REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXI - Nº 933 Bogotá, D. C., miércoles, 12 de diciembre de 2012 EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
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 130 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se adopta un Régimen Especial para los Trabajadores Portuarios y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., diciembre de 2012

Doctor

RIGO ARMANDO ROSERO ALVEAR

Secretario Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes y en cumplimiento de lo establecido en la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 130 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se adopta un Régimen Especial para los Trabajadores Portuarios y se dictan otras disposiciones,* en los siguientes términos:

Antecedentes

El día 20 de julio de 2012 el **honorable Senador Hemel Hurtado Angulo, y el honorable Representante Jairo Hinestroza Sinisterra**, radicaron, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el proyecto de ley objeto de estudio, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 614 de 2012, enviado por su objeto a la Comisión Séptima de Cámara donde fueron designados ponentes para primer debate los **honorables Representante Pablo Sierra León, Armando Zabaraín D'Arce y Juan Valdés Barcha,** para su respectiva aprobación en la Comisión Séptima, el proyecto de ley presentado consta de diecinueve (19) artículos incluida la vigencia, con su correspondiente exposición de motivos, para lo cual procederemos a realizar el estudio correspondiente del mismo.

Marco jurídico y legal

El Proyecto de ley número 130 de 2012 Cámara, a que se refiere la presente ponencia cumple en todo con lo que establece el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 de la Constitución Política, en lo que con su origen, publicidad y unidad de materia se obliga. Así mismo cumple con el artículo 150 de la Constitución Política, pues se encuentra enmarcado dentro de las funciones otorgadas al Congreso como es en particular la de hacer las leyes.

Objeto del proyecto

El objeto de la presente ley es regular las relaciones de derecho individual de carácter particular y las de derecho colectivo del trabajo, oficiales o particulares, que surgen entre patrones y trabajadores portuarios dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.

De la existencia de la norma en el sistema jurídico

Elaborado el correspondiente análisis del proyecto de ley, se puede establecer que el articulado presentado para discusión y aprobación en el seno del Congreso de la República, se encuentra regulada por normas de categoría legal, en el **Código Sustantivo del Trabajo** y por tanto se encuentran en plena vigencia y aplicación, para lo cual carece de objeto dar trámite legislativo para abordar temas, que hacen tránsito en nuestro país y que se han venido aplicando. Las siguientes son las razones que soportan nuestra decisión, que dejamos en consideración:

En relación con el objeto de la iniciativa

La iniciativa legislativa, en su título redunda lo descrito en el objeto, es de aclarar que el proyecto no responde al objeto descrito, considerando que su

finalidad, no es dictar disposiciones especiales para los trabajadores portuarios, si bien es cierto el mismo hace referencia a normas que en la actualidad, son de aplicación en toda relación laboral.

En relación con el artículo 1° objeto. El proyecto de ley plantea como objeto es regular las relaciones derecho individual de carácter particular, y las de derecho colectivo del trabajo, oficiales o articulares que surgen entre patronos y trabajadores: Si bien es cierto las normas laborales contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo establecen en su artículo 1° lo siguiente:

Artículo 1°. *Objeto*. La finalidad primordial de este Código es la de lograr la justicia en las relaciones que surgen entre {empleadores} y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.

Situación esta que nos llevaría a concluir que el objeto del articulado presentado para discusión ya esta contenido en nuestro actual Código Laboral, y nuestro propósito es hacer eficiente, las leyes establecidas en Colombia, para su respectiva aplicación.

El artículo 2° del proyecto de ley. La iniciativa describe en su artículo 2° el ámbito de aplicación de la ley en trámite, los ponentes de forma responsable nos permitimos manifestar que este articulado se encuentra contenido en el artículo 2° de la siguiente forma:

Artículo 2°. ***Aplicación territorial***. El presente Código rige en todo el territorio de la República para todos sus habitantes, sin consideración a su nacionalidad.

Bajo este contexto es de vital importancia dar a conocer que las normas labores por ser normas de orden público, deben tener aplicación en el territorio nacional, en igual sentido es una de las características de las leyes, por lo anterior este articulado seria ineficaz someterlo a discusión por lo argumentado al respecto en nuestra legislación colombiana existe diversidad respecto del tema de la aplicación de la ley en Colombia, máxime como se observa de manera reiterada, además, la Constitución Política como norma superior, ya nos está diciendo que tanto los colombianos como los extranjeros, deben cumplir el mandato superior y las leyes colombianas, entre estas leyes, las laborales y las de seguridad social.

• **"Constitución Política**. Artículo 4°, inciso 2º. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades".

• "**Código Sustantivo del Trabajo** artículo 2º, *Aplicación territorial.* El presente Código rige en todo el territorio de la República para todos sus habitantes, sin consideración a su nacionalidad." (**Subrayado nuestro**).

• "**Código Régimen Político y Municipal.** Artículo 57. Las leyes obligan a todos los habitantes del país, inclusive a los extranjeros, sean domiciliados o transeúntes, salvo respecto de estos, los derechos concedidos por los tratados públicos".

• "**Código Civil**. Artículo 18. La ley es obligatoria tanto a los nacionales como a los extranjeros residentes en Colombia".

RESPECTO AL TEMA NUESTRA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL EN SENTENCIA C-395 DE 2002 PRINCIPIO DE APLICACIÓN TERRITORIAL DE LA LEY-CONTENIDO:

El principio de la aplicación territorial de la ley tiene un doble contenido: i) positivo, según el cual los hechos, actos, bienes y personas localizados en un territorio están sometidos a la ley de ese territorio; ii) negativo, según el cual los hechos, actos, bienes y personas no localizados en un territorio no están sometidos a la ley de este territorio. Dicho principio es expresión de la soberanía del Estado con referencia al elemento territorial o espacial del mismo.

PRINCIPIO DE APLICACIÓN DE LEY PERSONAL A NACIONALES DEL ESTADO-Contenido: En el campo del Derecho Internacional Privado rige el principio de la aplicación de la ley personal a los nacionales de un Estado, con un doble contenido: i) positivo, según el cual al estado civil y a la capacidad de una persona natural nacional de un Estado se le aplican las leyes de ese Estado; ii) negativo, según el cual al estado civil y a la capacidad de una persona natural que no es nacional de un Estado no se le puede aplicar la ley de ese Estado. Este principio es expresión de la soberanía del Estado con referencia al elemento personal, humano o poblacional del mismo.

PRINCIPIO DE APLICACIÓN DE LEY PERSONAL A NACIONALES DEL ESTADO-Justificación: El mismo se justifica con la consideración de que existe una relación estrecha entre la formación familiar y social recibida por las personas en una determinada comunidad y el contenido del sistema jurídico del Estado respectivo. El Estado, a través de la regulación jurídica del estado civil y la capacidad, acompaña a sus nacionales inclusive fuera del territorio nacional, por ser el primero el medio jurídico para individualizar a las personas en la familia y la sociedad y ser la segunda el instrumento jurídico para que las mismas actúen en el campo del derecho y desarrollen su vida.

EN RELACIÓN CON LAS DEFINICIONES DEL ARTÍCULO 3°:

En cuanto a las definiciones se refiere, es preciso tener en cuenta que adoptarlas por ley puede generar problemas específicos en su contenido, sobre todo por lo cambiante de los avances temáticos y conceptuales, y la inflexibilidad que ello produce.

Adicionalmente, y sin perjuicio de lo anterior, es preciso insistir en que las definiciones que se adopten correspondan a aquellas reconocidas a nivel legal, doctrinario y jurisprudencialmente en nuestro Estado colombiano; situación esta que nos lleva a determinar que las definiciones descritas en el proyecto presentado son reconocidas en nuestra legislación para cada caso.

EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 4° TARIFAS Y/O SALARIO MÍNIMO PORTUARIO:

El proyecto de ley en estudio en el artículo 4° establece las tarifas y/o salario mínimo portuario. Es el que todo trabajador portuario tiene derecho a percibir para atender sus necesidades normales y las de su familia en el orden material, moral y cultural, partiendo de un salario básico según la labor **(textualmente tomado del texto).**

El propósito de la iniciativa legislativa es que toda persona que labora debe percibir un salario, bajo este contexto nos permitimos manifestar que el salario mínimo en Colombia se establece cada año transcurrido que será obligatoria, para todas las relaciones de trabajo existentes por la prestación de un servicio bajo la subordinación de un empleador, al respecto es fijado por el Gobierno Nacional **mediante decreto**, de igual forma la norma laboral establece lo siguiente:

ARTÍCULO 127. CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO. ELEMENTOS INTEGRANTES. Modificado por el artículo 14 de la Ley 50 de 1990. **El nuevo texto es el siguiente: Constituye salario** no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones.

En estricto sentido nuestra Constitución Política establece en su **artículo 25**: El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Cuando nuestro Estatuto Constitucional establece en su artículo que será en condiciones dignas y justas hace referencia a recibir un salario por toda labor contratada para su ejecución cumpliendo una labor un horario y existiendo una subordinación, al respecto nuestra Honorable Corte Constitucional ha planteado:

Sentencia número C-521 de 1995 SALARIO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA VIGENTE "**La Constitución no ha señalado reglas expresas y precisas que permitan definir el concepto de salario, los elementos que lo integran ni sus efectos en la liquidación de prestaciones sociales. Por consiguiente, dichos aspectos corresponden a una materia que debe ser regulada por el legislador dentro de los criterios de justicia, equidad, racionalidad y razonabilidad, que necesariamente deben consultar los principios básicos que aquella contiene, como son, entre otros, la igualdad, la garantía de una remuneración mínima, vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos, y la primacía de la realidad sobre la formalidad".**

SALARIO-Noción "**Constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio, es decir, no a título gratuito o por mera liberalidad del empleador, ni lo que recibe en dinero en especie no para su beneficio, ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, ni las prestaciones sociales, ni los pagos o suministros en especie, conforme lo acuerden las partes, ni los pagos que según su naturaleza y por disposición legal no tienen carácter salarial, o lo tienen en alguna medida para ciertos efectos, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales, acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando por disposición expresa de las partes no tienen el carácter de salario, con efectos en la liquidación de prestaciones sociales".**

SALARIO-Competencia del Congreso para fijar lo que constituye salario: Es de la competencia del legislador, dentro de la libertad que tiene como conformador de la norma jurídica, determinar los elementos de la retribución directa del servicio dentro de la relación laboral subordinada, esto es, lo que constituye salario, con arreglo a los criterios y principios ya mencionados, lo cual le impide desconocer la primacía de la realidad sobre la forma y mudar arbitrariamente la naturaleza de las cosas, como sería quitarle la naturaleza de salario a lo que realmente tiene este carácter. Igualmente, dicha competencia se extiende a la determinación expresa, respetando los referidos criterios y principios, o deferida a la voluntad de las partes, de los pagos o remuneraciones que no constituyen salario para los efectos de la liquidación de prestaciones sociales.

EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 5° DEL PROYECTO DE LEY LA DURACIÓN MÁXIMA LEGAL:

En relación con este articulado debemos entrar a definir dos aspectos:

• **¿Qué es la Jornada Ordinaria de Trabajo?** La Jornada Ordinaria de Trabajo es el tiempo al que se compromete un trabajador, a laborar al servicio de un empleador, dentro de una relación laboral.

• **¿Cuál es la Jornada Ordinaria de Trabajo Máxima?** La Jornada Ordinaria Máxima de Trabajo corresponde al tiempo máximo que la norma permite, que el trabajador pueda laborar, al servicio de un empleador.

El artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo establece que la jornada máxima ordinaria máxima de trabajo *es de ocho (8) horas al día y cuarenta y ocho (48) a la semana. Salvo algunas excepciones, es de aclarar que este tema se encuentra regulado en la legislación laboral y no es dado volver a legislar sobre el mismo; lo que se*

recomienda al Gobierno Nacional es la vigilancia en el cumplimento del mismo por parte de los empleadores.

De igual forma es de evidenciar que los parágrafos del artículo 5° del proyecto se les debe dar aplicación bajo los principios de dignidad al trabajador, y los principios constitucionales contenidos en benefico de los trabajadores máxime que se encuentran establecidos en nuestras leyes laborales.

EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 6° SEGURIDAD DEL TRABAJADOR PORTUARIO

Una vez revisado el artículo 6° consideramos que las medidas solicitadas sobre seguridad social de los trabajadores portuarios en el ámbito de las obligaciones de los empleadores, se encuentran plenamente reglamentadas, se aplican bajo el cumplimiento de ciertos requisitos técnicos y respecto de los productos de su competencia.

No resulta listo que deba legislarse, sobre las obligaciones laborales que corresponden a los empleadores, esto es, **afiliación de los trabajadores al sistema de seguridad social;** para la interpretación de este numeral, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el a**rtículo 153 de la Ley 100 de 1993**, en especial su numeral 2. El cual establece: "2. **Obligatoriedad**. La afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud es obligatoria para todos los habitantes en Colombia.

En consecuencia, corresponde a todo empleador la afiliación de sus trabajadores a este Sistema y del Estado facilitar la afiliación a quienes carezcan de vínculo con algún empleador o de capacidad de pago".

De otra parte es nuestra obligación manifestar que mediante el presente proyecto de ley de carácter ordinario, se pretenden hacer modificaciones, a nuestra Constitución Política a su artículo 53, si bien es cierto el mencionado artículo su finalidad constitucional es proteger y garantizar la seguridad social a todos los trabajadores en Colombia.

ARTÍCULO 53. *El Congreso expedirá el Estatuto del Trabajo.* La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; **garantía a la seguridad social**, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

En igual sentido la nuestra Honorable Corte Constitucional establece:

SENTENCIA T-784/DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

La seguridad social como derecho constitucional fundamental y su protección por medio de la acción de tutela. –Reiteración de jurisprudencia–.

La seguridad social se erige en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional a cuyo cumplimiento se compromete el Estado, según se sigue de la lectura del artículo 48 superior, el cual prescribe lo siguiente: "Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social".

La protección que le otorga el ordenamiento constitucional al derecho a la seguridad social se complementa y fortalece por lo dispuesto en el ámbito internacional pues son varios los instrumentos internacionales que reconocen el derecho de las personas a la seguridad social.

El artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona afirma que:

"**Artículo 16.** Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia".

Así mismo se encuentra estipulado en el artículo 9° del Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales:

"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social".

De manera similar, el artículo 9° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prescribe:

"Artículo 9°. *Derecho a la Seguridad Social.* 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes".

En el mismo sentido el Código Iberoamericano de la Seguridad Social, aprobado por la Ley

516 de 1999, en su artículo 1°, establece: "El Código reconoce a la Seguridad Social como un derecho inalienable del ser humano".

De la lectura de las normas transcritas se deduce que el derecho a la seguridad social protege a las personas que están en imposibilidad física o mental para obtener los medios de subsistencia que le permitan llevar una vida digna a causa de la vejez, del desempleo o de una enfermedad o incapacidad laboral. El derecho a la pensión de vejez es uno de los mecanismos que, en virtud del derecho a la seguridad social, protege a las personas cuando su vejez produce una esperable disminución de la producción laboral lo que les dificulta o impide obtener los recursos para disfrutar de una vida digna.

Como se puede apreciar, el derecho a la seguridad social demanda el diseño de una estructura básica que, en primer lugar, establezca las instituciones encargadas de la prestación del servicio y precise, además, los procedimientos bajo los cuales este debe discurrir. En segundo término, debe definir el sistema a tener en cuenta para asegurar la provisión de fondos que garanticen su buen funcionamiento.

RESPECTO DEL ARTÍCULO 7° RESPONSABILIDAD SOLIDARIA:

El artículo 7° de la iniciativa establece una responsabilidad solidaria en el pago de los salarios y prestaciones sociales al trabajador; es de recordar que nuestra legislación laboral establece un artículo muy amplio en relación con el mencionado tema que sería poco usual, entrar a discutir y votar tema que se encuentra ya legislado y que ha venido siendo aplicado por lo distintos operadores jurídicos en los múltiples litigios judiciales presentados para su respectivo pago por parte de los trabajadores, esto es, el artículo **34 del Código Sustantivo del Trabajo dice:**

ARTÍCULO 34. ***CONTRATISTAS INDEPENDIENTES***. <Artículo modificado por el artículo 3° del Decreto número 2351 de 1965. El nuevo texto es el siguiente:>

1°. Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos patronos y no representantes ni intermediarios, las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras o la prestación de servicios en beneficios de terceros, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. **Pero el beneficiario del trabajo o dueño de la obra, a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a esos trabajadores.**

2°. **El beneficiario del trabajo o dueño de la obra, también será solidariamente responsable, en las condiciones fijadas en el inciso anterior, de las obligaciones de los subcontratistas frente a sus trabajadores, aun en el caso de que los contratistas no estén autorizados para contratar los servicios de subcontratistas.**

En estricto sentido nuestra Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-303 de 2011 **ACCIÓN DE TUTELA**- se ha pronunciado sobre el tema:

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD LABORAL-Línea jurisprudencial

La Corte Constitucional ha aplicado el principio de solidaridad laboral consagrado en el artículo 34 Código Sustantivo del Trabajo, e impartido la orden de pago o de reconocimiento de la prestación laboral contra el beneficiario de la obra, en casos en que ha sido probado: en primer lugar, la procedencia de la acción de tutela en cuanto la omisión en el cumplimiento de la prestación implique la violación de un derecho fundamental.

La solidaridad laboral prevista en el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo está claramente determinada entre el beneficiario de la labor contratada y el contratista independiente, cuando la persona que realiza la labor fue vinculada mediante un contrato individual del trabajo. Cuando la persona que realizó la labor pertenece a una organización sindical, y dicha organización suscribió un Contrato Colectivo Sindical con determinada empresa, la solidaridad laboral no aparece claramente prescrita fundamentalmente porque la naturaleza jurídica de los sindicatos difiere de la de los contratistas independientes, al igual que el vínculo jurídico de los trabajadores con este; toda vez, que no necesariamente se rige por un contrato individual de trabajo, sino por un contrato de afiliación sindical.

De igual forma nos permitimos realizar un comentario que hace referencia al parágrafo del artículo 7° del proyecto de ley, que hace referencia a la intermediación laboral. Respecto del tema es importante señalar que existen diversidad de normas que prohíben la intermediación laboral como práctica para evadir el pago de las acreencias laborales de los trabajadores en Colombia.

– **Ley 1429 de 2010 establece:**

A partir del primero (1°) de julio de 2013 **no se podrán** contratar personas a través de Cooperativas de Trabajo Asociado que hagan **intermediación laboral o bajo ninguna figura que afecte los derechos constitucionales y prestacionales**, las multas por incumplimiento serán hasta de 500 SMLMV.

Pese a lo anterior consideramos que ya se encuentra establecida la intermediación laboral como mecanismo de protección para los trabajadores.

EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 8° Y 9° DEL TRABAJO NOCTURNO, DOMINICALES Y FERIADOS

Los mencionados artículos del proyecto de ley como una fuente de ingreso adicional al salario de los trabajadores, se encuentra regulado en la normatividad laboral en los **ARTÍCULOS 160 Y 179 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO**,

para lo cual consideramos que sería irrelevante discutir una normatividad establecida en nuestra legislación en protección a los trabajadores en general.

EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 10 PRESTACIONES SOCIALES:

Nótese que a la luz de nuestro ordenamiento legal son artículos que carecen de sentido procedimental entrar a discutir, puesto que en Colombia toda persona que ejerza una actividad en los términos del artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, esto es, **Prestación Personal del Servicio, Remuneración y Subordinación** tendrá derecho que a la terminación de su contrato de trabajo ya sea verbal o escrito le sean canceladas sus prestaciones sociales.

Las prestaciones sociales son los dineros adicionales al salario que el empleador debe reconocer al trabajador vinculado mediante contrato de trabajo por sus servicios prestados. Es el reconocimiento a su aporte en la generación de ingresos y utilidad en la empresa o unidad económica.

RELACIONADO CON EL ARTÍCULO 11 Y 13 DEL PROYECTO DE LEY CESANTÍAS Y VACACIONES:

Es importante destacar que de conformidad con el artículo 102. **VACACIONES Y CESANTÍAS**. <Artículo modificado por el artículo 5° del Decreto número 3743 de 1950. El nuevo texto es el siguiente>:

1. Para el efecto de los derechos de vacaciones y cesantías, se entiende que el trabajo del año escolar equivale a trabajo en un año del calendario.

2. Las vacaciones reglamentarias del respectivo establecimiento dentro del año escolar serán remuneradas y excluyen las vacaciones legales, en cuanto aquellas excedan de quince (15) días.

Planteado lo anterior, podemos verificar una vez más lo relacionado a **CESANTÍAS**, son temas que se encuentran ampliamente discernidos a la luz de nuestro ordenamiento tanto laboral, como jurisprudencial y doctrinario, herramienta importante para los trabajadores y que se viene cumpliendo en términos precisos, de acuerdo a su naturaleza ya que es una prestación social que está concebida para que sea retirada por el trabajador al finalizar la relación laboral momento en que puede disponer libremente de su importe, ya sea por pago directo por el empleador o por intermedio del fondo de cesantía al cual se encuentre afiliado según el caso, bajo estos parámetros las cesantías es un derecho que se encuentra totalmente reglamentado en todos su características en beneficio de los trabajadores.

Así mismo el derecho de las vacaciones es de vital importancia ya que el trabajador labora durante un término establecido y al final de su ejercicio laboral deberá en forma obligatoria disfrutar de su respectivo descanso para recuperar físicamente energías para iniciar sus labores contratadas establecidas también en la legislación de la cual deben gozar todos los trabajadores obligatoriamente.

ARTÍCULO 12 DE PROYECTO DE LEY: PRIMA DE SERVICIOS

Esta prestación corresponde al pago de una quincena por cada semestre laborado o proporcional al tiempo trabajado en el semestre. Sus orígenes provienen de la antigua repartición de utilidades, de las empresas respectivas, es uno de los derechos más importantes de los trabajadores se encuentran legalmente establecidos en el Código Sustantivo del Trabajo en los artículos 306-307, 308 en este sentido no es dado que el Congreso de la República aborde un tema que se encuentra actualmente vigente en nuestro ordenamiento jurídico.

OBSERVACIONES AL ARTÍCULO 14 DEL PROYECTO DE LEY

En relación con este articulado nuestro análisis es importante, toda vez que los ponentes en el proyecto recomiendan que los trabajadores portuarios tengan derecho, a una dotación, hecho este que a toda luz sería contrario a la legislación laboral, ya que la misma establece en su **artículo 230 del Código Sustantivo del Trabajo lo siguiente:**

CAPÍTULO IV. CALZADO Y OVEROLES PARA TRABAJADORES.

ARTÍCULO 230. ***SUMINISTRO DE CALZADO Y VESTIDO DE LABOR***. <Artículo modificado por el artículo 7° de la Ley 11 de 1984. El nuevo texto es el siguiente>: Todo {empleador} que habitualmente ocupe uno (1) o más trabajadores permanentes, deberá suministrar cada cuatro (4) meses, en forma gratuita, un (1) par de zapatos y un (1) vestido de labor al trabajador, cuya remuneración mensual sea hasta dos (2) meses el salario mínimo más alto vigente. Tiene derecho a esta prestación el trabajador que en las fechas de entrega de calzado y vestido haya cumplido más de tres (3) meses al servicio del empleador.

Es claro resaltar que este artículo propuesto en el proyecto de ley no es conveniente para los trabajadores, ya que les menguaría un derecho de adquirir dos dotaciones más que la jurisprudencia ha sido reiterativa al sostener que la dotación es de vital importancia ya que le permite al trabajador de acuerdo a su oficio o profesión ejecutar sus actividades de forma tranquila, de otra parte sería un artículo sin argumento alguno ya que en relación con las dotaciones de los trabajadores se encuentra regulado el tema, en aspectos importantes como tiempo de entrega, el vestido de labor a entregar su calidad y la forma de la misma.

OBSERVACIONES AL ARTÍCULO 15 DEL PROYECTO DE LEY

La normativa laboral establece en sus artículos 37, 38 y 39 que la clase de contratos serán verbales y escritos en todas sus modalidades, esto permite que los empleadores pacten las condiciones a desarrollar dentro de una relación laboral con sus trabajadores, de forma dinámica, la aprobación de este artículo en esas condiciones, sería una situación contraria a las características del contrato de trabajo obligatoriamente pactarlo por un periodo equivalente a (1) año.

Si bien es cierto violaría una de las reglas laborales como son los periodos de pruebas de los trabajadores donde le imposibilitaría la decisión del empleador seguir con este trabajador que demostró aptitud laboral.

OBSERVACIONES AL ARTÍCULO 16 DEL PROYECTO DE LEY

Este es un artículo de los más importantes para discutir porque se trata de la vigilancia, y el cumplimiento de las normas laborales, como función del Ministerio de Trabajo en cabeza de las Inspecciones de Trabajo, tema este que se encuentra regulado en diversidad de normas en Colombia, por estas razones no es dado legislar sobre el mismo tema que ya está suficientemente normado.

ARTÍCULOS 17 Y 18 DEL PROYECTO DE LEY

Teniendo en cuenta que el proyecto presentado para su respectivo estudio no cuenta con articulado que permita entrar a aprobación ya que los mismos se encuentran contemplados en nuestra constitución, leyes, decreto, jurisprudencia, doctrina no serian objeto de incorporación como se solicita.

En el mismo sentido no seria coherente dar facultades para la expedición de decreto cuando el proyecto de ley no surtirá su trámite legislativo de conformidad con la Ley 5ª de 1992 por las razones anteriormente expuestas.

De los honorables Representantes

Proposición

Bajo las consideraciones anteriormente expuestas solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Séptima **archivar el Proyecto de ley número 130 de 2012 Cámara,** *por medio de la cual se adopta un Régimen Especial para los Trabajadores Portuarios y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Congresistas,

Pablo Sierra León, Armando Zabaraín D'Arce, Juan Valdés Barcha,

Representantes a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 054 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los (100) años de la erección del municipio de Montebello en el departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones.

Doctor

JUAN FELIPE LEMOS URIBE

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente.

Honorable Cámara de Representantes

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 054 DE 2012 CÁMARA

Respetado señor Presidente:

Es para mi un honor aceptar la designación que me hace la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, para rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 054 de 2012, *por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los (100) años de departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones.*

Para lo cual procedo en los términos de conformidad dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, a sustentar la ponencia de la siguiente manera.

1. **Contenido del proyecto**

El proyecto pretende que la Nación se vincule y rinda honores al municipio de Montebello, Antioquia, con motivo de conmemorar los 100 años de su erección (artículos 2° y 3°); autorización al Gobierno Nacional, para que dentro del Presupuesto General de la Nación a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, apropie recursos para la ejecución de obras tan importantes para el municipio de Montebello.

a) Diseño, construcción y dotación de una red inalámbrica; b) Adecuación y mejoramiento de los Centros Educativos; c) Ampliación y mejoramiento de la unidad deportiva municipal; d) Mejoramiento de 20 escenarios deportivos rurales; e) Adecuación y dotación para la nueva sede de la Casa de la Cultura; f) Gestionar la construcción de miradores y kioscos en la vía el Anillo; g) Construcción del Centro de Atención integral de la primera Infancia; h) Construcción y dotación de un espacio para desarrollar programas de Emprendimiento y Propuestas de Utilización de espacio libre dirigido a la prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas; i) Fortalecimiento y ampliación de hectáreas cultivadas; j) Mejoramiento de la red vial Terciaria y Urbana del Municipio; j) Construcción del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado para el Corregimiento de Sabaletas; k) Terminación de obras de construcción del Centro Administrativo Municipal (artículos 3° y 4°).

El presente proyecto tiene la importancia de ser ley de la República, trata de reconocer la importancia de la erección de la celebración del municipio de Montebello.

Hablar del origen o surgimiento de la población de Montebello nos remonta, irreductiblemente, a la época de la colonia, época en la cual las tierras que hoy ocupan los municipios de Santa Bárbara, La Ceja, Abejorral, El Retiro y Montebello estaban habitadas por la tribu de indios denominada, por Jorge Robledo, los Armados. Es para esta época, 1540, cuando fue fundada la ciudad de Antioquia y este territorio resultaba paso obligado hacia otros destinos entre ellos la ciudad de Popayán a quien pertenecía eclesiásticamente y jurídicamente Sabaletas, el que es hoy corregimiento histórico más importante de Montebello.

Evaluado el proyecto de ley referenciado y su amplia exposición de motivos, me permito dar concepto positivo para el mismo.

Lo anterior basado en que es de gran valor histórico que un municipio llegué a la edad de 100 años, situación que nos permite certificar que hizo parte de la consolidación histórica de nuestro país, y espe-

cialmente de nuestro departamento de Antioquia, situación que es más que suficiente para que la Nación mire exclusivamente uno de sus entes territoriales y le dé una mano para jalonar su desarrollo y dejar una huella indeleble como contraprestación el aporte histórico del mismo a la grandeza de la Patria.

Montebello es un municipio que se ha hecho entre las montañas a punto de empuje de sus gentes, pero hoy es uno de los municipios colombianos que tienen limitado su desarrollo por la baja capacidad de generación de recursos y la asunción de las múltiples delegaciones del Estado central, razón por la cual es muy importante acceder a las pretensiones del autor del presente proyecto de ley, en beneficio de esta comunidad.

Consideraciones generales

Análisis constitucional y legal

En cumplimiento del artículo 150 se refiere a la competencia por parte del Congreso de hacer las leyes, número 3. Aprobar en el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas, que han de realizarse o de ser de continuidad.

Se observa que en el artículo 334 constitucional, orienta la iniciativa contempla que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado.

La Constitución, y tal como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. Así, en relación con la objeción presidencial en el presente caso, es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo.

Análisis jurisprudencial

La jurisprudencia constitucional ha rechazado por inconstitucionales las iniciativas provenientes del Congreso de la República que ordenan un gasto público, cuando quiera que el objetivo perseguido con la medida radica en imponerle al Gobierno la incorporación en el Presupuesto General de la Nación de partidas con destino a la financiación de proyectos y programas que son de competencia de los entes territoriales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Distribución de Competencias.

Es necesario observar algunos pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional a través de la Sentencia C-486-2002:

"Esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esas erogaciones, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, 'ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos'. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra 'un mandato imperativo dirigido al ejecutivo' caso en el cual es inexequible.

Si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente –en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta– para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la Ley de Presupuesto, caso en el cual es perfectamente legítima".

Así mismo manifiesta la Corte:

*"En efecto, de acuerdo con la Constitución, tanto el Gobierno como el Congreso de la República ejercen competencias en materia de gasto público, las cuales han sido claramente definidas por esta Corte. Así, y en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso es, en principio, el único facultado para decretar las erogaciones necesarias destinadas a la ejecución de proyectos inherentes al Estado, atribución que solo puede ejercer el Ejecutivo cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción. Por su parte, la Carta reserva al Gobierno la potestad de incorporar o no en el presupuesto las partidas correspondientes a tales gastos, y se le permite aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (artículos 349 y 351)1. En cuanto a iniciativa legislativa se refiere, las leyes de presupuesto y las que contienen el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (artículo 154 ídem). No sucede lo mismo con las leyes que decretan gastos públicos, pues respecto de ellas el Congreso y el Gobierno cuentan con facultades para presentarlas. Potestad que 'no puede confundirse con la iniciativa para modificar partidas propuestas por el Gobierno en la ley anual de rentas y de apropiaciones, la cual si bien debe tener origen en el Gobierno y debe ser presentada al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura de forma que una vez ordenado el gasto en ley previa, solo pueda ejecutarse si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2° del artículo 345 de la Carta. El Ejecutivo por su parte conserva competencia para formular el presupuesto anual de rentas y gastos de la Nación que le atribuye el artículo 346 del mismo ordenamiento 2. Al hacerlo, el Congreso ejerce una función propia (artículo 150 numeral 15 C. P.) que en todo caso guarda proporción con las demás disposiciones en la materia, pues se mantienen incólumes la facultad del legislador para establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración (artículo 150 numeral 11 C. P.), la imposibilidad de hacer en tiempo de paz ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso (artículo 345 C. P.), y la necesidad de incluir en la ley de apropiaciones partidas que correspondan a un gasto decretado conforme ley que correspondan a un gasto decretado conforme ley anterior (artículo 346 C. P.). También se preservan las atribuciones del Gobierno Nacional en materia de Hacienda Pública pudiendo, entre otras cosas, elaborar anualmente el Presupuesto de Gastos y Ley de Apropiaciones que habrá de presentar ante el Congreso (artículo 346 C. P.)"*3.

Es importante precisar, que del análisis del proyecto queda claro que en el mismo no se le está dando una orden al Ejecutivo, acción esta que sería a todas luces inconstitucional. Por el contrario se consagra una autorización, que como acabamos de transcribir tiene pleno respaldo en las sentencias de la honorable Corte Constitucional.

• Análisis legal

La iniciativa parlamentaria, faculta al Congreso de la República para expedir leyes de honores. Así mismo, se fundamenta en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, como en el proyecto de ley, de esta ponencia autoriza al Gobierno Nacional para incluir unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación.

Invocando la Ley 5ª Reglamento Interno del Congreso dispone en su artículo 140 pueden presentar proyectos de ley.

1. "Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las Bancadas".

Toda vez que es analizado el Proyecto de ley número 054 de 2012 Cámara se encuentra del ámbito de la ley y la Constitución Política.

El proyecto de ley respeta los lineamientos de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente los artículos 335 constitucionales y el Decreto número 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, respeto que radica el apego al principio de legalidad del gasto público, principio ampliamente examinado por la Corte Constitucional y que ha sido resumido de la siguiente manera: corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión del principio democrático.

Dicho principio actúa en dos momentos diferenciados, el primero de ellos por el cual las erogaciones deben ser previamente decretadas por la ley (C. P., artículo 346) y el segundo de ellos, en donde deben ser apropiadas por la Ley de Presupuesto (C. P., artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas.

Proposición

De acuerdo con las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, propongo a la honorable Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de ley número 054 de 2012 Cámara, *por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de (100) años de la erección del municipio de Montebello en el departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones*, conforme fue aprobado en la Sesión de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del día 6 de noviembre de 2012.

De los honorables Representantes,

Nidia Marcela Osorio Salgado,

Ponente,

Honorable Representante a la Cámara,

Departamento de Antioquia.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN CUARTA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 054 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los cien (100) años de la erección del municipio de Montebello en el departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La presente ley tiene como fundamento permitir que la Nación se asocie a la conmemoración y rinda público homenaje al municipio de Montebello (departamento de Antioquia), con motivo de la celebración de los cien (100) años de su erección, que se cumplirá el 1° de julio de 2013. Así mismo, rinde homenaje a sus primeros pobladores y exalta la memoria de sus fundadores.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, 1176 de 2007 y 160 de 1993 para que se autorice al Gobierno Nacional asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de que permitan la financiación y ejecución de las obras de infraestructura de utilidad pública y de interés social que requiere el municipio de Montebello. Las obras y actividades que se autorizan en la presente ley son:

Adelantar las siguientes obras de beneficio para el municipio de Montebello (departamento de Antioquia), incluidas en nuestro Plan de Desarrollo "Juntos Construyendo Futuro"... Por un nuevo Montebello", Plan de Desarrollo del Centenario:

EJE ESTRATÉGICO NÚMERO 1: "PROSPERIDAD SOCIAL PARA UN NUEVO MONTEBELLO

"UN PACTO SOCIAL POR LA EDUCACIÓN". "JUNTOS DE LA MANO CON LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN". Diseño, construcción y dotación de una red inalámbrica de banda ancha para la interconexión de los 24 Establecimientos Educativos del municipio de Montebello (Antioquia).

"JUNTOS MEJORANDO Ml ESCUELA": Adecuación y mejoramiento de los Centros Educativos.

"EL DEPORTE Y LA RECREACIÓN, UN ESTILO DE VIDA Y OTRA OPCIÓN DE CAMBIO". Programa. JUNTOS CONSTRUYENDO Y MEJORANDO ESCENARIOS DEPORTIVOS: Ampliación y mejoramiento de la Unidad Deportiva Municipal.

"EL DEPORTE Y LA RECREACIÓN, UN ESTILO DE VIDA Y OTRA OPCIÓN DE CAMBIO". Programa. JUNTOS CONSTRUYENDO Y MEJORANDO ESCENARIOS DEPORTIVOS: Mejoramiento de 20 escenarios deportivos rurales.

JUNTOS HACEMOS CULTURA: Adecuación y dotación para la nueva sede de la Casa de la Cultura Montebello 100 años.

"LA RUTA DEL CENTENARIO". Gestionar la construcción de miradores y kioscos en la vía El Anillo.

JUNTOS CONSTRUYENDO SUEÑOS. Construcción del Centro de Atención Integral a la Primera infancia.

JUNTOS CONSTRUYENDO SUEÑOS. Juntos en la Zona J. Construcción y dotación de un espacio para desarrollar Programas de Emprendimiento y Propuestas de Utilización del Espacio Libre, dirigido a la Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas.

EJE ESTRATÉGICO NÚMERO 2: **CRECIMIENTO, PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA UN NUEVO MONTEBELLO**

SEMBREMOS JUNTOS EL FUTURO. El aguacate cultivo de inmensas posibilidades. Fortalecimiento y ampliación de hectáreas cultivadas.

JUNTOS POR CAMINOS DE DESARROLLO. Mejoramiento de la Red Vial Terciaria y Urbana del Municipio, 70 kilómetros de vías rurales.

JUNTOS RECORRIENDO PAISAJES Y SEMBRANDO VIDA. Juntos promocionando el Territorio. Diseño y Promoción de Rutas Turísticas, Montebello 100 años.

Eje estratégico número 3: Sostenibilidad ambiental para un nuevo Montebello

"SABALETAS CON AGUA DE CALIDAD". Construcción del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado para el Corregimiento de Sabaletas.

"JUNTOS POR EL SANEAMIENTO RURAL". Construir 2 sistemas de alcantarillado rurales incluye PTAR (Planta de Tratamiento de Aguas Residuales).

EJE ESTRATÉGICO NÚMERO 4*:* BUEN GOBIERNO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

INFRAESTRUCTURA PARA LO SOCIAL. Terminación Obras de Construcción del Centro Administrativo Municipal.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley se incorporarán en el respectivo Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal; en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y en segundo lugar de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, D. C., noviembre 6 de 2012

Autorizamos el presente texto del Proyecto de ley número 054 de 2012 Cámara, aprobado en primer debate por la Comisión Cuarta.

El Presidente Comisión Cuarta,

Juan Felipe Lemos Uribe.

El Secretario Comisión Cuarta,

Jaime Darío Espeleta Herrera.

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 141 DE 2011 SENADO, 133 DE 2012 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley Orgánica número 128 de 1994 y se expide el Régimen de Áreas Metropolitanas.

1.1

UJ-2406-12

Bogotá, D. C., 10 de diciembre de 2012

Honorable Representante

AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Proyecto de ley número 141 de 2011 Senado, 133 de 2012 Cámara, *por la cual se modifica la Ley Orgánica número 128 de 1994 y se expide el Régimen de Áreas Metropolitanas.*

Respetado Presidente:

De manera atenta presento los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente someter a su consideración sobre el Proyecto de ley número 141 de 2011 del Senado de la República, *por la cual se modifica la Ley Orgánica número 128 de 1994 y se expide el Régimen de Áreas Metropolitanas.*

El proyecto de ley del Asunto, pretende dictar normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal que dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones.

Respecto de lo anterior, este Ministerio presenta sus consideraciones legales:

1. **Análisis Jurídico**

En primer lugar, en lo correspondiente a las atribuciones básicas de la Junta Metropolitana (artículo 21, literal C, numeral 2) sobre la determinación de las obras que serán objeto de contribución por valorización, es relevante tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 338 de la Constitución Política, *"en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o para fiscales. La ley, las ordenanzas y los*

acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos". (Se subraya).

Por lo mismo, las áreas metropolitanas carecen de competencia para el establecimiento de tributos, por lo cual no pueden definir *"las obras de carácter metropolitano que serán objeto de contribución de valorización, de conformidad con lo establecido en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, y los planes y programas que lo desarrollen y complementen".*

En lo relacionado con este asunto, es relevante tener en cuenta que la determinación de las obras a ser financiadas por la contribución de valorización incide directamente en la definición de los elementos esenciales del tributo; en efecto, el valor de la obra constituye el monto distribuible de la contribución, que a su vez opera como base gravable. Se trata de un elemento que incide adicionalmente en la determinación de los sujetos pasivos, pues la zona de influencia de la obra o conjunto de obras a ser financiados determina la población beneficiada por su construcción y, por lo tanto, los sujetos obligados al pago de la contribución.

Es relevante tener en cuenta, adicionalmente, que las juntas metropolitanas no son órganos de elección popular, razón por la cual no están autorizadas para establecer tributos. Así, a pesar de que la conformación del área metropolitana se somete a consideración de la población mediante una consulta popular y que los miembros de las juntas son funcionarios elegidos popularmente (alcaldes, gobernadores, etc.), es de recordar que ninguno de ellos es elegido específicamente para dicho propósito, razón por la cual el debate democrático que sustenta toda imposición tributaria no podría adelantarse adecuadamente en el marco de las juntas.

Lo mismo sucede respecto de lo establecido en el numeral 2 del literal f) del artículo que se estudia, que autoriza a la Junta Metropolitana para *"dictar el Estatuto General para la aplicación de la participación en plusvalía del Área Metropolitana, generada por obra pública metropolitana, de acuerdo con la autorización legal correspondiente".* Esta autorización desconoce el principio de legalidad tributaria, en los términos ya expresados respecto de la contribución de valorización.

Por otro lado, en el Capítulo VI, artículo 29, se establece la conformación del patrimonio y rentas de las Áreas Metropolitanas está constituido por el producto de la sobretasa del dos por mil (2x1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de la respectiva Área Metropolitana, de conformidad con el articulo 317 de la Constitución Política de Colombia y sólo si el Área Metropolitana ejerce autoridad ambiental.

Sobre lo anterior, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-1096 de 2001, declaró exequible este mismo texto, y señaló que "las *Áreas Metropolitanas podrán ser destinatarias del porcentaje sobre el impuesto predial, con la condición que estén encargadas por la ley "del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables' y que en la misma jurisdicción no actúen otras entidades encargadas de las mismas atribuciones".*

Consideramos conveniente que se precise que el cobro de la sobretasa metropolitana con la destinación prevista en el artículo 317 de la Constitución Política, es desarrollo del mismo mandato constitucional desarrollado por la Ley 99 de 1993 en su artículo 44, que permite a los municipios optar por el establecimiento de un porcentaje sobre el total del recaudo del impuesto predial (entre el 15 y el 25,9%) o en su lugar establecer una sobretasa entre el 1,5 y el 2,5 por mil sobre el avalúo que sirve de base para liquidar el impuesto predial.

Por tanto, se debe precisar en la ley, si las Corporaciones Autónomas Regionales tienen competencia ambiental dentro de la jurisdicción del Área Metropolitana y, adicionalmente, si tienen derecho a recibir los recursos señalados en el mencionado artículo 44 de la Ley 99 de 1993, por parte de los municipios integrantes de la misma.

En relación con el literal e) del mismo artículo 29, relativo a las tasas como autoridad de transporte, conviene identificarlas para determinar si se requiere la intervención de los concejos municipales, conforme lo ordena el artículo 338 de la C. P., en los términos explicados atrás.

Finalmente conviene incluir en la ley orgánica de áreas metropolitanas el papel de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) y de las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial a las que se refiere la Ley 1454 de 2011.

Ahora bien, un asunto adicional que debe ser tenido en cuenta tiene que ver con el hecho de que el presente proyecto de ley modifica la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y expide el Régimen de Áreas Metropolitanas. No obstante lo anterior, el articulado no indica claramente la vigencia de la Ley 128 de 1994 ni los artículos particulares que se modifican, por lo cual, si la presente iniciativa simplemente adiciona un capítulo a la mencionada normativa orgánica, es necesario aclarar dicha circunstancia en el texto de la iniciativa.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público amablemente presenta estas consideraciones para que sean incorporadas durante la discusión en cuarto debate del proyecto de ley del asunto, para lo cual estaremos a su disposición sobre lo que se requiera.

Cordialmente,

Mauricio Cárdenas Santa María,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Con copia: Respetado señor Ministro del Interior, Fernando Carrillo Flórez - Autor

Honorable Representante Fernando de la Peña Márquez – Ponente

Honorable Representante Carlos Eduardo Hernández Mogollón - Ponente

Honorable Representante Hernando Alfonso Prada Gil - Ponente

Honorable Representante Jorge Eliécer Gómez Villamizar - Ponente

Honorable Representante Rosmery Martínez Rosales - Ponente

Honorable Representante Pedrito Tomás Pereira Caballero - Ponente

Honorable Representante José Rodolfo Pérez Suárez - Ponente

Honorable Representante Germán Navas Talero - Ponente

A la doctora Flor Marina Daza Ramírez, Secretaria General de la Cámara de Representantes (E) para que obre en el expediente.

* * *

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DEL TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2012 CÁMARA, 134 DE 2012 SENADO

por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 10 de diciembre de 2012

Honorable Senador

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente

Honorable Congreso de la República

Honorable Representante

AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Honorables Congresistas:

La Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL), organismo de orden constitucional y reglamentado en la Ley 278 de 1996 y escenario tripartito[1] del cual hacen parte los representantes del Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio del Trabajo, los gremios empresariales y las organizaciones de trabajadores, a lo largo de los días ha venido discutiendo diversos temas de índole laboral.

En el marco de las discusiones, os miembros de esta Comisión han llamado la atención del Proyecto de ley número 166 de 2012 Cámara, 134 de 2012 Senado, *por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.*

En la reunión de la CPCPSL celebrada el día de hoy, se definió de manera unánime por los miembros de la Comisión, solicitar muy respetuosamente al honorable Congreso de la República, **se abstenga de incluir como proposición y en caso de ser incluida como tal, no sea adoptada**, de acuerdo a lo definido en la Sección V de Ley 5ª de 1992, respecto de contenido alguno que afecte de manera directa o indirecta los ingresos provenientes de los aportes parafiscales, destinados para las Cajas de Compensación Familiar.

Este llamado lo hacemos, debido a la constancia presentada en la más reciente sesión de las Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas, que consideraron incluir como parte de la reforma, la eliminación de un (1) punto de los cuatro (4) destinados a financiar la Caja de Compensación Familiar, es decir, el 25% del total de recursos, para la financiación de a educación pública.

De acuerdo con Asocajas *"La nueva propuesta tendría un impacto aun más importante respecto a las prestaciones sociales que brinda el Sistema de Subsidio Familiar a los trabajadores formales… la propuesta representa recortar en un 25% todos los subsidios y servicios que hoy reciben los trabajadores afiliados. De igual forma, es importante destacar el efecto que tendría la aprobación de la propuesta respecto al empleo generado en la acción que realizan las Cajas de Compensación. En este sentido se dejaría de contratar formalmente cerca de 17,766 personas por efectos de la reforma".*

Agradecemos tener en cuenta esta solicitud, la cual sin lugar a dudas, busca proteger los intereses de poblaciones menos favorecidas y que han representado un verdadero apoyo para su desarrollo en el país.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para saludarles.

Cordialmente,

Rafael Pardo Rueda,
Ministro del Trabajo,
Presidente CPCPSL.

[1] Hacen parte por el Gobierno, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación. Por los empleadores ANDI, Fenalco, SAC, Asobancaria y ACOPI, y por los trabajadores: CGT, CTC, CUT y CPC.

CONTENIDO

Gaceta número 933 - Miércoles, 12 de diciembre de 2012

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 130 de 2012 Cámara, por medio de la cual se adopta un Régimen Especial para los Trabajadores Portuarios y se dictan otras disposiciones. 1

Ponencia para segundo debate y Texto aprobado en primer debate en Comisión Cuarta al Proyecto de ley número 054 de 2012 Cámara, por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los (100) años de la erección del municipio de Montebello en el departamento de Antioquia, y se dictan otras disposiciones. 7

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 141 de 2011 Senado, 133 de 2012 Cámara, por la cual se modifica la Ley Orgánica número 128 de 1994 y se expide el Régimen de Áreas Metropolitanas. 10

Carta de comentarios del Ministerio del Trabajo al Proyecto de ley número 166 de 2012 Cámara, 134 de 2012 Senado, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. 12

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2012