiciona, y complementa el artículo 26 de la Ley 361 de 1997; y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

DECRETA:

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

**Artículo. 26. Protección laboral a personas con algún tipo de discapacidad.** En ningún caso la discapacidad de una persona, podrá ser motivo para obstaculizar una vinculación laboral, a menos que dicha discapacidad sea claramente demostrada como incompatible e insuperable en el cargo que se va a desempeñar.

Artículo 2°. Adiciónese un artículo 26A a la Ley 361 de 1997, el cual quedará así:

**26A. Protección laboral a personas que vinculadas laboralmente adquieran algún tipo de discapacidad.** Ninguna persona que encontrándose vinculada laboralmente adquiera algún tipo de discapacidad, podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización del Ministerio de la Protección Social, o el ente que haga sus veces, quienes tendrán un plazo máximo de dos (2) meses, luego de la presentación de la solicitud, para pronunciarse definitivamente.

No obstante, el despido o terminación del contrato de dichas personas, sin el cumplimiento del requisito previsto en el inciso anterior, carece de todo efecto jurídico y generará el derecho a una indemnización equivalente a ciento ochenta (180) días de salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren.

Artículo 3°. Adiciónese un artículo 26B a la Ley 361 de 1997, el cual quedará así:

**26B. Protección laboral a personas que al momento de su vinculación laboral, tengan algún tipo de discapacidad.** Ninguna persona que al momento de su vinculación laboral se encuentre con algún tipo de discapacidad, podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su discapacidad, salvo que medie una justa causa para ello, de conformidad con el artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo.

No obstante, el despido o terminación del contrato de dichas personas, sin que medie justa causa, carece de todo efecto jurídico y generará el derecho a una indemnización equivalente a ciento ochenta (180) días de salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y modifica el artículo 26 de la Ley 361 de 1997.

Jairo Clopatofsky Ghisays,  
Senador de la República.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

#### I. Introducción

El proyecto que someto a consideración del honorable Congreso de la República, modifica el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, que es la Ley Marco de Discapacidad, aclarando la inadecuada interpretación que los diferentes sectores le han dado a este artículo que dice: *“ninguna persona limitada podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización de la Oficina de Trabajo”*.

Lo que pretende el proyecto de ley es mejorar la redacción del artículo y diferenciar en la protección que la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-531 de 2001, le dio a las personas que encontrándose vinculadas laboralmente adquieran algún tipo de discapacidad y en la protección que tienen las personas con algún tipo de discapacidad en el momento de

ser vinculados laboralmente, ya que se estaba convirtiendo en un obstáculo para las personas y las diferentes fundaciones y organizaciones que trabajan en inserción laboral de esta población, debido a que las diferentes oficinas jurídicas del sector privado interpretaban equívocamente el artículo y argumentaban que nadie podía despedirse sin previa autorización de la Oficina de Trabajo a pesar de que existiera una justa causa.

Así mismo el articulado propuesto consolida lo que la Corte Constitucional en diferente sentencia ha señalado: La seguridad ha sido identificada como una “estabilidad laboral reforzada” que a la vez constituye un derecho constitucional, igualmente predicable de otros grupos sociales como sucede con las mujeres embarazadas y los trabajadores.

Con esa estabilidad laboral reforzada se garantiza la permanencia en el empleo del discapacitado luego de haber adquirido la respectiva limitación física, sensorial o psicológica, como medida de protección especial y en conformidad con su capacidad laboral.

## II. Marco constitucional y normativo

En la última década en Colombia, ha existido una creciente preocupación por la población con algún tipo de Discapacidad, expresada en varias normas y estudios sociodemográficos, que han generado algunos cambios en los procesos de atención social y de participación de la Población con Discapacidad física, Mental y Sensorial.

En la Constitución Política de 1991 Colombia se define como un Estado garante de los derechos de todos los ciudadanos, promotor de la autonomía territorial y personal en un marco de equidad y de participación social. Consagra la no discriminación por causa de la discapacidad (artículo 13), y en sus enunciados perfila los lineamientos de una política orientada a garantizar igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, entre ellos, las personas con discapacidad; así, se refiere a medidas de prevención, rehabilitación e integración social de estas personas (artículos 47, 54 y 68).

En desarrollo de este marco constitucional se han promulgado un conjunto de leyes y normas orientadas a garantizar los derechos de las personas con limitaciones Físicas, Psíquicas y Sensoriales, para el acceso a los diferentes servicios de acuerdo con sus intereses y necesidades. Es así como en las Leyes sobre Educación (115 de 1994, 715 de 2001 y 119 de 1994), Salud (Ley 100 de 1993 y Ley 10 de 1990), Seguridad Social (Ley 100 de 1993 y 797 de 2003), Trabajo y Capacitación (Leyes 361 de 1997, 789 de 2002 y 909 de 2004), Deporte y Recreación (Ley 181 de 1995 y Ley 582 de 2000), Cultura y Participación Democrática y Comunitaria (Ley 163 de 1994), se encuentran garantías legales que reglamentan específicamente o en general temáticas relacionadas con la población con o en situación de discapacidad, en cada uno de los aspectos mencionados.

En materia de normas internacionales, Colombia ha ratificado los siguientes convenios: Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 159); la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (AG.26/2856, del 20 de diciembre de 1971); la Declaración de los Derechos de los Impedidos de las Naciones Unidas (Resolución número 3447 del 9 de diciembre de 1975); el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 37/52, del 3 de diciembre de 1982); el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (1988); los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental (AG46/119, del 17 de diciembre de 1991); la Declaración de Caracas de la Organización Panamericana de la Salud; la Resolución sobre la Situación de las Personas con Discapacidad en el Continente Americano (AG/RES. 1249 (XXIII-O/93)); las Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (AG.48/96, del 20 de diciembre de 1993); la Declaración de Managua, de diciembre de 1993, - la Declaración de Viena y Programa de Acción aprobados por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (157/93); la Resolución sobre la Situación de los Discapacitados en el Continente Americano (AG/RES. 1356 (XXV-O95)); el Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano (Resolución AG/RES. 1369 (XXVI-O/96)); y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada por la Ley 762 del 31 de julio de 2002. Por último Colombia está por adherirse a la Convención de Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad de la ONU, que consagrará diferentes protecciones a los derechos de esta población en materia laboral.

En materia laboral de la población con discapacidad existen diferentes normas que consagran sus derechos y otorgan beneficios a los empleadores que contraten personas con algún tipo de discapacidad tales como:

En la Ley 361 de 1997, se le otorgan los siguientes beneficios a los empleadores que vinculen personas con discapacidad:

a) Los empleadores que ocupen trabajadores con limitación no inferior al 25% comprobada y le entrega una deducción de la renta el 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados durante el año o período gravable a los trabajadores con discapacidad;

b) La cuota de aprendices que está obligado a contratar el empleador se disminuye en un 50% si los contratados por él son personas con discapacidad comprobada no inferior al 25%;

c) A que sean preferidos en igualdad de condiciones en los procesos de licitación, adjudicación y celebración de contratos, sean estos públicos o privados. Si estos tienen en sus nóminas por lo menos un mínimo del 10% de sus empleados en las condiciones de discapacidad;

d) Se le da prelación en el otorgamiento de créditos de organismos estatales, siempre y cuando estos se orienten al desarrollo de planes y programas de personas con limitación;

e) Otorga beneficios arancelarios a la importación de maquinaria y equipo especialmente adoptados o destinados al manejo de personas con limitación.

En la Ley 789 de 2002, también otorga beneficios a los a los empleadores que vinculen personas con discapacidad, exonerando del pago de aportes y parafiscales ICBF, Sena, Cajas de Compensación a los Empleadores que vinculen trabajadores adicionales a partir de la fecha de entrada en vigencia de la ley y con salario hasta 3 salarios mínimos que vinculen personas con discapacidad superior al 25%.

## III. Estadísticas de la población con discapacidad

En Colombia según el censo del DANE de 2005 somos 2,6 millones de personas con algún tipo de discapacidad, según el Censo 2005, lo cual equivale al 6,4% de la población y ubica al país en términos porcentuales como uno de los de mayor

prevalencia del fenómeno en América Latina; la Organización Mundial de la Salud nos habla de un 12% en condiciones normales en América Latina, y de acuerdo al informe del 2005, dice que más de 600 millones de personas viven con algún tipo de discapacidad en el mundo, es por eso que pienso, que el verdadero porcentaje de nuestra población con algún tipo de discapacidad es más alto y se aproximaría a el 13%, por las condiciones de violencia y pobreza que atraviesa nuestra patria.

De otro lado, un último estudio realizado por el Banco Mundial en el 2004 da a conocer, que en los próximos 30 años, el número de personas con discapacidad en los países en desarrollo aumentará en un 120% contra un 40% en los países desarrollados.

Colombia, históricamente la tasa de desempleo de la población con discapacidad cuadruplica los índices de desempleo de la población en general, la cual alcanza el índice del 62%. Por tal motivo se necesitan medidas urgentes de choque con miras a mejorar los ingresos de esta población, vinculándola al sector formal de la economía. Las medidas y normas existentes en el país no han reducido su nivel de desempleo.

Adicionalmente, no existe una estadística real, pero como resultado del conflicto armado se a estimado que aproximadamente 6.000 sobrevivientes de minas antipersonales, quienes han sufrido de trauma emocional, y la pérdida de uno o más miembros, la visión o la audición. Ello sin contar el número de integrantes de la Fuerza Pública que han sufrido algún tipo de lesión. El esquema actual de enfoque de la discapacidad debe ser modificado para enfrentar esta problemática proveniente del conflicto armado.

#### IV. Aspectos jurisprudenciales

Es importante tener en cuenta que la protección que la jurisprudencia le ha dado a la población con algún tipo de discapacidad ha sido contundente al declarar exequible el artículo 26 de la Ley 361 de 1997.

Al respecto, la Corte Constitucional ha afirmado que una de las características más relevantes del Estado Social de Derecho es la defensa de quienes por su condición de debilidad e indefensión pueden verse discriminados o afectados por acciones del Estado o de particulares. Los discapacitados tradicionalmente se han considerado sujetos vulnerables, y en consecuencia, merecen protección.

Senador la **Sentencia C-531/00 declaró exequible el artículo 26 demandado y dio protección a lo que tenemos que hacer es reglamentar este artículo por medio de un decreto o una ley y mejorando el funcionamiento de la Oficina en el Ministerio de la Protección Social, esta norma está mal interpretada, pero la Corte en su fallo hablo de la protección por parte del derecho internacional al artículo.**

El Proyecto de ML, vulnera valores constitucionales sobre los cuales se cimienta el Estado Social de Derecho y obstaculiza la efectividad de los derechos de los discapacitados, así como el respeto a su dignidad humana y el respectivo desarrollo de su personalidad jurídica y como seres humanos.

Esto, a su vez, supone el incumplimiento del deber estatal de propiciar ubicación laboral a estas personas según sus condiciones de salud, así como de adelantar una política de rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, según lo preceptuado en el Preámbulo y en los artículos 1°, 2°, 13, 14, 16, 25, 47 y 54 de la Carta Política.

El proyecto de ML, desconoce lo dispuesto sobre el particular por los Convenios Internacionales del Trabajo debida-

mente ratificados por Colombia (Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 1°, Carta de las Naciones Unidas, artículo 55, y el Convenio 111 de la OIT, artículo 2°).

**Es importante tener clara la protección superior de los discapacitados dentro del Estado Social de Derecho** según se preceptúa en el artículo 2° de la Carta Política, constituye fin esencial del Estado Social de Derecho, la efectividad de los derechos de las personas constitucionalmente establecidos.

Además la Corte en diferente sentencia ha señalado, que: *La seguridad ha sido identificada como una “estabilidad laboral reforzada” que a la vez constituye un derecho constitucional, igualmente predicable de otros grupos sociales como sucede con las mujeres embarazadas y los trabajadores.*

Con esa estabilidad laboral reforzada se garantiza la permanencia en el empleo del discapacitado luego de haber adquirido la respectiva limitación física, sensorial o psicológica, como medida de protección especial y en conformidad con su capacidad laboral.

La legislación nacional no puede apartarse de estos propósitos en favor de los discapacitados cuando quiera que el despido o la terminación del contrato de trabajo tenga por fundamento la disminución física, mental o psicológica.

**Examen de constitucionalidad de los apartes demandados del artículo 26 de la Ley 361 de 1997, por una presunta violación a la protección superior de la que son destinatarios la personas con limitaciones.**

Inciso 1° (parcial) del artículo 26 de la Ley 361 de 1997.

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

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

Es de reiterar, según lo señalado por esta Corte con anterioridad, que la legislación que favorezca a los discapacitados *“no consagra derechos absolutos o a perpetuidad que puedan ser oponibles en toda circunstancia a los intereses generales del Estado y de la sociedad, o a los legítimos derechos de otros”*.

Sin embargo, resulta exigible al patrono que adelante una actuación previa al despido del trabajador discapacitado, ajustada a los principios establecidos en el artículo 29 de la Constitución Política sobre el debido proceso y defensa, en razón del carácter sancionatorio de la medida, permitiendo a las partes participar activamente en la presentación y contradicción de las pruebas, con publicidad de los actos y decisiones, así como en la práctica

y valoración de las mismas bajo los principios de la sana crítica, como así se indicó en la Sentencia C-710 de 1996, a propósito del despido con justa causa de la trabajadora embarazada.

En la sentencia de Radicación 27145 del 7 de diciembre de 2006 la Corte Suprema de Justicia niega el derecho a la pensión de sobrevivientes reclamado ya que el causante no podía aparecer afiliado ante el Instituto demandado como trabajador al servicio de su sobrina, porque "...físicamente le era imposible prestar sus servicios personales como los que esta refiere, esto es, de mayoría en el predio 'La Lucha', ya que al afiliado fallecido se le había diagnosticado una pérdida laboral superior al 50%.

La sentencia de Radicación 25130 del 7 de febrero de 2006 la Corte Suprema de Justicia, analiza el caso del despido del actor en forma injusta e ilegal, al no cumplir previamente con los trámites que por ley debía seguir ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como era obtener su previa autorización para despedirlo".

La sentencia de Radicación 31500 del 19 de febrero de 2008 la Corte Suprema de Justicia, resuelve el caso de un trabajador al que se le canceló el contrato de trabajo de manera unilateral y sin justa causa, quien había sufrido un accidente de trabajo, por lo que el médico tratante, previa evaluación, dispuso su reubicación laboral.

Esta sentencia trata la sentencia de la Corte Constitucional C-531 de 2000.

#### V. Legislación comparada

En Latinoamérica en general, la mirada en cuanto al tema de la discapacidad históricamente ha sido más bien asistencialista, sin relacionarse con el tema de la equidad en oportunidades laborales, como base para un mejor desarrollo o status de vida.

Los organismos internacionales han firmado acuerdos o convenios en búsqueda de equiparación de oportunidades. El de mayor relevancia es el Convenio 159 de la OIT, suscrito. Otro de los documentos importantes a nivel internacional es el Acuerdo de Florencia, y que tiene como objetivo el compromiso de los Estados de respetar y llevar a cabo diversas medidas de protección para las personas con discapacidad, entre ellas la de exención de impuestos de importación para elementos de trabajo o de capacitación.

#### Ambito supranacional:

El 20 de diciembre del año 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución 48/96, aprobó "Las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad". En este documento, cuyo análisis abarca las diferentes esferas previstas para la igualdad de participación, sus requisitos, medidas de ejecución y mecanismos de supervisión, recoge experiencias adquiridas durante el Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos (1983-92), y los diferentes convenios internacionales y pactos, así como el Programa de Acción Mundial para los Impedidos, todo lo cual constituyen su fundamento político y moral.

Uno de los principales objetivos de estas Normas es hacer conciencia en los Estados y la sociedad en su conjunto de la necesidad de rechazar toda forma de discriminación, incluidas en este aspecto la discriminación hacia los niños, mujeres y hombres discapacitados.

En el artículo 7º, referido al empleo, este documento señala que "...los Estados deben apoyar activamente la integración de las personas con discapacidad en el mercado del trabajo. Este apoyo activo se podría lograr mediante diversas medidas como, por ejemplo, la capacitación profesional, los planes de cuotas basadas

*en incentivos, el empleo reservado, préstamo o subvenciones para empresas pequeñas, contratos de exclusividad o derechos de producción prioritarios, exenciones fiscales, supervisión de contratos u otro tipo de asistencia técnica y financiera para las empresas que empleen a trabajadores con discapacidad. Los Estados han de estimular también a los empleadores a que hagan ajustes razonables para dar cabida a personas con discapacidad".*

En el ámbito de la **Unión Europea**, la nueva iniciativa *Equal (2000-2006)* apoya la cooperación transnacional para promover nuevos medios de lucha contra la discriminación y las desigualdades en relación con el mercado general de trabajo.

La información proporcionada por los Gobiernos de Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe y Asia Occidental indica que las políticas y las leyes contemplan la promoción de las oportunidades de empleo para las personas con discapacidad, objetivo que cuenta con apoyo financiero y técnico.

Las leyes públicas de la República Arabe Siria establecen metas para el empleo de personas con discapacidad tanto en el Gobierno como en las empresas privadas en Asia y el Pacífico. Australia ha incorporado en sus programas generales de apoyo al mercado de trabajo y los ingresos su Programa de Asistencia al Empleo de Personas con Discapacidad, con miras a promover la elección y las oportunidades de empleo de esas personas.

En Tailandia. La Ley de 1991 sobre la Rehabilitación de las Personas con Discapacidad establece el derecho de las personas con discapacidad a solicitar trabajos sin discriminación y establece metas para el empleo de personas con discapacidad en las Oficinas Gubernamentales y Empresas Estatales.

*Las personas con discapacidad que deseen aprovechar oportunidades de empleo en Tailandia pueden solicitar préstamos a largo plazo y sin intereses con cargo al Fondo de Rehabilitación de las Personas con Discapacidad. En China, se ofrecen facilidades de servicios de empleo para personas con discapacidad a todos los niveles que se organizan conforme al Programa Quinquenal de Trabajo para las Personas con Discapacidad. La Ley de Empleo y Promoción del Empleo de las Personas con Discapacidad del Japón estipula, con efecto a partir del 10 de julio de 1998, el porcentaje de personas con discapacidad que deben emplear los Gobiernos Nacionales y locales: se han establecido centros de orientación sobre empleo para las personas con discapacidad, hasta la fecha, en 18 oficinas públicas de empleo; y se conceden subvenciones y descuentos fiscales a las empresas que emplean personas con discapacidad.*

Una esfera de investigación para el empleo que empieza a notarse en el Japón es el uso de tecnologías de la información y de teletrabajo, que recibe apoyo de un proyecto para establecer centros de teletrabajo sin barreras. En América Latina y el Caribe, México y Panamá han adoptado leyes nacionales que garantizan la igualdad de oportunidades de trabajo para las personas con discapacidad. Otros apoyos son los Programas de Formación Profesional y la Asistencia Técnica.

En México en su Ley Federal del Trabajo, trata la discapacidad como causal de terminación de las relaciones de trabajo, expresado en su artículo 53, de la siguiente forma:

**Artículo 53.** *Son causas de terminación de las relaciones de trabajo:*

*IV. La incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador, que haga imposible la prestación del trabajo; y existe una indemnización en caso de que el trabajador sufra un riesgo no profesional, dicha prestación al momento de la liquidación equivale a un mes y 12 días de salario por cada año de servicios, expresado de la siguiente forma:*

**Artículo 54.** *En el caso de la fracción IV del artículo anterior, si la incapacidad proviene de un riesgo no profesional, el trabajador tendrá derecho a que se le pague un mes de salario y doce días por cada año de servicios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 162, o de ser posible, si así lo desea, a que se le proporcione otro empleo compatible con sus aptitudes, independientemente de las prestaciones que le correspondan de conformidad con las leyes.*

En Chile como resultado del análisis de cada uno de los artículos del Código del Trabajo, se puede señalar que no se encuentran normas o conceptos discriminatorios que afecten en forma alguna a los ciudadanos sometidos a esta legislación.

Por el contrario, el legislador ha sido claro, preciso en establecer como norma considerativa general en el inciso 2° del artículo 2° del Código del Trabajo que “*son contrarios a los principios de las leyes laborales los actos de discriminación*”, entendiéndose por “*discriminación*” “*las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, edad, Estado Civil, sindicación, religión, opinión política, nacionalidad ascendencia nacional u origen social, que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación*”.

Los principios así establecidos en los primeros artículos del Código Laboral mencionado, determinan una pauta de no-discriminación en esta materia que se refleja posteriormente en todo su articulado.

Algunas iniciativas que impulsan las oportunidades de empleo para las personas con discapacidad y que se están llevando a la práctica en países de los cinco continentes, establecen metas o porcentajes para el empleo de personas con discapacidad, tanto en el Estado como en las empresas privadas, y esta es la importancia de la reforma que presento a consideración de los honorables congresistas.

Cordialmente,

*Jairo Clopatofsky Ghisays,*  
Senador de la República.

## SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 15 del mes de abril del año 2008 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 273, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Jairo Clopatofsky Ghisays*.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

## SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D.C., 15 de abril de 2008

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 273 de 2008 Senado, *por la cual se modifica, adiciona y complementa el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

## PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D.C., 15 de abril de 2008

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

*Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

# P O N E N C I A S

## PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 239 DE 2008 SENADO, 144 DE 2007 CAMARA

*por medio de la cual se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la seguridad social, se crean las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar; se fortalece el control concurrente y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., abril 14 de 2008

Señora Presidenta

NANCY PATRICIA GUTIERREZ

Honorable Senador de la República

La ciudad

Respetada señora Presidenta:

En cumplimiento a lo requerido presentamos ponencia para segundo debate del proyecto en mención, la cual se soporta

sobre el texto aprobado en el debate del 8 de abril en Senado. Esta proposición no contempla modificaciones al último texto aprobado y es el resultado de una serie de debates amplios e informados, que se iniciaron con la radicación de esta iniciativa del Ejecutivo el 27 de noviembre del 2007 en el honorable Congreso de la República.

• El 22 de enero del 2008 se dio una videoconferencia de carácter nacional con la participación del Ministro de la Protección Social, Diego Palacio, los Representantes a la honorable Cámara Carlos I. Zuluaga, Rodolfo Tamayo, Wilson Borja, Angel Cabrera, Guillermo Santos, Felipe Orozco; el Superintendente de Economía Solidaria, doctor Enrique Valderrama; Delegado de Dansocial, Francisco Ortega; Directora Ejecutiva de Confecoop, Clemencia Dupont; Director Ejecutivo de Conacta, John Restrepo, y Representantes de la CUT, Central Unitaria de Trabajadores, entre otros. Este evento ocurrió en las instalaciones del Sena a nivel nacional.

- El 21 de febrero del 2008, el Senador Luis Elmer Arenas convocó a un foro para discutir el tema con los Representantes del Cooperativismo y del Gobierno Nacional.

- El 26 de marzo se dio el foro presidido por el honorable Senado de la República, en particular por el doctor Omar Yepes Alzate y el Viceministro de la Protección Social, Andrés Palacio, durante el cual hubo un espacio para la participación de las dos Confederaciones de Cooperativismo – Confecoop y Conacta, la Central Unitaria de Trabajadores en cabeza de su Vicepresidente, doctor Fabio Arias, el Superintendente de Economía Solidaria, doctor Enrique Valderrama, entre otros.

Asimismo, vale la pena recordar que los miembros de la Comisión de Alto Nivel de la OIT, que visitó el país a finales de noviembre de 2007, y su representante en Colombia, han mantenido un interés constante en el avance de este proyecto al interior del honorable Congreso de la República. De igual manera, los agentes tripartitos han sido informados del mismo durante las sesiones mensuales de la Comisión de Concertación de Política Salarial y Laboral creada por Ley 278 de 1996.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

La máxima expresión de autodeterminación de la persona humana se manifiesta en el trabajo, capacidad natural que no es susceptible de tráfico mercantil y que se materializa a través de una compleja red de relaciones de trabajo que son comunes a la diversidad de culturas y de naciones de la tierra. En la actualidad, puede tomarse como referente el que los seres humanos realizan sus actividades laborales bajo tres modalidades básicas: a) De manera independiente, quedando en este caso determinados por sus propias capacidades y por múltiples relaciones jurídicas de autorregulación; b) En forma dependiente asalariada, bajo la continuada subordinación a un empleador, quien reconoce una remuneración la cual resulta de negociaciones individuales (el tradicional contrato de trabajo), o colectivas, estas últimas en las expresiones del pacto colectivo (trabajadores no sindicalizados) o en la convención colectiva (trabajadores sindicalizados), manifestaciones ambas de naturaleza económica y jurídica que buscan la mejora de los contenidos iniciales del contrato de trabajo, o c) Bajo una tercera forma, la del trabajo asociado, donde el trabajo y la gestión se realizan conjuntamente, sin las limitaciones propias del trabajo individual ni exclusivamente bajo las reglas del trabajo asalariado dependiente.

Según el Decreto 4588/06, la CTA se definen como organizaciones sin ánimo de lucro pertenecientes al sector solidario de la economía, que asocian personas naturales que simultáneamente son gestoras, contribuyen económicamente a la cooperativa y son aportantes directos de su capacidad de trabajo para el desarrollo de actividades económicas, profesionales o intelectuales, con el fin de producir en común bienes, ejecutar obras o prestar servicios para satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general.

En la Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo Asociado aprobada en principio por la Asamblea General de Cicopa celebrada en Oslo el 6 de septiembre de 2003, redacción final aprobada por el Comité Ejecutivo de Cicopa el 17 de febrero de 2004, se afirma que “Las Cooperativas de Trabajo Asociado tienen el compromiso de regirse por la Declaración sobre Identidad Cooperativa ... Además, se hace necesario definir a nivel mundial unos caracteres básicos y reglas de funcionamiento interno que resultan exclusivos y propios de este

tipo de cooperativas, teniendo en cuenta que estas tienen fines y propósitos específicos que son diferentes de los de las cooperativas de otras categorías. Esta definición permitirá una coherencia e identidad universal del Cooperativismo de Trabajo Asociado, estimulará su desarrollo y producirá un reconocimiento mundial de la función social y económica que realiza en la generación de trabajo digno y sustentable, evitando también que se presenten desviaciones o indebidas utilidades”.

En la misma fuente documental y doctrinaria se lee las siguientes características básicas de las Cooperativas de Trabajo Asociado:

1. Tienen como objetivo crear y mantener puestos de trabajo sustentables, generando riqueza, para mejorar la calidad de vida de los socios trabajadores, dignificar el trabajo humano, permitir la autogestión democrática de los trabajadores y promover el desarrollo comunitario y local.

2. La adhesión libre y voluntaria de sus socios para aportar su trabajo personal y recursos económicos está condicionada a la existencia de puestos de trabajo.

3. Por regla general, el trabajo estará a cargo de sus socios. Esto implica que la mayoría de los trabajadores de una empresa cooperativa de trabajo asociado son socios trabajadores y viceversa.

4. La relación del socio trabajador con su cooperativa debe ser considerada como distinta a la del trabajo asalariado dependiente convencional y a la del trabajo individual autónomo.

5. Su regulación interna se concreta formalmente por medio de regímenes concertados democráticamente y aceptados por los socios trabajadores.

6. Las CTA deben ser autónomas e independientes ante el Estado y terceros en sus relaciones de trabajo y de gestión, y en la disposición y manejo de los medios de producción.

Dentro de los principios esenciales del Estado social de Derecho, se encuentra la libertad económica sólo limitada por la responsabilidad social en interés general, y el derecho de asociación que es expresión eminente de la autonomía de la voluntad. Ambos principios estimulan el ejercicio del trabajo y lo promueven en condiciones de dignidad humana, relaciones decentes de trabajo, y pactos sostenibles para el mejoramiento integral y la promoción justa y equitativa de la esfera de interés del hombre. Como resultado de las distintas expresiones de la democracia y de los estados liberales, los constituyentes del contrato asociativo promueven unas reglas internas de organización para poner en marcha los más diversos objetos sociales, enmarcados en la más estricta legalidad.

De este modo, y siguiendo la línea argumentativa de la Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo Asociado encontramos unas pautas que se expresan como “Reglas de Funcionamiento Interno”: las Cooperativas de Trabajo Asociado deberán tener en cuenta las siguientes reglas:

1. Compensar equitativamente el trabajo de sus socios, tomando en consideración la función, la responsabilidad, la complejidad y la especialidad exigidas para los cargos, la productividad y la capacidad económica de la empresa, procurando reducir la diferencia entre las mayores y las menores compensaciones.

2. Contribuir al incremento patrimonial y al adecuado crecimiento de las reservas y fondos indivisibles.

3. Dotar los puestos de trabajo de aspectos físicos y técnicos para lograr un adecuado desempeño y buen clima organizacional.

4. Proteger a los socios trabajadores con adecuados Sistemas de Previsión, Seguridad Social, Salud Ocupacional y respetar las normas de protección en vigor en las áreas de la maternidad, del cuidado de los niños y de los menores trabajadores.

5. Practicar la democracia en las instancias decisorias de la organización y en todas las etapas del proceso administrativo.

6. Asegurar la educación, formación y capacitación permanente de los socios e información a los mismos, para garantizar el conocimiento profesional y el desarrollo del modelo cooperativo de trabajo asociado, y para impulsar la innovación y la buena gestión.

7. Contribuir a la mejora de las condiciones de vida del núcleo familiar de los socios trabajadores y al desarrollo sostenible de la comunidad donde viven.

8. Combatir el uso de los mismos como instrumentos para flexibilizar o hacer más precarias las condiciones laborales de los trabajadores asalariados y no actuar como intermediarios convencionales para puestos de trabajo.

Por otra parte, y en consideración a que las relaciones de interdependencia mundial son la afirmación de la democracia y de las reglas de la libertad económica para un progreso sostenible, se hace coherencia normativa con el bloque de constitucionalidad en las expresiones de la Organización Internacional del Trabajo, la cual en su Recomendación 193 sobre la Promoción de las Cooperativas 2002 expresa:

“Reconociendo que las cooperativas, en sus diversas formas, promueven la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social; reconociendo que la globalización ha creado presiones, problemas, retos y oportunidades nuevos y diferentes para las cooperativas; y que se precisan formas más enérgicas de solidaridad humana en el plano nacional e internacional para facilitar una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización; tomando nota de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86ª Reunión (1998); tomando nota también de los derechos y principios contenidos en los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, en particular el Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930; el Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948; el Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949; el Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951; el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952; el Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957; el Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación), 1958; el Convenio sobre la Política de Empleo, 1964; el Convenio sobre la Edad Mínima, 1973; el Convenio y la Recomendación sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales, 1975; el Convenio y la Recomendación sobre Desarrollo de los Recursos Humanos, 1975; la Recomendación sobre la Política de Empleo (disposiciones complementarias), 1984; la Recomendación sobre la Creación de Empleos en las Pequeñas y Medianas Empresas, 1998, y el Convenio sobre las peores formas de Trabajo Infantil, 1999; Recordando el principio contenido en la Declaración de Filadelfia, según el cual “el trabajo no es una mercancía”; y recordando que el logro del trabajo decente para los trabajadores,

dondequiera que se encuentren, es un objetivo primordial de la Organización Internacional del Trabajo; después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la promoción de las cooperativas, tema que constituye el cuarto punto del Orden del Día de la reunión, y después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación, adopta, con fecha veinte de junio de dos mil dos, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la Promoción de las Cooperativas, 2002”.

Y en el mismo documento de doctrina del derecho social expresa que:

“1. Los gobiernos deberían comprender la importancia que para ellos tienen la promoción y fomento de las Cooperativas de Trabajo Asociado como eficaces actores en la generación de puestos de trabajo y en la inclusión en la vida laboral de grupos sociales desempleados. Por esta razón, los gobiernos no deberían discriminar contra las Cooperativas de Trabajo Asociado, y deberían incluir en sus políticas públicas y en sus programas la promoción y desarrollo de este tipo de empresa, para combatir algunos de los principales problemas de que padece el mundo, generados como consecuencia de la globalización y del desarrollo excluyentes tales como el desempleo y la desigualdad”.

“2. Para que el Cooperativismo de Trabajo Asociado sea una opción real, es necesario que los Estados establezcan marcos legales nacionales y regionales, que reconozcan la naturaleza jurídica especial de este tipo de cooperativas, a fin de permitirles que puedan ser generadoras de bienes o de servicios y desarrollar toda su creatividad y potencial empresariales, en las mejores condiciones de beneficio de los socios trabajadores y de la comunidad en general”.

“3. En particular, es necesario que los Estados:

– Reconozcan en su legislación que el Cooperativismo de Trabajo Asociado está condicionado por relaciones laborales e industriales distintas del trabajo dependiente asalariado y del auto empleo o trabajo independiente, y acepten que las Cooperativas de Trabajo Asociado apliquen normas y reglamentos correspondientes.

– Aseguren la aplicación de la legislación laboral general a los trabajadores no socios de las Cooperativas de Trabajo Asociado, con los cuales se establecen relaciones laborales asalariadas dependientes.

– Apliquen a las Cooperativas de Trabajo Asociado el concepto de trabajo decente o digno de la OIT y disposiciones claras, precisas y coherentes que regulen la protección social en salud, pensiones, seguro de desempleo, salud ocupacional, y seguridad laboral, teniendo en cuenta el carácter específico de sus relaciones laborales.

– Definan disposiciones específicas para regular el régimen tributario y de organización autogestionaria de las Cooperativas de Trabajo Asociado que permitan y fomenten su desarrollo”.

(...)

“7. En el contexto de las relaciones con el Estado es importante destacar la directriz de la Recomendación 193 de la OIT, sobre la necesidad de esfuerzos para consolidar un área distintiva de la economía, que incluye las cooperativas. Es un área en que la ganancia no es la primera motivación, y que es caracterizada por la solidaridad, la participación y la democracia económica”.

Al término de la vigencia de 2007, el Ministerio de la Protección Social informa sobre la existencia de 4.331 Cooperativas de Trabajo Asociado. De ahí que se cuenta con el Registro Nacional de Precooperativas y Cooperativas de Trabajo Asociado a nivel nacional con base en los Regímenes de Compensaciones, Trabajo y Previsión y Seguridad Social registrados, depositados y aprobados en las Direcciones Territoriales del Ministerio.

CTA y PCTA	2004 (*)	2005 (*)	2006 (*)	2007 (**)	TOTAL 2004-2007
Total Cooperativas y Precooperativas	1.785	1.048	726	772	4.331
Acumulado por año	1.785	2.833	3.559	4.331	

Fuente: Direcciones Territoriales - Ministerio de la Protección Social.

(\*) Algunos departamentos no han reportado la información completa respecto a asociados y empleados o número de cooperativas

(\*\*) Los datos son parciales dado que algunos departamentos no han reportado el total del año.

De acuerdo con el tamaño de la escala de factores el 78.19% de las cooperativas son microempresas, que las cuales manejan el 10.99% de los activos del subsector de trabajo asociado, que asciende aproximadamente a (\$133 millones) de acuerdo a balances consolidados de Confecoop con cierre del 2006 y el 35% de los asociados. Un corolario de esta simple inspección de datos es que existe una gran concentración del ingreso en este subsector en favor del 22% de las Cooperativas de Trabajo Asociado, las cuales capturan el 89% de los activos solidarios.

Este particular comportamiento lleva a tomar especial cuidado al adoptar un sistema de cargas fiscales, el cual gravaría con mayor proporción a ocho de cada diez Cooperativas de Trabajo Asociado, con lo cual estaríamos afectando el giro normal del objeto social y llevando a niveles de precarización aún mayores a estas particulares relaciones de trabajo. Sólo dos cooperativas de cada diez estarían en “mejores condiciones” para resistir una nueva carga impositiva, a través de contribuciones parafiscales sin retorno directo. Es decir, que el 97.61% de las Cooperativas de Trabajo Asociado están clasificadas en el rango de pequeñas y de microempresas, lo cual hace especialmente sensible la aplicación de esta medida, en especial exenciones para aquellas cooperativas con métodos artesanales.

La siguiente información es resultado de la consolidación de cifras al interior de Confecoop. Esto implica que las 3.296 cooperativas afiliadas al gremio son un subconjunto del universo registrado por el Ministerio de la Protección Social.

Tamaño de la CTA afiliadas a Confecoop	Número de cooperativas	% de participación	Número de trabajadores asociados	% de participación
Grande	11	0.33	24.723	5
Mediana	68	2.06	92.887	21
Pequeña	640	19.42	191.715	42
Micro	2.577	78.19	142.544	32
Total nacional	3.296	100	451.869	100

Fuente: Confecoop: “Sector cooperativo 2006...”.

El impacto directo de las cargas parafiscales no sólo afecta la distribución de las compensaciones entre los 451.869 asociados con las desigualdades que ya hemos expuesto, sino que afectan de manera directa los contratos de trabajo de los empleados de estas cooperativas, los cuales suman 15.650 empleos directos que reportan estas unidades empresariales.

De acuerdo con la información financiera, las principales estructuras del balance muestran que en términos reales los resultados de la actividad empresarial solidaria están por debajo del crecimiento de los demás actores económicos. El margen neto del subsector cooperativo de trabajo asociado es el más bajo de todos los agentes, incluidos los del sector solidario: 0.53%

Cooperativas de Trabajo Asociado - Balance para el 2006 (Confecoop)					
Activos	% de participación	Pasivos	% de participación	Patrimonio	% de participación
Disponible	14,17	Cuentas por pagar	38,82	Aportes sociales	69,89
Cuentas por cobrar	49,91	Créditos de bancos	17,12	Fondos patrimoniales	2,26
Cartera de créditos	5,54	Fondos sociales	4,82	Reservas	12,09
Inventarios	6,82	Estimados y provisiones	4,14	Resultados	6,93
Propiedades y equipo	16,68	Otros pasivos	32,17	Superávit	8,83
Otros activos	6,88	Otros pasivos	2,93	otros	0
Totales	100		100		100

Fuente: Confecoop: “Sector cooperativo 2006...”.

Por otra parte, la razón de apalancamiento financiero de las Cooperativas de Trabajo Asociado se ubica en 2.19, es decir: por cada peso del patrimonio dos pesos están comprometidos con terceros y dado que el 70% del valor del patrimonio corresponde a los aportes que realizan los asociados, el riesgo recae directamente sobre la propiedad de los socios gestores, esto es de los trabajadores asociados. Si se observa que por cada cien pesos que ingresan a la caja de las Cooperativas de Trabajo Asociado tan solo cinco centavos se convierten en excedente cooperativo, se evidencia que este subsector de la economía es extremadamente sensible a los riesgos externos generados por el impacto económico de las normas, en este caso las fiscales.

Si se tradujeran los contratos de adhesión de cada trabajador asociado a contratos de orden civil o mercantil, se podría estimar más de medio millón de contratos por mes, los cuales comparados con un escenario de una familia promedio con 2.5 miembros por hogar impacta las condiciones de vida y el ingreso para el consumo de más de un millón de personas. Ahora bien, dado que las Cooperativas de Trabajo Asociado agrupan núcleos familiares mayores, es bastante probable que sean afectados más de dos millones de personas que dependen directamente de este tipo de trabajo, siempre y cuando el contrato dure por lo menos un año en el tiempo.

Si los contratos no son continuos, sino estacionales, menores a un año (seis meses, cuatro meses...) los efectos adversos sobre los ingresos de las familias son aún mayores hasta el punto de reforzar las condiciones de precarización de las relaciones de trabajo. Desde la perspectiva del consumo de los hogares, las Cooperativas de Trabajo Asociado podrían aportar más de billones de pesos a la demanda de bienes y servicios de la canasta familiar básica, de modo que el ingreso para el consumo es muy sensible a las restricciones que causen las cargas parafiscales, casi en un diez por ciento, sin contar las cargas tributarias de renta y complementarios en cabeza de la cooperativa ni los impuestos territoriales de industria y comercio además de los correlativos al Impuesto al Valor Agregado, IVA.

El sentido de las contribuciones especiales a las Cajas de Compensación Familiar, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y al Servicio Nacional de Aprendizaje, se dirige a ampliar el sistema de protección social para un importante grupo de trabajadores que se asocian de manera autogestionaria para proyectar el trabajo asociado al servicio del país.



En este orden de principios rectores, de orientaciones internacionales y desempeños nacionales, y adecuados a las actuales expresiones de la creciente integración económica, resulta necesaria la aprobación de la presente iniciativa legislativa para ampliar los beneficios del subsidio familiar dispensado por las Cajas de Compensación Familiar, como lo dispone la Ley 1151 de 2007, y, además, para que el sector solidario de la economía pueda participar de la gestión social de los programas financiados con los aportes parafiscales. Por esto se propone un marco normativo que permite la adecuación de los objetos sociales de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado con los propósitos del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en cabeza del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, y, también, una adecuada proyección de los intereses de las familias de los asociados con los Programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para que accedan a los programas, proyectos y actividades dirigidos a la familia colombiana y profundizar por esta vía las garantías sociales y el bienestar general.

De igual manera, se mantiene la contribución creada por la Ley 863 de 2006, la cual consiste en la inversión de un veinte por ciento (20%) de los excedentes, tomados de los fondos de educación y de solidaridad, como una contribución que ha aportado a la educación formal en montos superiores a 100 mil millones de pesos a 2006. En la vigencia de 2006, esta importante contribución sumó setenta y siete mil doscientos cincuenta y seis mil millones doscientos cincuenta y tres mil y setecientos veintinueve pesos (\$77.256.253.721), con una cobertura de proyectos educativos financiados en 350 municipios del país, según datos suministrados por Confecoop - Ministerio de Educación.

La exposición de motivos que impulsa la presente iniciativa profundiza el derecho social en el componente del trabajo asociado, cuya práctica ha sido cuestionada por diferentes grupos sociales y económicos de interés sin desconocer la contribución en el desarrollo de la producción de bienes y servicios a través de este contrato solidario de sociedad. En primer lugar, se contempla una regulación que introduce mejoras al desempeño del trabajo asociado y esclarece el entorno de las relaciones de trabajo que fortalecen las comunicaciones entre los diferentes actores sociales como los empresarios, las organizaciones de trabajadores, las instituciones públicas y la comunidad internacional.

La iniciativa está precedida por un amplio ejercicio de consensos en el cual deja constancia el articulado desde la visión de los gremios del trabajo asociado, la iniciativa privada de la producción de bienes y servicios, la vocación del ejecutivo, la preocupación de los representantes de los trabajadores sindicalizados, las sugerencias de la Organización Internacional del Trabajo, convocados todos por el Congreso de la República a través de foros públicos en los cuales se alcanzó a decantar el contenido del presente proyecto de ley que se somete a la consideración del legislador.

La propuesta formulada al Congreso de la República fija criterios equitativos para establecer los elementos estructurales de las contribuciones buscando un equilibrio entre lo óptimo, teórico y lo socialmente deseable, y así no desestimar la iniciativa privada del Cooperativismo de Trabajo Asociado y aportar reglas claras de compromiso fiscal. En este sentido se ha recogido la voz unánime de los distintos sectores con

interés en el proyecto de ley para exigir el pago de las contribuciones con cargo a la empresa solidaria y no al trabajador asociado, sobre todo para estimular una creciente apreciación del poder de compra de las compensaciones.

En relación con la fecha para iniciar la obligación de pago, se ha determinado el 1° de enero de 2009 y así no alterar las reglas de los actuales contratos mercantiles vigentes, que estas cooperativas y precooperativas desarrollan con los diferentes contratantes, públicos y privados. Como resulta natural a una sociedad pluralista y participativa, se ha plasmado la representación de los trabajadores asociados en los consejos directivos del Sena y del ICBF, a través de la designación de sendos miembros del seno de las confederaciones que mejor les representan, para influir mayores prestaciones públicas y acordes con la naturaleza del trabajo asociado.

El sector solidario, en un ejercicio de autorregulación ha querido introducir unos principios universales y comunes a toda relación de trabajo en una propuesta de derechos mínimos irrenunciables: protección del menor trabajador, fuero reforzado de maternidad, trabajo digno y decente y la introducción de una compensación ordinaria mínima que sea equivalente al salario mínimo legal vigente, como una respuesta a la construcción de equidad y de responsabilidad social sostenible.

Existe una propuesta de prohibiciones que busca poner claros límites y dejar vigentes las mejores alternativas para la puesta en marcha del objeto social y de las obligaciones contraídas por el trabajador asociado. Se deja plasmada en esta propuesta unas líneas claras de expresión del trabajo asociado para desestimar la precarización del contrato laboral y mermar el beneficio de los incentivos económicos a favor de agentes contratantes en desmedro del trabajador asociado.

Las Cooperativas de Trabajo Asociado desarrollan actividades de producción, agrícola, agroindustrial u de transformación en donde un 5% del total de las CTA corresponden a las primeras y su actividad se concentra en los cultivos de plátano, palma de cera, cuidado de bosques nativos, cultivo de cítricos, cultivo de flores, algunos tubérculos y pocos en cultivos de peces y avicultura.

Las cooperativas de transformación presentan dos tipos de características unas de maquila alrededor del 3% del total y que se dirigen a los sectores de la confección, el calzado, aseo y mensajería, otras son de productos propios, como el calzado, el reciclaje, los derivados de los alimentos, donde los asociados en su mayoría son artesanos y población indígena.

Por esta razón la presente iniciativa contempla la exención de las contribuciones especiales al Sena, ICBF y las Cajas de Compensación Familiar para las Precooperativas y Cooperativas Artesanales de Producción hasta con 25 asociados y así no desestimar la producción de bienes de subsistencia y provenientes de la industria familiar que este importante grupo de cooperativas aporta a la economía local.

Es importante resaltar que el proyecto de ley que se expone no debe pasar por alto los postulados que nuestra Carta Política impone en el sentido de respetar los derechos mínimos de los trabajadores, sus derechos sindicales y de asociación, razón por la cual no debe desnaturalizarse la figura de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado al nacer estas para la prestación autogestionaria de bienes y servicios y no para

suministrar servicios públicos tales como la salud, la educación, los servicios públicos domiciliarios, entre otros, los cuales requieren de una infraestructura generalmente construida y financiada por el Estado y garantizada por este directamente de manera indelegable, más aún cuando nos encontramos ante un Estado Social de Derecho como el establecido constitucionalmente en nuestro país que propugna por la eficiente y oportuna atención a las necesidades de los ciudadanos.

Todo el conjunto de variadas expresiones a favor y en contra de los contenidos propuestos para la acción legislativa fueron ampliamente expuestos en distintos espacios:

- El 22 de enero de 2008 se dio una videoconferencia de carácter nacional con la participación del Ministro de la Protección Social, Diego Palacio, los Representantes Carlos Iván Zuluaga, Rodolfo Tamayo, Wilson Borja, Angel Cabrera, Guillermo Santos, Felipe Orozco, el Superintendente de Economía Solidaria, doctor Enrique Valderrama, delegado de Dansocial, Francisco Ortega, Directora Ejecutiva de Confecoop, Clemencia Dupont, Director Ejecutivo de Conacta, John Restrepo, y Representantes de la CUT, Central Unitaria de Trabajadores entre otros. Este evento ocurrió en las instalaciones del Sena a nivel nacional.

- El 21 de febrero del 2008, el Senador Luis Elmer Arenas convocó a un foro para discutir el tema con los representantes del cooperativismo y del Gobierno Nacional.

- El 26 de marzo se dio el foro presidido por el honorable Senado de la República, en particular por el doctor Omar Yepes Alzate y el Viceministro de la Protección Social, Andrés Palacio, durante el cual hubo un espacio para la participación de las dos confederaciones de cooperativismo, la Central Unitaria de Trabajadores en cabeza de su Vicepresidente, doctor Fabio Arias, el Superintendente de Economía Solidaria, doctor Enrique Valderrama, entre otros.

En consideración a la precedente exposición de motivos, formulamos la siguiente:

### Proposición

Dese segundo debate al Proyecto de ley número **239 de 2008 Senado, 144 de 2007 Cámara, por medio de la cual se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la seguridad social, se crean las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar, se fortalece el control concurrente y se dictan otras disposiciones, aprobado en primer debate del martes 8 de abril de 2008 en la Comisión Tercera del Senado.**

Los ponentes:

*Omar Yepes Alzate*, Coordinador de Ponentes; *Jaime Dussán Calderón*, *Gabriel Zapata Correa*, *Zulema Jattin Corrales*, Ponentes.

Bogotá, D. C., 14 de abril de 2008

En la fecha se recibió ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 239 de 2008 Senado, 144 de 2007 Cámara, *por medio de la cual se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la seguridad social, se crean las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena; al Instituto Colombiano*

*de Bienestar Familiar, ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar, se fortalece el control concurrente y se dictan otras disposiciones.*

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para segundo debate consta diez (10) folios.

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

### **TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN COMISION TERCERA EN SESION DEL DIA 8 DE ABRIL DE 2008 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 239 DE 2008 SENADO, 144 DE 2007 CAMARA**

*por medio de la cual se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la seguridad social, se crean las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar, se fortalece el control concurrente y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“Artículo 1°. *Contribuciones especiales.* Créanse las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y Cajas de Compensación Familiar que se escoja”.

“Artículo 2°. *Elementos esenciales de las contribuciones especiales.* La actividad de trabajo desempeñada por parte de los asociados dará origen a las contribuciones especiales, a cargo de las Cooperativas y PreCooperativas de Trabajo Asociado y con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar.

Para todos los efectos, el ingreso base de cotización para la liquidación de las contribuciones especiales con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, será equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente por cada trabajador asociado, excepto para las Cajas de Compensación Familiar cuyo ingreso base de cotización será la totalidad de la compensación ordinaria devengada.

La tarifa será igual al nueve por ciento (9%) y se distribuirá así: tres por ciento (3%) para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, dos por ciento (2%) para el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, y cuatro por ciento (4%) para la Caja de Compensación. En ningún caso las contribuciones de que trata esta ley serán asumidas por el trabajador o asociado.

Parágrafo 1°. El pago de las contribuciones con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar<sup>[2]</sup> deberá ser realizado a partir del primero (1°) de enero de dos mil nueve (2009).

Parágrafo 2°. Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado tendrán un representante en la Junta Directiva

del Sena y un representante en la Junta Directiva del ICBF, quienes serán designados por las Confederaciones Nacionales que las agremien.

Artículo 3°. *Derechos mínimos irrenunciables.* Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado establecerán en su respectivo régimen la compensación ordinaria mensual de acuerdo con el tipo de labor desempeñada, el rendimiento y la cantidad de trabajo aportado por el trabajador asociado, que no será inferior en ningún caso a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, salvo que la actividad se realice en tiempos inferiores, en cuyo caso será proporcional a la labor desempeñada, a la cantidad y a la calidad, según se establezca en el correspondiente régimen interno.

Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado cumplirán las disposiciones legales vigentes en lo que tiene que ver con la protección al adolescente trabajador y la protección a la maternidad”.

Artículo 4°. *Control.* El Gobierno Nacional haciendo uso de los recursos que aporta el sector cooperativo a la Superintendencia de la Economía Solidaria, apropiará las partidas presupuestales necesarias, teniendo en cuenta las normas legales vigentes, para que esta Institución lleve a cabo el control y la vigilancia eficaz de las entidades que están bajo su supervisión.

Las cooperativas y precooperativas que no cumplan la normatividad vigente y en especial las disposiciones relativas al control, la inspección y la vigilancia, serán objeto de cancelación de la personería jurídica.

Parágrafo. Se establecerá un régimen de transición igual a seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley para que las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, que hayan sido creadas con anterioridad a esta ley, ajusten sus regímenes y estatutos a las disposiciones legales vigentes para registro e inscripción ante el Ministerio de la Protección Social y la Superintendencia respectiva. Pasados estos seis (6) meses de transición, aquellas Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado que no hayan cumplido esta disposición de legalidad no podrán desarrollar su objeto social y quedarán incursas en causal de disolución y liquidación”.

Artículo 5°. *Responsabilidad.* A las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado les serán aplicables todas las disposiciones legales vigentes establecidas en materia de pagos con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y las Cajas de Compensación Familiar.

Tales contribuciones serán asumidas y pagadas en su totalidad por las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado con la base establecida en la presente ley”.

Artículo 6°. *Afiliación al Sistema de Seguridad Social.* Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado serán responsables del proceso de afiliación y pago de los aportes de los trabajadores asociados al Sistema de Seguridad Social Integral (salud, pensión y riesgos profesionales). Para tales efectos, les serán aplicables todas las posiciones legales vigentes sobre la materia para trabajadores dependientes.

Para cotizar a salud, pensión, riesgos profesionales, el ingreso base de cotización será el monto de las compensaciones ordinarias que reciba el trabajador asociado, y la proporción para su pago será la establecida en la ley para el régimen de trabajo dependiente”.

Artículo 7°. *Prohibiciones:*

1. Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado no podrán actuar como empresas de intermediación laboral, ni disponer del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal a terceros o remitirlos como trabajadores en misión. En ningún caso, el contratante podrá intervenir directa o indirectamente en las decisiones internas de la cooperativa y en especial en la selección del trabajador asociado.

2. Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado no podrán actuar como asociaciones o agremiaciones para la afiliación colectiva de trabajadores independientes al Sistema de Seguridad Social ni como asociaciones mutuales para los mismos efectos.

3. Cuando se comprueben prácticas de intermediación laboral o actividades propias de las empresas de servicios temporales, el tercero contratante y las cooperativas o las Precooperativas de Trabajo Asociado, serán solidariamente responsables por las obligaciones que se causen a favor del trabajador asociado y las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado quedarán incursas en las causales de disolución y liquidación previstas en la ley, sin perjuicio del debido proceso, y les será cancelada la personería jurídica.

4. Tanto la potestad reglamentaria como la disciplinaria sólo será ejercida por la Precooperativa o Cooperativa de Trabajo Asociado. En ningún caso, tales potestades podrán ser ejercidas por el tercero contratante. Si esto llegare a suceder se configurará de manera automática un contrato de trabajo realidad y, además, el contratante deberá soportar los efectos previstos en el numeral anterior, sin perjuicio de otras consecuencias legales”.

Artículo 8°. El Régimen de Trabajo Asociado Cooperativo se regulará de acuerdo con los postulados, principios y directrices de la OIT relativos a las relaciones de trabajo digno y decente, la materia cooperativa, y los principios y valores universales promulgados por la Alianza Cooperativa Internacional, ACI”.

Artículo 9°. Los trabajadores que prestan sus servicios en las Cooperativas o Precooperativas de Trabajo Asociado, deberán ser asociados de las mismas, excepto en las siguientes condiciones:

1. Para trabajos ocasionales o accidentales referidos a labores distintas de las actividades normales y permanentes de la cooperativa.

2. Para reemplazar temporalmente al asociado que conforme a los estatutos o al Régimen de Trabajo Asociado, se encuentre imposibilitado para prestar su servicio, siempre que la labor sea indispensable para el cumplimiento del objeto social de la cooperativa.

3. Para vincular personal técnico especializado, que resulte indispensable para el cumplimiento de un proyecto o programa dentro del objeto social de la cooperativa, que no exista entre los trabajadores asociados y que no desee vincularse como asociado a la cooperativa.

Artículo 10. *Excepciones al pago de las contribuciones especiales.* Las Cooperativas de Trabajo Asociado de hasta veinticinco (25) socios y las Precooperativas de Trabajo Asociado, de naturaleza artesanal, quedarán exentas del pago de las contribuciones parafiscales de que trata la presente ley, y siempre y cuando cumplan de manera semejante los requisitos que se

establecen para el régimen tributario simplificado, en cuanto al monto de la facturación de la producción.

Artículo 11. *(Nuevo)*. Las personas naturales que aspiren a tener la condición de trabajador asociado, además de cumplir con los requisitos generales establecidos en la Ley 79 de 1988, de más normas aplicables y los estatutos, deberán certificarse en Curso Básico de Economía Solidaria, con una intensidad no inferior a veinte (20) horas.

La entidad acreditada que les imparta el curso deberá presentar resolución vigente expedido por Dansocial, que demuestre énfasis o aval en trabajo asociado.

El curso de educación cooperativa podrá realizarse antes del ingreso del asociado y a más tardar en los tres (3) primeros meses posteriores a dicho ingreso.

Artículo 12. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones legales que le sean contrarias.

SENADO DE LA REPUBLICA COMISION TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., 8 de abril de 2008

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del Proyecto de ley número 239 de 2008 Senado, 144 de 2007 Cámara, *por medio de la cual se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la seguridad social, se crean las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar;*

*ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar, se fortalece el control concurrente y se dictan otras disposiciones, una vez aprobada la proposición la presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado. La Comisión de esta forma declaró aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta número 14 del 8 de abril de 2008. Fue anunciado el día 2 de abril de 2008 Acta 13.*

*Omar Yepes Alzate, Presidente; Omar Yepes Alzate, Coordinador Ponente; Gabriel Zapata Correa, Jaime Dussán Calderón, Zulema Jattin Corrales, Ponentes; Rafael Oyola Ordosgoitia, Secretario General.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 145 - Miércoles 16 de abril de 2008  
SENADO DE LA REPUBLICA

Pág.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 273 de 2008 Senado, por la cual se modifica, adiciona, y complementa el artículo 26 de la Ley 361 de 1997; y se dictan otras disposiciones ..... 1

PONENCIAS

Ponencia para segundo debate y texto definitivo aprobado en Comisión Tercera al Proyecto de ley número 239 de 2008 Senado, 144 de 2007 Cámara, por medio de la cual se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la seguridad social, se crean las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar, se fortalece el control concurrente y se dictan otras disposiciones..... 5