



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 863

Bogotá, D. C., Viernes, 30 de noviembre de 2012

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un parágrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre 28 de 2012

Doctor

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

Presidente Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate en Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 051 de 2012, *por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un parágrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

Cordial saludo:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito nos permitimos rendir informe de ponencia para que se dé primer debate al proyecto de ley del asunto.

Atentamente,

Ponentes

Marcela Amaya García, departamento del Meta;
César Augusto Franco Arbeláez, departamento de Risaralda, Representantes a la Cámara.

1. Consideraciones de los ponentes

Es loable la intención de declarar como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, tema neurálgico, no solo para la protección de la ganadería colombiana y su patrimonio genético, sino para todo el patrimonio biodiverso colombiano.

Las razas bovinas criollas y colombianas puras son parte del patrimonio genético nacional y se encuentran protegidas por el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CBD), ratificado por Colombia mediante la Ley 165 de 1994. Mediante la suscripción de esta normatividad internacional se pretende fomentar la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad.

Colombia se ha sumado a la estrategia de protección de la biodiversidad, incluyendo la protección de los animales domésticos de la Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO, a través del programa y sistema de información DAD-IS (The Domestic Animal Diversity Information System) el cual, es una comunicación global y el sistema de información y mecanismo de facilitación para la conservación, uso sostenible y el desarrollo de los recursos zogenéticos, que incluye los animales domésticos de cada país. Se han reportado en el DAD-IS siete (7) razas bovinas criollas y 2 razas bovinas colombianas entre otros animales domésticos reportados. Es de resaltar que con base en los parámetros de la FAO, todas las razas bovinas locales se encuentran en situación vulnerable.

Adicionalmente y como parte de las medidas de protección para las razas bovinas criollas y colombianas puras (entre otros animales) con que cuenta el Estado colombiano, está el banco de germo-

plasma in vitro, el cual, actualmente cuenta con un banco central y tres bancos satélites ubicados en los sitios donde se manejan los bancos de germoplasma in situ. El material almacenado cuenta con una completa descripción de calidad, así como de información genealógica y reproductiva de los bovinos donadores. En este sentido se han realizado procesos de evaluación productiva de las poblaciones que cuentan con banco de germoplasma in vivo. Esta es una herramienta para la conservación de las razas criollas colombianas que se encuentran en peligro de extinción, incluyendo la protección de especies como cerdos y ovejas.

Se debe hacer claridad que los bancos de germoplasma son *in vitro* semen y embriones en condiciones de ultracongelación y bancos de germoplasma *in vivo* animales vivos (núcleos de población) y se pueden conservar *in situ*, esto es, en su lugar geográfico de origen y *ex situ* en otros lugares geográficos.

Como parte del proceso de conservación de recursos genéticos de las razas bovinas criollas y colombianas puras in situ, Colombia ha integrado un sistema nacional de conservación de recursos genéticos en los Centros de Investigación de Corpoica, ubicados en Centro de Investigaciones de Turipana en Montería, departamento de Córdoba, donde estableció el banco de germoplasma de las razas bovinas criollas Romosinuano y Costeño con Cuernos; en el Centro de Investigaciones el NUS, el banco de germoplasma de la raza bovina Blanco Oreginegro; en el Centro de Investigaciones de Tibaitatá en Cundinamarca, el cual, actúa como banco de germoplasma central, se encuentran criopreservadas las razas BON, Casanareño, C.C.C., Chino Santandereano, Hartón del Valle, Romosinuano y Sanmartinero; y en el Centro de Investigaciones la Libertad La Raza Sanmartinero. También se cuenta con banco de germoplasma de embriones de bovinos vivos.

Las entidades encargadas de llevar los anteriores programas son la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Corpoica, organismo de economía mixta, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, con recursos estatales.

La adopción de medidas para la protección, mejoramiento, promoción y desarrollo del patrimonio genético representado en las razas de ganado bovino criollo y puro en Colombia no es nuevo, es un Programa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de entidades como el (ICA), Corpoica, el Banco Agrario, Finagro y el Fondo Nacional del Ganado (FNG), a través de Fedegán.

Con todos los esfuerzos que realiza el Gobierno Nacional a través de las diferentes entidades, se requiere mayor número de recursos técnicos, científicos y económicos, para la protección, mejoramiento, promoción y desarrollo del patrimonio genético de las razas de ganado bovino criollo y puro colombiano y a estos esfuerzos se requiere se sumen el sector privado, la academia y los gremios.

Como se reconoce en la exposición de motivos del proyecto de ley que nos ocupa, los orígenes de

las razas criollas colombianas se remontan a ganados traídos por los españoles y que se establecieron en diferentes puntos de la geografía colombiana, donde por procesos de adaptación a las condiciones geográficas, ecológicas y a condiciones de selección natural, fueron diferenciándose de las demás razas bovinas hasta adoptar las características fenotípicas y genotípicas que las diferencian de las demás razas.

Es allí en cada una de estas regiones tropicales donde se originó cada raza y donde surgieron las características que las hacen diferentes de las demás razas, donde deben permanecer los núcleos de población de animales vivos o también llamados bancos genéticos de animales vivos, en condiciones de pureza in situ. Es así como para la mayoría de las razas criollas colombianas, los gobiernos departamentales a través de las Secretarías de Agricultura y sus entidades adscritas o vinculadas tienen núcleos de población de las razas originarias de la región, con programas de conservación y fomento. Es el caso de la Secretaría de Agricultura del Meta, banco genético de animales vivos de la raza Sanmartinero en la Granja "Iracá" ubicada en el municipio de San Martín; las Granjas de Montería con Ganado Romosinuano; en Valledupar Ganado CCC y El Nus con Costeño Con Cuernos CCC y BON; otras entidades como la Secretaría de Agricultura del Valle Programa de Conservación de Hartón y el Fondo Ganadero de Santander con Programas de Conservación de Chino Santandereano.

Según la FAO, para planificar una estrategia de conservación es necesario definir, registrar y evaluar los recursos genéticos que se hallen en peligro. Es esencial, por lo tanto, una descripción o caracterización completa de los mismos, proponiéndose a cuatro niveles de actuación:

1. Elaboración de un inventario nacional de los recursos genéticos animales.
2. Control del estado del conjunto de los recursos genéticos animales.
3. Mayor conocimiento genético y económico de las cualidades únicas de las razas con objeto de desarrollar estrategias que hagan un mejor uso de estas características a corto y largo plazo.
4. Descripción molecular comparativa mediante marcadores moleculares para establecer qué razas poseen una diversidad genética significativa para dirigir mejor las acciones de conservación.

En esta propuesta se parte de un censo de la población bovina de cada raza, aquí es importante señalar de manera clara, que debe ser realizado por un organismo especializado y evaluar, los factores fenotípicos, genotípicos, productivos y reproductivos que definen las características de pureza de cada raza bovina en su lugar de origen y se debe considerar como otro requisito, el poder disponer de un organismo de gestión reconocido que pueda certificar las pertenencias de un animal a la raza en cuestión (libro de registro, instituto técnico o asociación especializada). Este organismo de gestión debe pertenecer por principio de identidad cultural a las regiones de donde se originó cada raza bovina.

Es importante señalar que además de los recursos aportados por el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales y municipales y entidades oficiales de cualquier nivel, para el fomento, protección, conservación, investigación científica y difusión de las razas bovinas criollas y colombianas puras, debe el sector privado a través de entidades y asociaciones gremiales, y entidades de economía mixta, concurrir al financiamiento de los diferentes programas que se desprendan como resultado del presente proyecto de ley. Una fuente importante de recursos económicos para acompañar la política de protección del patrimonio genético de las razas bovinas criollas y puras colombianas es el Fondo Nacional del Ganado, creado con claros objetivos de fomento para el sector ganadero y lechero, mediante la Ley 89 de 1993. El FNG debe dar cumplimiento de sus objetivos de creación, desarrollando los numerales 4 y 5 del artículo 4° de la ley de creación de este fondo y con recursos de inversión de su presupuesto anual financiar las medidas para la protección, mejoramiento, promoción y desarrollo del patrimonio genético representado en las razas de ganado bovino criollo y puro en Colombia propuestas en el objeto del presente proyecto de ley; por ser el mismo sector ganadero productor de carne y leche quien será el primer beneficiado con los programas derivados de la implementación de la política propuesta.

Proposición

En atención a las anteriores consideraciones, de manera atenta solicitamos a la honorable Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 051 de 2012 Cámara**, por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un parágrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

Ponentes

Marcela Amaya García, departamento del Meta;
César Augusto Franco Arbeláez, departamento de Risaralda, Representantes a la Cámara.

PROPOSICIONES Y MODIFICACIONES AL TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2012 CÁMARA

Los ponentes hemos considerado necesario incluir en el presente proyecto de ley las siguientes modificaciones:

por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un parágrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es la declaratoria como Patrimonio Genético Nacional de las razas bovinas criollas y colombianas puras; por medio de esta declaratoria se busca la adopción de medidas para la protección, mejoramiento, promoción y desarrollo del patrimonio genético representado en las razas de ganado bovino criollo y puro en Colombia.

Sin modificación

Artículo 2°. *Declaratoria.* Declárese como Patrimonio Genético Nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras. Reconózcase la importancia de estas razas en la ganadería colombiana como parte integral del patrimonio genético y de la identidad cultural de la Nación en las regiones donde se lleva a cabo su crianza.

Sin modificación

Artículo 3°. *Las razas.* Se reconocen como razas bovinas criollas y colombianas puras las siguientes:

- Romosinuano.
- Blanco Orejinegro.
- Velásquez.
- Criollo Caqueteño.
- San Martinero.
- Costeño con Cuernos.
- Hartón del Valle.
- Lucerna.
- Chino Santandereano.
- Criollo Casanare.

Sin modificación

Artículo 4°. El Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Cultura, Agricultura y Desarrollo Rural, Hacienda y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, **podrán destinarán recursos e implementar implementarán** programas de protección, promoción y desarrollo de estas razas bovinas criollas y colombianas puras.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hará el reconocimiento de los organismos regionales competentes sin ánimo de lucro, llámense asociaciones u organizaciones de criadores de una o más de las razas descritas en el artículo 3° de la presente ley y hará el reconocimiento oficial para la gestión de libros genealógicos por parte de estas entidades. La expedición por parte de las asociaciones u organizaciones respectivas, del certificado correspondiente que acredite la condición de pureza debe fundarse en los parámetros que defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, partiendo de la composición genética, fenotípica y de productividad de cada raza en particular.

El certificado que acredita la condición de pureza de cada bovino debe estar soportado en los libros genealógicos y será condición indispensable para la destinación de los recursos incluidos en el presente artículo.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional dispondrá como incentivo el establecimiento de líneas de crédito blando a quienes se dediquen a la cría y desarrollo de estas razas.

Se propone cambiar la redacción del proyecto posibilitando recursos para la financiación de los objetivos de la presente ley, y se propone adicionar los parágrafos 1° con el propósito de que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural realice funciones de reconocimiento oficial a asociaciones y criadores de las razas descritas en el

numeral 3 de la presente ley . Y parágrafo 2°. Generar un incentivo para fortalecer los criadores de estas razas.

Artículo 5°. En desarrollo del objeto de la presente ley, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo Nacional del Ganado y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, dispondrá de todo lo necesario para realizar un censo que permita determinar con certeza el hato de estas razas criollas y puras en el país.

Sin modificación

Artículo 6°. En desarrollo del objeto de la presente ley, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo Nacional del Ganado y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, ~~creará un banco de germoplasma~~ **fortalecerán los bancos de germoplasma in vivo e in vitro** de las razas enumeradas en el artículo 3° de la presente ley.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerá los controles y requisitos a que haya lugar y controlará las exportaciones de material genético de las razas criollas y colombianas puras.

Se propone modificar el artículo 6° inciso 1°, en el sentido de fortalecer los bancos de germoplasma existentes para estas razas y no crear bancos de germoplasma nuevos como viene en el proyecto.

Artículo 7°. Adiciónese un parágrafo al artículo 4° de la Ley 89 de 1993, el cual quedará de la siguiente forma:

Parágrafo 3°. La Junta Directiva del Fondo Nacional del Ganado ~~podrá determinar~~ **determinará** el monto de los recursos necesarios a destinar, para la implementación de programas y proyectos que permitan de manera eficaz la protección, multiplicación, mejoramiento genético, promoción, **difusión, investigación científica** y desarrollo de las razas bovinas criollas y colombianas **puras in situ, priorizando las razas en peligro de extinción y en general para el cumplimiento integral de los objetivos de la presente ley, para lo cual exigirá el certificado de pureza.**

Se propone modificar la redacción del artículo 7° en el sentido de ordenar se destinen recursos para la implementación de la presente ley.

Artículo 8°. Declárese el día 24 de septiembre de cada año, como el día de las razas bovinas criollas y colombianas puras; autorícese al Ministerio de Agricultura y al Fondo Nacional del Ganado a destinar recursos para la realización de actos y programas educativos, de promoción y divulgación de estas razas a nivel nacional e internacional en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Sin modificación

Artículo 9°. Créase la cátedra de Ganado Bovino Criollo y colombiano puro, la cual podrá ser incluida en los programas académicos de los estudiantes de las Facultades de Zootecnia, Veterinaria y Biología de las Instituciones de Educación Superior del país.

Sin modificación

Artículo 10. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Ponentes

Marcela Amaya García, departamento del Meta;
César Augusto Franco Arbeláez, departamento de Risaralda, Representantes a la Cámara.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE A LA COMISIÓN QUINTA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un parágrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es la declaratoria como patrimonio genético nacional de las razas bovinas criollas y colombianas puras; por medio de esta declaratoria se busca la adopción de medidas para la protección, mejoramiento, promoción y desarrollo del patrimonio genético representado en las razas de ganado bovino criollo y puro en Colombia.

Artículo 2°. *Declaratoria.* Declárese como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras. Reconózcase la importancia de estas razas en la ganadería colombiana como parte integral del patrimonio genético y de la identidad cultural de la Nación en las regiones donde se lleva a cabo su crianza.

Artículo 3°. *Las razas.* Se reconocen como razas bovinas criollas y colombianas puras las siguientes:

- Romosinuano.
- Blanco Orejinegro.
- Velásquez.
- Criollo Caqueteño.
- San Martinero.
- Costeño con Cuernos.
- Hartón del Valle.
- Lucerna.
- Chino Santandereano.
- Criollo Casanare.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Cultura, Agricultura y Desarrollo Rural, Hacienda y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas destinarán recursos e implementarán programas de protección, promoción y desarrollo de estas razas bovinas criollas y colombianas puras.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hará el reconocimiento de los organismos regionales competentes sin ánimo de lucro, llámense asociaciones u organizaciones de criadores de una o más de las razas descritas en el artículo 3° de la presente ley y hará el reconocimiento oficial

para la gestión de libros genealógicos por parte de estas entidades. La expedición por parte de las asociaciones u organizaciones respectivas, del certificado correspondiente que acredite la condición de pureza debe fundarse en los parámetros que defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, partiendo de la composición genética, fenotípica y de productividad de cada raza en particular.

El certificado que acredita la condición de pureza de cada bovino debe estar soportado en los libros genealógicos y será condición indispensable para la destinación de los recursos incluidos en el presente artículo.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional dispondrá como incentivo el establecimiento de líneas de crédito blando a quienes se dediquen a la cría y desarrollo de estas razas.

Artículo 5°. En desarrollo del objeto de la presente ley, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo Nacional del Ganado y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, dispondrá de todo lo necesario para realizar un censo que permita determinar con certeza el hato de estas razas criollas y puras en el país.

Artículo 6°. En desarrollo del objeto de la presente ley, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo Nacional del Ganado y demás entidades estatales adscritas y/o vinculadas, fortalecerán los bancos de germoplasma in vivo e in vitro de las razas enumeradas en el artículo 3° de la presente ley.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerá los controles y requisitos a que haya lugar y controlará las exportaciones de material genético de las razas criollas y colombianas puras.

Artículo 7°. Adiciónese un parágrafo al artículo 4° de la Ley 89 de 1993, el cual quedará de la siguiente forma:

Parágrafo 3°. La Junta Directiva del Fondo Nacional del Ganado determinará el monto de los recursos necesarios a destinar, para la implementación de programas y proyectos que permitan de manera eficaz la protección, multiplicación, mejoramiento genético, promoción, difusión, investigación científica y desarrollo de las razas bovinas criollas y colombianas puras in situ, priorizando las razas en peligro de extinción y en general para el cumplimiento integral de los objetivos de la presente ley, para lo cual exigirá el certificado de pureza.

Artículo 8°. Declárese el día 24 de septiembre de cada año, como el día de las razas bovinas criollas y colombianas puras; autorícese al Ministerio de Agricultura y al Fondo Nacional del Ganado a destinar recursos para la realización de actos y programas educativos, de promoción y divulgación de estas razas a nivel nacional e internacional en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 9°. Créase la cátedra de ganado bovino criollo y colombiano puro, la cual podrá ser incluida en los programas académicos de los estudiantes de las Facultades de Zootecnia, Veterinaria y Biología de las Instituciones de Educación Superior del país.

Artículo 10. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

Ponentes

Marcela Amaya García, departamento del Meta;
César Augusto Franco Arbeláez, departamento de Risaralda, Representantes a la Cámara.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2012 CÁMARA, 214 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se aprueba el "Tratado de extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos", suscrito en la ciudad de México, el 1° de agosto de 2011.

Bogotá, D. C.,

Doctor

ÓSCAR DE JESÚS MARÍN

Presidente

Comisión Segunda

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado Presidente:

En virtud a la solicitud realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 142 de 2012 Cámara, 214 de 2012 Senado**, *por medio de la cual se aprueba el "Tratado de extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos"*, suscrito en la ciudad de México, el 1° de agosto de 2011.

La extradición y algunos antecedentes de su operatividad

En Colombia la extradición se enfatiza en dar captura, a las personas que son solicitadas desde distintas partes del hemisferio, lo que en un tiempo fue lo más temido para el narcotráfico colombiano, hoy en día es una oportunidad legal para obtener beneficios en otros países, para el caso concreto de la extradición con los Estados Unidos, en donde la política criminal de ese país, permite rebajas de penas supremamente altas, por entregar los delincuentes, rutas, inmuebles, depósitos de drogas, etc. Lo anterior con la mirada pasiva, y permisiva del Gobierno colombiano.

Pero el país debe hacer la reflexión con relación a los derechos de las víctimas, quienes están por encima de cualquier Tratado de Cooperación Internacional de Extradición, traigo a colación a manera de ejemplo la extradición de jefes paramilitares de Colombia a los Estados Unidos, de los cuales están siendo juzgados en su mayoría por delitos de narcotráfico, *¿Pero dónde quedan las víctimas en Colombia, de masacres, torturas, violaciones a los Derechos Humanos, reclutamiento de menores en las filas de estos grupos delincuenciales?*

Nos preocupamos por enviar personas a la justicia de otro país a través de la extradición, pero no

hacemos nada para realizar una verdadera política criminal en Colombia, que permita iniciar un proceso judicial que conduzca a condenar a los culpables, y que se les reconozca justicia, paz y reparación a las víctimas, y que se genere un cambio penitenciario radical.

La extradición de comandantes paramilitares en algunos casos ha obstruido el proceso de justicia y paz en nuestro país, esto queda demostrado por qué muchos de estos líderes de las AUC se niegan a dar los testimonios de su accionar criminal, evitando que los familiares de las víctimas conozcan la verdad de lo que realmente sucedió con sus familias, o en qué fosa común se encuentran enterrados, lo que evita una reconciliación en nuestra Nación.

La extradición de una persona necesariamente debe estar ligada al derecho de justicia en ambos países, tanto quien otorga la extradición como quien la concede, tiene el deber legal y constitucional de velar por que dicho mecanismo de cooperación internacional, no cercene las posibilidades de esclarecer hechos punibles cometidos por el extraditado en sus países.

Finalmente la internacionalización de la justicia penal, obliga a que se ajuste a un marco normativo, para que Colombia no abuse de extradición frente a la debilidad de su sistema criminal, y no se utilice como arma para luchar en contra de algunos grupos al margen de la ley o silenciar a otros.

FUENTES DE BIBLIOGRAFÍA/la Revista Encrucijada Americana Año 5. Número 2012 en su artículo "UNA REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LA EXTRADICIÓN EN COLOMBIA COMO DEBILIDAD DEL SISTEMA JUDICIAL Y POLÍTICO" /Sentencia C-243 DE 2009 CORTE CONSTITUCIONAL /EXTRADICIÓN DERECHO PENAL INTERNACIONAL DOCTOR ÉDGAR SAAVEDRA ROJAS/

Origen del Proyecto de ley número 214 de 2012 Senado

El Proyecto de ley número 214 de 2012 Senado, fue presentado al honorable Congreso de la República por la Ministra de Relaciones Exteriores y el Ministro de Justicia y del Derecho, según registro de la Secretaría General del Senado, el 23 de marzo del presente año. Para el inicio del trámite correspondiente, se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 096 de 2012.

Objeto

Por solicitud del Gobierno Nacional se busca que el Congreso apruebe el "Tratado de Extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos", suscrito en la ciudad de México, el 1° de agosto de 2011, con fundamento en lo ordenado por los artículos 150 numeral 16, 189 numeral 2 y 224 de la Constitución Política de Colombia.

Se advierte que la finalidad de suscribir este Tratado, según la voluntad de los Estados Partes, fue la de sustituir el "Tratado de Extradición entre Colombia y México", suscrito el 12 de junio de 1928, con el fin de actualizar sus disposiciones para ajustarlas a las necesidades actuales de los dos países en temas comunes como la lucha contra la delincuencia, a efectos de fortalecer la figura de la extradición como mecanismo de cooperación judicial en materia penal.

Se indica igualmente que el tratado que se somete a consideración del honorable Congreso de la República se ajusta a las actuales formas de cooperación internacional para la persecución y represión de la delincuencia, especialmente la transnacional organizada, con respeto por los principios que guían las relaciones internacionales, entre otros, los de la soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de cada Estado.

Se resalta que el objetivo o finalidad que se persigue con la aprobación de este instrumento, es hacer aún más eficiente y ágil la cooperación existente entre los dos países en la lucha contra la impunidad, tratado que armoniza con instrumentos multilaterales vigentes que Colombia ha suscrito en materia de lucha contra la criminalidad organizada, entre otros, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicoactivas de 1988 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000.

Contenido del proyecto de ley

El articulado propuesto en el presente proyecto de ley contiene 3 artículos, que disponen la aprobación del "Tratado de Extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos", suscrito en la ciudad de México, el 1° de agosto de 2011, y la obligación de Colombia frente al mismo a partir del perfeccionamiento del vínculo internacional, de conformidad con la Ley 7ª de 1944.

Contenido del Tratado que pretende aprobarse a través del presente proyecto de ley

El Tratado consta de un preámbulo y 21 artículos.

En el preámbulo se describen las razones por las cuales los Estados Parte consideraron necesaria la suscripción del Tratado. En él se destacan el interés y la necesidad de contar con un mecanismo eficiente que permita unir esfuerzos para combatir la delincuencia y la impunidad de sus actores, que se ajuste a las normas constitucionales de cada país y a los principios de derecho internacional, en especial, el respeto a la soberanía nacional, igualdad entre los Estados y la no injerencia en los asuntos internos de cada Parte.

En el artículo 1° consagra el compromiso de entrega recíproca de las personas respecto de las cuales se haya iniciado un procedimiento penal o sean requeridas para la imposición o ejecución de la condena.

En el artículo 2° se establece un sistema de lista abierta o *numerus apertus* para determinar la procedencia de la extradición por las conductas delictivas que sean sancionadas en las legislaciones de los dos Estados, con una pena de prisión cuyo mínimo sea inferior a tres (3) años, sin importar la terminología que se use en cada Estado, precisando que si la solicitud es para cumplir una condena, el periodo de la pena que le quede por cumplir deberá ser por lo menos de un año.

A efectos de evitar la impunidad frente a conductas punibles que por sí solas no podrían ser objeto de extradición, pero que hacen parte de una imputación o una condena que comprende delitos de mayor entidad, este artículo consagra la posibilidad de ha-

cer extensiva la extradición a hechos que a pesar de cumplir con el principio de la doble incriminación, no cumplen con el requisito de pena mínima para extraditar, pero que son conexos con las otras conductas referidas en la solicitud que sí cumplen con los requisitos de este artículo.

La disposición amplía el ámbito de aplicación del mecanismo a conductas punibles contempladas en Convenios Multilaterales de los cuales Colombia y México sean parte sin que en estos casos se tenga en cuenta el requisito de la pena mínima para extraditar.

El artículo 3° prevé la extradición para delitos fiscales en tanto sean consideradas como punibles en la legislación de ambas Partes y estén sancionadas con el mínimo de pena de que trata este instrumento internacional.

Respecto a este punto, cabe llamar la atención, **sobre el establecimiento de un límite en la penalidad mínima, que debe ser de tres (3) años, para que pueda proceder la extradición por una conducta ilícita; ya que no es un criterio de razonabilidad, se desconoce que la extradición está reservada para grandes manifestaciones de la delincuencia, aquellas que suscitan un especial reproche social y que por tales circunstancias impone que la persecución de los infractores de la ley, se realice en todo el universo, sin que existan las trabas limitativas de las fronteras nacionales.**

En el artículo 4° se enlistan las causales, tanto obligatorias como facultativas para denegar la extradición. Las razones que hacen imperativa la negativa de la extradición guardan armonía con los principios de orden constitucional como lo es la prohibición de extraditar por delitos políticos contemplada en el artículo 35 de la Carta Política, la aplicación del principio de cosa juzgada, la prescripción de la acción o de la pena conforme a la legislación de la Parte requirente y otras que igualmente se ajustan al ordenamiento procesal penal colombiano que han sido contempladas en otros acuerdos internacionales sobre la materia, como es el caso de negar la extradición cuando el delito sea de naturaleza puramente militar, cuando el Estado requerido tenga motivos para creer que la solicitud de extradición tiene por finalidad la de perseguir o castigar a la persona por motivos de raza, religión, nacionalidad o creencias políticas u opiniones políticas, y cuando la persona requerida haya sido condenada o deba ser juzgada en la Parte requirente por un Tribunal de excepción.

Las causales facultativas comprenden aspectos que deben ser valorados a la luz de la legislación interna de cada Estado, entre las que se mencionan aspectos como la salud de la persona requerida, la existencia de una investigación penal por los mismos hechos, la comisión parcial del delito en territorio de la Parte requerida o que tenga jurisdicción sobre las conductas punibles que motivan la solicitud.

El artículo 5° consagra la posibilidad de extraditar a los nacionales bajo la entera discrecionalidad del Estado requerido, consagrándose de manera expresa que en caso de negación por esta causa, le asiste la obligación de juzgarlo bajo las leyes de su país.

El artículo 6° consagra el principio de la especialidad, connatural al mecanismo de la extradición, el

cual consiste en la prohibición de juzgar o sancionar a la persona extraditada por un delito anterior y distinto del que motivó la extradición, consagrando unas salvedades que son atribuibles a la persona reclamada, estableciendo también la posibilidad de que la Parte requerida dé su consentimiento previa presentación por vía diplomática de la solicitud que eleve la Parte requirente en ese sentido, acompañada de la orden de aprehensión por el nuevo delito y las disposiciones legales correspondientes.

En la misma disposición se contempla la posibilidad de que ante un eventual cambio en la calificación jurídica del delito que motivó la extradición, la persona reclamada pueda ser juzgada y eventualmente condenada por la nueva conducta siempre que la misma esté fundada en el mismo conjunto de hechos, establecidos en la solicitud de extradición y la persona será sentenciada con el mismo máximo de penalidad establecido para el delito por el cual se concedió la extradición o con una pena menor.

El artículo 7° introduce la figura de la extradición sumaria permitiendo que, previo el consentimiento expresado por la persona reclamada, la Parte Requerida deberá conceder la extradición sin mayores trámites, de conformidad con lo señalado sobre la materia en su legislación.

El artículo 8° define los aspectos de procedimiento para la presentación de solicitudes de extradición, estableciendo la vía diplomática como el medio legal para hacerlo, con el lleno de los requisitos formales que allí mismo se establecen.

Los artículos 9° y 10 reglamentan el procedimiento para solicitar la detención o captura provisional de una persona procesada, acusada o sentenciada, estableciendo los requisitos que debe contener la petición y el plazo con que cuenta el Estado requirente para allegar la documentación adicional que se considere omitida o aportada en forma deficiente por el Estado requerido.

El artículo 11 establece que, ante la concurrencia de solicitudes de extradición, corresponde a la Parte Requerida determinar la prelación tomando en consideración todas las circunstancias que considere relevantes incluyendo la gravedad del delito, el tiempo y lugar de comisión de cada delito, las fechas de las solicitudes, la nacionalidad de la persona reclamada, el lugar habitual de residencia del reclamado y la existencia de tratados internacionales en la materia con los otros Estados Requirentes.

El artículo 12 consagra que la comunicación de la decisión sobre la solicitud de extradición se hará por la vía diplomática y que en caso de una negativa a la extradición se deben exponer las razones en que se fundamenta la decisión.

En dicha disposición se establece el plazo para llevar a cabo la entrega del reclamado el cual podrá ser suspendido cuando con motivo del traslado exista riesgo para su vida o su salud.

El artículo 13 establece que cuando existan procesos penales en curso o condenas en ejecución en su territorio, por delitos distintos de aquellos por los que se concedió la extradición, el Estado requerido podrá diferir la entrega de la persona reclamada has-

ta la conclusión del procedimiento o la plena ejecución de la sanción que haya sido impuesta.

El artículo 14 consagra la figura de la entrega temporal que consiste en permitir que la persona respecto de quien se concedió su extradición, pero su entrega quedó aplazada o diferida, pueda ser entregada de manera temporal a la Parte Requirente para que allí pueda ser procesada debiendo ser devuelta a la Parte Requerida al terminar el proceso correspondiente. En esta disposición se establecen los requisitos que debe contener la solicitud y el término máximo de duración de la misma, lapso de tiempo que será tomado en cuenta como parte del cumplimiento de la sentencia impuesta en la Parte Requerida.

El artículo 15 sujeta el procedimiento que deba impartirse a las solicitudes de extradición a la legislación interna de la Parte Requerida.

El artículo 16 regula el procedimiento para la entrega de los objetos que se encuentren en poder de la persona reclamada al momento de su detención, bien sea que estén relacionados con el delito aun cuando no hayan sido utilizados para su ejecución o que de cualquier manera puedan servir de prueba en el proceso. Esta disposición de manera expresa deja a salvo los derechos que pueda tener la Parte Requerida o terceros, sobre los objetos entregados, estableciendo la obligación para la Parte Requirente de devolverlos en el término que considere la Parte Requerida.

El artículo 17 reglamenta el tránsito por el territorio de una de las Partes de una persona entregada a la otra Parte por un tercer Estado, normatividad que se hace necesaria para determinar las responsabilidades en relación con la custodia y los gastos que tal medida demanden.

El artículo 18 reglamenta el tema de los gastos indicando que deben ser cubiertos por la Parte en cuyo territorio se erogan y que los gastos de traslado correrán a cargo del Estado requirente.

Finalmente los artículos 19 a 21 contemplan aspectos relacionados con la aplicación de las disposiciones del Tratado, los cuales son necesarios para definir el ámbito de aplicación y su entrada en vigor y terminación.

Marco Jurídico: Cooperación Jurídica Internacional en Materia Penal

Las previsiones contenidas en el “Tratado de Extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos”, suscrito en la ciudad de México, el 1° de agosto de 2011, se ajustan a las disposiciones de la Constitución Política de 1991.

La Carta Política establece que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.

Por su parte, el Código de Procedimiento Penal, en su Libro V, consagra los lineamientos de la cooperación jurídica internacional, siendo la extradición, consagrada en los artículos 508 y s.s., de la Ley 600 de 2000 y 490 y s.s. de la Ley 906 de 2004, uno de los principales mecanismos en la lucha contra la impunidad.

La Corte Constitucional ha manifestado sobre la extradición que se trata de un mecanismo de cooperación internacional destinado a evitar que al amparo de la inviolabilidad del territorio, los delincuentes que han transgredido la ley penal de otro país queden impunes por el hecho de su fuga, teniendo en cuenta la imposibilidad del Estado ofendido para aprehenderlos dentro del territorio de otro Estado. La extradición es un instrumento de asistencia y solidaridad internacional, generalmente regido por tratados públicos y, en ausencia de estos, por el derecho interno.

Es importante considerar que la aplicación de este mecanismo de cooperación judicial bajo la normativa del “Tratado de Extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos”, suscrito en la ciudad de México, el 1° de agosto de 2011, está sujeto, en lo no previsto en él, a la reglamentación que tengan los Estados Parte en su legislación interna, lo que garantiza que este instrumento bilateral se aplique con total observancia del marco legal y constitucional de los Estados.

Observaciones sobre la importancia del presente proyecto

La necesidad cada vez más frecuente de acudir a la cooperación judicial de una manera eficaz puede satisfacerse, entre otras formas, con la suscripción de tratados bilaterales de extradición que faciliten la relación entre los Estados al unir sus esfuerzos contra las redes delincuenciales, especialmente aquellas de carácter transnacional.

En el presente caso, la aprobación del “Tratado de Extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos”, suscrito en la ciudad de México, el 1° de agosto de 2011, tiene como finalidad sustituir el “Tratado de Extradición entre Colombia y México”, suscrito el 12 de junio de 1928, ante la necesidad de ajustar sus disposiciones a las necesidades actuales de los dos Estados, en un tema en común como es la lucha contra la delincuencia, fortaleciendo la figura de la extradición como mecanismo de cooperación judicial en materia penal.

Adicionalmente, de la lectura del Tratado, se puede determinar que el mismo no vulnera la Carta Política y, por el contrario, es altamente conveniente y oportuno. Respeta la soberanía y la legislación interna de los países firmantes, por cuanto el procedimiento, en lo no dispuesto en el Tratado se adelanta bajo la normatividad interna de los Estados que garantizan el debido proceso y el derecho de defensa de las personas reclamadas.

Por otra parte, se garantizan plenamente los principios de soberanía nacional, independencia y autodeterminación de los pueblos, ajustándose así a lo previsto en el artículo 9° de la Carta Política.

Sobre el particular, es prudente transcribir los argumentos expresados por la Corte Constitucional, en Sentencia C-011 de 2010, mediante la cual declaró la constitucionalidad de la Ley 1278 de 2009 (por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911”, firmado en la ciudad de Lima,

Perú, a los veintidós (22) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004):

Adicionalmente, se tiene que las normas del instrumento internacional analizado se ajustan a la Carta Política, en la medida en que, este tipo de tratados o acuerdos se erigen como mecanismos de colaboración entre los países para combatir el crimen y garantizar que no haya impunidad. Adicionalmente, no constituyen un atentado contra la soberanía del Estado colombiano, en razón a que, como se dijo en Sentencia C-621 de 2001, este se reserva el derecho de decidir sobre el asunto, con lo cual se hace efectivo el artículo 9° de la Carta Política. Así mismo, ha manifestado que además de los límites impuestos por el artículo 35 de la Carta Política, dicha figura tiene otros, también de carácter constitucional, como son el respeto a los derechos de toda persona, como el derecho a la defensa (artículo 29) o al debido proceso (artículo 29), así como el acatamiento de prohibiciones consagradas en la Carta, tales como la relativa a la imposición de la pena de muerte (artículo 11) o al sometimiento a tortura (artículo 12)”.

Proposición

En consecuencia de lo expuesto anteriormente y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, me permito proponer a los honorables Representantes de la Comisión Segunda de Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 142 de 2012 Cámara, 214 de 2012 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “*Tratado de extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos*”, suscrito en la ciudad de México, el 1° de agosto de 2011.

De los honorables Representantes,

Eduardo José Castañeda Murillo,
Honorable Representante a la Cámara,
Departamento del Guainía.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 142 DE 2012 CÁMARA, 214 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Tratado de extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos”, suscrito en la ciudad de México, el 1° de agosto de 2011.

El Congreso de la República

Visto el texto del “*Tratado de extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos*”, suscrito en la ciudad de México, el 1° de agosto de 2011.

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia fiel y completa del texto en español del precitado instrumento internacional, tomada del original que reposa en el archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, la cual consta de doce (12) folios.

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “*Tratado de extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos*”, suscrito en la ciudad de México, el 1° de agosto de 2011.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “*Tratado de extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos*”, suscrito en la ciudad de México, el 1° de agosto de 2011, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Eduardo José Castañeda Murillo,
Representante Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO LEY NÚMERO 193 DE 2012 CÁMARA

por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas.

Bogotá, D. C., 28 de noviembre de 2012

Doctor

GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ

Presidente

Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 193 de 2012 Cámara, *por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del honorable y en concordancia con el reglamento del Congreso, particularmente con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos radicar este informe de ponencia del Proyecto de ley número 193 de 2012 Cámara, *por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas.*

Justificación del proyecto de ley

Aunque la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación ha sido objeto de varias reformas normativas, su estructura orgánica no ha presentado cambios de fondo desde su creación. Por esta razón, y dada la naturaleza compleja y especializada de la actual política criminal, la incorporación de más de 3000 empleados del DAS con perfiles y cargos distintos a los de esa entidad y la ausencia de leyes para regular la carrera y las situaciones administrativas de los servidores de la Fiscalía General de la Nación, el principal propósito de la reforma es lograr una modernización integral que le permita el reconoci-

miento de la evolución de la criminalidad y las dinámicas territoriales particulares que la determinan.

Aspectos relevantes para la modernización

Facultades Extraordinarias	El nuevo sistema de investigación penal como estrategia de política criminal exige modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación
	Dificultades de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación. Necesidades de modificar la estructura orgánica y funcional de la entidad
	La estrategia de regionalización de la Fiscalía para enfrentar eficazmente la criminalidad
	El ajuste de perfiles y la profesionalización de la Fiscalía es conveniente, urgente y necesaria
	Para la implementación de la carrera de la Fiscalía General de la Nación y la regularización de las situaciones administrativas es urgente establecer reglas normativas
	Para la creación de una institución universitaria cuyo objetivo es capacitar y formar para la investigación penal y criminalística

Con el proyecto de ley se pretende:

I. Modificar y definir la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación y sus servidores

1. *El nuevo Sistema de Investigación Penal como estrategia de política criminal exige modificar la estructura de la Fiscalía*

Es necesario ajustar la actual estructura orgánica y funcional de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación a los fines, propósitos y competencias que exige un nuevo sistema de investigación penal como estrategia de política criminal. En efecto, se requiere acoger un nuevo sistema de investigación penal en Colombia, que permita adelantar investigaciones penales en contexto, vinculadas con fenómenos de macrocriminalidad, presupuesto esencial en todo proceso de justicia transicional.

El actual modelo de gestión de la investigación penal no resulta apto por cuanto: (i) una misma organización delictiva está siendo investigada por diversas Unidades Nacionales y Direcciones Seccionales (vgr. bloques de autodefensa o frentes de la guerrilla); (ii) otro tanto sucede con el examen de las situaciones (vgr. casos de desplazamientos masivos); (iii) idéntica conducta delictiva viene recibiendo diverso trato en las distintas Fiscalías Delegadas; y (iv) un mismo supuesto fáctico ha sido investigado por, al menos, dos Fiscalías Delegadas, con resultados contradictorios.

2. *Se requiere crear una unidad especializada de análisis para contextualizar y priorizar las investigaciones penales*

En la actualidad, el ente investigador no cuenta con una unidad especializada en análisis que le permita crear los contextos criminales y desentrañar los fenómenos delictuales de la macrocriminalidad, por lo cual se hace necesario suplir el vacío técnico y humano a través de la creación de una Unidad Nacional de Análisis y Contextos (“UNAC”) que pueda adelantar gestión de investigación en contexto para aplicar la priorización de casos a que hace referencia el Acto Legislativo número 01 de 2012.

La planta de personal de la Fiscalía General de la Nación no tiene a disposición cargos de análisis criminalísticos ni permite incorporar expertos en estrategias de investigación, ni otros perfiles de pro-

fesionales altamente especializados, que exigen no solo salarios dignos, sino también una incorporación mediante el sistema del mérito.

3. *Es necesario reorganizar la atribución de funciones y la consagración de nuevas responsabilidades para algunos servidores de la entidad*

En virtud de lo preceptuado en la Ley 938 de 2006, el Fiscal General de la Nación tiene asignado el cumplimiento de múltiples funciones de orden administrativo que pueden ser redistribuidas a otros servidores de la entidad. De igual manera, es necesario actualizar el cumplimiento de algunas funciones y la asignación de nuevos retos funcionales que deben compaginarse con la estructura orgánica de la entidad y de sus entidades adscritas. Un ejemplo claro es la fortaleza al tema de víctimas. En efecto, la aprobación de la Ley 1448 de 2011, impuso una serie de desafíos al Estado Colombiano, muchos de ellos dirigidos a los operadores judiciales y de manera particular a la Fiscalía General de la Nación para garantizar el acceso de las víctimas a la justicia, las obligaciones de esta para contribuir con el derecho de las víctimas a la verdad sobre las violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y la reparación por vía judicial como alternativa a los instrumentos de carácter administrativo que consagra la mencionada ley.

Sí se revisan las actas en las que se consignan las intervenciones parlamentarias y del Gobierno durante el trámite del entonces Proyecto de Ley de Reparación de Víctimas, hoy Ley 1448 de 2011, se puede constatar que a raíz de una providencia de un tribunal de justicia y paz sobre la masacre de Mampuján, algunos Congresistas llamaron la atención sobre la necesidad de crear una especie de cuerpo élite judicial que esté en capacidad de identificar, perseguir y poner a recaudo de las Instituciones los bienes y activos de los victimarios, la mayoría de ellos en manos de testaferros, de tal manera que con estos se pueda reparar materialmente a las víctimas existentes en Colombia. Como consecuencia de ello, el artículo 45 de la Ley 1448, ordena a los organismos con funciones de Policía Judicial destinar un grupo especializado de sus agentes para identificar bienes y activos ocultados por los perpetradores de violaciones a las Normas Internacionales de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

En los países que padecen conflictos armados internos, como el nuestro, el derecho penal, sin dejar de ser la última instancia de control social de los ciudadanos, se ha convertido en el principal instrumento de las víctimas de las graves violaciones de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario para lograr Verdad, Justicia y Reparación. La Fiscalía General de la Nación tiene que estar a la altura institucional para no ser inferior a semejante desafío.

II. Modificar la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación

1. *Necesidad de enfrentar las dificultades actuales de la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación*

Las principales dificultades son:

i) **Crecimiento desordenado y coyuntural del número de trabajadores**

En 20 años de funcionamiento, la entidad aumentó su número de trabajadores en un **150%** (se inició con 10.509 cargos y hoy son 25.588 servidores).



ii) **Ausencia de análisis de perfiles para el desempeño de los cargos**

La forma de crecimiento de la planta conduce a evidenciar que otro de los grandes problemas de la entidad en la gestión humana es la ausencia de análisis de perfiles para el desempeño de los cargos. En efecto, la planta de personal creció en respuesta a situaciones coyunturales, por lo que no se hicieron estudios de perfiles para el ejercicio de los cargos.

La Fiscalía presenta 120 denominaciones de cargos que no se reflejan en la práctica de sus funciones. Así, las **situaciones administrativas excepcionales como los traslados y las comisiones de servicios abundan en la Fiscalía** (para citar un ejemplo: en la actualidad, de los 3.633 servidores de nivel central: 895 están en comisión laborando en otras oficinas). De igual forma, tenemos vinculados en provisionalidad: odontólogos en oficinas administrativas, administradores como asistentes judiciales y fiscales en oficinas administrativas.

iii) **Deficiencia de personal en las regiones**

El personal en las regiones y en algunas oficinas es muy escaso. Por solo citar algunos casos: existen fiscales especializados en la provincia con más de 4.000 casos y no tenemos vacantes con esa misma competencia en esa región.

No hay abogados para la defensa de la entidad en las seccionales. La Fiscalía es la tercera entidad más demandada del Estado y solo tiene 17 abogados que la defiendan (en la actualidad se tiene conocimiento de 12.544 demandas contra la entidad y una cantidad inmensa de tutelas).

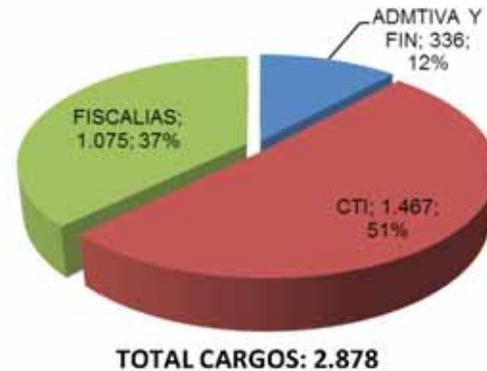
La contratación administrativa de la entidad está a cargo de un grupo muy pequeño de abogados con salarios muy bajos, lo que exige vincular a profesionales con poca experiencia.

La planta de personal centraliza la función investigativa de la entidad. La creación de las unidades nacionales sin planta de personal para el efecto (salvo las unidades creadas por ley) generó el traslado de cargos de la provincia a Bogotá (lugar de sede de las unidades nacionales), con lo cual se dejaron vacíos graves de personal en la región.

Esta situación evidencia la necesidad de fortalecer las funciones a nivel regional de la Fiscalía, para

evitar la concentración de los empleos en la ciudad de Bogotá y garantizar que las regionales cuenten con el personal requerido para el cumplimiento de sus funciones.

Planta de las Direcciones Nacionales



Cada una de las Direcciones Nacionales cuenta con sus respectivas Direcciones Seccionales en diferentes ciudades del país. Con el fin de presentar un dato aproximado de servidores de la Fiscalía General de la Nación en dichas ciudades, se presenta el siguiente cuadro:

SERVIDORES EN LAS SECCIONALES	
Ciudad	Servidores a nov. 26 de 2012
Antioquia	265
Armenia	312
Bucaramanga	786
Barranquilla	672
Bogotá	2.893
Cundinamarca	779
Buga	192
Cali	1.355
Cartagena	550
Cúcuta	529
Florencia	223
Ibagué	736
Manizales	415
Medellín	1.869
Montería	353
Mocoa	57
Neiva	457
Pasto	495
Pereira	473
Popayán	505
Quibdó	193
Riohacha	195
San Gil	94
Sincelejo	232
Santa Rosa Viterbo	216
Santa Marta	314
Tunja	578
Villavicencio	653
Valledupar	325
TOTAL	16.716

iv) **El número de fiscales es reducido**

Se requiere aumentar urgentemente el número de fiscales para enfrentar la demanda de servicio.

ESTADÍSTICAS RELACIONADAS CON LOS FISCALES

ESTADÍSTICAS RELACIONADAS CON LOS FISCALES

4.449 Fiscales en distintas competencias

3.439 reportan estadísticas para Ley 906/04 y 1098/06

1.113 reportan estadísticas para Ley 600/00

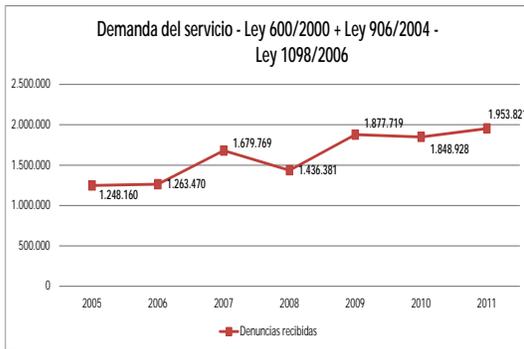
Un mínimo porcentaje reporta para los dos sistemas

De éstos algunos se encuentran ubicados en Unidades Nacionales como Fiscales de apoyo y otros como Asesores en los diferentes despachos del Staff (por esta razón no reportan estadísticas de procesos penales)



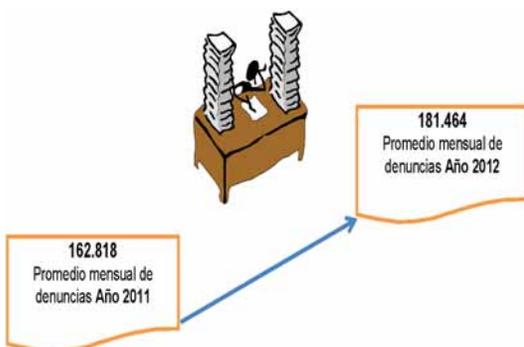
ESTADÍSTICAS RELACIONADAS CON LA DEMANDA DE SERVICIOS

La demanda del servicio para la Fiscalía General de la Nación se mide a través del número de denuncias interpuestas por la ciudadanía, tanto para casos de Ley 600 de 2000 como de Ley 906 de 2004. Esta información se presenta en la siguiente gráfica.



Fuente. Estadísticas Oficina de Planeación. SPOA.

En lo corrido de la **vigencia 2012**, es decir, entre **enero y agosto**, se han recibido **1.451.717 denuncias**. Con el propósito de hacer un comparativo con el año anterior, se puede decir que el 2012 presenta un promedio mensual de denuncias de 181.464 frente al promedio mensual del año 2011 que fue de 162.818, lo que mantiene la tendencia ascendente de la demanda.



Para el caso de la medición anual de demanda, se debe contemplar una entrada permanente de nuevos casos, unos procesos que vienen del año anterior, y unas salidas para ese año. De acuerdo a lo anterior se presenta en el siguiente gráfico el comportamiento de estas tres variables.



Fuente. Estadísticas Oficina de Planeación. SPOA.

CARGA LABORAL DE LOS FISCALES



Por otro lado, algunos de los fiscales se encuentran en las Unidades Nacionales como Fiscales de apoyo y otros como Asesores en los diferentes despachos del Staff, razón por la cual, no reportan estadísticas de procesos penales.

2. Urgencia de una estrategia de regionalización de la Fiscalía para enfrentar eficazmente la criminalidad

Encontramos graves deficiencias en el diseño estructural de la gerencia de las Seccionales. Las Direcciones Seccionales tienen una triple estructura, lo cual impide adecuados canales de autoridad y de comunicación. Se ha podido evidenciar que en algunas seccionales que pertenecen a una misma región,

se desarrollan estrategias y lineamientos de operación específicos, de manera que se propicia desarticulación y criterios no unificados. Desde el punto de vista administrativo, se tienen 25 ejecutores del gasto y se liquidan 25 nóminas adicionales a las del nivel central.

Finalmente, se hace urgente la propuesta de regionalización de las seccionales, toda vez que los delitos tienen un comportamiento regional y en muchas ocasiones es necesario coordinar labores en las zonas de influencia de la delincuencia, en especial, de la alta criminalidad, por lo que se propone la creación de regionales a partir de un análisis juicioso que permita agrupar las actuales seccionales en regiones.

3. Ajustar los perfiles y profesionalizar la Fiscalía es conveniente, urgente y necesaria

El número de personal de Nivel Técnico dobla al Nivel Profesional, situación de gran impacto frente a una Entidad que debe fundamentar su actuar basado en labores de análisis, aplicación de estrategias, contextualización de situaciones de alta criminalidad que permitan que se aproveche de mejor manera los recursos con los que cuenta generando mayor impacto en la lucha contra el crimen.

La Fiscalía General tiene clasificados los cargos por niveles, de acuerdo con la naturaleza general de las funciones, grado de responsabilidad y autoridad.



La distribución de los 25.588 cargos actuales por Nivel se presenta en la siguiente tabla:

Nivel	Fiscalía	CTI	Adtva.	Total	Peso
Directivo	3	3	5	11	0,0%
Asesor			24	24	0,1%
Ejecutivo	29	92	26	147	0,6%
Profesional	4.497	435	986	5.918	23,1%
Técnico	5.133	6.600	422	12.155	47,5%
Asistencial	3.099	1.831	2.403	7.333	28,7%
Total	12.761	8.961	3.866	25.588	100,0%

Se observa que los niveles Directivo, Asesor y Ejecutivo sumados representan tan solo el 0.7%. Ante esta situación la Entidad ha tenido que recurrir a comisionar cargos del nivel profesional para apoyar las labores de asesoría, dirección, supervisión y desarrollo de actividades de esos niveles.

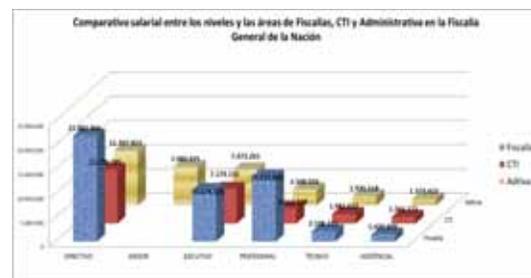
La escala de acuerdo al peso porcentual de distribución de cargos por nivel en la Fiscalía General de la Nación se presenta a continuación:



En el área del CTI el mayor porcentaje corresponde a Nivel Técnico con el 73,7% lo que contrasta con un 4,9% de Nivel Profesional. Las actividades propias que desarrolla esta dependencia tienen que ver con la identificación, recolección, embalaje y análisis de Elementos Materiales Probatorios – EMP, y Evidencia Física – EF, que requieren conocimientos avanzados, formación profesional específica en algunas disciplinas, alta capacidad de análisis, toma de decisiones, que implican un alto grado de responsabilidad y de vocación de servicio, frente a las investigaciones a cargo de la Fiscalía General de la Nación, siendo inminente la necesidad de profesionalizar y tecnificar el recurso humano que desempeña esta labor de alta complejidad e importancia para el eficaz desarrollo del proceso penal.

Análisis de salarios por nivel

Con el propósito de analizar las situaciones relacionadas con la escala salarial de la Fiscalía General de la Nación, se plantea que a partir de la asignación básica mensual determinada en el Decreto número 875 de 2012, se clasifican los cargos de acuerdo con el área y nivel al cual pertenecen y se genera un valor promedio de salario para los cargos clasificados, consolidando la información en la siguiente gráfica:



Como se observa en esta gráfica, el área del Cuerpo Técnico de Investigación en general es inferior salarialmente en comparación con las otras. De igual forma, el área de Fiscalías tiene las mayores asignaciones salariales.

Al cruzar las variables analizadas, se evidencia una diferencia significativa entre el Nivel Profesional del área de Fiscalías frente a CTI y Administrativa. Lo anterior se explica porque cargos como Fiscal Delegado ante la Corte Suprema de Justicia, Fiscal ante Tribunal de Distrito y Fiscal auxiliar ante la Corte Suprema de Justicia, se clasifican en este nivel y tienen salarios superiores a 19 millones de pesos (34 S.M.L.V).

En este mismo sentido es de contrastar que el nivel profesional del CTI tiene el menor nivel salarial

entre las tres áreas de análisis, siendo el trabajo del área de Fiscalías y CTI complementario y de similar nivel de complejidad, ya que la dependencia y eficacia de las acciones de estos dos grupos conducen al éxito o fracaso de las Investigaciones penales. Es así como la profesionalización y especialización del talento humano que conforma estas dependencias misionales, deberá ser fortalecido y nivelado de tal forma que se promueva el trabajo en equipo, se aumente el compromiso y sentido de pertenencia y demás valores que exalta la Entidad.

Es fundamental, entonces, no solo unificar y planificar la planta de personal, sino también profesionalizar la Fiscalía General de la Nación.

III. La implementación de la carrera de la Fiscalía General de la Nación y la regularización de las situaciones administrativas

Es urgente establecer reglas normativas por cuanto:

i) Del total de la planta de personal de la entidad, únicamente 7.705 empleos de carrera administrativa han sido provistos por el sistema de mérito, por lo que 17.519 empleos están siendo desempeñados por servidores en provisionalidad, es decir aproximadamente el **69.4%**;

ii) La carrera especial de la Fiscalía no cuenta con ley que reglamente los concursos públicos, la vigilancia de los mismos, los procedimientos y las actuaciones que adelante la Comisión de Administración de la Carrera de la Fiscalía General de la Nación. Existe un vacío normativo que se requiere suplir lo antes posible;

iii) La Fiscalía viene siendo objeto de múltiples órdenes judiciales por parte de Altas Corporaciones Judiciales, que ordenan la implementación definitiva del sistema de carrera en la entidad. El último de los llamados de atención de la Corte Constitucional se hizo a través de la Sentencia SU-446 de 2011 que ordenó a la Fiscal General de la Nación que, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la notificación del fallo, inicie los trámites para convocar el concurso o concursos públicos necesarios para proveer todos los cargos de carrera vacantes y los que son ejercidos en provisionalidad.

IV. La creación de una institución universitaria cuyo objetivo es capacitar y formar para la investigación penal y criminalística

El panorama actual exige enfrentar con mayor responsabilidad social el proceso de formación de los servidores públicos que desempeñarán sus funciones en la Fiscalía General de la Nación. Es necesario, en consecuencia, crear un instituto de educación superior con el objeto de capacitar, formar y desarrollar los conocimientos y las capacidades necesarias para enfrentar la nueva dinámica de la investigación y el proceso penal en todo el territorio nacional. Es importante ofrecer alternativas educativas de alta calidad, apoyar la investigación especializada en el marco del proceso penal, prestar asistencia académica para la modernización y transformación de la Fiscalía General de la Nación y ofrecer formación especializada para la gerencia

institucional de distintas entidades públicas y en varias regiones del país.

Finalidades de la reforma planteada

- Organizar la planta de personal de la Fiscalía con perfiles adecuados y personas que realmente se necesiten.
- Profesionalizar y tecnificar la investigación penal con la creación de nuevos perfiles y cargos.
- Crear un establecimiento público para formar, modernizar y especializar la investigación penal y criminalística, con la capacidad para manejar con autonomía y técnica relaciones con universidades y centros de educación superior.
- Crear nuevas oficinas para articular las relaciones endógenas y exógenas de la entidad.
- Crear nuevos cargos con perfiles distintos a los actualmente existentes para analistas criminales que apoyen el análisis criminal de contexto y, de esa manera, la Fiscalía General de la Nación adopte políticas de priorización y selección.
- Implementar en forma definitiva la carrera en la Fiscalía y sus entidades adscritas.
- Poner en marcha sistemas de calificación eficaces de funcionarios en carrera y en provisionalidad, teniendo en cuenta que hoy en día no existen sistemas de evaluación de los fiscales, haciendo que la atención de los procesos se focalice sobre aquellos que se consideran viables y no se alcancen los resultados estratégicos institucionales.
- Garantizar la eficiencia del Estado en el cumplimiento de sus funciones y respeto de sus deberes frente a los derechos de los ciudadanos y principios constitucionales de carrera administrativa, expuestos anteriormente.
- Lograr rentabilidad social en el sentido de obtener eficacia y eficiencia del uso de los recursos públicos.

Con lo anterior se pretende combatir las prácticas administrativas, no reguladas formalmente, caracterizadas por (i) su ausencia de transparencia; (ii) estar desarticuladas; (iii) no ser democráticas; (iv) carecer de controles efectivos y (v) no estar vinculadas con la ejecución de una estrategia global de investigación, las cuales conducen a una atención diferenciada, sin que exista una justificación racional y legítima para ello.

Se espera lograr una Fiscalía para la paz, preparada en la búsqueda de la justicia y el esclarecimiento de la verdad en los hechos criminales y encaminada a lograr una verdadera reparación y garantía de no repetición, en las víctimas del fenómeno delincuencia del siglo XXI.

Proposición

Con fundamento en las consideraciones expuestas proponemos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 193 de 2012 Cámara, *por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro tempore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas.*

De los suscritos:



JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara



CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara



JOSE RODOLFO PEREZ SUAREZ
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara



ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA
Representante a la Cámara



JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ
Representante a la Cámara

CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara

HERNANDO ALFONSO PRADA GIL
Representante a la Cámara



JUAN CARLOS SALAZAR URIBE
Representante a la Cámara



OSCAR FERNANDO BRAVO REALPE
Representante a la Cámara



CARLOS ARTURO CORREA MOJICA
Representante a la Cámara



ADRIANA FRANCO CASTAÑO
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2012 CÁMARA

por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1 . *Facultades extraordinarias.* De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, rev stese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para expedir normas con fuerza material de ley, dirigidas a:

a) Modificar y definir la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación y sus servidores;

b) Modificar la Planta de Personal de la Fiscalía General de la Nación, creando, suprimiendo o modificando los empleos a que haya lugar;

c) Expedir el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas y el de las situaciones administrativas de sus servidores;

d) Crear un establecimiento público del orden nacional, adscrito a la Fiscalía General de la Nación, así como determinar su denominación, su funcionamiento y su estructura orgánica, de conformidad con las normas que regulan el sector educativo y el servicio público de educación superior.

Artículo 2 . Créase una Comisión de Seguimiento para la elaboración de los decretos leyes que se dicten en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por esta ley, la cual será integrada por tres (3) Representantes a la Cámara y tres (3) Senadores de la República.

La designación de los miembros de la Comisión de Seguimiento corresponderá a los Presidentes de las respectivas Corporaciones.

Artículo 3 . *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los suscritos:



JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara



CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara



JOSE RODOLFO PEREZ SUAREZ
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara



ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA
Representante a la Cámara



JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ
Representante a la Cámara

CARLOS GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara

HERNANDO ALFONSO PRADA GIL
Representante a la Cámara



JUAN CARLOS SALAZAR URIBE
Representante a la Cámara



OSCAR FERNANDO BRAVO REALPE
Representante a la Cámara



CARLOS ARTURO CORREA MOJICA
Representante a la Cámara



ADRIANA FRANCO CASTAÑO
Representante a la Cámara

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2012 CÁMARA, 080 DE 2011 SENADO ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 241 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante en Colombia.

Bogotá, D. C., noviembre 28 de 2012

Doctor

RAFAEL ROMERO PIÑEROS

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 217 de 2012 Cámara, 080 de 2011 Senado acumulado con el Proyecto de ley número 241 de 2012 Senado, *por medio de la cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante en Colombia.*

Antecedentes del proyecto de ley

El presente Proyecto de ley número 217 de 2012 Cámara, 241 de 2012 Senado, de iniciativa del Ministerio del Trabajo, fue radicado el 16 de mayo del 2012, acumulándose con el Proyecto de ley número 080 de 2011 Senado, de iniciativa del Senador Mauricio Lizcano. Fue aprobado en primer debate en la Comisión Séptima del Senado de la República el 14 de junio de 2012, según consta en la *Gaceta del Congreso* número 310 de 2012 y posteriormente, en segundo debate, Sesión Plenaria del Senado de la República, el 13 de noviembre de 2012, según consta en la *Gaceta del Congreso* número 820 de 2012.

A continuación presentamos la ponencia para primer debate en la honorable Cámara de Representantes, la cual está basada en las ponencias presentadas ante el honorable Senado de la República, con las modificaciones acogidas por este. El texto del articulado que sigue a la ponencia es el aprobado por la Plenaria del Senado, con algunas correcciones de forma que no alteran el contenido del mismo.

1. Introducción

En el marco de la política de protección laboral se ha identificado la necesidad de incluir mecanismos de protección al desempleado que cubran los riesgos de las fluctuaciones en los ingresos de los trabajadores, que faciliten la adecuada reinserción de los trabajadores en el mercado laboral y que sean financieramente sostenibles. En este contexto, el DNP, el antes Ministerio de la Protección Social, y el Ministerio del Trabajo han estado trabajando desde hace más de dos años en el diseño de un Mecanismo de Protección al Cesante. Este trabajo fue impulsado por el Gobierno Nacional a través del artículo 169 de la Ley 1450 del 2011 –Ley del Plan Nacional de Desarrollo–, que enfatiza la necesidad de desarrollar un instrumento para que las cesantías cumplan su objetivo principal de proteger al trabajador cesante.

El diseño del Mecanismo de Protección al Cesante que se presenta se basa en los estudios técnicos contratados por el DNP en 2011, los modelos y microsimulaciones del Banco Mundial y el trabajo econométrico liderado por los académicos Marta Misas y Jaime Tenjo.

El eje principal de este mecanismo es un sistema de ahorro voluntario individual complementado con un Fondo Solidario. Estos dos elementos están íntimamente ligados a un sistema de intermediación laboral, a través del Sistema Público de Empleo, sistema que el Ministerio del Trabajo está implementando, y cuyo objetivo es facilitar los procesos de búsqueda de empleo de los trabajadores cesantes, el cual a su vez contempla un sistema de capacitación y re-entrenamiento para el reenganche laboral de los desempleados.

El sistema de cuentas de cesantías se financia con aportes equivalentes al aporte voluntario del ingreso de los trabajadores dependientes en sus cuentas de cesantías. Por su parte, el Fondo Solidario se financia con recursos de las cajas de compensación familiar que actualmente se destinan al Fomento al Empleo y Protección al Desempleo –Fonede–, más, a partir del 1° de enero de 2015, lo correspondiente a un cuarto de punto porcentual de los recursos aportados a las Cajas de Compensación Familiar por parte de los empleadores.

El contexto económico actual es propicio para la puesta en marcha de un Mecanismo de Protección al Cesante, en tanto la tendencia decreciente de la tasa de desempleo y el crecimiento económico por el que atraviesa la economía colombiana generan un periodo de ahorro de recursos que amortiguará la demanda de recursos en épocas de crisis.

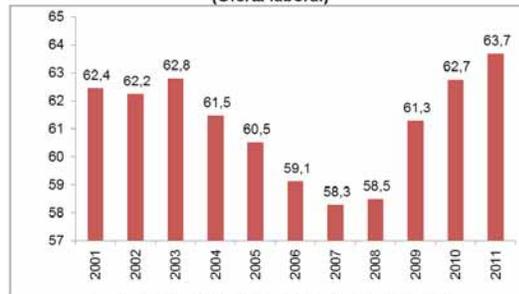
En este sentido, el Mecanismo de Protección al Cesante buscará mantener la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones, así como lo correspondiente al subsidio familiar, y/o brindará una prestación monetaria, según corresponda, a los trabajadores dependientes cuando se encuentren en desempleo. Adicionalmente, el Mecanismo de Protección al Cesante reduce la profundidad de los ciclos económicos, en tanto actúa como un estabilizador automático, al generar gasto que incentiva la demanda durante episodios de recesión.

Finalmente, el mecanismo (i) reduce la duración del desempleo al incentivar la búsqueda activa de empleo, (ii) ayuda a reducir la tasa de desempleo, y (iii) permite que el desempleado busque un empleo acorde con sus capacidades, evitando así la caída en la informalidad de trabajadores formales.

2. Mercado Laboral Colombiano

El mercado laboral colombiano exhibe una importante dinámica. De una parte, la oferta laboral ha mostrado un fuerte incremento desde 2007; como resultado la Tasa Global de Participación aumentó 5,4 puntos porcentuales en el periodo 2007-2011, alcanzando 63,4% en 2011. Lo anterior indica una fuerza laboral dinámica y en crecimiento. La Gráfica 2.1 muestra la dinámica Tasa Global de Participación para el periodo 2001-2011.

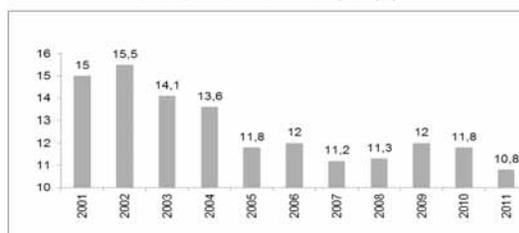
Gráfica 2.1 Tasa Global de Participación (%) (Oferta laboral)



Fuente: DANE, GEIH (2001- 2011), cálculos Mintrabajo

De otra parte, la dinámica de la demanda laboral también revela un buen desempeño, prueba de ello es la tendencia decreciente de la tasa de desempleo, que, pese al aumento sostenido de la oferta laboral, pasó de 15,5% en 2002 a 10,8% para 2011, con el pico más bajo en octubre de 2011 al alcanzar una tasa de 9,0%, la menor de la década. La Gráfica 2.2 presenta la Tasa de desempleo anual de los últimos 10 años.

Gráfica 2.2 Tasa de Desempleo (%)

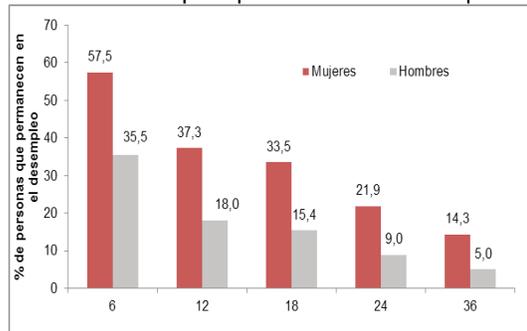


Fuente: DANE, GEIH (2001- 2011), Cálculos Mintrabajo.

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

Adicionalmente, como se observa en la Gráfica 2.3, la duración promedio del desempleo es de 6 meses, en donde las mujeres tienen una mayor probabilidad de experimentar largos periodos de desempleo. El 57,5% de las mujeres desempleadas sufre esta condición durante seis meses, mientras que el 35,5% de los hombres duran seis meses desempleados.

Gráfica 2.3 Tiempo de permanencia en el desempleo



Fuente: DANE, GEIH (2011). Cálculos: MinTrabajo

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

Ahora bien, como se observa en la Gráfica 2.4, en Colombia el 48% de las personas busca empleo a través de sus redes sociales (familiares, amigos, colegas), y el 41% directamente en las empresas. Por su parte, el 71% de los asalariados, encontró su empleo a través de sus redes sociales, lo que indica que los “contactos” son una fuente esencial de información en la búsqueda de empleo, tanto para el empleador como para el trabajador (Gráfica 2.5). Es decir, la búsqueda y efectiva consecución de empleo se hace de manera no institucional, y con debilidades de información.

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



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

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



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

Lo anterior evidencia que la intermediación laboral en el país es reducida, y que los problemas de emparejamiento entre oferta y demanda, así como la duración del desempleo, pueden ser abordados a través de un adecuado sistema de gestión de empleo que resuelva las asimetrías de información y dirección a los desempleados hacia puestos de trabajo adecuados a su perfil vocacional y destrezas, y que sean requeridos por los empleadores.

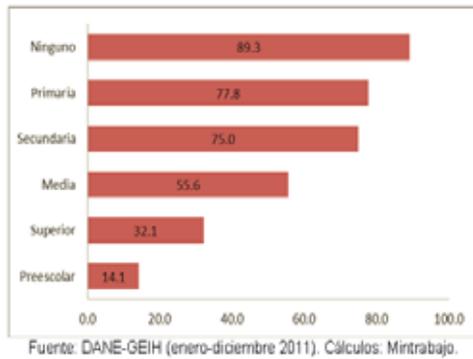
El funcionamiento del mercado laboral es un proceso dinámico en el cual hay una continua entrada y salida de trabajadores y empleadores, así como una dinámica de creación y destrucción de empleos. Esta dinámica constituye un riesgo que se manifiesta en la variabilidad de los ingresos de los trabajadores, la cual la mayoría de las veces es involuntaria. Si no existen mecanismos apropiados de protección, intermediación, reentrenamiento y reenganche laboral, es muy probable que muchos de los trabajadores que pierden sus empleos no logren conseguir empleos con características similares al no tener acceso a capacitación pertinente, ni a información sobre la ubicación de las vacantes. Esto puede conllevar caídas en informalidad para estos trabajadores. A pesar de que en el mercado se estén generando nuevos puestos de trabajo, el proceso de colocación para los cesantes no es automático.

Los procesos de búsqueda de empleo son poco eficientes por tres razones principales: i) los trabajadores cuentan con recursos limitados para realizar procesos adecuados de búsqueda de empleo, ii) la información sobre vacantes y oportunidades laborales es dispersa, y iii) en la actualidad hay debilidades en la institucionalidad orientada a facilitar este proceso. Esto conduce gradualmente a una pérdida de capital humano con un costo considerable para la sociedad.

Adicionalmente, los trabajadores formales que pierden su empleo entran en el mismo universo de los desempleados cesantes del país, incrementando automáticamente su riesgo de ingresar al sector informal de la economía, precisamente por la antes mencionada ausencia de mecanismos efectivos para la búsqueda de empleo y la colocación en nuevos empleos. En consecuencia, quienes tendrán mayores probabilidades de caer en informalidad serán quienes tengan menores niveles de formación y menores ingresos, al ser quienes se encuentran en mayor

situación de desventaja en el mercado de trabajo. Actualmente, menos del 20% de los trabajadores informales cuenta con educación superior y en general los ocupados con menores niveles de formación son quienes presentan las mayores tasas de informalidad (ver Gráfica 2.6).

Gráfica 2.6
Porcentaje de población informal por nivel educativo de los ocupados (Total Nacional)



Ante este panorama, la población con menor nivel educativo e ingresos bajos no solamente aumenta su riesgo de caer en informalidad, sino también aumenta su riesgo de caer en una trampa de pobreza, en la cual la pérdida del total de su ingreso laboral mensual repercute en las posibilidades que tiene de caer en desempleo o informalidad, y por ende en la posibilidad de recuperar sus ingresos laborales de manera permanente.

Frente a este diagnóstico, el Mecanismo de Protección al Cesante busca generar varios beneficios. Por un lado permite reducir la duración del desempleo al incentivar la búsqueda activa de empleo, y por esta vía impacta positivamente la disminución en la tasa de desempleo. Por otro, reduce la vulnerabilidad de los trabajadores ante la volatilidad del mercado laboral brindando protección a las personas cesantes durante la búsqueda de un nuevo empleo, permitiendo mantener durante el desempleo su afiliación a los sistemas de salud, pensiones y subsidio familiar, dando la posibilidad de contar con un consumo estable, y brindando posibilidades de capacitación, reentrenamiento, e información sobre las vacantes relacionadas con su perfil.

3. Efectos anticíclicos y bondades del Mecanismo de Protección al Cesante

La implementación de un mecanismo de protección al desempleado, que cubra los riesgos de las fluctuaciones en los ingresos de los trabajadores, que facilite la adecuada y rápida reinserción de los trabajadores en el mercado de trabajo, y que sea financieramente sostenible, tiene efectos positivos sobre la actividad económica, ya que a través del suavizamiento del consumo es posible reducir las variaciones del ciclo económico durante épocas de auge y recesión.

En el nivel macroeconómico, estos instrumentos desempeñan un rol de estabilizador automático al permitir mantener niveles básicos de consumo y gasto de la población durante periodos de recesión, ya que al conservar parte del nivel de ingreso de los

hogares se logra impulsar la demanda agregada disminuyendo la probabilidad que las recesiones económicas, naturales en cualquier economía, se profundicen (Gruber, 1994).

Al mismo tiempo, esta clase de mecanismos favorece el emparejamiento entre la oferta y la demanda laboral, generando mejores asignaciones del mercado laboral. Sin un mecanismo de protección que garantice un flujo de recursos durante el período de desempleo, una persona desempleada está dispuesta a aceptar un trabajo muy rápidamente, aunque este no sea el trabajo que corresponde a sus habilidades, a su formación o a sus aspiraciones. Al contrario, una persona que se beneficia de una prestación cuando pierde su trabajo, puede tomar más tiempo para encontrar un trabajo pero sin las premuras obvias de la ausencia de ingreso, lo cual le permite seleccionar un trabajo más adecuado para su perfil. Esto repercute gradualmente en ganancias en capital humano para el sector productivo. Adicionalmente, el diseño de un esquema de incentivos que impulse la búsqueda activa de empleo, tales como los mecanismos de intermediación laboral, programas de capacitación, reentrenamiento y certificación laboral, consiguen disminuir las fricciones inherentes del mercado laboral y merman las asimetrías de información entre empleados y empleadores.

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

Finalmente, el mecanismo propuesto buscará garantizar la permanencia en el Sistema General de Salud y Pensiones de los trabajadores, con el fin de mantener estable su nivel de protección social y su bienestar.

4. Diseño técnico

4.1 Experiencias Internacionales

Las experiencias internacionales permiten analizar diferentes esquemas de diseño para el Mecanismo de Protección al Cesante en Colombia.

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

quienes realmente se afilian. Sin embargo, el caso de estos países es interesante porque la afiliación es voluntaria y el sistema es privado.

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

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

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

Adicionalmente, en gran parte de los sistemas el financiamiento está a cargo de empleadores y trabajadores, pero el gobierno también participa. En algunos casos existen recursos que provienen de impuestos a la renta, como el de Brasil, o de impuestos a la nómina. En muchos casos, las contribuciones a que están obligados los empleadores dependen del tipo de contratos que den a sus trabajadores y de su historia en términos de la rotación de trabajadores; por ejemplo, en el sistema chileno los empleadores hacen contribuciones menores por trabajadores con contrato a término indefinido que la que hacen por trabajadores a término fijo, y en Estados Unidos el rango de contribución varía entre 0,06% y 10%, dependiendo del “*experience rating*” (tasa de rotación del trabajo).

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

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

5. El Mecanismo de Protección al Cesante

La base teórica y de orientación general proviene de 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 (García 2011), y “Simulación Financiera del Sistema de Protección al Desempleo en Colombia” (Gaviria, 2011).

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

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

Resultado de estos estudios y de las discusiones al interior del equipo técnico del Ministerio del Trabajo, se presenta un Mecanismo de Protección al Cesante, orientado a los trabajadores dependientes que hagan aportes a las Cajas de Compensación Familiar y compuesto por tres elementos básicos: i) Ahorros voluntarios en las cuentas de cesantías, ii) Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo, y iii) Servicio Público de Empleo (SPE):

i) **Cuenta de cesantías:** Cada trabajador dependiente destinará voluntariamente un monto de sus cesantías como ahorro para el Mecanismo de Protección al Cesante;

ii) **Fondo Solidario:** Se crea el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – FOSFEC, el cual busca desarrollar un mecanismo solidario que permita cubrir las prestaciones de los cesantes que no alcanzan a ahorrar los recursos suficientes para protegerse en su etapa de desempleo, garantizando que esta población mantenga por lo menos los beneficios del Sistema General de Salud y Pensiones, así como los beneficios del Subsidio Familiar. El FOSFEC, que será administrado por las Cajas de Compensación Familiar, gestionará los recursos ahorrados con destino al Mecanismo de Protección al Cesante y garantizará la permanencia en los Sistemas de Seguridad Social en Salud y Pensiones, así como los beneficios del subsidio familiar. Este fondo se financia a través de una redistribución de los aportes a las Cajas de Compensación Familiar;

iii) **Servicio Público de Empleo:** Los trabajadores que se beneficien del FOSFEC tendrán la obligación de hacer una búsqueda activa de empleo, la cual será supervisada por el SPE. Por dicha razón estos trabajadores deben inscribirse en dicho servicio, el cual dispondrá de elementos para asegurar que el trabajador realice un esfuerzo en la búsqueda de empleo.

El mecanismo propuesto no contempla la inclusión de los trabajadores independientes, con el fin de reducir el riesgo moral que puede surgir en este tipo de mecanismos, como se presentó en la sección experiencias internacionales. En su adaptación al mercado de trabajo colombiano, el mecanismo contempla solamente a los trabajadores sobre los cuales los empleadores hayan realizado aportes a las Cajas de Compensación Familiar en un periodo determinado, incluyendo a los trabajadores con salario integral. Los trabajadores independientes podrían tener incentivos a permanecer en desempleo y hacer uso del mecanismo y del FOSFEC cada vez que cumplan los requisitos mínimos para ello, es decir, al menos cada tres años. Bajo este escenario, y con el fin de evitar generar estos incentivos, el mecanismo propuesto no contempla a los trabajadores independientes.

La operación del Mecanismo de Protección al Cesante incluye diversos componentes, entre los cuales se encuentran: i) Reconocimiento y pago de las prestaciones por parte de las cajas de compensación familiar, y iii) Asistencia en la búsqueda de empleo a través del SPE.

Adicionalmente, se incluye un componente de vigilancia y control, a cargo de las Superintendencia de Subsidio Familiar; y un componente de monitoreo y ajuste de reglas, las cuales serán competencia de un Consejo Nacional de Mitigación del Desempleo con representación tripartita.

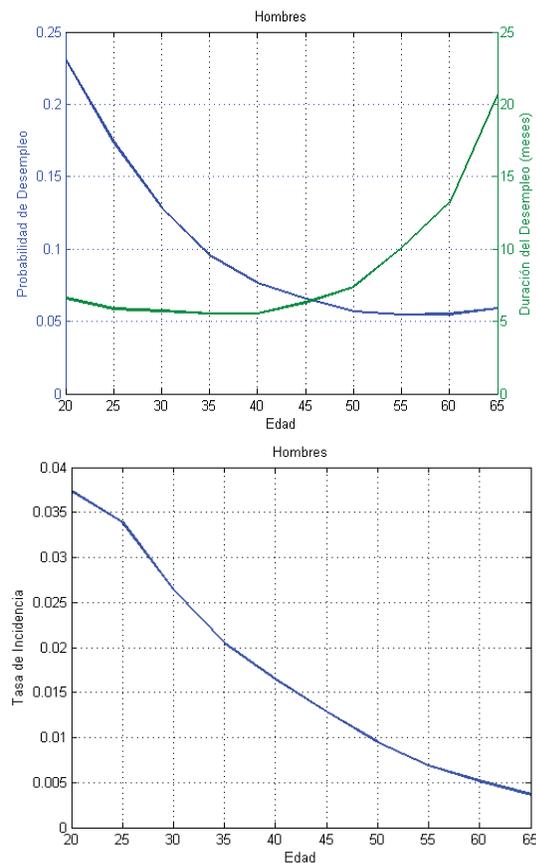
5.1 Simulación de la viabilidad financiera

Para el diseño del Mecanismo de Protección al Cesante, los estudios técnicos realizaron simulaciones que evalúan la viabilidad financiera del mecanismo y estiman el número de personas que se puede beneficiar mensualmente del fondo solidario. Los cálculos necesarios en la simulación se hicieron utilizando la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE para el total del año 2011.

Para todos los escenarios se mantiene el supuesto que el 100% de las personas que pueden acceder al fondo solidario lo hacen. Así mismo, todos los escenarios suponen que el costo de monitoreo por persona es de cien mil pesos (\$100,000), el costo de entrenamiento por personas es de cincuenta mil (\$50,000) y el costo de administración del fondo solidario es el 10% sobre el total de los aportes de los empleadores.

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

Gráfica 5.1. Tasa de incidencia en hombres

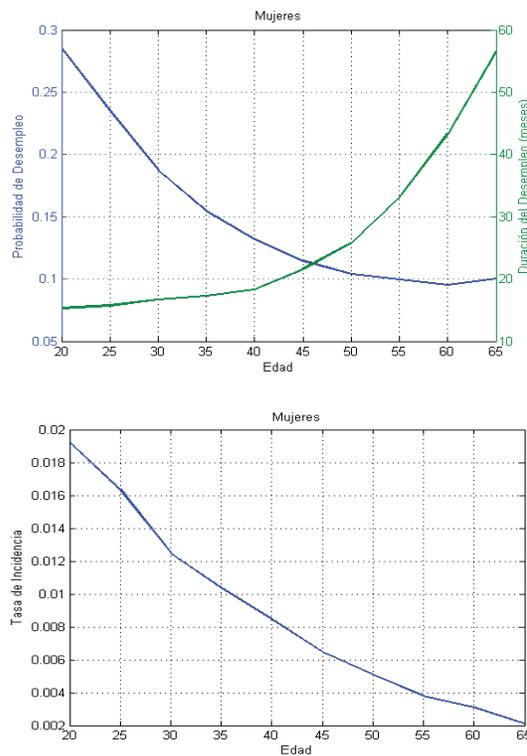


Fuente: GEIH. Cálculos propios.

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

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

Gráfica 5.2 Tasa de incidencia en mujeres



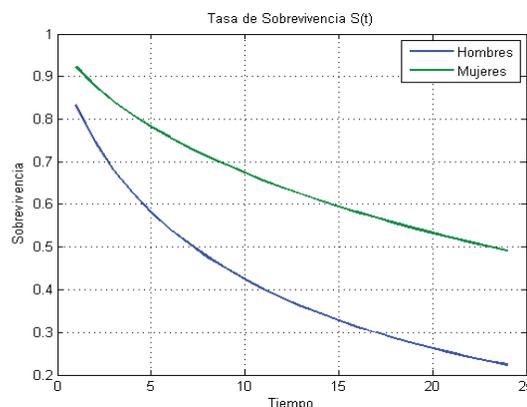
Fuente: GEIH. Cálculos propios.

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

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

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

Gráfica 5.3. Tasa de sobrevivencia



Fuente: GEIH. Cálculos propios.

La Gráfica 5.3 indica que los hombres consiguen empleo en menor tiempo que las mujeres; en promedio el 60% de los hombres ha conseguido empleo en los primeros 5 meses, mientras que las mujeres tardan en promedio 15 meses.

Basados en estos cálculos, las simulaciones permiten concluir que de 74.731 personas que, en promedio, quedan desempleadas en Colombia al mes, el 30% de estas no cumplen con los requisitos para acceder al fondo solidario, dado que no alcanzan a completar un año de cotización a las cajas de compensación familiar. El otro 70% de las personas cesantes cumplen con los requisitos y accederían al fondo solidario.

Tabla 5. Simulaciones del Modelo

TOTAL DESEMPLEADOS	SALUD	PENSIONES	SUBSIDIO FAMILIAR	MONITOREO	ENTRENAMIENTO	ADMINISTRACIÓN	TOTAL
20.804	1.473.695.010	1.945.277.413	286.466.338	2080388226	1040194113	682621099	7.508.623.209
31.455	2.228.198.133	2.941.221.535	433.131.520	3145508452	1572753228	1032081087	11.352.891.953
39.250	2.780.341.895	3.670.051.302	540.460.785	3924957678	1962478839	1287829450	14.166.119.548
47.008	3.329.954.891	4.395.540.457	647.298.103	4700803268	2350418134	1542040785	16.966.452.638
53.981	3.823.884.236	5.047.527.191	743.311.274	5398107268	2699356334	1771188360	19.483.071.963
59.360	4.204.943.233	5.550.525.068	817.383.979	5936041268	2968020634	1947691418	21.424.605.600
59.360	4.204.943.233	5.550.525.068	817.383.979	5936041268	2968020634	1947691418	21.424.605.600
59.360	4.204.943.233	5.550.525.068	817.383.979	5936041268	2968020634	1947691418	21.424.605.600
59.360	4.204.943.233	5.550.525.068	817.383.979	5936041268	2968020634	1947691418	21.424.605.600
59.360	4.204.943.233	5.550.525.068	817.383.979	5936041268	2968020634	1947691418	21.424.605.600
59.360	4.204.943.233	5.550.525.068	817.383.979	5936041268	2968020634	1947691418	21.424.605.600
59.360	4.204.943.233	5.550.525.068	817.383.979	5936041268	2968020634	1947691418	21.424.605.600
59.360	4.204.943.233	5.550.525.068	817.383.979	5936041268	2968020634	1947691418	21.424.605.600
43.070.676.798	56.853.293.373	8.372.355.869	60802094768	30.401.042.384	19.949.945.319	219.449.398.511	

Fuente: Mintrabajo.

En cuanto a los parámetros establecidos para el mecanismo, las simulaciones del modelo dan como resultado que cerca de 20.804 personas accederían en el primer mes de operación del Mecanismo de Protección al Cesante, acumulándose a los seis meses cerca de 60 mil personas. Esto de acuerdo con las condiciones que caracterizan el mercado laboral colombiano en cuanto tasa, duración e incidencia del desempleo. El resumen de las simulaciones se muestra en la Tabla 5.

El costo total que deberá asumir el Mecanismo de Protección al Cesante es cercano a los \$19 mil millones de pesos mensuales, para otorgar los beneficios económicos a través de la afiliación a la seguridad social y la prestación de los beneficios del subsidio familiar, además de los servicios de monitoreo, entrenamiento y administración que debe cubrir el Fondo Solidario para los escenarios en cuestión.

6. Justificación para la expedición de una ley

La determinación de proponer ante el honorable Congreso una ley y no un decreto, si se actúa bajo el amparo de una disposición del Plan Nacional de Desarrollo contenido en el artículo 169 de la Ley 1450 de 2011, surge del mecanismo, que pone 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 “*corresponde 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*

continuar, 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 (voluntariamente), con un manejo y destinación especial, que requiere una regulación específica a la cual deberá sujetarse una futura reglamentación gubernamental.

Ahora bien, el diseño operativo e institucional que se plantea no implica modificaciones sustanciales a la normatividad prevista por el Código Sustantivo del Trabajo y la Ley 50 de 1990, salvo en lo que se refiere al uso de los aportes que actualmente se destinan a las cesantías¹, ya que un porcentaje de estos será destinado voluntariamente por los trabajadores en sus cuentas de cesantías para el ahorro orientado al Mecanismo de Protección al Cesante. 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.

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 ley².

Proposición

Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto en la Constitución Política y la ley, se

¹ Artículo 253 del Código Sustantivo del Trabajo.

² 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.

propone a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en primer debate el texto que sigue, correspondiente al Proyecto de ley número 217 de 2012 Cámara, 080 de 2011 Senado acumulado con el Proyecto de ley número 241 de 2012 Senado, por medio de la cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante en Colombia.

Marta Cecilia Ramírez Orrego, Didier Burgos Ramírez, Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2012 CÁMARA, 241 DE 2012 SENADO, ACUMULADO 080 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear un Mecanismo de Protección al Cesante basado en la capacitación que se brinde al cesante para su reincorporación laboral, un servicio público de empleo y el uso voluntario del aporte a las cuentas de cesantías.

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

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

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

1. Capacitación brindada por el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, para efectos de garantizar, en caso de ser necesario, un reentrenamiento a las personas que se encuentren cesantes.

2. El Servicio Público de Empleo, como herramienta eficiente de búsqueda de empleo.

3. El Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC, como fuente para subsidiar a la persona que quede cesante en caso de ser necesario.

4. Las Cuentas de Cesantías de los trabajadores, como fuente limitada y voluntaria para generar un ingreso en los periodos en que la persona quede cesante.

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

Artículo 3°. *Campo de aplicación.* Todos los trabajadores del sector público y privado sobre los cuales los empleadores realicen aportes a las Cajas de Compensación Familiar, por lo menos un año continuo o discontinuo en los últimos 3 años, accederán al Mecanismo de Protección al Cesante, sin importar la forma de su vinculación laboral, y de conformi-

dad con lo establecido por la reglamentación que determine el Gobierno Nacional.

Exceptúense de lo expuesto en el inciso anterior, los trabajadores sujetos al mecanismo de cesantía tradicional previsto por el Código Sustantivo del Trabajo, los empleados domésticos, los sujetos a contrato de aprendizaje y los que tengan régimen exceptuado de la Ley 50 de 1990.

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

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

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

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

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

e) Obligatoriedad. La afiliación al Mecanismo de Protección al Cesante es obligatoria para todos los empleados afiliados a las Cajas de Compensación Familiar excepto para los trabajadores de Salario Integral y trabajadores independientes, para quienes la afiliación a este mecanismo será voluntaria.

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

1. Organismos de Regulación, Vigilancia y Control:

- a) El Ministerio de Trabajo;
- b) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público;
- c) El Departamento Nacional de Planeación;
- d) La Superintendencia de Subsidio Familiar.

2. Los Organismos de Administración y Financiación:

- a) El Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC;
- b) Los Administradores de Fondos de Cesantías;
- c) Las Cajas de Compensación Familiar.

3. Los empleadores y los trabajadores elegibles para participar en el Mecanismo de Protección al Cesante.

4. El Servicio Público de Empleo y las entidades y servicios que lo conforman.

5. El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA.

CAPÍTULO II

Financiación del Mecanismo de Protección al Cesante

Artículo 6°. *Financiación del Mecanismo de Protección al Cesante.* Para la financiación del Mecanismo de Protección al Cesante, se tendrá en cuenta el redireccionamiento **voluntario** de los aportes a las cesantías y la redistribución de los aportes del Fonede a las Cajas de Compensación Familiar, que financiarán el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC, según lo estipulado en la presente ley.

Artículo 7°. *Uso voluntario de los aportes a las cesantías.* Del aporte a las cesantías que los empleadores están obligados a consignar anualmente a cada uno de los trabajadores, estos podrán decidir voluntariamente el valor a ahorrar para el Mecanismo de Protección al Cesante.

Los trabajadores que ahorren voluntariamente para el Mecanismo de Protección al Cesante, recibirá un incentivo proporcional a su ahorro que se hará efectivo en el momento en que quede cesante con cargo al FOSFEC, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Sin perjuicio de lo establecido en el primer inciso del presente artículo, el trabajador que quiera usar las cesantías para compra y/o construcción de vivienda, podrá usar para este efecto el 100% de sus cesantías.

Parágrafo. El Fondo de Cesantías trasladará a la administradora del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, el valor que el trabajador haya alcanzado a ahorrar voluntariamente para el Mecanismo de Protección al Cesante máximo a los 5 días después de terminada la relación laboral.

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

Artículo 8°. *Financiación del Fondo Solidario de Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC.* El Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante -FOSFEC-, se financiará con las siguientes fuentes:

1. Los recursos del Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo -Fonede- de que trata el artículo 6° de la Ley 789 de 2002.

2. A partir del 1° de enero de 2015 se adicionará con los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011.

Parágrafo 1°. La redistribución de los aportes de las Cajas de Compensación Familiar, de las que habla el artículo 6° de la presente ley, se realizará en los términos y condiciones establecidos en este artículo.

Parágrafo 2°. Los programas y subsidios que maneja el Fonede, serán reemplazados por los definidos

en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante según lo establezca la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.

Artículo 9°. *Aporte de trabajadores con salario integral.* Para los trabajadores que pacten salario integral, el aporte anual al Mecanismo de Protección al Cesante será voluntario y se consignará anualmente en su cuenta de cesantías.

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

Para acceder al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante los trabajadores con salario integral deberán realizar aportes a las Cajas de Compensación Familiar, en las mismas condiciones de los trabajadores dependientes.

Artículo 10. *Aportes del gobierno al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.* El Gobierno Nacional podrá incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, previo concepto favorable del CONFIS, asignaciones presupuestales destinadas al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, cuando la economía sufra un periodo de recesión.

CAPÍTULO III

Reconocimiento de la prestación

Artículo 11. *Certificado de cesación de la relación laboral.* Dentro de los tres (3) días siguientes a la terminación de la relación laboral, el empleador otorgará al empleado una carta o certificación de terminación de la misma, en la que indique la fecha de terminación.

Artículo 12. *Reconocimiento de la prestación.* El Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante deberá verificar, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la petición del cesante presentada en un formulario, si cumple con la afiliación al Mecanismo de Protección al Cesante y a Cajas de Compensación Familiar y con las condiciones de acceso a la prestación del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, establecidas en la presente ley, y el monto ahorrado voluntariamente al Mecanismo de Protección al Cesante si es del caso.

El cesante que cumpla con los requisitos, será incluido por el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante en el registro para pago monetario o al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones, según corresponda, y será remitido al Servicio Público de Empleo para iniciar el proceso de asesoría de búsqueda, orientación ocupacional y capacitación.

Si el trabajador no es elegible para la prestación del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, esta decisión contará con el recurso de reposición.

CAPÍTULO IV

Pago de la prestación

Artículo 13. *Base de Liquidación de la Prestación (IBL).* La base de liquidación para la prestación al cesante corresponderá al salario promedio de los últimos 12 meses cotizados al Fondo de Cesantías.

Artículo 14. *Tipo, periodo y pago de la prestación.* La prestación que se pagará con cargo al FOSFEC, consistirá en un aporte al Sistema de Salud y Pensiones, calculados sobre un (1) SMMLV.

También se tendrá acceso al Subsidio Familiar en las condiciones establecidas en la legislación vigente. El cesante que así lo considere podrá con cargo a sus propios recursos cotizar al Sistema de Pensiones por encima de un (1) SMMLV.

Si un trabajador voluntariamente hubiera ahorrado en el Mecanismo de Protección al Cesante, además de lo señalado en el inciso 1° del presente artículo, se le calculará y pagará como incentivo monetario un valor proporcional al monto del ahorro alcanzado con cargo al FOSFEC que no podrá exceder los 2 smmlv.

Las prestaciones antes señaladas se pagarán por un máximo de 6 meses. El Gobierno reglamentará esta materia.

Artículo 15. *Requisitos para el pago de la prestación.* Tendrán derecho a la prestación al cesante, los cesantes que cumplan todas y cada una de las siguientes condiciones:

1. Que su situación laboral haya terminado por cualquier causa o, en el caso de ser independiente su contrato haya cumplido con el plazo de duración pactado y no cuente con ningún otro.
2. Que hayan realizado aportes un año continuo o discontinuo a una Caja de Compensación Familiar durante los últimos tres (3) años.
3. Inscribirse en el Servicio Público de Empleo y desarrollar la ruta hacia la búsqueda de empleo.
4. Estar inscrito en programas de capacitación y reentrenamiento en los términos dispuestos por la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.
5. Para tener derecho al incentivo monetario por ahorros voluntarios de sus cesantías, que haya realizado como mínimo un ahorro al Mecanismo de Protección al Cesante equivalente al 25% del promedio del salario mensual durante el último año, si el trabajador devenga más de 2 SMMLV.

Parágrafo. No podrán recibir prestaciones con cargo al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante los cesantes que, habiendo terminado una relación laboral, mantengan otra(s) vigente(s) o hayan percibido beneficios del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante durante seis (6) meses continuos o discontinuos en los últimos 3 años.

Artículo 16. *Pérdida del derecho a la prestación solidaria.* El cesante perderá el derecho a la prestación solidaria al cesante si:

- a) No acude al servicio de intermediación laboral ofrecido por el Servicio Público de Empleo;
- b) Incumpla, sin causa justificada, con los trámites exigidos por el Servicio Público de Empleo y los requisitos para participar en el proceso de selección de los empleadores a los que sea remitido por este;
- c) Rechace, sin causa justificada, la ocupación que le ofrezca el Servicio Público de Empleo, siempre y cuando ella le permita ganar una remuneración

igual o superior al 80% de la última devengada en el empleo anterior;

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

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

Artículo 17. *Cese del pago de la prestación.* El pago de la prestación al cesante terminará cuando hayan transcurrido seis (6) meses durante los cuales se haya efectuado el pago de la prestación, 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 de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante y, en todo caso, será incompatible con toda actividad remunerada y con el pago de cualquier tipo de pensión, excepto la relacionada a la invalidez parcial.

Artículo 18. *Muerte del trabajador.* En el caso de muerte del trabajador, el saldo existente del ahorro voluntario proveniente de sus cesantías entrará a la masa sucesoral. A falta de beneficiarios señalados expresamente por el trabajador, los saldos en la cuenta del Fondo de Cesantías, harán parte de la masa sucesoral de bienes del causante.

Artículo 19. *Reconocimiento de pensión.* Si un trabajador se pensiona en el Régimen de Prima Media, podrá disponer en un solo pago de los fondos acumulados por ahorro de cesantía para el Mecanismo de Protección al Cesante en su cuenta del Fondo de Cesantías. Si un trabajador se pensiona en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad podrá trasladar parte o la totalidad del saldo por ahorro de cesantía para el Mecanismo de Protección al Cesante a su cuenta individual de pensiones con el fin de aumentar el capital para financiar su pensión.

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

CAPÍTULO V

Administración Mecanismo de Protección al Cesante

Artículo 20. *Afiliación.* La afiliación al Mecanismo de Protección al Cesante se dará en el momento en que el empleador afilie al trabajador al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.

Las personas que actualmente se encuentren afiliadas a las Cajas de Compensación Familiar automáticamente ingresarán al Mecanismo de Protección al Cesante.

Artículo 21. *Mecanismo para contabilizar los recursos en los fondos de cesantías.* Los Fondos de Cesantías deberán desarrollar una herramienta para contabilizar de manera separada los recursos para ser usados en el Mecanismo de Protección al Cesante de cada afiliado y los de los demás usos de las Cesantías permitidos por la legislación vigente.

Artículo 22. *Sistema integrado de información del desempleo.* Créase el Sistema Integrado de Información del Desempleo a cargo del Ministerio de Trabajo, que tiene como finalidad la identificación, registro y caracterización de la población desempleada en Colombia. Este reúne en una única bodega de datos toda la información suministrada por los empleadores, los cesantes y demás desempleados, los administradores del Fondo de Cesantías, los Administradores del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, el Administrador de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y el Servicio Público de Empleo.

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

Parágrafo 1°. El registro único de desempleo es un módulo del sistema integrado de información del Mecanismo de Protección al Cesante.

Parágrafo 2°. Es obligación de los empleadores, administradores de los Fondos de Cesantías, los administradores del Fondo Solidario de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, PILA, y el sistema público de empleo remitir al Sistema Integrado de Información del Desempleo la información necesaria para la actualización permanente del mismo, según los parámetros técnicos y metodológicos que defina el Ministerio de Trabajo.

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

Artículo 23. *Consejo Nacional de Mitigación del Desempleo.* Créase el Consejo Nacional de Mitigación del Desempleo, el cual estará integrado por el Ministro de Trabajo o su delegado, el Ministro de Hacienda o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, un representante de los empresarios y un representante de los trabajadores.

El Consejo Nacional de Mitigación del Desempleo tendrá como funciones:

- a) Definir las Tasas de Reemplazo con las cuales se liquidan las prestaciones;
- b) La fijación de la estructura de comisiones por la labor administrativa de las Cajas de Compensación Familiar con el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante;
- c) Establecer los criterios de gestión y conocer los resultados obtenidos por el Fondo Solidario de Fomento al Empleo y Protección al Cesante;
- d) Hacer recomendaciones de política en materia de protección al cesante;

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

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

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

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

Artículo 24. *Administración del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.* Las Cajas de Compensación Familiar administrarán el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante del cual realizarán los pagos del Mecanismo de Protección al Cesante y si el cesante lleva menos de seis meses en condición de desempleo. Para el efecto, el Gobierno Nacional definirá la forma como se organizarán las Cajas de Compensación Familiar para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de administración de los recursos contenidos en el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, que podrán tener como destino la financiación de los diversos mecanismos de aseguramiento a través de terceros.

Parágrafo 2°. La Superintendencia del Subsidio Familiar ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control de la operación de los recursos contenidos en el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.

Parágrafo 3°. Con cargo al FOSFEC se incluirá una partida de los recursos del Fondo para solventar los costos de diseño, desarrollo, implementación y operación del sistema del FOSFEC, independiente de la partida asignada a los gastos de administración del mismo. Para tal efecto el Gobierno reglamentará la materia.

Artículo 25. *Régimen de inversión del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.* El Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante tendrá el mismo régimen establecido para el Fondo de Solidaridad Pensional. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

CAPÍTULO VI

Servicio Público de Empleo

Artículo 26. *Creación.* Créase el Servicio Público de Empleo como la red de servicios de gestión de empleos públicos y privados a nivel nacional, regional, local, el cual deberá contribuir a apoyar el proceso de inserción en el mercado de trabajo de los desempleados, para su funcionamiento se crea la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo adscrita al Ministerio del Trabajo que será reglamentada por el Gobierno Nacional.

Artículo 27. *Dirección.* El Servicio Público de Empleo está bajo la orientación, regulación y supervisión del Ministerio de Trabajo y atenderá las políticas, planes, programas y prioridades del Gobierno Nacional frente a los programas y activida-

des tendientes a la gestión, fomento y promoción del empleo. El Gobierno Nacional reglamentará la prestación de los servicios de gestión del empleo.

Artículo 28. *De la operación de los servicios de gestión de empleo.* Podrán operar los servicios de gestión de empleo entidades públicas, privadas, alianzas público-privadas, para lo cual deberán cumplir los requisitos de operación y desempeño que defina el Ministerio de Trabajo.

Artículo 29. *Servicio de colocación.* Se entienden como actividades de colocación:

a) Las destinadas a vincular ofertas y demandas de empleo;

b) Las consistentes en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica, que determine sus tareas y supervise su ejecución;

c) otros servicios relacionados con la búsqueda de empleo, determinados por el Ministerio de Trabajo, como brindar información, sin estar por ello destinados a vincular una oferta y una demanda específica.

Artículo 30. *Agencia de colocación de empleo.* Se entiende por Agencia de Colocación de Empleo, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras que ejercen actividades descritas en el artículo anterior, en el territorio nacional.

Artículo 31. *Del carácter obligatorio del registro de vacantes en el servicio público de empleo.* Todos los empleadores están obligados a reportar sus vacantes al Servicio Público de Empleo de acuerdo a la reglamentación que para la materia expida el Gobierno.

Parágrafo. El Gobierno Nacional establecerá en reglamento los beneficios para los empleadores que cumplan con la obligación de que trata este artículo y las sanciones para los que no lo hagan.

Artículo 32. *Autorización para desarrollar la actividad de colocación de empleo.* Para ejercer la actividad de colocación de empleo, se requerirá la autorización expedida mediante resolución motivada, por el Ministerio del Trabajo.

Artículo 33. *Del proceso de autorización.* El Ministerio del Trabajo procederá a expedir la resolución de autorización para ejercer la actividad de colocación de empleo a las personas naturales o jurídicas que cumplan con los requisitos que reglamentará el Gobierno Nacional.

Artículo 34. *Negativa de la autorización.* Previo el estudio respectivo de la documentación exigida, el Ministerio del Trabajo procederá a expedir la correspondiente autorización de funcionamiento. Si se negare la expedición de la misma se informará al peticionario el motivo de la decisión para que proceda a adicionarla, completarla o efectuar las correcciones a que haya lugar, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11, 12 y 13 del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 35. Las agencias de colocación de empleo están obligadas a presentar trimestralmente al Ministerio del Trabajo, los informes estadísticos sobre el movimiento de demandas y ofertas de trabajo,

colocaciones, etc., dentro de los primeros quince (15) días de los siguientes meses: enero, abril, julio y octubre de cada año, contemplando los lineamientos del Consejo Nacional de Desempleo.

Artículo 36. Las agencias que realicen labores de colocación de empleo con carácter lucrativo, podrán cobrar al demandante de mano de obra de acuerdo con lo establecido en reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.

Artículo 37. Los servicios de colocación de los que trata el artículo 37 de la presente ley, para oferentes de mano de obra en el extranjero, serán reglamentados por el Ministerio del Trabajo con el propósito de proteger y promover los derechos de los trabajadores migrantes.

Artículo 38. Las agencias y entidades, ya sean de carácter público o privado que ejerzan la actividad de colocación de empleo sin la previa autorización otorgada por el Ministerio de Trabajo, serán sancionadas, por esta entidad, con una multa equivalente al monto de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales vigentes, que le será impuesta por el respectivo funcionario administrativo, sin perjuicio de las demás acciones legales a que haya lugar. Si persisten en el ejercicio indebido de la actividad de colocación, el Ministerio de Trabajo podrá imponer multas sucesivas y efectuar ordenar el cierre del establecimiento. Las multas de las que trata el presente artículo serán destinadas al SENA.

Artículo 39. El Ministerio del Trabajo sancionará con suspensión o cancelación de la autorización de funcionamiento a las agencias de colocación de empleo de carácter público o privado, cuando haya reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones y en la violación de las prohibiciones establecidas en la respectiva reglamentación.

Artículo 40. A partir de la vigencia de la presente ley el artículo 12 de la Ley 789 de 2002 quedará así:

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

Artículo 41. *Capacitación para la inserción laboral.* La capacitación para la inserción laboral es el proceso de aprendizaje que se organiza y ejecuta con el fin de preparar, desarrollar y complementar las capacidades de las personas para el desempeño de funciones específicas. El aprendizaje se basa en la práctica y habilita al aprendiz para el desempeño de una ocupación, su diseño es modular y basado en competencias laborales.

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

Artículo 42. *Oferentes.* Podrán ser oferentes del servicio de capacitación para la inserción laboral, el servicio nacional de aprendizaje, las instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano, las unidades vocacionales de aprendizaje en empresas y las cajas de compensación familiar. Los oferentes deberán contar con certificación de calidad para sus procesos de formación, en el marco del Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo.

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

Artículo 43. *Reconocimiento de competencias.* Para facilitar y fortalecer la inserción laboral, las personas podrán obtener certificación de competencia laboral en procesos ofrecidos por organismos certificadores acreditados, en el marco del Esquema Nacional de Certificación de competencias laborales que defina el Ministerio del Trabajo.

CAPÍTULO VII

Disposiciones finales

Artículo 44. *Promoción del mecanismo.* Los Fondos de Cesantías, las Cajas de Compensación Familiar y las empresas tendrán la obligación de implementar mecanismos que garanticen la divulgación y promoción del Mecanismo de Protección al Cesante.

Artículo 45. *Aseguramiento voluntario.* Las entidades aseguradoras podrán ofrecer un seguro de desempleo independiente del Mecanismo de Protección al Cesante, fijando privadamente los términos del mismo.

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

Artículo 46. *Inspección, vigilancia y control.* Además de las disposiciones previstas en la presente ley, las Cajas de Compensación Familiar estarán sujetas a las mismas normas que rigen para las Administradoras de Fondos de Cesantías, que sean pertinentes para el funcionamiento del Mecanismo de Protección al Cesante.

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

Parágrafo. Para el diseño en implementación del Sistema de Control del anterior mecanismo, la Superintendencia del Subsidio Familiar contará con el acompañamiento y apoyo técnico de la Superintendencia Financiera.

Artículo 47. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional reglamentará en un plazo de tres (3) meses lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 48. *Derogatorias.* Elimínese a partir de la fecha de la vigencia de la presente ley los artículos 7°, 8°, 10 y 11 de la Ley 789 de 2002, y todas las disposiciones que le sean contrarias.

El artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 se derogará a partir del 1° de enero de 2014.

Artículo 49. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Congresistas,

Marta Cecilia Ramírez Orrego, Didier Burgos Ramírez, Ponentes.

TEXTOS DEFINITIVOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2012 CÁMARA, 116 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América”, suscrito en Bogotá, D. C., el 10 de mayo de 2011.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el “Acuerdo de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América”, suscrito en Bogotá, D. C., el 10 de mayo de 2011.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América”, suscrito en Bogotá, D. C., el 10 de mayo de 2011, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Carlos Eduardo León Celis,
Ponente.

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., noviembre 28 de 2012

En Sesión Plenaria del día 26 de noviembre de 2012, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 254 de 2012 Cámara y 116 de 2011 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América”, suscrito en Bogotá, D. C., el 10 de mayo de 2011.* Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el

artículo 182 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior, según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 176 del 26 de noviembre de 2012, previo su anuncio el día 22 de noviembre de los corrientes, según Acta de Sesión Plenaria número 175.

La Secretaria General (E.),

Flor Marina Daza Ramírez.

CONTENIDO

Gaceta número 863 - Viernes, 30 de noviembre de 2012	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 051 de 2012 Cámara, por medio de la cual se declara como patrimonio genético nacional las razas bovinas criollas y colombianas puras, se adiciona un parágrafo a la Ley 89 de 1993 y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 142 de 2012 Cámara, 214 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Tratado de extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos”, suscrito en la ciudad de México, el 1° de agosto de 2011	5
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto ley número 193 de 2012 Cámara, por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro tempore al Presidente de la República para modificar la estructura y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y expedir su régimen de carrera y situaciones administrativas	9
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 217 de 2012 Cámara, 080 de 2011 Senado acumulado con el proyecto de ley número 241 de 2012 Senado, por medio de la cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante en Colombia	15
TEXTOS DEFINITIVOS DE PLENARIA	
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 254 de 2012 Cámara, 116 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América”, suscrito en Bogotá, D. C., el 10 de mayo de 2011	28