



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 238

Bogotá, D. C., jueves, 17 de mayo de 2012

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 241 DE 2012 SENADO

*por la cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante y se dictan otras disposiciones.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Disposiciones generales

Artículo 1°. Créese el Mecanismo de Protección al Cesante, el cual estará integrado por:

1. Cuentas individuales de Protección al Cesante en los fondos de cesantías.
2. El Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo.
3. El Servicio Público de Empleo.

Artículo 2°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear un Mecanismo de Protección al Cesante basado en cuentas individuales a partir del umbral permitido para el retiro del auxilio de cesantías, mecanismo que se complementa con un Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo y otros programas que administran las Cajas de Compensación Familiar, a partir de la redistribución interna de los aportes que reciben.

El mecanismo también integra actividades de asesoría de búsqueda, orientación ocupacional y capacitación a partir del Servicio Público de Empleo, que garanticen un tiempo de búsqueda de trabajo adecuado.

Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 169 “*Protección al Desempleo*” del Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Artículo 3°. *Campo de aplicación.* Todos los trabajadores públicos y privados sobre los cuales los empleadores realicen aportes a las cuentas individuales de Protección al Cesante, por un periodo

no inferior a 12 meses continuos o discontinuos, serán parte del Mecanismo sin importar la forma de su vinculación laboral.

Exceptúense de lo expuesto en el inciso anterior, los trabajadores sujetos al mecanismo de cesantía tradicional previsto por el Código Sustantivo del Trabajo, los empleados domésticos, los sujetos a contrato de aprendizaje y los que tengan régimen exceptuado.

#### CAPÍTULO II

#### Financiación del Mecanismo de Protección al Cesante

Artículo 4°. *Financiación del Mecanismo de Protección al Cesante.* Para la financiación del Mecanismo de Protección al Cesante, se tendrá en cuenta el redireccionamiento de los aportes a las cesantías y la redistribución de los aportes a las Cajas de Compensación Familiar, que financiarán el Fondo de Solidaridad, según lo estipulado en la presente ley.

Artículo 5°. *Redireccionamiento de los aportes a las cesantías.* El aporte a las cesantías que los empleadores están obligados a consignar a cada uno de los trabajadores en virtud de la Ley, se redireccionará de la siguiente manera:

1. El 50% del aporte que liquide el empleador al 31 de diciembre de cada año, se girará a los fondos de cesantías en los términos establecidos por las normas vigentes.

2. El 50% restante, será consignado mensualmente a la cuenta individual del trabajador en el Fondo de Cesantías al que se encuentra afiliado. Los recursos en las cuentas individuales de desempleo pertenecen al trabajador y servirán para financiar periodos de desempleo.

Esta cuenta estará constituida por los aportes efectuados por el empleador a nombre del trabajador y su rentabilidad, deducidos los costos de su

administración. Dichos aportes estarán exentos de impuesto a la renta.

Parágrafo. Para efectos de lo establecido en el numeral 2 del presente artículo se entenderá que el aporte que mensualmente realiza el empleador equivale a un 4.17% del salario mensual del trabajador.

Artículo 6°. *Financiación del Fondo de Solidaridad*. El Fondo de Solidaridad se financiará a través de una redistribución del 4% sobre la nómina que reciben las Cajas de Compensación Familiar.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará el porcentaje de los aportes a Cajas de Compensación Familiar que se destinará al Fondo de Solidaridad, que en ningún caso excederá el 25% de los aportes.

Parágrafo 2°. Para los efectos contenidos en este artículo, el Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo, Fonede, de que trata el artículo 6° de la Ley 789 de 2002, se reestructura con el fin de atender prioritariamente el Mecanismo de Protección al Cesante. Los programas y subsidios que maneja el Fonede, seguirán operando siempre que exista disponibilidad presupuestal y previo visto bueno del Consejo Nacional de Desempleo.

Artículo 7°. *Aporte de trabajadores con salario integral*. Para los trabajadores que pacten salario integral, el aporte al Mecanismo será una deducción equivalente al 4.17% del salario integral que el empleador realizará mensualmente y consignará en la respectiva cuenta individual del trabajador, previa solicitud del trabajador.

Parágrafo. La afiliación al Mecanismo de Protección al Cesante del trabajador con salario integral es voluntaria. Los trabajadores con salario integral que no manifiesten expresamente su conformidad con la deducción, no serán afiliados al Mecanismo y no tendrán acceso a los recursos del Fondo Solidario.

Artículo 8°. *Aporte de trabajadores independientes*. Los trabajadores independientes podrán afiliarse al Mecanismo de Protección al Cesante. Para esto deberán realizar el proceso de afiliación ante el Fondo de Cesantías de su elección, y realizar los aportes correspondientes en sus cuentas individuales mensualmente. En ningún caso los aportes mensuales podrán ser inferiores al 4.17% del salario mínimo mensual legal vigente.

Los trabajadores independientes no tendrán acceso al Fondo Solidario, con excepción de aquellos que realizan aportes a las Cajas de Compensación Familiar.

### CAPÍTULO III

#### Reconocimiento de la prestación

Artículo 9°. *Certificado de cesación de la relación laboral*. Una vez terminada la relación laboral, el empleador otorgará al empleado una carta o certificación de terminación de la relación donde indique la fecha de terminación, con la cual el trabajador deberá solicitar ante el Fondo de Cesantías el estado de su cuenta.

El empleador también informará al Administrador del Mecanismo de Protección al Cesante sobre

la terminación del contrato laboral, al momento del pago de aportes del último mes o máximo a los 5 días hábiles siguientes a la terminación del contrato.

Artículo 10. *Reconocimiento de la prestación*. El Fondo de Cesantías deberá verificar si el cesante cumple con el requisito de haber aportado a la cuenta individual por 12 meses continuos o discontinuos y las condiciones de acceso a prestación del Fondo Solidario, establecidas en la presente ley.

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

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

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

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

Parágrafo. El cesante que requiera de recursos del Fondo Solidario, será informado de los requisitos para obtener la prestación solidaria y será remitido al Servicio Público de Empleo para iniciar el proceso de asesoría de búsqueda, orientación ocupacional y capacitación.

### CAPÍTULO IV

#### Pago de la prestación

Artículo 11. *Base de Liquidación de la Prestación (IBL)*. La base de liquidación para la prestación por desempleo corresponderá al salario promedio de los últimos 12 meses cotizados.

Artículo 12. *Periodo de pago de la prestación*. La prestación por desempleo se pagará hasta por 6 mensualidades vencidas, contadas a partir del mes siguiente al registro como desempleado.

Artículo 13. *Monto y pago de la prestación con cargo a la cuenta individual*. El monto mensual de la prestación con cargo a la cuenta individual resultará de la aplicación al IBL de las tasas de reemplazo definidas por el Consejo Nacional de Desempleo. En todos los casos, las tasas de reemplazo aplicadas deberán ser decrecientes, de tal forma que la prestación percibida por el cesante en un periodo, sea inferior a la del mes anterior.

El pago de esta prestación estará a cargo del Fondo de Cesantías a la cual esté inscrita la respectiva cuenta individual y se considera la principal fuente para el pago de la prestación de desempleo.

Artículo 14. *Monto de la prestación solidaria.* La prestación solidaria por desempleo se liquidará sobre el IBL definido en el artículo 11 de la presente ley y se pagará por un máximo de 5 meses. En cualquier caso, los pagos de la prestación de desempleo con cargo a la cuenta individual y de la prestación solidaria, no podrán exceder un total de seis (6) meses.

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

El monto mensual de la prestación solidaria por desempleo resultará de la aplicación al IBL de las tasas de reemplazo definidas por el Consejo Nacional de Desempleo. En todos los casos, las tasas de descuento aplicadas deberán ser decrecientes, de tal forma que la prestación percibida por el cesante en un periodo, sea inferior a la del mes anterior. En ningún caso la prestación solidaria podrá exceder los 2 smmlv.

Parágrafo. Si la prestación solidaria de desempleo es igual o menor que el saldo ahorrado en la cuenta individual, el trabajador recibirá dicho saldo, y en el mes sucesivo, solamente recibirá el monto correspondiente a la prestación solidaria de desempleo.

Si la prestación solidaria de desempleo es mayor al saldo ahorrado en la Cuenta Individual, dicho saldo será utilizado para complementar el valor establecido de la prestación solidaria en el mes que corresponda.

Artículo 15. *Pago de la prestación con cargo al fondo solidario.* El Fondo Solidario garantizará a los cesantes recibir beneficios monetarios por un determinado tiempo, una vez hayan agotado los ahorros en las cuentas individuales. Los giros a los cuales tenga derecho el cesante del Fondo Solidario constituyen la prestación solidaria por desempleo. El Gobierno reglamentará el mecanismo de los pagos con cargo al Fondo Solidario.

El pago de esta prestación no sustituye al Subsidio Familiar, el cual se mantendrá de conformidad a la redistribución que sobre los aportes a las Cajas se haga en virtud de la presente ley.

Artículo 16. *Requisitos para el pago de la prestación solidaria.* Tendrán derecho a la prestación solidaria por desempleo, los trabajadores que cumplan todas y cada una de las siguientes condiciones:

1. Hayan manifestado expresamente en el Registro Único de Desempleados su deseo de participar.

2. Hayan recibido por lo menos el pago del primer mes de la prestación por desempleo con cargo a su cuenta individual.

3. Hayan agotado los fondos ahorrados en su cuenta individual antes del sexto mes de desempleo.

4. Inscribirse en el Servicio Público de Empleo y desarrollar la ruta hacia la búsqueda de empleo.

5. Hayan recibido capacitación y reentrenamiento en los términos dispuestos por la reglamentación.

Parágrafo. No podrán recibir prestaciones con cargo al Fondo Solidario los trabajadores que, habiendo terminado una relación laboral, mantengan otra(s) vigente(s) o hayan percibido beneficios del Fondo Solidario en los últimos 5 años.

Artículo 17. *Pérdida del derecho a la prestación solidaria.* El cesante perderá el derecho a la prestación solidaria de desempleo si:

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

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

- c) Rechazare, sin causa justificada, la ocupación que le ofrezca el servicio de intermediación laboral, siempre y cuando ella le hubiere permitido ganar una remuneración igual o superior al 75% de la última devengada en el empleo anterior.

- d) Rechazare una beca de capacitación que se le ofrezca con el fin de adecuar las competencias del trabajador a las nuevas necesidades del mercado.

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

Artículo 18. *Cese del pago de la prestación.* El pago de la prestación por desempleo cesará cuando el beneficiario establezca nuevamente una relación laboral antes de agotarse la totalidad de las mensualidades a las cuales tenga derecho. El saldo no utilizado se mantendrá en su cuenta individual.

Artículo 19. *Cese del pago de la prestación solidaria.* El pago de la prestación solidaria por desempleo, cesará cuando el beneficiario establezca nuevamente una relación laboral antes de agotarse la totalidad de las mensualidades a las cuales tenga derecho o incumpla con las obligaciones contraídas para acceder a los beneficios del Fondo Solidario y, en todo caso, será incompatible con toda actividad remunerada y con el pago de cualquier tipo de pensión, excepto la relacionada a la invalidez parcial.

Artículo 20. *Muerte del trabajador.* En el caso de muerte del trabajador, el saldo existente en la cuenta individual se pagará a la persona o personas que el trabajador haya designado ante la entidad administradora. A falta de beneficiarios señalados expresamente por el trabajador, los saldos en la cuenta individual, harán parte de la masa sucesoral de bienes del causante.

Artículo 21. *Reconocimiento de pensión.* Si un trabajador se pensionare, podrá disponer en un solo pago de los fondos acumulados en su cuenta individual. El trabajador al cual se le haya recono-

cido el derecho a una pensión podrá traspasar parte o la totalidad del saldo de su cuenta individual de cesantía a su cuenta en una Administradora de Fondos de Pensiones con el fin de aumentar el número de semanas cotizadas o aumentar el capital para financiar su pensión. El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y términos bajos los cuales podrá llevarse a cabo lo descrito en el presente artículo.

**Artículo 22. Cotización a los sistemas de salud y pensiones.** A los cesantes que se encuentren inscritos en el Mecanismo de Protección al Cesante, se podrá dar continuidad de cotizaciones a los sistemas de salud y pensiones a cargo del Fondo de Solidaridad, según la disponibilidad presupuestal existente y previo visto bueno del Consejo Nacional de Desempleo.

La base de cotización para los dos sistemas será la del salario mínimo y el beneficio no podrá superar los seis (6) meses. Para el efecto, el Gobierno reglamentará el mecanismo a través del cual el Fondo realizará las respectivas cotizaciones.

#### CAPÍTULO V

##### **Administración Mecanismo de Protección al Cesante**

**Artículo 23. Afiliación.** La afiliación al Mecanismo de Protección al Cesante se dará en el momento en que el empleador afilie al trabajador al fondo de cesantías que sea escogido por el trabajador.

**Artículo 24. Cuentas individuales del fondo de cesantías.** El fondo de cesantías deberá constituir dos cuentas a nombre del trabajador, a saber:

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

**Parágrafo.** Exceptúense de lo expuesto en el inciso anterior, los trabajadores sujetos al mecanismo de cesantía tradicional previsto por el Código Sustantivo del Trabajo, los empleados domésticos, los sujetos a contrato de aprendizaje y los que tengan régimen exceptuado.

**Artículo 25. Registro del cesante.** El afiliado deberá registrarse y hacer la solicitud del derecho ante las oficinas del administrador del Mecanismo de Protección al Cesante con la documentación requerida, para obtener el estado de Cesante Registrado.

En el momento del registro, el administrador del Mecanismo de Protección al Cesante deberá indicarle al cesante las condiciones de acceso al Fondo Solidario y el cesante deberá indicar en el formato de registro si desea o no recibir prestación de este Fondo.

**Parágrafo 1°.** El registro deberá realizarse cada vez que el cesante termine una relación laboral y se suspenderá una vez el cesante consiga un empleo.

**Parágrafo 2°.** Quien en el formato de registro no indique su deseo de recibir prestación del Fondo de Solidaridad, no podrá acceder a estos recur-

sos sin excepción. Esta restricción se mantendrá vigente hasta que el afiliado complete 12 meses adicionales de aportes a su cuenta individual y realice un nuevo registro.

**Artículo 26. Pago de aportes a las cuentas individuales.** Los aportes a las cuentas individuales de todos los trabajadores afiliados al Mecanismo de Protección al Cesante se realizarán a través de PILA. El Gobierno Nacional establecerá los plazos para los ajustes técnicos que se requieran.

**Artículo 27. Registro único de desempleo.** Créese el Registro Único de Desempleo, el cual contendrá la información de las personas que se encuentren en situación de desempleo y que hacen solicitud de la prestación de desempleo.

El Registro Único de Desempleo será administrado por los Fondos de Cesantías, quienes realizarán los pagos con cargo a las Cuentas Individuales, de acuerdo con lineamientos definidos por el Consejo Nacional de Desempleo y la reglamentación que para el efecto señale el Gobierno.

**Artículo 28. Consejo Nacional de Desempleo.** Créese el Consejo Nacional de Desempleo, el cual estará integrado por el Ministro de Trabajo o su delegado, el Ministro de Hacienda o su delegado y el director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

El Consejo Nacional de Desempleo tendrá como funciones:

- a) Definir las tasas de reemplazo con las cuales se liquidan las prestaciones.
- b) Conocer los criterios de gestión y los resultados obtenidos por la Entidad Administradora de las Cuentas Individuales y el Fondo Solidario.
- c) Hacer recomendaciones de política en materia de protección al desempleado.
- d) Hacer recomendaciones al Gobierno Nacional sobre políticas laborales en general.
- e) Establecer la conveniencia de estudios periódicos que permitan evaluar la sostenibilidad del seguro al desempleo, en especial del Fondo Solidario. Dichos estudios serán públicos.

El Consejo definirá quién hace las veces de secretaria técnica.

**Artículo 29. Régimen de inversión de las cuentas individuales.** Los Fondos de Cesantías administrarán las Cuentas Individuales bajo el mismo régimen de inversión definido para los Fondos de Cesantías. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

**Artículo 30. Administración del Fondo de Solidaridad.** Las Cajas de Compensación administrarán el Fondo Solidario del cual realizarán los pagos una vez se agoten los recursos de las Cuentas Individuales y si el cesante lleva menos de seis meses en condición de desempleo.

**Artículo 31. Régimen de inversión del fondo de solidaridad.** El Fondo de Solidaridad será administrado por las Cajas de Compensación Familiar y tendrán el mismo régimen establecido para el Fondo de Solidaridad Pensional. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

## CAPÍTULO VI

**Servicio público de empleo**

Artículo 32. *Creación.* Créase el Servicio de Empleo como la red de servicios de gestión de empleo públicos y privados a nivel nacional, regional, local, bajo la rectoría del Ministerio de Trabajo.

Artículo 33. *Dirección.* El Servicio Público de Empleo está bajo la orientación, regulación y supervisión del Ministerio de Trabajo y atenderá las políticas, planes, programas y prioridades del gobierno frente a los programas y actividades tendientes a la gestión, fomento y promoción del empleo.

Artículo 34. *De la operación de los servicios de gestión de empleo.* Podrán operar los servicios de gestión de empleo entidades públicas, privadas, alianzas público-privadas, siempre y cuando cumplan con los requisitos de operación y desempeño que para la materia defina el Ministerio de Trabajo.

Artículo 35. *Del carácter obligatorio del registro de vacantes en el servicio público empleo.* Todas las empresas estarán sujetas a reportar sus vacantes al Servicio público de empleo de acuerdo a la reglamentación que para la materia expida el Gobierno.

## CAPÍTULO VII

**Disposiciones finales**

Artículo 36. *Promoción del mecanismo.* Los Fondos de Cesantías, las Cajas de Compensación y las empresas tendrán la obligación de implementar mecanismos que garanticen la divulgación y promoción del Mecanismo de Desempleo a la comunidad.

Artículo 37. *Trabajadores con múltiples empleos.* Cuando el afiliado desempeñe dos o más empleos en el mismo periodo de tiempo las cotizaciones correspondientes se efectuarán en forma proporcional al IBC mensual de cada uno de ellos. Los Fondos de Cesantías deberán llevar saldos y registros separados en la Cuenta Individual de Seguro de Desempleo a que se refiere el artículo 23 en relación con cada uno de los empleadores del afiliado.

Artículo 38. *Pago del auxilio de cesantía.* Sin perjuicio de lo previsto dentro de la presente ley, el empleador seguirá pagando anualmente el auxilio de cesantía el cual será equivalente a medio salario anual por cada año de servicio, sobre el cual se calcularán los intereses estipulados por ley.

Artículo 39. *Incompatibilidad con el subsidio de desempleo.* Los regímenes de apoyo para desempleados previstos en los artículos 10 y 11 de la Ley 789 de 2002 serán incompatibles con la prestación de desempleo y la prestación solidaria de desempleo.

Artículo 40. *Inspección, vigilancia y control.* Además de las disposiciones previstas en la presente ley, la Entidad Administradora será sujeta a las mismas normas que rigen para las administradoras de fondos de cesantías, que sean pertinentes para el funcionamiento del Mecanismo de Protección al Cesante.

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

Artículo 41. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Rafael Pardo Rueda,  
Ministro de Trabajo.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS****1. Introducción**

La puesta en marcha de un Mecanismo de Protección al Cesante resulta del artículo 169 de la Ley 1450 del 2011, Ley del Plan Nacional de Desarrollo, y se basa en los estudios técnicos que el DNP realizó durante el año 2011, que se concretan en:

- La necesidad de desarrollar un instrumento para que las cesantías cumplan su objetivo principal de proteger al trabajador cesante.
- El diseño y la implementación de un mecanismo solidario que se articule con programas que incentiven la capacitación, el reentrenamiento, y la búsqueda activa de empleo de la población cesante.
- La necesidad de identificar los recursos para financiar el mecanismo a partir de un redireccionamiento de los aportes a las cajas de compensación.

El Mecanismo de Protección al Cesante traerá varios beneficios, tanto a nivel macro como a nivel microeconómico. En primer lugar, permitirá reducir la profundidad de los ciclos económicos. En particular, el mecanismo actuará como un estabilizador automático, al generar gasto que incentivará la demanda durante episodios de recesión. En segundo lugar, reducirá la duración del desempleo al incentivar la búsqueda activa de empleo, y ayudará a reducir la tasa de desempleo. Finalmente, reduce la vulnerabilidad de los trabajadores. Protege a las personas cesantes durante la búsqueda de un nuevo empleo, permitiendo mantener durante el desempleo un consumo estable y asignar mejor los recursos del hogar para ahorro e inversión, y para gastos necesarios como educación y seguridad social. Finalmente, ejercicios técnicos previamente realizados calculan la viabilidad técnica del mecanismo, y grupos de población beneficiarios, especialmente jóvenes.

Las experiencias internacionales permiten analizar diferentes esquemas de diseño para el Mecanismo de Protección al Cesante en Colombia. La mayoría de seguros de desempleo están diseñados con un componente solidario. Tal es el caso de Estados Unidos, España, Brasil, y Corea del Sur. Por su parte, Chile es el caso más connotado de un mecanismo de cuentas individuales. En la mayoría de los países latinoamericanos -Uruguay, Argentina, Venezuela, o Brasil- el Estado aporta de diferentes maneras recursos adicionales. Estas experien-

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

## 2. Diseño técnico

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

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

En el primer componente, cada trabajador tendrá una cuenta individual a la cual el empleador hará aportes mensuales mientras estén empleados. Dichos aportes corresponden al 50% de los aportes anuales de cesantías diferidos en los 12 meses. En caso de quedar desempleado recibirán esos ahorros de acuerdo a parámetros establecidos por el mecanismo.

En el fondo solidario se paga a los trabajadores el beneficio de desempleo desde que se agotan los recursos en la cuenta individual hasta completar 6 meses de desempleo.

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

La operación del Mecanismo de Protección al Cesante incluye diversos componentes que desarrollarán varios agentes bajo unas reglas determinadas. Los componentes básicos de la operación son: (i) pago de los aportes por parte del empleador a los Fondos de Cesantías, (ii) redireccionamiento de los aportes a las Cajas de Compensación Familiar al Fondo de Solidaridad administrado por estas (FONEDE y otras fuentes), (iii) reconocimiento y pago de las prestaciones, y (iv) asistencia en la búsqueda de empleo (intermediación laboral) a través del Servicio Público de Empleo. Componentes adicionales son vigilancia y control, y monitoreo y ajuste de reglas, las cuales serán competencia de un Consejo Nacional de Desempleo.

En cuanto a los agentes participantes del mecanismo están el empleado y el empleador, el administrador del Fondo de Solidaridad (Cajas de compensación), los agentes encargados de la gestión del empleo bajo la coordinación del Servicio Público de Empleo, y, por último, el Consejo Nacio-

nal de Desempleo como órgano rector encargado del monitoreo y ajuste de reglas. Este Consejo lo presidiría el Ministerio de Trabajo, y las Superintendencias Financiera y de Subsidio Familiar estarían encargadas de las funciones de vigilancia y control.

### 2.1 Simulación financiera

Las simulaciones evalúan la viabilidad financiera del mecanismo y estiman el número de personas que se pueden beneficiar mensualmente del fondo solidario. Se parametrizaron para evaluar resultados de diferentes escenarios y así determinar bajo qué condiciones se puede implementar el Mecanismo de Protección al Cesante en Colombia.

Los datos, la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE para el tercer trimestre del año 2010 divididos por grupos poblacionales<sup>1</sup> y por meses de trabajados<sup>2</sup> permitieron calcular el ingreso laboral promedio, el porcentaje de contratos a término indefinido y a término fijo, la tasa de incidencia promedio y la tasa de sobrevivencia promedio para cada uno de los meses de desempleo.

La tasa de incidencia es la probabilidad de cambiar de estado, de empleado a desempleado. Esto permitió estimar el número de personas que pierden el empleo y acceden al fondo solidario. Personas de menor edad tienen una alta probabilidad de estar en desempleo y una baja duración del desempleo, por eso se refleja una alta tasa de incidencia. Por lo contrario, personas de mayor edad tienen una baja probabilidad de estar desempleadas, pero una alta duración del desempleo, lo que genera una baja tasa de incidencia. La tasa de incidencia indica que las personas que accederán al fondo solidario serán en su mayoría personas de menor edad. El mismo cálculo por género muestra que las mujeres tienen una duración del desempleo y una probabilidad de estar en desempleo mayor que los hombres, pero tienen una tasa de incidencia menor, es decir, su condición laboral es más estable, indicando que accederán al fondo solidario más hombres.

Por su parte, la tasa de sobrevivencia permite calcular la probabilidad de seguir en desempleo a medida que pasan los meses. Esta probabilidad es decreciente en relación al tiempo, dado que, algunas personas encuentran empleo y no requieren el total de meses de beneficios que otorga el fondo solidario. Los cálculos indican que los hombres consiguen empleo en menor tiempo que las mujeres, en promedio el 60% de los hombres ha conseguido empleo en los primeros 5 meses, mientras que las mujeres tardan en promedio 15 meses.

<sup>1</sup> Se tuvieron en cuenta 18 grupos diferentes. Por edades: menores a 30 años, entre 30 y 50 años y mayores a 50 años de edad. Por educación: menor a 6 años de educación, entre 6 y 11 años de educación y mayor a 11 años de educación. Por género, hombres y mujeres. La combinación da como resultado 18 grupos diferentes.

<sup>2</sup> El número de meses que lleva trabajando, de 0 a 60 meses, donde 0 son las personas que llevan trabajando menos de 1 mes y los de 60 meses son lo que llevan trabajando 60 o más meses.

Basados en estos cálculos, las simulaciones permiten concluir que de 73.000 personas que quedan desempleadas en Colombia al mes, 27.837 personas no cumplen los requisitos de acceder al fondo solidario dado que no alcanzan a financiar el primer mes de desempleo. Por su parte, 19.000 personas alcanzan a financiar los 6 meses de desempleo por lo que no acceden al fondo solidario. Finalmente, 26.222 personas quedan desempleadas y cumplen los requisitos de acceder al fondo solidario.

De las personas que acceden habrá algunas que conseguirán empleo y no seguirán siendo beneficiarias del fondo solidario después del primer mes de desempleo, así que en el primer mes quedan 21.846 personas de las 26.222 iniciales. El segundo mes siguen desempleadas 19.602 personas de las cuales 8.900 son beneficiarias dado que el resto podrán financiar el segundo mes. El tercer mes quedan 17.911 personas desempleadas de las cuales 13.681 acceden a los beneficios desde el tercer mes. Así hasta llegar al sexto mes donde todos los que siguen en desempleo serán beneficiarios del sistema.

## 2.2 Efectos anticíclicos del seguro de desempleo

De los mecanismos de protección al cesante se pueden derivar diversos beneficios. En nivel macroeconómico, estos mecanismos desempeñan un rol de estabilizador automático al permitir mantener niveles básicos de consumo y gasto de la población (Gruber, 1994), lo que disminuye la probabilidad que las recesiones económicas, naturales en cualquier economía, se profundicen dado que impulsan la demanda agregada durante tales periodos. A nivel microeconómico, estos mecanismos al mantener los niveles básicos de consumo y gasto de los hogares hacen que estos los asignen de mejor manera, tanto los de mediano como largo plazo, en virtud del mayor nivel de certeza sobre los ingresos al momento de tomar decisiones; lo cual se ve reflejado en mejores tomas de decisiones en aspectos como la educación, la inversión y el ahorro (Atkeson y Lucas, 1995).

## 3. Justificación para la expedición de una ley

Finalmente, es importante mencionar por qué la determinación de proponer ante el Honorable Congreso una Ley y no un Decreto, si se actúa bajo el amparo de una disposición del Plan Nacional de Desarrollo contenido en el artículo 169 de la Ley 1450 de 2011.

Diferentes elementos del diseño operacional e institucional de dicho mecanismo, ya mencionados, ponen de manifiesto la necesidad de expedir una Ley, que se refuerza a partir de algunas normas de jerarquía constitucional, tal como se analizará a continuación.

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

(...)

3. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos

y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos” (Subrayado fuera de texto).

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

(...)

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

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

Ahora bien, el diseño operativo e institucional que se plantea no implica modificaciones sustanciales a la normatividad prevista por el Código Sustantivo del Trabajo y la Ley 50 de 1990, salvo en lo que se refiere al uso de los aportes que actualmente se destinan a las cesantías<sup>3</sup>, ya que un porcentaje de estos se destinará a cuentas individuales de los beneficiarios. A pesar de la salvedad planteada anteriormente, lo que se busca mediante el Mecanismo de Protección al Cesante no es modificar la forma en la que opera el régimen de cesantías, ni cambiar las funciones y competencias que los actores de dicho sistema ejecutan en la actualidad, de manera que la normatividad relacionada con dicha materia no sería objeto de derogatoria, y por el contrario, sería plenamente aplicable frente a los porcentajes de aportes que continúen siendo parte del sistema de cesantías vigente.

Una de las modificaciones normativas tácitas que se introduciría dentro del ordenamiento jurídico vigente, tiene relación con el objeto mismo de las sociedades administradoras de fondos de cesantías, ya que el numeral 1° del artículo 30 del Decreto 663 de 1993<sup>4</sup>, establece a propósito de estas sociedades un objeto **exclusivo**, que consiste en “(...) la administración y manejo de los fondos

<sup>3</sup> Artículo 253 del Código Sustantivo del Trabajo.

<sup>4</sup> “Artículo 30. Objeto y definiciones. 1. Objeto. Las sociedades administradoras de fondos de cesantía, también denominadas en este Estatuto administradoras, tienen por objeto exclusivo la administración y manejo de los fondos de cesantía que se constituyan en desarrollo de lo previsto en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990. No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 119 del presente Estatuto, quienes administren un fondo de cesantía estarán facultados igualmente para administrar los fondos de pensiones autorizados por la ley, en cuyo caso se denominarán sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantía, también llamadas en este Estatuto administradoras. También podrán ser administrados los fondos de pensiones de jubilación e invalidez por las sociedades administradoras de fondos de cesantía (...).”

de cesantía que se constituyan en desarrollo de lo previsto en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990". En virtud de la norma que ponga en funcionamiento el Sistema de Protección al Cesante, las sociedades administradoras de fondos de cesantías tendrían además la función de actuar como administradoras de los recursos de dicho sistema (manejando información sobre afiliados y beneficiarios, suministrando los beneficios del sistema, entre otras funciones), por lo que el carácter exclusivo de las atribuciones conferidas a dichas entidades en virtud del Decreto 663 del 93 y la Ley 50 del 90, se vería modificado.

Considerando la eventualidad de que la norma que ponga en vigencia el Mecanismo de Protección al Cesante implique la derogatoria de algunas disposiciones legales, y atendiendo a la dificultad de prever de antemano cada una de las posibles derogatorias, es necesario tener presente que la legislación nacional establece la figura de la "derogatoria tácita", que opera, de acuerdo con el artículo 71 del Código Civil, "(...) cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior", aun cuando la discrepancia entre las normas no se ponga de manifiesto de manera expresa en la nueva ley<sup>5</sup>.

Rafael Pardo Rueda,  
Ministro del Trabajo.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 16 del mes de mayo del año 2012 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 241 de 2012 Senado, con todos y cada uno de

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

los requisitos constitucionales y legales, por el Ministro de Trabajo, doctor Rafael Pardo.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 16 de mayo de 2012

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 241 de 2012 Senado**, por la cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante y se dictan otras disposiciones, 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 del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 16 de mayo de 2012

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.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Manuel Corzo Román.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.