



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - N° 372

Bogotá, D. C., jueves, 24 de julio de 2014

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariosenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 07 DE 2014 SENADO

por la cual se reforma parcialmente la Ley 683 de 2001 y se reconocen honores para los veteranos de las guerras de Perú y de Corea.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

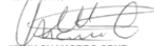
Asunto: Proyecto de ley por la cual se reforma parcialmente la Ley 683 de 2001 y se reconocen honores para los veteranos de las guerras de Perú y de Corea.

Señor Secretario:

Nos permitimos presentar a consideración del honorable Congreso de la República el siguiente **proyecto de ley** por la cual se reforma parcialmente la Ley 683 de 2001, con el fin de darle el correspondiente trámite legislativo, con la discusión y votación que constitucional y legalmente se ha dispuesto.

En consecuencia, los abajo firmantes dejamos en consideración de usted y de la corporación el proyecto de ley, en los términos de la exposición de motivos y en ejercicio de las facultades constitucionales (consagradas en el Capítulo III de la Constitución Política) y legales (establecidas en la Ley 5ª de 1992 "Reglamento Interno del Congreso").

Atentamente,


JIMMY CHAMORRO CRUZ
Senador de la República


MARITZA MARTÍNEZ ARIZABAL
SENADORA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 07 DE 2014 SENADO

por la cual se reforma parcialmente la Ley 683 de 2001 y se reconocen honores para los veteranos de las guerras de Perú y de Corea.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 683 de 2001, el cual quedará así:

“**Artículo 3°.** Créase un subsidio mensual con destino a cada veterano de que trata esta ley, que pueda certificar que sus ingresos mensuales totales son inferiores a cuatro (4) smlmv, con independencia de su fuente.”

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 3A de la Ley 683 de 2001, el cual quedará así:

“**Artículo 3A.** Se declara el 23 de marzo como Día Nacional de los Combatientes Colombianos en la Guerra de Corea y la Guerra con el Perú. El Estado deberá promover el reconocimiento público del sacrificio de estos veteranos y les rendirá honores militares en dicha fecha.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 3B de la Ley 683 de 2001, el cual quedará así:

“**Artículo 3B.** La obligación de afiliar a los veteranos de la guerra de Corea y de la guerra con el Perú al Club Militar y al Hospital Militar”.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,

JIMMY CHAMORRO CRUZ

Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

Contribuir a la profundización del Estado Social de Derecho, mediante medidas de reconocimiento, protección y garantía de derechos a los veteranos de las guerras de Corea y con el Perú.

2. ANTECEDENTES

El proyecto que se presenta busca honrar el patriotismo y heroísmo de los veteranos que combatieron en nombre de Colombia en Corea y el conflicto con el Perú. No obstante, que estos conflictos se desarrollaron en territorios diametralmente opuestos, entrañan de fondo la batalla por la *igualdad soberana, la libertad y la paz de todos los colombianos*.

La guerra de Corea constituye uno de los hitos de la historia colombiana y universal del siglo XX más importantes. Esta guerra marcó el inicio de la denominada guerra fría, ya que Corea del Norte, el 25 de junio de 1950, invadió Corea del Sur en un claro desconocimiento de los acuerdos obtenidos al terminar la segunda guerra mundial. La ONU reaccionó como garante de los acuerdos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y convocó una respuesta internacional a dicha agresión bélica.

Atendiendo a la responsabilidad de contribuir a rechazar las agresiones injustificadas de un Estado contra otro, Colombia envió un batallón de hombres, quienes participaron en dicha confrontación armada llevando el tricolor colombiano, en defensa no solo de un país que sufría un ataque bélico, sino, en defensa de la *libertad, la dignidad humana, la igualdad soberana y la paz mundial*.

Mediante el Decreto número 3927 del 26 de diciembre de 1950, el Presidente Laureano Gómez creó el Batallón de Infantería número 1 Colombia, compuesto por 5.100 soldados (4.314 de Infantería y 786 de la Marina) siendo uno de los pelotones más recordados por los actores de este conflicto bélico. La guerra terminó con la firma de un armisticio tres años después.

La importancia de la labor prestada por los veteranos de la Guerra de Corea fue reconocida por el Estado colombiano por medio de la Ley 683 de 2001 que estableció un subsidio económico, loable y altruista, pero condicionado a un estado de indigencia. Esa condición dificultó el acceso de los veteranos al subsidio, ya que muchos se encuentran en condiciones de pobreza, mas no de indigencia. De igual forma, estos patriotas no tienen acceso a

los servicios del Hospital Militar y Club Militar, ni el Estado les ha reconocido socialmente su gran aporte como soldados a la libertad y la paz mundial.

3. JUSTIFICACIÓN

Este proyecto de ley pretende pagar la deuda que Colombia ha tenido con nuestros ex combatientes de la Guerra de Corea y el conflicto con el Perú, personas que hoy en día viven en condiciones muy difíciles debido a su vejez y desprotección. No es posible concebir que nuestros veteranos deban demostrar un estado de indignancia para recibir un subsidio por parte del Estado; no tengan acceso al Hospital Militar y Club Militar, y no se establezca, por su patriotismo, heroísmo y sacrificio por la defensa de la libertad y paz mundial, un día para los combatientes de Corea.

Lo anterior se fundamenta en los principios de dignidad (artículo 1° C. P.), solidaridad (artículo 1° de C. P.) conexo el principio de igualdad (artículo 13 C. P.) y el derecho a la salud (48 y 49), en tanto este grupo de colombianos deben recibir del Estado una discriminación positiva, por medio de acciones afirmativas al reconocer desigualdades materiales dentro de la sociedad. La solidaridad, como principio constitucional, debe buscar la protección de este grupo de personas de la tercera edad que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y que hicieron especiales sacrificios por el bienestar de la patria y de la comunidad internacional.

En armonía con lo argumentado resulta legítima y constitucionalmente admisible la discriminación, ya que reconoce y alivia la situación material, física y social de este grupo de patriotas que se encuentran en total desprotección.

La medida que se propone es necesaria, ya que dicha discriminación positiva tiene como fundamento lograr la igualdad real y unos mínimos de vida a esta población, atendiendo al principio de solidaridad social. En consonancia, los *medios – subsidio mensual con destino a cada veterano de que trata esta ley, que pueda certificar que sus ingresos mensuales totales por cualesquiera conceptos son inferiores a cuatro (4) smlmv; y la inclusión en los servicios del Hospital Militar y el Club Militar–* son conducentes a la realización del fin. Adicionalmente, dicho medio profundiza el Estado Social de Derecho, al proteger a las personas de la tercera edad (artículo 46. C. P.).

El derecho a la salud (48 y 49 C. P.) es fundamental y, por tanto, se les debe asegurar a los veteranos de las guerras de Corea y de Perú, como sujetos de especial protección, que el Hospital Militar los atienda en igualdad de condiciones que los demás miembros activos y retirados del cuerpo militar. Asimismo, atendiendo el derecho de la igualdad, se les deben garantizar los servicios con los que cuentan los militares activos y retirados, en el Club Militar. Esto en concordancia con la igual-

dad, proporcionalidad y razonabilidad que exige el desarrollo de los derechos en el Estado Social de Derecho.

Establecer el “Día Nacional de los Combatientes Colombianos de las Guerras de Corea y el Perú”, encuentra su sustento en el preámbulo de la Carta Política al establecer como sustentos axiológicos la *libertad y la paz*; y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, suscrita por Colombia, la cual reza “*Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana*”. En consecuencia, establecer un día para este grupo de veteranos es un reconocimiento por la defensa, heroísmo y sacrificio que dieron estos patriotas a la familia humana universal.

Las medidas propuestas de compensación material, psicológica, social y de salud no vulneran el derecho a la igualdad, toda vez que la Constitución no establece una igualdad automática, sino la orden de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. En este sentido, resulta proporcionada la medida, en tanto el medio no sacrifica el principio de la igualdad y sí por el contrario favorece la profundización del Estado social de Derecho. En armonía, el Estado colombiano debe tener en cuenta las diversas situaciones y necesidades que exigen una regulación expresa, especial, viable, y lo más importante, real, para la garantía de los derechos de los excombatientes de la Guerra de Corea de 1950 y la Guerra contra el Perú de 1932.

Las medidas que plantea el proyecto de ley guardan proporcionalidad, ya que el medio utilizado es equilibrado, toda vez que no sacrifica el derecho a la igualdad o se le imponen al Estado cargas desproporcionadas.

4. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

El proyecto de ley se soporta en fundamentos constitucionales, de derecho internacional integrado al bloque de constitucionalidad, normas legales y jurisprudencia.

I. Disposiciones de rango internacionales integradas al bloque de constitucionalidad

- *Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)*

Preámbulo: “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”.

- *Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)*

II. Disposiciones de rango constitucional

Preámbulo. El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus

delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:

Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (...)

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. (...).

Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

III. Legales

Ley 683 de 2001, *por la cual se establecen unos beneficios a favor de los veteranos sobrevivientes de la Guerra de Corea y el Conflicto con el Perú y se dictan otras disposiciones*.

IV. Jurisprudencia

Estado Social de Derecho: “Colombia como Estado Social de Derecho está fundamentado en el respeto por la dignidad humana, la solidaridad y la igualdad real, en este sentido, la acción del Estado debe buscar para enfrentar las diferencias sociales y económicas de las personas más desfavorecidas *“esta organización política pretende realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a*

los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional”¹.

Dignidad y mínimo vital: “La Constitución Política contempla una serie de sujetos necesitados de un “trato especial” en razón de su situación de debilidad manifiesta. El régimen de favor comprende a personas o colectivos indefensos que merecen una particular protección del Estado para que puedan desplegar su autonomía en condiciones de igualdad con los restantes miembros del conglomerado social, y no se vean reducidos, con grave menoscabo de su dignidad, a organismos disminuidos y oprimidos por las necesidades de orden más básico.

En particular, a este grupo pertenecen las personas de la tercera edad, quienes al final de su vida laboral tienen derecho a gozar de una vejez digna y plena (C.P. artículos 1º, 13, 46 y 48). En relación con estas personas, la Corte ha sentado la doctrina del derecho fundamental a la seguridad social. Así se le ha dado preciso alcance al mandato constitucional de defender, prioritariamente, el mínimo vital que sirve, necesariamente, a la promoción de la dignidad de los ancianos...” (C.P., artículos 1º, 13, 46 y 48)².

Jurisprudencia derecho a la salud: “Los adultos mayores necesitan una protección preferente en vista de las especiales condiciones en que se encuentran y es por ello que el Estado tiene el deber de garantizar los servicios de seguridad social integral a estos, dentro de los cuales se encuentra la atención en salud.

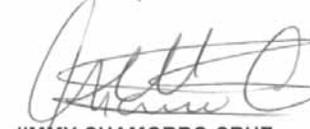
La atención en salud de personas de la tercera edad se hace relevante en el entendido en que es precisamente a ellos a quienes debe procurarse un urgente cuidado médico en razón de las dolencias que son connaturales a la etapa del desarrollo en que se encuentran”.

Jurisprudencia sobre personas de la tercera edad como sujetos de especial protección: “Las personas de la tercera edad han sido señaladas por la jurisprudencia de esta Corporación como sujetos de especial protección por parte del Estado y, en consecuencia, deben ser objeto de mayores garantías para permitirles el goce y disfrute de sus derechos fundamentales. Así, ante el amparo de los derechos fundamentales debe tenerse en cuenta el estado de salud y la edad de la persona que ha llegado a la tercera edad”³.

De cara a lo anterior, y tras la necesidad evidente de legislar en pro de la protección social y la deuda social de nuestro Estado para con estos héroes de la patria, solicitamos el apoyo y respaldo para la aprobación del presente proyecto de ley, de

acuerdo al trámite constitucional y legal previsto por nuestro ordenamiento.

Atentamente,



JIMMY CHAMORRO CRUZ
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 07 de 2014 Senado**, por la cual se reforma parcialmente la Ley 683 de 2001 y se reconocen honores para los veteranos de las guerras de Perú y de Corea, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Jimmy Chamorro*, *Maritza Martínez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 08 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se expiden normas para la protección y utilización de la zona costera del territorio marino costero de la Nación y se dictan otras disposiciones –

1 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1064 de 2001, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba T.

2 Sentencia T-581A/11.

3 Sentencia T-485/11.

Ley de Costas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por finalidad dictar medidas tendientes a regular, determinar y proteger la utilización y los componentes del territorio marino costero de la Nación, reconociendo su importancia para la soberanía nacional y su valor natural, socioeconómico y cultural.

Artículo 2°. *Principios.* La presente ley se regirá por los preceptos constitucionales y legales y por los siguientes principios:

a) El desarrollo presente y futuro de la Nación depende crecientemente de los ecosistemas y recursos costeros.

b) El Estado colombiano debe velar por la protección y soberanía del territorio marino-costero del país.

c) Es de imprescindible proteger las características estructurales y funcionales de los ecosistemas del territorio marino-costero, el cual como sistema único de recursos naturales, requiere que el Estado colombiano desarrolle para su protección un enfoque de planificación y gestión.

d) La biodiversidad que existe en el territorio marino-costero es patrimonio de la Nación; por tanto, para su conservación y uso sostenible se realizará un enfoque intersectorial y descentralizado, con participación del Estado y de la Sociedad Civil, reconociendo su valor estratégico para el desarrollo presente y futuro.

e) El agua es la mayor fuerza integradora de los sistemas de recursos costeros y entre estos y los sistemas de cuencas hidrográficas de la Nación.

f) De la conservación de los procesos naturales que soportan la gran capacidad para proveer bienes y servicios del territorio marino-costero depende la rentabilidad en el mediano y largo plazo de las actividades productivas sectoriales como turismo, pesca/acuicultura, comercio, navegación y puertos, agricultura y otras actividades económicas, así como los diversos usos tradicionales de las comunidades locales.

g) Se promoverá la disminución del traslado de los problemas ambientales generados por el uso y acceso a los recursos marinos y costeros hacia áreas geográficas y hacia otras generaciones.

h) Los costos ambientales procesos productivos que se realizan o tienen incidencia sobre el territorio marino-costero, deberán siempre ser internalizados, creando conciencia sobre la importancia de asumirlos y, por ende, generando una mayor responsabilidad ambiental por la necesidad evidente de conservar y no según la disponibilidad presupuestal para cubrir dichos costos.

i) Para la definición de los problemas costeros, el establecimiento de los objetivos del manejo de los ecosistemas y los medios para alcanzar estos objetivos serán necesarias la coparticipación plurisectorial y de los actores sociales interesados, de manera particular indígenas, afrocolombianos, negros, raizales y minorías en general, con el fin de propiciar un equitativo, transparente y dinámico proceso, reconociendo los derechos de las comunidades étnicas asentadas en el territorio marino-costero.

j) Se reconoce el acceso equitativo a los bienes de uso público presentes en los espacios oceánicos y las zonas costeras colombianas por parte de todos los ciudadanos, así como a los beneficios económicos que ellos generan.

k) La elección de las estrategias de ordenamiento del territorio marino-costero deben basarse en una perspectiva sistémica y de manejo adaptativo, la cual reconoce las interconexiones entre los distintos ecosistemas marinos y costeros.

l) Los ciudadanos deberán participar en los procesos de planificación, uso, conservación y aprovechamiento de los recursos del territorio marino-costero.

m) Las instituciones creadas con el fin de velar por el tema marino-costero, deberán estar coordinadas y mantenerse en constante comunicación, con el fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en el desarrollo de sus funciones.

Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley rige en todo el territorio marino-costero donde el Estado colombiano ejerce jurisdicción y soberanía.

Artículo 4°. *Territorio marino-costero.* Son parte del territorio marino-costero el suelo, subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, plataformas insulares, la zona económica exclusiva, las playas, los terrenos de bajamar, las aguas interiores marítimas, los ecosistemas marinos y fluviales, las islas, islotes, bancos, cayos y archipiélagos, los ríos que desembocan al mar y, en general las tres regiones oceánicas y costeras: Pacífica; Caribe Continental y Caribe Insular.

Artículo 5°. *Consulta previa.* Para la toma de decisiones relacionadas con la exploración, explotación y aprovechamiento de los servicios ecosistémicos del territorio marino-costero, que puedan generar un impacto económico, ambiental, social y/o cultural a las comunidades étnicas asentadas en el territorio, se deberá, por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura, realizar consulta previa, de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia, partiendo de las raíces históricas de la situación y, teniendo en cuenta, las tendencias observables a largo plazo de cambio social y la condición y uso de los ecosistemas y recursos costeros.

Artículo 6°. *Definiciones.* Las siguientes definiciones se tendrán en cuenta para manejar el tema de la presente ley.

a) **Mar territorial:** Es la porción de mar adyacente a las costas y aguas interiores de un Estado, es la medición de la anchura de su mar, el cual tiene un límite que no excede de 12 millas náuticas a partir de las líneas base determinadas.

b) **Zona contigua:** Es una zona adyacente al mar territorial, con el objeto de que el Estado pueda tomar las medidas de fiscalización necesarias para: prevenir las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su territorio o en su mar territorial y para sancionar las infracciones de esas leyes y reglamentos cometidas en su territorio o en su mar territorial. Esta zona no puede extenderse más de 24 millas marinas, contadas a partir de las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.

c) **Zona económica exclusiva:** Es un área situada más allá del mar territorial adyacente a este, donde el estado ejerce Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económica de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua de las corrientes y de los vientos.

d) **Plataforma continental:** Comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia.

e) **Aguas interiores:** Son las situadas en el interior de la línea base para medir la anchura del mar territorial.

f) **Alta mar:** Es la porción marina más allá de las aguas jurisdiccionales.

g) **Bajamar:** Nivel más bajo que alcanza el agua del mar durante la marea baja.

h) **Isla:** Es la porción de tierra rodeada por agua.

i) **Mar:** Es una masa de agua salada de tamaño inferior al océano, así como también el conjunto de la masa de agua salada que cubre la mayor parte de la superficie del planeta Tierra, incluyendo océanos y mares menores.

j) **Playa:** Una playa es un depósito de sedimentos no consolidados que varían entre arena y grava, excluyendo el fango ya que no es un plano aluvial o costa de manglar, que se extiende desde la base de la duna o el límite donde termina la vegetación

hasta una profundidad por donde los sedimentos ya no se mueven. Esta profundidad varía entre playa y playa dependiendo de la batimetría, geomorfología y el oleaje. También se encuentran generalmente en bahías protegidas del oleaje y se suelen formar en zonas llanas.

k) **Pleamar:** Nivel más alto que alcanza el agua del mar durante la marea alta.

l) **Subsuelo:** Capa o capas de terreno que están debajo de la superficie terrestre o de la tierra cultivable.

m) **Territorio marino-costero:** Es el territorio de mar, aire, zonas costeras y tierra donde el Estado es soberano.

n) **Zona costera:** Son las aguas costeras, marinas, estuarinas y cercanas a las orillas de los grandes lagos y mares interiores, así como, una porción de tierra cercana a la costa, en donde actividades humanas y procesos naturales afectan y son afectados por lo que se da en las aguas.

o) **Vertidos:** Es cualquier disposición de aguas residuales en un cauce o masa de agua. También se utiliza el término para los vertidos que se realizan sobre el terreno. Como consecuencia de la actividad humana, su impacto sobre el medio ambiente es negativo y debe ser minimizado por medio de medidas correctoras adecuadas.

p) **Dragado:** Dragado es la operación de limpieza de los sedimentos en cursos de agua, lagos, bahías, accesos a puertos para aumentar la profundidad de un canal navegable o de un río con el fin de aumentar la capacidad de transporte de agua, evitando así las inundaciones aguas arriba. Asimismo, se pretende con ello aumentar el calado de estas zonas para facilitar el tráfico marítimo por ellas sin perjuicio para los buques, evitando el riesgo de encallamiento.

Artículo 7°. *Dominio público marino-costero.* Hacen parte del dominio público marino costero: las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas.

CAPÍTULO II

Protección y defensa del territorio marino-costero

Artículo 8°. *Naturaleza del dominio público marino-costero.* Son bienes de uso público las áreas del dominio público marino-costero, por tanto, son inalienables, inembargables, imprescriptibles e intransferibles a particulares, quienes solo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce, de acuerdo con lo dispuesto en las normas específicas que se dicten sobre la materia.

Artículo 9°. *Deber de investigación.* Las autoridades del Estado tienen el deber de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman provenientes del dominio público marino-costero, como también tienen la facultad de iniciar por me-

dio de oficio los procedimientos legales para la recuperación de dichos bienes.

Artículo 10. *Protección especial del territorio marino-costero y sus ecosistemas principales.* El territorio marino-costero del país y sus ecosistemas serán objeto de protección especial por parte de las autoridades para garantizar su utilidad pública e interés social. Por tal motivo, en arrecifes de coral, lagunas costeras, praderas de fanerógamas, playas, manglares y humedales queda prohibido el desarrollo de actividades mineras, de exploración, explotación de hidrocarburos, acuicultura, la extracción de componentes de corales para la elaboración de artesanías y cualquier otra actividad que de forma directa o indirecta atente o ponga en peligro los respectivos ecosistemas protegidos.

Parágrafo 1°. De conformidad con el principio de precaución establecido en la Ley 99 de 1993, la falta de información o certeza científica no será motivo para aplazar o dejar de adoptar todas aquellas medidas que sean necesarias para la prevención o reparación de los daños ambientales que pudiesen ocasionarse en las zonas costeras del país.

Parágrafo 2°. Corresponderá a la Dirección General Marítima (Dimar), y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, la elaboración y puesta en marcha de planes y políticas dirigidas a la identificación de áreas sometidas a riesgo por factores de tipo natural o por eventos del hombre, garantizando mecanismos de protección, conservación y adecuación de las zonas costeras vulnerables.

Parágrafo 3°. En las zonas de dominio público marino-costero se restringe la extracción de arena y otros minerales, así como las labores de dragado y alteración de los fondos acuáticos, actividades que sólo podrán realizarse con autorización de la Dirección General Marítima (Dimar), previo concepto de las autoridades ambientales que concurren en la materia.

Los planes de manejo de las unidades ambientales costeras establecerán las pautas que deberán cumplirse en las actividades que incluyan extracción de arena de las playas, el dragado y la utilización o alteración de los fondos marinos.

La actividad minera y la extracción de minerales en el dominio público marino-costero está sujeta a la autorización de la autoridad minera competente, previo concepto de las autoridades ambiental y marítima.

Artículo 11. *Soberanía, defensa y control.* El Ministerio de Defensa, a través de la Armada Nacional y sus diferentes unidades velarán por la soberanía y protección del territorio marino-costero del país, ejerciendo acciones con el fin de garantizar el dominio de las aguas jurisdiccionales de la Nación, así como la Dirección General Marítima (Dimar), ejercerá el control sobre las actividades marítimas que se desarrollen en el dominio públi-

co marino-costero, conforme a lo establecido en la normatividad vigente.

Artículo 12. *Obras de protección, sostenibilidad y estabilidad.* El Gobierno Nacional dará prioridad a las obras relacionadas con la protección, sostenibilidad y estabilidad de los cayos, islotes, islas y del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en ejercicio de la soberanía y defensa del territorio marino-costero del país.

Artículo 13. *Participación en regalías para la gestión del riesgo costero.* Los departamentos y municipios dentro del territorio marino-costero tendrán una participación proporcional en el Sistema General de Regalías para el desarrollo de proyectos de inversión.

Artículo 14. *Fondo para la estabilización y mantenimiento de las obras ambientales en el territorio marino-costero.* Créase el Fondo para la Estabilización y Mitigación Ambiental en el territorio marino-costero del país.

Este fondo tendrá como fuente el 5% de las regalías totales de Colombia que se distribuyan para inversión en los Departamentos no productores.

Parágrafo 1°. El Fondo será reglamentado por el Ministerio de Hacienda y los recursos serán administrados por el Ministerio de Transporte a través del Instituto Nacional de Vías en cabeza de la subdirección Marítima y Fluvial.

Parágrafo 2°. Las contraprestaciones portuarias que se establecen en la Ley 1ª de 1991, en la Ley 1242 de 2008, en el Decreto 4735 de 2009, documento Conpes 3744 de 2013 y demás documentos que regulan la materia, se utilizarán en un 40% como fuente de financiación de las obras de infraestructura para el mantenimiento y estabilización de las costas.

Artículo 15. *Investigación científica en el territorio marino-costero.* El Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, deberán destinar recursos para desarrollo de investigación en zonas costeras del país.

Artículo 16. *Desafectación de áreas costeras.* Las construcciones ubicadas en el territorio marino-costero, podrán ser susceptibles de desafectación, siempre y cuando se cumplan con los siguientes requisitos:

a) Que en el sitio de la construcción existan núcleos de población históricamente consolidados y antropizados.

b) Que la construcción se encuentre destinada a vivienda familiar o a la provisión de bienes para la comunidad, cuando se trate de uso ancestral del territorio.

c) Que la construcción esté en un área costera que represente la identidad cultural de la comunidad local asentada.

d) Que el área a desafectar no se encuentre en zona de alto riesgo.

e) Que la desafectación no comprometa el ejercicio de la soberanía y la defensa nacional.

El procedimiento mencionado en este artículo estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a solicitud del Alcalde Municipal o Distrital, o del Gobernador(a) para el caso de San Andrés Isla, previo concepto técnico favorable de la Dirección General Marítima (Dimar).

Cuando la desafectación implique la necesidad de realizar obras de infraestructura oceánica y de protección costera, el Gobierno Nacional garantizará los recursos para dichas obras.

Artículo 17. Vivienda palafítica. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio establecerá programas especiales para la construcción de vivienda palafítica donde se respete la dignidad humana, la cultura y la tradición ancestral de las comunidades asentadas en zonas de palafitos.

Estos programas especiales de vivienda palafítica deberán estar acordes con el desarrollo urbano del municipio o distrito costero, asegurar que la tecnología constructiva es indicada para los amenazas costeras del área del proyecto y contar con servicios públicos de energía, agua potable y saneamiento básico.

En ningún caso se podrán construir estas viviendas en zonas de alto riesgo.

Artículo 18. Seguimiento y monitoreo a la calidad ambiental. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá llevar a cabo un seguimiento sistemático en el tiempo y en el espacio a la calidad ambiental de las zonas costeras del país, incluyendo el estado de los ecosistemas.

CAPÍTULO III

Concesiones y permisos en el territorio marino-costero

Artículo 19. Concesiones y permisos en el territorio marino-costero. La instalación de obras de infraestructura, la ocupación o utilización de espacio del territorio marino-costero o de cualquier otra actividad en las zonas costeras, estarán sujetas a concesión o permiso que será otorgado por la Dirección General Marítima (Dimar), quien tramitará y señalará el área a utilizar u ocupar junto con la descripción de los impactos ambientales.

En todo caso, previo el otorgamiento del respectivo permiso o concesión, por parte de la Dirección General Marítima (Dimar), deberá obtenerse concepto de la autoridad ambiental con competencia en el área solicitada, quien evaluará los efectos e impactos ambientales del proyecto y establecerá las medidas que deban implementarse en caso de que sea otorgada la concesión o permiso. ~~o autorización.~~

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional, a través de la Dirección General Marítima (Dimar), reglamente-

tará, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, los requisitos para las concesiones y permisos en zonas del dominio público marino-costero.

Parágrafo 2°. La Dirección General Marítima (Dimar), en atención a la naturaleza del proyecto y los impactos que hayan sido descritos por la autoridad ambiental respectiva, podrá exigir la constitución de pólizas de seguros que amparen los daños que se puedan llegar a ocasionar al territorio marino-costero.

Parágrafo 3°. Las concesiones y permisos que hayan sido concedidas podrán ser revocadas unilateralmente en cualquier momento, cuando hayan sido comprobados daños en el territorio marino-costero, se impida la utilización de las playas como bienes de uso público o se menoscaben los recursos naturales. Lo anterior, sin perjuicio de la imposición de las sanciones dispuestas en la presente ley.

Igualmente, cuando se tenga conocimiento de daños ocasionados a las zonas costeras concedidas o exista riesgo de daño, los titulares de las concesiones o permisos en ejercicio de su responsabilidad ambiental, deberán dar aviso inmediato a la Dirección General Marítima (Dimar) y a la autoridad ambiental respectiva.

Parágrafo 4°. Toda exploración, explotación y/o aprovechamiento comercial o industrial de las zonas del dominio público marino-costeras generará el pago de una contraprestación.

Los recursos recaudados por concepto de contraprestación serán destinados a:

- a) La protección de la zona marino-costera.
- b) La investigación científica de la zona marino-costera.
- c) La administración y control de los bienes de dominio marino costero.
- d) Prevención de la erosión costera.

Estos recursos serán distribuidos, con aplicación de los principios de igualdad, subsidiaridad y solidaridad, entre los distintos municipios y distritos ubicados en el territorio marino-costero.

La cuantía de la contraprestación, el procedimiento de cobro y la distribución de los recursos serán determinados según reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 20. Prohibición de otorgamiento de licencias de construcción en playas o zonas de bajamar. Las autoridades competentes no podrán autorizar o conceder licencias de construcción en playas y zonas de bajamar.

Para la presentación de solicitudes de construcción ante las autoridades respectivas en los

municipios costeros del país, se deberá contar previamente con concepto emitido por la Dirección General Marítima (Dimar), en el que se acredite que las construcciones e instalaciones proyectadas no están ubicadas en bienes de uso público como playas o zonas de bajamar.

Si previamente a la solicitud de la licencia de construcción se hubiesen ocupado terrenos de dominio público, por tratarse de una actuación urbanística ilegal en la zona costera las obras que hayan sido construidas podrán ser demolidas.

Parágrafo 1°. Las obras y construcciones que se realicen en áreas de playa o zonas de bajamar como humedales o manglares, determinadas así por la autoridad marítima, podrán ser objeto de demolición.

Corresponderá a la Dirección General Marítima (Dimar), adelantar las investigaciones para identificar y comprobar las ocupaciones en terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de su jurisdicción.

El Alcalde Municipal o Distrital de la zona costera afectada por la ocupación, teniendo como sustento las investigaciones y comprobaciones realizadas por la Dirección General Marítima, procederá a ordenar mediante resolución motivada la restitución del bien de uso público y la inmediata suspensión de la licencia de construcción, si la hubiere.

Parágrafo 2°. Para aquellos proyectos de construcción en los municipios costeros del país y que no se encuentren en zonas de dominio público marino-costero las autoridades respectivas deberán garantizar que las obras a realizar respeten el entorno en donde se encuentren situadas y no tengan efectos negativos sobre los ecosistemas del territorio marino-costero.

Parágrafo 3°. Las construcciones palafíticas de vivienda se excluyen de estas disposiciones.

Artículo 21. *Construcción de obras de defensa.* En aquellos terrenos privados dentro del territorio marino-costero que se encuentren amenazados por causas naturales o antrópicas, previo concepto de la autoridad ambiental y autorización de las demás autoridades competentes, se podrán construir obras de defensa, siempre que no se perjudique a la playa o zonas de bajamar, ni se afecten derechos a terceros.

Artículo 22. *Proyectos estatales en el territorio marino-costero.* Los proyectos que el Estado requiera realizar en el territorio marino-costero, deberán contar con el respectivo estudio presentado ante la Dirección General Marítima (Dimar); la aprobación de los mismos llevará implícita la necesidad de expropiar bienes, si resultara necesario, por lo que en el mencionado proyecto debe ir explícito la relación de los bienes y derechos de terceros que puedan ser afectados.

Artículo 23. *Obras o instalaciones desmontables.* Los proyectos que no necesiten obras o instalaciones fijas, sino simples estructuras desmontables de bienes muebles estarán sujetos a previa autorización de la Dirección General Marítima (Dimar).

Artículo 24. *Vertimientos.* Se prohíbe el vertimiento proveniente de fuentes terrestres y la disposición final de residuos sólidos con destino al mar. Así mismo las autoridades ambientales y locales deberán garantizar que en las zonas del territorio marino-costero no se efectúe ningún tipo de disposición temporal o final de residuos, escombros o cualquier tipo de desechos. El incumplimiento de esta norma dará lugar a la imposición de las sanciones respectivas por parte de las autoridades competentes.

Los vertimientos de residuos que provengan de naves y artefactos navales se realizarán bajo según lo dispuesto por la autoridad marítima.

Artículo 25. *Permisos de vertimientos.* De acuerdo con las disposiciones legales pertinentes, los permisos de vertimiento al mar proveniente de fuentes terrestres serán otorgados por la autoridad ambiental competente. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ofrecerá una guía metodológica de vertimientos con destino a cuerpos de agua marina en donde se establezcan los parámetros que deben exigirse por parte de las autoridades ambientales del país y se fijen aquellas zonas vulnerables por las altas fuentes contaminantes y la presencia de gran variedad de recursos hidrobiológicos.

Párrafo 1°. La guía metodológica de vertimientos a que se refiere este artículo deberá ser elaborada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo de seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley.

Párrafo 2°. Las autoridades competentes podrán ordenar la suspensión y cierre inmediato de aquellas empresas que desarrollen actividades que generen residuos que constituyan riesgo de contaminación a los ecosistemas del territorio marino-costero al superarse los límites máximos exigibles en la normatividad legal vigente.

Artículo 26. *Zonas de amortiguación.* Las zonas costeras que constituyan zonas de amortiguación de áreas protegidas nacionales o regionales deberán ser guiadas por un plan de manejo especial por parte de la autoridad ambiental.

Artículo 27. *Compensaciones.* Cuando se realicen restituciones de las zonas de dominio público marino-costero ocupadas por construcciones, y la demolición no pueda ser ejecutada por producir mayor perjuicio de los ecosistemas, se deberán realizar medidas de compensación del bien de uso público, de acuerdo con el concepto técnico emitido por la Dirección General Marítima.

La compensación se debe realizar a través de la adquisición de terrenos en el mismo Municipio

o Distrito donde fue afectado el territorio marino-costero, los cuales deberán tener un avalúo comercial igual o superior a la porción que le fue arrebatada al dominio público. El responsable de la compensación deberá construir obras que sean de utilidad pública para la comunidad.

La Alcaldía Municipal o Distrital del área afectada será el ente administrativo encargado de las obras. El mantenimiento de las mismas estará a cargo del responsable de la medida, proporcionalmente al tiempo que llevan edificadas las construcciones objeto de la compensación.

Artículo 28. *Función de las sanciones.* Las sanciones tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento.

Artículo 29. *Sanciones.* Las sanciones tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el reglamento.

Artículo 30. *Sanciones y denuncias.* El Ministerio del Medio Ambiente o la Dirección General Marítima (Dimar), impondrán de acuerdo al ámbito de sus competencias las sanciones que se prevén en el artículo siguiente, según el tipo de infracción y la gravedad de la misma.

Si fuere el caso, denunciarán el hecho ante las autoridades competentes para que se inicie la investigación penal, disciplinaria o fiscal respectiva.

Artículo 31. *Tipos de sanciones.* La Dirección General Marítima (Dimar), mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, impondrá las siguientes sanciones por afectaciones a la zona costera:

a) Se considerará falta grave cuando un funcionario otorgue permiso o concesión y cualquiera de estas tenga como consecuencia un daño al territorio marino-costero, de acuerdo a la Ley 734 de 2002.

b) Multas diarias al infractor que hubiere otorgado el permiso o la concesión hasta por una suma equivalente a 600 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución.

c) Suspensión de la concesión, permiso o autorización.

d) Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo y revocatorio o caducidad del permiso o concesión.

e) Demolición de obra, a costa del infractor, cuando habiéndose adelantado sin permiso o concesión, y no habiendo sido suspendida, cause daño evidente al medio ambiente o a los recursos naturales renovables.

El Ministerio de Medio Ambiente, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, impondrá las siguientes sanciones por afectaciones ambientales a la zona costera:

a) Se considerará falta grave cuando un funcionario otorgue licencia ambiental y esta tenga como consecuencia un daño ambiental a la zona costera y sus ecosistemas.

b) Multas diarias al infractor que hubiere otorgado la licencia ambiental hasta por una suma equivalente a 600 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución.

c) Suspensión de la licencia ambiental.

d) Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo.

e) Decomiso definitivo de individuos o especímenes de fauna o flora o de productos o implementos utilizados para cometer la infracción.

Cuando los curadores urbanos otorguen licencias de construcción en playas y terrenos de bajamar, serán sancionados así:

a) Se considerará falta gravísima cuando un curador urbano otorgue licencia de construcción en playas o terrenos de bajamar.

b) Multas diarias al curador urbano que haya otorgado la licencia de construcción hasta por una suma equivalente a 600 salarios mínimos mensuales.

Artículo 32. *Medidas preventivas:*

a) Amonestación verbal o escrita.

b) Suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización.

Parágrafo 1°. El pago de las multas no exime al infractor de la ejecución de las obras o medidas que hayan sido ordenadas por la Dirección General Marítima y Portuaria (Dimar), ni de la obligación de restaurar el medio ambiente y los recursos naturales renovables afectados.

Parágrafo 2°. Las sanciones establecidas por el presente artículo se aplicarán sin perjuicio del ejercicio de las acciones penales y civiles respectivas, en el caso que sea pertinente.

Parágrafo 3°. En el caso del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las sanciones contempladas en los artículos 28, 29 y 35 de la Ley 47 de 1993, se aplicarán, sin perjuicio de las previstas en este artículo. Según la Ley 1333 de 2009.

Artículo 33. *Procedimiento.* Los funcionarios se verán obligados a tramitar las denuncias que se presenten por afectaciones al territorio marino-

costero, resolver las que sean de su competencia y a su vez imponer las sanciones correspondientes.

Los funcionarios de las entidades competentes tendrán la facultad para ingresar a los terrenos de propiedad privada que se encuentren en el territorio marino-costero para realizar las verificaciones e inspecciones en las construcciones que sean identificadas como bienes de uso público.

Artículo 34. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



ALVARO ANTONIO ASHTON GIRALDO
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene como finalidad proteger el patrimonio natural del país relacionado con el territorio marino-costero, regula su determinación, su protección y su utilización, así como también ampara los componentes del mencionado territorio y regula las formas de uso, goce y aprovechamiento económico de los recursos naturales.

Colombia tiene una superficie marítima de 928.660 km² aprox., quiere decir que esta área representa casi que el 45% de la extensión total del territorio nacional, la línea costera del Caribe es de 1.600 km, con un espacio marítimo de 589.560 km² y en el Pacífico la línea costera es de 1.300 km y su espacio marítimo de 339.100 km² aprox. Por su parte, el territorio insular colombiano está conformado por el Archipiélago de San Andrés y las islas de Providencia y Santa Catalina en el Mar Caribe y las islas de Gorgona, Gorgonilla y Malpelo en el Pacífico.

Nueve de los doce departamentos que comprenden las zonas costeras e insulares del país, se localizan en el Caribe colombiano, los cuales son el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba, Chocó y Antioquia, los otros cuatro, se encuentran en el Pacífico, los cuales son Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. En los mencionados departamentos, se ubican los 47 municipios costeros e insulares en el país.

Por lo anterior, por la falta de legislación adecuada y los hechos que demuestran que Colombia es uno de los países donde la costa se ve amenazada, lo cual con la presente ley, se quiere lograr poner fin a su progresivo deterioro.

Esta ley está encaminada a la gestión y conservación del territorio marino costero del país, se desarrollan los principios establecidos en la Política Nacional del Océano y del Espacio Costero (PNOEC) y se tienen en cuenta los aspectos más relevantes del documento Visión Colombia 2019.

Hemos recogido las enseñanzas de nuestra propia experiencia y de países con problemas semejantes al de nosotros, la idea es dar soluciones a

problemas como la congestión y degradación de la zona costera.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Artículo 80 de la Constitución Política de Colombia:

“**Artículo 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Artículo 101 de la Constitución Política de Colombia:

“**Artículo 101.** Los límites de Colombia son los establecidos en los Tratados Internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación.

Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República.

Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el Archipiélago de San Andrés, Providencia, y Santa Catalina, la Isla de Malpelo y demás islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen.

También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.”.

Decreto 1875 de 1975

“*Por medio del cual se dictan normas para la prevención de la contaminación del medio marino.*”.

Ley 10 de 1978

“*Por medio de la cual se dictan normas sobre mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental, y se dictan otras disposiciones.*”.

Decreto 1436 de 1984

“*Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 9° de la Ley 10 de 1978.*”.

Decreto 2324 de 1984

“Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria.”.

Ley 45 de 1985

“Por medio de la cual se aprueban el “Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste”, el “Acuerdo sobre la Cooperación Regional para el Combate contra la Contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas en Casos de Emergencia”, firmados el 12 de noviembre de 1981, en Lima, Perú, el “Protocolo Complementario del ‘Acuerdo sobre la Cooperación Regional para el Combate contra la Contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas’ y el ‘Protocolo para la Protección del Pacífico Sudeste contra la Contaminación Proveniente de Fuentes Terrestres’”, suscritos en Quito, Ecuador, el 22 de julio de 1983.”.

Ley 56 de 1987

“Por medio de la cual se aprueban el “Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe” y el “Protocolo relativo a la Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe”, firmado en Cartagena de Indias, el 24 de marzo de 1983.”.

Ley 55 de 1989

“Por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos de 1969 y su Protocolo de 1976.”.

Ley 13 de 1990

“Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca.”.

Ley 12 de 1992

“Por medio de la cual se aprueba el Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras Protegidas del Pacífico Sudeste, firmado en Paipa, Colombia, el 21 de septiembre de 1989”.

Ley 99 de 1993

“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público, encargando de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (Sina), y se dictan otras disposiciones.”.

Ley 164 de 1994

“Por medio de la cual se aprueba la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, hecha en Nueva York, el 9 de mayo de 1992.”.

Ley 165 de 1994

“Por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.”.

Ley 257 de 1996

“Por medio de la cual se aprueba el “Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos”, suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971 y su Protocolo Modificatorio del 19 de noviembre de 1976.”.

Documento CONPES 3164 de 2002

“Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia Plan de Acción 2002-2004”.

Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros PNOEC2007

La cual busca promover el desarrollo sostenible del océano y de los espacios costeros.

Ley 1450 de 2011

“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

NORMATIVIDAD INTERNACIONAL

Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos, 1969 y Protocolo, 1973.

Conferencia sobre el medio ambiente y el hombre (Estocolmo, Suecia, 1972). Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972.

Convención internacional para la prevención de la contaminación por buques, MARPOL (Londres, Inglaterra, 1973) y protocolo 1978.

Convenio para la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico sudeste (Cali, Colombia 1981).

Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar (Montego Bay, Jamaica, 1982).

Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe (Cartagena, Colombia, 1983).

Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del Pacífico sudeste (Paipa, Colombia, 1989).

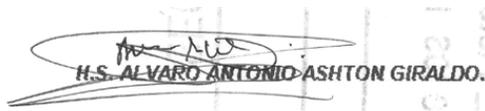
Convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, 1969 y Protocolos 1976, 1984.

Convenio internacional de constitución de un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos, 1971 y Protocolos 1976, 1984.

Convenio de Atenas relativo al transporte de pasajeros y sus equipajes por mar, 1974 y Protocolo 1976.

Convenio sobre limitación de la responsabilidad nacida de reclamaciones de derecho marítimo, 1976.

Para la elaboración de este proyecto de ley se contó con la asesoría jurídica de la Dirección General Marítima (Dimar), la asesoría técnica del Grupo de Investigación Joaquín Aaron Manjarrés de la Universidad Sergio Arboleda de Santa Marta, así como también el grupo de asesores del Honorable Senador Guillermo García Realpe a quienes hacemos un reconocimiento por sus valiosos aportes encaminados a la protección de la zona costera colombiana.



H.S. ALVARO ANTONIO ASHTON GIRALDO.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 08 de 2014 Senado**, por medio de la cual se expiden normas para la protección y utilización de la zona costera del territorio marino costero de la nación y se dictan otras disposiciones - Ley de Costas, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador Álvaro Ashton Giraldo. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

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

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 09 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social Integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga, especiales, mixtos y camperos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales y seguridad social para conductores

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto garantizar la seguridad social integral de los conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial, mixto y campero en todo el territorio nacional colombiano, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 336 de 1996.

Artículo 2°. *Seguridad social.* Los conductores de los equipos que sean de propiedad de la empresa o del operador, destinados al servicio público del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especiales, mixtos y camperos podrán ser contratados directamente por la empresa operadora de transporte, siempre y cuando estén afiliados como cotizantes al sistema de seguridad social de lo contrario no podrán operar sin que se encuentren activos en los sistemas de pensiones, salud y riesgo laboral.

En cualquier caso y para todos los efectos legales el operador y el propietario del equipo responderán solidariamente.

Parágrafo. Para las modalidades de transporte señaladas en el Decreto 170 de 5 febrero 2001 y el Decreto 171 de 5 de febrero 2001 se aplicará el artículo 36 de la Ley 336 de 1996.

Artículo 3°. *Riesgo ocupacional.* El Sistema General de Seguridad Social establecerá las pautas para la afiliación y pago de la cotización a la seguridad social de los conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial, mixto y campero en todo el territorio nacional colombiano.

Para efectos del Sistema General de Riesgos Laborales, el riesgo de los conductores se ubica en el nivel IV.

Artículo 4°. *Requisitos.* Los conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial, mixto y campero en todo el territorio nacional colombiano podrán afiliarse únicamente a través del diligenciamiento del

formulario físico y electrónico, establecido en la normativa vigente.

Parágrafo: Las entidades administradoras del Sistema General de Riesgos Laborales en ningún caso podrán detener, obstaculizar o negar la afiliación de los conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial, mixto y campero en todo el territorio nacional colombiano.

Artículo 5°. *Sanciones.* La empresa de servicio público de transporte individual que contrate conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial, mixto y campero en todo el territorio nacional colombiano sin afiliación al Sistema de Seguridad Social, infringirá las normas de transporte y dará lugar a las sanciones establecidas en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, como también a la suspensión de la habilitación y permiso de operación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 281 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 113 del Decreto 2150 de 1995 o la norma que lo adicione modifique o sustituya.

CAPÍTULO II

Fuentes de financiación

Artículo 6°. *Fondo para la Seguridad Social Integral.* Créase el Fondo para la Seguridad Social Integral de conductores de transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especiales, mixtos y camperos.

Artículo 7°. *Sostenibilidad financiera.* La sostenibilidad financiera del presente proyecto se dará a través de los recursos provenientes de:

Fondo Colombia Mayor, o quien haga sus funciones dentro del Programa de Subsidio al Aporte en Pensión, destinado a subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados, independientes o desempleados del sector rural y urbano, tales como artistas, deportistas, madres comunitarias, personas con discapacidad, concejales, conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especiales, mixtos y camperos.

Retención por estampillas. Los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino al **Fondo para la Seguridad Social Integral de conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especiales, mixtos y camperos.**

Artículo 8°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y derogará el artículo 15 de la Ley 15 de 1959, el artículo 47 de la Ley 863 de 2003 y todas las demás normas que le sean contrarias.

Álvaro Antonio Ashton Giraldo
Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

La Constitución Política de 1991 establece un buen número de disposiciones tendientes o proteger el derecho a la seguridad social, donde el mismo es un servicio público y se encuentra en cabeza del Estado, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

La Carta adopta pues, un concepto amplio de la seguridad social que incluye el mayor número de servicios, auxilios, asistencias y prestaciones en general, diferenciándose de la escuela que la limita a lo básico.

Adopta un conjunto de derechos cuya eficacia compromete al Estado, la sociedad, la familia y la persona, gradualmente deben quedar comprendidos en la seguridad social.

También muestra la norma superior con claridad el derecho de los particulares en la realización de la seguridad social.

Sin perjuicio de que la tarea superior en la dirección, coordinación, reglamentación y vigilancia, corresponde al Estado, los particulares tienen el derecho y el deber concomitante de participar en la ampliación de la cobertura y en la ejecución de las prestaciones que les son propias.

OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objeto reglamentar la Seguridad Social del taxista en el territorio nacional, así como la creación de condiciones para el bienestar social, económico y la armonización de las relaciones con los propietarios de los taxis, transmitiendo al final un óptimo servicio al usuario del servicio taxi, con criterios racionales para la aplicación en todo el territorio nacional tanto en el tema de la seguridad social integral como en la Tarjeta Control.

Adicionalmente, y en aras de ampliar ese marco de la seguridad social, la finalidad es garantizar que todos los taxistas en Colombia puedan estar vinculados a la seguridad social integral, la concertación de la tarifa concertada por representantes del gremio los propietarios y el gobierno municipal, complementar las normas vigentes referentes a los temas mencionados, reglamentar el pago de la cuota correspondiente con que cada taxista debe afiliarse a las entidades respectivas administradoras de la seguridad social integral, para acceder a una pensión de vejez, invalidez, servicio funerario, Pensión a sobreviviente; de forma tal que se garanticen las dignas condiciones de vida a la culminación de su actividad laboral o a la familia al momento de su muerte y por último establecer los

adecuados instrumentos de identificación de los taxistas que faciliten la aplicación de la presente ley, así como las garantías de seguridad a los usuarios de este servicio público.

El verdadero esfuerzo lo debe realizar EL CONDUCTOR Y EL PROPIETARIO ya que LA EMPRESA, es un actor pasivo ya que el único ingreso que percibe es la cuota mensual de administración del vehículo que oscila entre \$18.000 a \$24.000, para comprometer la EMPRESA, se tendría que convertir en ADMINISTRADORA DE TAXIS o recaudar el producido diario del vehículo para así garantizar las obligaciones contraídas así:

SALARIO MENSUAL SMMLV	\$589.500,00
AUXILIO DE TRANSPORTE	\$70.500,00
PRESTACIONES SOCIALES MENSUALES	\$134.571,00
SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL	\$218.000,00
HORAS EXTRAS	VARÍAN
RECARGO NOCTURNO DOMINGO Y FESTIVO	VARÍAN
DOTACIÓN CADA CUATRO MESES	\$30.000,00
TOTALES	\$1.042,571,00

CÁLCULO DE CUOTA DIARIA EXISTIENDO CONTRATO LABORAL

\$ 1.042,571,00 = 24 Días de labor por pico y placa.

\$ 43.440 DIARIOS PARA CUMPLIR CON EL CONTRATO LABORAL DEL TAXISTA.

Para garantizar por parte del propietario y la empresa, el pago seguridad social integral, salario y prestaciones sociales, el taxista tendría que producir \$43.440 pesos MÁS DE LO QUE HA VENIDO PRODUCIENDO FUERA DE LA ENTREGA.

El taxista entregaría así:

Turno 8 horas

Entrega al propietario	\$45.000
Combustible (gas)	\$15.000
Lavada	\$5.000
Seguridad social y prestaciones sociales	\$43.440
Total CUOTA DIARIA	\$108.440

JUSTIFICACIÓN

En Colombia se han expedido numerosas normas dirigidas a garantizar la seguridad social, muchas de ellas, sin duda, con la deliberada y bienintencionada finalidad de mejorar la calidad de vida, creando programas y planes que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr bienestar individual y la integración de la comunidad.

Decenas de leyes, decretos, resoluciones y documentos Conpes, son evidencia de la relevancia social y jurídica que tiene el tema del amparo del derecho a la seguridad social en Colombia. *La Constitución de 1991 también plantea la importancia del mencionado derecho*

Tal es, pues, la normativa, que cualquiera podría pensar que sobre esta temática de la seguridad social ya está todo dicho, escrito y reglado. No obstante, existe una ausencia de normatividad en cuanto a este tema para el gremio de los taxistas de nuestro país, por cuanto los mismos carecen de la protección del derecho a la seguridad social, en donde ellos diariamente están sometidos situaciones peligrosas en el ejercicio de sus funciones, como accidentes, atracos, homicidios, etc.

CONCLUSIÓN

Honorables colegas del Congreso de la República, hoy pongo a consideración de ustedes este proyecto de ley que pretende contribuir con la materialización de los postulados constitucionales de regular y garantizar la seguridad social, a través de la creación de un **Fondo para la Seguridad Social Integral de conductores de transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especiales, mixtos y camperos** y se proponga un tipo de contrato, que beneficie a los actores, LA EMPRESA, EL PROPIETARIO Y EL CONDUCTOR, que describan los deberes y derechos de los mismos y se garanticen sus beneficios económicos y de igual manera la Seguridad Social Integral de los taxistas.

El presente proyecto fue apoyado por los señores: Doctor Asnorald Llanos Muñoz y Doctor Miguel Ángel Giraldo Martínez, de tal manera que les brindo mis agradecimientos.


Álvaro Antonio Ashton Giraldo
Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 09 de 2014 Senado**, por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social Integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga, especiales, mixtos y camperos, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador

Álvaro Ashton Giraldo. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

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

Cumplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2014 SENADO

por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto mejorar el acceso a la educación, estableciendo de manera gradual y progresiva la gratuidad en la educación superior pública de derechos académicos, conforme los requisitos que se establecen en la presente ley.

Artículo 2°. *Requisitos para obtener el beneficio de la gratuidad.* El beneficiario de la gratuidad en la educación superior pública deberá cumplir y acreditar los siguientes requisitos:

1. Haber sido admitido en un programa académico de pregrado.
2. Pertenecer al nivel uno (1) o dos (2) del Sisbén.

Artículo 3°. *Cobertura de la gratuidad.* El Gobierno Nacional, departamental y municipal de manera gradual y progresiva realizarán las gestiones necesarias para la implementación de cobertura plena.

Las personas objeto de la presente ley solo podrán beneficiarse con la gratuidad en la educación superior para efectos de un programa en educación superior en el nivel de pregrado.

Las personas que quieran beneficiarse con la gratuidad en la educación superior deberán cumplir con las exigencias y requisitos que las universidades e instituciones educativas establezcan, conforme a su autonomía universitaria.

Artículo 4°. *Pérdida del derecho a la gratuidad estudiantil en la educación superior.* El estudiante favorecido con la gratuidad en la educación superior perderá dicho beneficio en los siguientes casos:

1. Por haber sido sancionado disciplinariamente con expulsión, suspensión o matrícula condicional, por violación a los reglamentos internos de la universidad o institución de educación superior.
2. Inasistencia injustificada a clases.

Artículo 5°. *Contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria.* Los estudiantes beneficiados con la presente ley podrán optar por alguna de las siguientes alternativas a manera de contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria:

1. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos a causas ambientales y sociales por un término de seis (6) meses. Este término es computable con la práctica que deben realizar las diferentes profesiones.
2. Brindar gratuitamente a la comunidad local del domicilio del estudiante sus competencias para la creación de proyectos de desarrollo que brinden satisfacción al interés general.

Los presentes proyectos podrán ser catalogados como experiencias exitosas para efectos de apoyo por parte del Gobierno Nacional, departamental y municipal, los cuales podrán ser desarrollados a través de contratos de ciencia y tecnología.

3. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos a la universidad o institución pública de la cual es egresado durante un término de seis (06) meses.

4. Prestar gratuitamente sus servicios profesionales, tecnológicos o técnicos en los diferentes programas que tengan relación con el conflicto interno y posconflicto.

Parágrafo. Las anteriores alternativas de contraprestación voluntaria, simbólica y solidaria deberán ser certificadas como experiencia profesional.

Artículo 6°. *Registro de gratuidad en la educación superior.* Créese el registro de gratuidad en la educación superior a cargo del Ministerio de Educación en donde se incorporará información relacionada con los aspectos de que trata la presente ley, conforme la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Artículo 7°. *Fondo solidario de educación.* Créase el Fondo Solidario de Educación, como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Ministro de Educación, para efectos de financiar la gratuidad de la educación superior pública. Los recursos del Fondo se

ejecutarán conforme a las reglas del derecho privado y los principios generales de la contratación pública.

El Fondo estará conformado por las siguientes fuentes:

1. Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos, organizaciones internacionales, particulares, sociedades y otras entidades.

2. Las sumas recaudadas por entidades financieras como resultado de la opción de donación voluntaria al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos y transacciones por Internet.

3. Las sumas recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de las vueltas.

4. Las provenientes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, conforme la autorización de que trata el artículo 8° de la presente ley.

Parágrafo 1°. Las entidades financieras podrán disponer las medidas necesarias para informar a sus usuarios y clientes de cajeros electrónicos y portales de internet, sobre la opción de contribuir al Fondo Solidario de Educación de que trata el presente artículo, mediante la donación de una suma autorizada de manera periódica o fija.

Parágrafo 2°. Los almacenes de cadena y grandes supermercados dispondrán las medidas necesarias para informar a sus clientes acerca de la opción de contribuir voluntariamente al Fondo Solidario de Educación de que trata el presente artículo mediante la donación de la suma requerida para el redondeo de las vueltas.

Parágrafo 3°. El recaudo y la destinación de los recursos del Fondo solidario de educación serán reglamentados por el Gobierno Nacional.

Artículo 8°. Autorízase al Gobierno Nacional, a los gobiernos departamentales y municipales para que incluyan en sus presupuestos generales las apropiaciones necesarias para el financiamiento de esta ley.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto tiene como propósito establecer la gratuidad en la educación superior para las personas de nivel uno (1) y dos (2) del Sisbén

que deseen adelantar estudios universitarios, tecnológicos o técnicos en instituciones educativas de carácter público.

Dicho propósito tiene como sustento general los diferentes compromisos adquiridos por el Estado colombiano, y en particular, con el deseo de satisfacer el derecho a la educación, ampliando su cobertura, por medio de la implementación de la gratuidad, de manera progresiva, en la educación superior en instituciones educativas de carácter público.

El mencionado propósito general tiene como sustento, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual establece en el artículo 26:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación. **La educación debe ser gratuita**, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; **el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos**”. - **Negrilla fuera de texto**.-

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales¹ en su artículo 13 establece que:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c) **La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;**

(...). - **Negrilla fuera de texto**.

¹ Aprobado por Colombia por medio de la Ley 74 de 1968.

El artículo 67 de la Constitución Política establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Señala igualmente que la nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, conforme lo determine la Constitución política y la ley. A su vez, señala que la educación es gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlo, criterio que se tiene en cuenta en el presente proyecto al determinar a un grupo especial vulnerable que económicamente no cuenta con las facilidades de sufragar educación superior.

Para el caso del presente proyecto, y en atención a la gradualidad, se tiene como grupo seleccionado el nivel 1 y 2 del Sisbén frente al cobro de derechos académicos, como un primer paso de progresividad. Igualmente, se tiene como referente para la financiación del Fondo Solidario de educación, el sistema de fuentes del Fondo de Reparación a Víctimas.²

La gratuidad versará sobre derechos académicos, los cuales corresponden a la prestación del servicio educativo, con excepción de los servicios complementarios y tendrá como criterio de acceso y permanencia a este beneficio el mérito académico.

Frente a este asunto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en la Sentencia C-376 de 2010, en la cual ha señalado:

“GRATUIDAD DE EDUCACIÓN BÁSICA PRIMARIA EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS ESTATALES-Obligación de exigibilidad inmediata/GRATUIDAD DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN NIVELES DE SECUNDARIA Y SUPERIOR-Sujeta a progresividad y gradualidad/DERECHOS ACADÉMICOS EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS ESTATALES-Regulación sólo aplica respecto de la educación secundaria y superior

Derivado de la interpretación del inciso cuarto del artículo 67 de la Constitución, de conformidad con los estándares de protección establecidos en los tratados internacionales sobre el derecho a la educación, precisa la Corte que **la gratuidad es un principio que se predica del derecho a la educación pública en cualquiera de sus niveles**, en la medida que se trata de un mecanismo para lograr la accesibilidad de todos a este bien social. Sin embargo, para **su implantación los Estados deben adoptar diferentes estrategias: la gratuidad como obligación inequívoca y de exigibilidad inmediata respecto de la enseñanza primaria, y progresividad en los niveles de secundaria y superior**. En este sentido, el cobro de derechos académicos resulta incompatible con el principio de gratuidad universal de la educación en el nivel

de primaria, comoquiera que se trata de una obligación inequívoca e inmediata del Estado; pero esos cobros pueden ser compatibles con la obligación del Estado de implantar progresivamente la gratuidad en los niveles de enseñanza secundaria y superior, siempre y cuando consulten de manera razonable la capacidad de pago de los individuos o las familias.” **-Negrilla fuera de texto.**

Colombia ya ha avanzado en la progresividad de la cobertura en la educación superior, una muestra de ello, corresponde al subsidio de educación superior, que establece el artículo 150 de la Ley 1450 de 2011³.

Si bien es cierto, los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 son los estratos de menores ingresos, generalmente cuentan con personas que solamente alcanzan a cursar el bachillerato, y un bajo porcentaje logra ingresar a la educación superior. No obstante lo anterior, un diagnóstico de la deserción en Colombia, realizado en el marco del Sistema de Prevención de la Deserción en Educación Superior, SPADIES, publicado por el Ministerio de Educación Nacional⁴ registra que hay menor deserción de estudiantes en los estratos más bajos: “comparativamente el comportamiento de la deserción es así: 65% con ingresos familiares superiores a 15 salarios mínimos; 57% con ingresos mayores a 11 salarios mínimos y 45% con ingresos entre 1 y 3”; hecho que evidencia el gran interés por estudiar.

El mismo estudio, muestra que en 1998 el 23% provenía de familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos y para 2008 esa proporción había ascendido al 50%, lo que debe motivar al Congreso para disminuir esa creciente vulnerabilidad socioeconómica, mediante el presente proyecto de ley, a las clases menos favorecidas.

Sin embargo, tal como lo evidencian las cifras, Colombia es un país de grandes desigualdades sociales, que deben zanjarse, y para cumplir los preceptos constitucionales de implantar progresivamente la gratuidad en la enseñanza superior, se pretende con este proyecto de ley, promover el

3 “SUBSIDIOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. Los beneficiarios de créditos de educación superior de bajas condiciones socioeconómicas que pertenezcan al SISBÉN 1, 2 Y 3, solo pagarán el capital prestado durante la época de estudios si terminan la carrera. Los beneficiarios asumirán el pago del capital, más la inflación causada de acuerdo a los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), generados en el periodo de amortización.

Asimismo, para incentivar la permanencia y calidad, se concederá una condonación de la deuda de los créditos de educación superior de acuerdo a lo que reglamente el Gobierno Nacional, otorgados a través del ICETEX, a quienes cumplan los siguientes requisitos básicos:

1. Pertenecer al Sisbén 1, 2 y 3 o su equivalencia
2. Que los resultados de las pruebas SABER PRO (anterior ECAES), estén ubicadas en el decil superior en su respectiva área.”
- 4 Ministerio de Educación Nacional. Boletín informativo N° 14, febrero, 2010. (On line). Consulta http://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/articulos-254702_boletin_14.pdf

2 Ley 1448.

acceso a la educación superior, entre los sectores menos favorecidos de la sociedad.



LUIS FERNANDO DUQUE GARCÍA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 10 de 2014 Senado**, por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador Luis Fernando Duque García. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

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

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 11 DE 2014 SENADO

por medio del cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

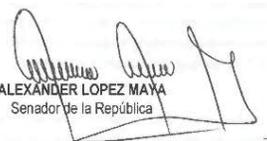
Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto ordenar a partir de su vigencia, que las pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, sustitución y por invalidez, familiar, reconocidas y pagadas por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES”, Caja Nacional de Previsión (CAJANAL) o las entidades que las sustituyan, del orden Nacional y Territorial, en el régimen de prima media con prestación definida y en el de ahorro individual, en los sectores público, oficial y en el sector privado en general sean incrementadas en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente cada año, cuyo incremento se hará por todo el tiempo de la vigencia de dicha pensión y a todos los montos de pensión, con el propósito de garantizar la prevalencia del principio de igualdad en el Sistema General de Pensiones consagrado por la ley.

Artículo 2°. *Campo de Aplicación Nacional.* Será campo de aplicación de la presente ley las pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, por invalidez, familiar, reconocidas y pagadas por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES “COLPENSIONES”, Caja Nacional de Previsión (CAJANAL), o las entidades que las sustituyan, del orden Nacional y Territorial, en el régimen de prima media con prestación definida y en el de ahorro individual.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley previa consulta con las organizaciones de pensionados, retirados y jubilados en todos sus niveles como son Asociaciones, Federaciones y Confederaciones legalmente constituidas que aglutinen a los beneficiarios de la presente ley.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, salvaguardando las normas más favorables a los pensionados y jubilados del sistema general de seguridad social y de los regímenes especiales.

Atentamente,



ALEXANDER LOPEZ MAYA
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

Son diferentes los preceptos de rango constitucional que configuran **un derecho constitucional de los pensionados a mantener el poder adquisitivo de su mesada pensional**. Este derecho, no solo está consagrado expresamente en los artículos 48 y 53 de la Carta Política de 1991, sino adicionalmente en distintos enunciados normativos contenidos en la Constitución Política.

Por una parte, el artículo 48 C.P. contiene una clara previsión al respecto cuando establece que

“la ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante”. Este precepto, aunque presenta cierto grado de indeterminación, señala explícitamente un deber constitucional en cabeza del Congreso de la República para generar dicha garantía.

El Acto Legislativo 01 de 2005, introdujo al artículo 48 un inciso del siguiente tenor: “Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, **congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho**” (negritas añadidas). Por otra parte, el artículo 53 constitucional señala que “El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”.

Lo anterior ha sido analizado en diferentes oportunidades por la Corte Constitucional, identificando un derecho en cabeza de los pensionados que comprende (i) el pago oportuno de las mesadas pensionales, (ii) su reajuste periódico. Este derecho a su vez implica prohibiciones correlativas: (i) dejar de pagar las mesadas, (ii) congelar su valor o (iii) reducirlas.

Es así como en la Sentencia T/020 de 2011, precisa este derecho de la siguiente forma:

“para la configuración del derecho constitucional de los pensionados al mantenimiento del poder adquisitivo de la mesada pensional resultan también relevantes principios y derechos fundamentales consagrados en la Carta de 1991, algunos de los cuales encuentran aplicación específica en derecho laboral, como el principio *in dubio pro operario* (artículo 48 de la C.P.), mientras que otros son principios fundantes del Estado colombiano y tiene vigencia en todos los ámbitos del derecho y deben guiar la actuación de los poderes públicos y de los particulares, tales como el principio de estado social de derecho (artículo 1° Constitucional), la especial protección constitucional a las personas de la tercera edad (artículo 46 de la C. P.), el derecho fundamental a la igualdad (artículo 13 de la C. P.) y el derecho al mínimo vital.

En efecto, no sobra recordar, que en virtud del principio *in dubio pro operario*¹ entre dos o más fuentes formales del derecho aplicables a una determinada situación laboral, deberá elegirse aquella que favorezca al trabajador, y entre dos o más interpretaciones posibles de una misma disposición se deberá preferir la que lo beneficie², Entonces, como ha sostenido esta Corporación “el sentido protector del derecho del trabajo se refleja, entonces, en la solución de conflictos normativos, en la interpretación de preceptos dudosos, y en la solución de situaciones no reguladas en beneficio de la parte débil de la relación; porque las normas laborales tienen como fin último el

equilibrio de las relaciones del trabajo, objetivo que comporta inclinar la relación en beneficio del estado de inferioridad económica del trabajador, por ser este el que genera la injusticia que se pretende corregir”³, por tal razón la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la normatividad vigente en materia laboral ha de ser interpretada en el sentido de reconocer un derecho al mantenimiento de la capacidad adquisitiva de las pensiones.

Por otra parte, caber recordar brevemente que el surgimiento y consolidación del Estado social de derecho estuvo ligado al reconocimiento y garantía de derechos económicos, sociales y culturales, entre los que ocupa un lugar destacado el derecho a la seguridad social, de manera tal que la actualización periódica de las mesadas pensionales sería una aplicación concreta de los deberes de garantía y satisfacción a cargo del Estado colombiano en materia de los derechos económicos, sociales y culturales en virtud del modelo expresamente adoptado por el artículo primero constitucional.

Adicionalmente, el derecho a la actualización de la mesada pensional no puede ser reconocido exclusivamente a determinadas categorías de pensionados, porque un trato diferenciado de esta naturaleza carecería de justificación constitucional, y se convierte en un trato discriminatorio. En efecto, desde la perspectiva constitucional resulta insostenible la tesis que la actualización de las pensiones es un derecho constitucional del cual sólo son titulares aquellos pensionados que el Legislador determine, precisamente porque tal postura acarrearía la vulneración de los restantes principios a los que se ha hecho mención y de los derechos fundamentales de aquellas personas excluidas del goce de la actualización periódica de sus pensiones. Si bien el derecho a la actualización de la mesada pensional surge en virtud de lo que la doctrina ha denominado el proceso de especificación en el reconocimiento de los derechos, de manera tal que su titularidad se reserva a un determinada categoría de sujetos -los pensionados- dentro de tal categoría su titularidad ha de ser universal, y por lo tanto exclusiones derivadas del tránsito legislativo carecen de justificación.

Por último, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la mesada pensional es un mecanismo que garantiza el derecho al mínimo vital de las personas de la tercera edad, porque esta prestación periódica dineraria permite a los pensionados acceder al conjunto de prestaciones constitutivas de este derecho, en esa medida se han establecido presunciones tales como que el no pago de la mesada pensional vulnera el derecho al mínimo vital. Por lo tanto la actualización periódica de esta prestación es simultáneamente una garantía del derecho al mínimo vital y una medida concreta a favor de los pensionados, por regla

1 Previsto no sólo en el artículo 53 Constitucional sino también en el artículo 21 del C.S.T.

2 Cfr. SU-120 de 2003.

3 *Ibidem*.

general adultos mayores o personas de la tercera edad y por lo tanto sujetos de especial protección constitucional”.

Ahora bien, a pesar que el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 define el reajuste pensional en los siguientes términos:

Artículo 14. Reajuste de pensiones. Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incrementa dicho salario por el Gobierno.

Según las cifras del MINISTERIO DEL TRABAJO, el actual sistema pensional cuenta con más de 17 millones de afiliados, tanto en el régimen de prima media con prestación definida como en el régimen de Ahorro individual, de los cuales tanto solo 7.7 millones se encuentran activamente cotizando al sistema. A su vez el Régimen General de Pensiones registra una cifra cercana a los 1.7 millones de pensionados, de los más de 5.6 millones de colombianos y colombianas en edad de pensionarse y de estos 1.3 millones de pensionados corresponden al Régimen de prima media, en el cual el 42% de estos reciben una mesada pensional equivalente al SLMV; lo cual significa que más del 50% de los pensionados de este régimen mayoritario estarían soportando la reducción ostensible de su pensión por la vía del actual sistema de reajuste pensional vinculado al IPC.

Lo cual significa que más de un millón de pensionados beneficiarios del actual sistema pensional estarían asumiendo de forma progresiva y permanente un deterioro a lo largo de los últimos años de su capacidad adquisitiva en relación con el incremento del SLMV respecto del índice del IPC, con lo cual se estaría generando una inequidad sustancial, con graves perjuicios para los derechos adquiridos de esta población, contraria al espíritu y letra del Sistema General de Pensiones, consagrado en el actual Estatuto de Seguridad Social y Pensiones.

También es cierto que, esta definición legal genera una situación inequitativa o injusta a la hora de reajustar las mesadas con la aplicación de uno u otro sistema, ya que se trata de porcentajes permanentemente diferenciados y donde es precisamente el IPC la base de la discusión para el incremento al Salario.

Así las cosas, las exiguas mesadas pensionales, difícilmente permiten sobrevivir económicamente, peor aun cuando su poder adquisitivo se ve per-

manentemente disminuido por los fenómenos inflacionarios y devaluacionistas; adicionalmente, hay que tener en cuenta que la mesada pensional también sufre descuentos propios para salud y en ocasiones para mantener afiliaciones a algunas entidades, por lo que el valor de la pensión se puede ver menguado incluso hasta en un 25%. Pensar en un incremento anual a las mesadas en un porcentaje igual para todos los pensionados, es apenas lo justo para disminuir en parte la crisis de este sector de la población.

En atención a su alta responsabilidad.

En atención a su alta responsabilidad.


ALEXANDER LOPEZ MAYA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 11 de 2014 Senado**, por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador Alexander López Maya. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

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

Cumplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE
2014 SENADO**

por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. A partir de la promulgación de la presente ley y sin perjuicio del objeto social de las empresas temporales legalmente constituidas, queda prohibido en el territorio nacional, la contratación de personal a través de Cooperativas de Trabajo Asociado y cualquier otro tipo de asociación o esquema legal que permita prácticas de intermediación laboral destinadas a favorecer a beneficiarios y/o empleadores. No se permitirá la contratación a través del Contrato sindical para el desarrollo de labores misionales y permanentes, en el sector Salud.

Esta prohibición incluye todas las actividades que guarden relación directa con el suministro y adecuación permanente de grandes volúmenes de materias primas e insumos indispensables, además del desarrollo de procesos y servicios misionales y esenciales para la producción industrial, la gran minería, la agricultura, el transporte, las comunicaciones, las actividades comerciales, logísticas y portuarias a gran escala y la prestación de los servicios básicos esenciales a cargo del Estado.

Parágrafo 1°. A partir de la expedición de esta ley, se prohíbe el fraccionamiento sucesivo de los contratos a término fijo o de obra en la contratación de personal para la construcción, adecuación y mantenimiento de las obras de infraestructura en la industria petrolera y en obras de infraestructura vial, energética, portuaria o aeroportuaria. En todos los casos se respetará la continuidad de los contratos de obra y lo dispuesto en la ley laboral sobre el contrato a término fijo en la materia.

Artículo 2°. Los trabajadores que se encuentren vinculados al momento de expedición de esta ley, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado para el desarrollo de labores misionales o permanentes, se les aplicará sin solución de continuidad, el principio de “contrato realidad” establecido por la Corte Constitucional, en lo referido a sus derechos laborales y con el propósito de su enganche a la entidad, bajo la figura de un contrato formal de trabajo.

Los empleadores que hayan contratado personal con estas cooperativas, sin perjuicio de los compromisos suscritos con estas entidades, deberán vincular a estos trabajadores y trabajadoras mediante lo dispuesto por el Código Sustantivo del Trabajo y el derecho laboral administrativo en lo pertinente. Lo anterior con el propósito de garantizar una relación laboral formal conforme a la ley para estos casos.

El Gobierno Nacional reglamentará el período de transición que en ningún caso podrá exceder el periodo de máximo hasta 180 días calendario a partir de la promulgación de esta ley, para que aquellas personas que se encuentren laborando bajo Cooperativas de Trabajo Asociado sean vinculadas por sus empleadores, tanto en el sector público como privado, conforme lo dispone la ley laboral y el derecho laboral administrativo, vigente.

En todo caso las autoridades competentes no autorizarán despidos sin justa causa o retiro de personal de las Cooperativas de Trabajo Asociado con ocasión de lo dispuesto en esta ley.

Artículo 3°. El Ministerio de Protección Social, a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 smlmv) a las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que no cumplan con lo establecido en esta ley.

Artículo 4°. El artículo 1° de la Ley 1258 del 5 de diciembre del de 2008 “*por medio de las cuales se crea las sociedades simplificadas por acciones*” quedará así:

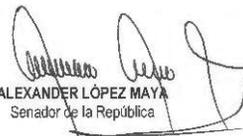
Artículo 1° Constitución. La sociedad por acciones simplificada podrá constituirse por una o varias personas naturales o jurídicas, quienes sólo serán responsables hasta por el monto de sus respectivos aportes.

Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 42 de la presente ley, el o los accionistas serán responsables solidariamente y exclusivamente por las obligaciones laborales y tributarias, en que incurra la sociedad.

Artículo 5°. Esta ley complementa, deroga y modifica las disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Atentamente,


ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

El Congreso de la República con la Ley 456 de 1998, pretendió darle un marco conceptual y una estructura orgánica al sector solidario de la economía colombiana, pero en ese propósito también incluyó a las Cooperativas de Trabajo Asociado “*Ctas*”, sobre las cuales configuró la posibilidad de convertirlas en entidades de intermediación laboral, que permiten a algunos empleadores birlar la Constitución y la ley laboral para lucrarse de manera irregular. Posteriormente en el 2008 el Congreso de la República, aprobó la Ley 1233, cuyo objetivo era obligar a las cooperativas y pre- Co-

perativas de Trabajo Asociado, a responder por los aportes a la seguridad social y los parafiscales de sus asociados, pero ante todo a ponerle fin a la intermediación laboral en la cual incurrieron estas Ctas, pero el fenómeno no se logró contener y hasta en los escenarios internacionales se habla del “dumping laboral” que realiza Colombia a través del uso indebido de estas entidades denominadas como cooperativas. Las organizaciones sindicales y de trabajadores las han denunciado como instrumentos de los empleadores para no cumplir con lo dispuesto en la ley laboral y los tratados suscritos por el Estado colombiano con la OIT, mientras que la Corte Constitucional en reiteradas sentencias ha declarado que las Cooperativas de Trabajo Asociado no pueden usarse para ocultar el contrato “realidad” definido en el Código Laboral Sustantivo que subyace a este tipo de contratación.

Ante esta situación le corresponde al Congreso de la República actuar y en consecuencia, el objeto de este proyecto de ley es saldar de una vez por todas las cuentas que esta figura ha generado en nuestro ordenamiento jurídico, proponiendo su eliminación como modelo de contratación laboral, a fin de separar claramente la actividad solidaria cooperativa, (cuya esencia es la ausencia de ánimo de lucro), de la actividad laboral, cuyo propósito es la contratación de mano de obra por parte del empleador, a cambio de un salario o sueldo a favor del trabajador, con el propósito de que realice una actividad bajo condiciones de subordinación y en un espacio-tiempo determinado.

A esto se le suma que si bien el Gobierno Nacional ha venido implementando medidas en este sentido, como es el caso del Decreto 2025 del 8 de junio del 2011 “*por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1233 de 2008 y el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010*”; estas medidas resultaron insuficientes en tanto que no definen sobre la fase de transición que debe acompañar un verdadero desmonte del sistema de intermediación laboral construido a partir de las “Ctas”. Y no se diseñan aún medidas que verdaderamente garanticen que el final de las Cooperativas de Trabajo Asociado no signifique el deterioro aún mayor de las condiciones laborales de los trabajadores vinculados mediante esta figura cooperada y que podrían recaer en formas de intermediación laboral aún más gravosas o en la situación de verse despedidos sin justa causa con ocasión de esta reglamentación.

Tal es la situación que se ha venido presentando en el último periodo, en el cual a pesar de los múltiples compromisos suscritos por el Gobierno Nacional y la puesta en marcha de la legislación mencionada, que obliga a desmontar el sistema de intermediación laboral soportado en la figura de las Cooperativas de trabajo asociado, se siguen presentando notorias inconsistencias en el proceso de desmonte de este proceso, que sigue en esencia implementándose, recurriéndose en muchos casos, a nuevas figuras *de hecho*, creadas con el propósito de mantener el fenómeno de intermediación o

recreando la misma a partir de tipos como el caso del Contrato sindical, que ya existen en el ordenamiento jurídico.

Es el caso en el sector Salud, en el cual a pesar que la Corte Constitucional desde el año 2009 mediante la Sentencia C-614, confirmada por las Sentencias C-690, C-901 de 2010 y C-171 de 2012, estableció que las actividades o funciones permanentes del Estado deben ser ejecutadas por personas que deben estar vinculadas en las plantas de personal respetando todos los derechos laborales establecidos en la Ley y en los convenios de la OIT para su caso, se siguen adoptando medidas tendientes a burlar dicha disposición mediante la reciente proliferación de los llamados *Contratos Sindicales* en el Sector Salud. Con los cuales se viene desnaturalizando a las organizaciones sindicales colocándolas como intermediarios laborales con descuentos al trabajador “sindicalizado” que en promedio ascienden al 15% del valor del contrato del trabajador; En el registro del sector Salud, se han creado en el periodo 2011-2012, durante la vigencia de la Ley 1429 de “*Primer Empleo*” más de 100 sindicatos, organizados por los empleadores y por quienes eran los dueños de las Cooperativas de Trabajo Asociado en el sector para asumir a la manera de un relevo, los contratos de intermediación laboral que estaban asignados a las Ctas. Afiliando forzosamente a más de 50.000 trabajadores de la salud a estos nuevos sindicatos, para falsear los compromisos sobre formalización laboral, aspecto que ha sido avalado por el Gobierno como sucedió con la Circular número 042578 del 22 de marzo de 2012 suscrita por el Ministro del Trabajo y la Ministra de Salud que terminó reconociendo estas maniobras.

El Ministerio del Trabajo igualmente en su labor de control inspección y vigilancia en el departamento del Meta, ha avalado el contrato a término fijo a 28 días (o inclusive a plazos inferiores a este, 14 días) utilizado en la contratación del personal al servicio de la transnacional Pacific Rubiales en Puerto Gaitán. Dicha modalidad de contratación es abiertamente ilegal en Colombia, posterior a la 3ra renovación, luego de la cual debe ser reemplazado por un contrato de trabajo a término fijo no inferior a un año, lo cual no ha sucedido en este caso. Este tipo de contratación ha sido diseñado en la industria petrolera y en el caso de la operación de la transnacional Pacific Rubiales en Puerto Gaitán, Meta, para más de 14 mil contratistas, que no tienen ninguna posibilidad de acceder a organizarse sindicalmente, pues si lo intentan, en el nuevo ciclo de contratación, cada 28 díasó menos, son desvinculados de sus puestos de trabajo, por la transnacional, quien además veta a estos trabajadores por sus actividades sindicales ante todos los posibles empleadores en la región quienes se niegan a vincularlos posteriormente, en práctica abiertamente ilegal en Colombia, conocida como “*las listas negras*”. Lo cual no ha merecido ningún tipo de acción por parte de los inspectores del

Trabajo del Gobierno, existiendo ya centenares de casos de despidos y vetos antisindicales por estas prácticas en el departamento del Meta.

La creación del Ministerio del Trabajo ha generado muchas expectativas, pero hasta la fecha no se ha avanzado de forma real en el desarrollo de mecanismos reales y efectivos de política pública para garantizar realmente los derechos contractuales y convencionales de los trabajadores. El Ministerio en su corta trayectoria y por falta de una política pública de transición ha terminado avalando una serie de mecanismos que preservan de manera improvisada un contexto propicio para la intermediación laboral, (tanto en el sector público como el privado) y que contradicen el espíritu y las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo y la jurisprudencia existente en la materia; así ha sucedido con la preservación de las Cooperativas de trabajo asociado mediante distintas figuras neo empresariales, tales las empresas “espejo” (operadores que impiden relaciones laborales directas entre empleadores y empleados), los contratos sindicales, las Sociedades anónimas simples y los pactos colectivos que han venido relevando a las Cooperativas de Trabajo Asociado para negar relaciones laborales regulares y el derecho a la negociación colectiva en el último periodo para más de 300 mil trabajadores “excooperados” en sectores tales como palma de aceite, azúcar, minas, puertos, flores y el sector salud oficial. Lo cual se hace posible ante la falta de instrumentos legales que definan con claridad el final de estas figuras y la regularización de estos contingentes de trabajadores tercerizados.

El Gobierno Nacional, a través de su Ministerio del Trabajo ha reconocido en el caso de las Cooperativas de trabajo asociado que además no es política oficial su prohibición como mecanismo de vinculación laboral, tan solo su adecuación a los nuevos marcos legales, que las prescriben para ciertos casos. Lo cual ha permitido que gracias a la interpretación jurídica de la Ley 1429 de 2010 “De Primer Empleo” y la ley de Plan Nacional de Desarrollo, las llamadas CTAs sobrevivan de forma precaria en sectores tales como el sector Salud, aquel de la Palma de Aceite y el sector del Transporte aéreo, en particular en grandes aerolíneas que expresan una posición dominante en el sector del transporte aéreo. En este sentido, el único avance reportado a la fecha (abril 3 de 2012 en respuestas oficiales al Senado de la República) por el Ministerio del Trabajo, conforme a las exigencias del Plan de Acción Laboral suscrito con Estados Unidos en esta materia, es que tan solo se han hecho averiguaciones iniciales y apenas se estaría recolectando información en torno a la situación de aquellos que aún subsisten como trabajadores cooperados, sin que a la fecha, se hayan tomado medidas concretas gubernamentales para controlar este fenómeno ni la fase de transición de más de 1.2 millones de estos trabajadores (cifra oficial) a un contrato regular de trabajo. Para el caso del sector

oficial, por cada servidor público con una vinculación oficial al nivel central del Gobierno existen 1.7 servidores públicos vinculados mediante mecanismos de intermediación laboral, que aún a la fecha, no se han regularizado al interior del propio Estado. El Gobierno Nacional igualmente reconoce que la regularización de estos puestos de trabajo en el sector privado corresponde a la iniciativa de las empresas, lo cual se presta para una serie de abusos y desviaciones de poder con aquellos trabajadores que desempeñándose como trabajadores misionales y permanentes bajo esquemas de intermediación laboral, quedan hoy básicamente en manos de la autonomía de la voluntad de sus empleadores (tanto en el sector público y privado) para formalizar su relación laboral, sin mayor control gubernamental ni amparo legal en materia de la salvaguarda de sus derechos adquiridos por mérito del *contrato realidad*, causado en estos casos.

Una decisión de desmontar este sistema de intermediación necesita de un consenso que conduce necesariamente a su consumación en una norma legal discutida y aprobada por el legislador, quien representa de forma comprensiva a la sociedad y quien es quien debe asumir el desenlace de esta discusión y la formulación de una política pública; legislando y ordenando no solamente el final del sistema cooperado como forma de contratación laboral sino además previendo las consecuencias y las escenarios futuros para los trabajadores bajo estos esquemas informales, quienes deberán ser contratados mediante las disposiciones de orden laboral y administrativo vigente, que no desconozcan los derechos de los asalariados y que finalmente los inserten en el marco de relaciones estables, conforme lo establece el ordenamiento jurídico para el caso del trabajo asalariado.

Las Cooperativas de Trabajo Asociado

No existe una cifra exacta del número total de Cooperativas de Trabajo Asociado “Ctas”, que operaron y aún operan hoy Colombia, pero la Confederación de Cooperativas *Cofencoop*, asegura que tenían en sus registros 3.602 CTA, al cierre del 2009 y que esa cifra puede corresponder al 49% del total de ese tipo de cooperativas reconocidas en el país las cuales tienen vinculados a cerca de 3 millones de trabajadores a los cuales les prestan el servicio de “intermediación” laboral. Lo grave es que estas eran menos del 5% del sector cooperativo, pero hoy constituyen el 12,4% del sector total.

La mayor parte de las “Ctas”, se encuentra en los municipios donde la informalidad de la economía, el desempleo y la desregulación laboral son fenómenos dominantes y según la misma *Cofencoop*, las “Ctas”, operan en 445 municipios de 30 departamentos y trabajan mayoritariamente en el sector agropecuario como los cultivos de palma, caña de azúcar y flores, en el comercio donde figuran desde vendedores ambulantes hasta empacadores de supermercados. Pero también hay “Ctas”, en el sector oficial donde siguen apareciendo para

ofrecer servicios de salud, aseo y otros servicios que las empresas del Estado entregan a terceros.

Según datos de la Superintendencia para la Economía Solidaria, (Supersolidaria), las cifras pueden ser mayores porque hasta el 2008, última fecha en la que estas cooperativas se registraron en las Cámaras de Comercio, los datos disponibles muestran que bajo esta figura operaban 12.059 CTA, aunque aparentemente en la actualidad sólo están activas plenamente 2.189 de acuerdo a los reportes hechos a la Supersolidaria. Sin embargo todo parece indicar que su número va en ascenso si se tiene en cuenta que según listados publicados por la Supersolidaria en su página, en la actualidad hay 7.138 “Ctas”, incursas en causal de liquidación por no llenar los requisitos legales o por realizar flagrante intermediación laboral, pero siguen ofreciendo servicios. En contraste figuran debidamente registradas aproximadamente 6.500 “Ctas”.

Se esperaba que con la entrada en vigencia de la Ley 1233 del 2008, se llevaría a cabo un proceso un de depuración de estas cooperativas, que están obligadas a registrarse ante la Supersolidaria para operar a partir de enero de 2009, pero a la fecha no se conoce con certeza su número, lo que significa que la vigilancia y control del sector no ha dado los resultados esperados. Aún posterior a la entrada en vigencia de la Ley 1429 de 2010.

Una figura jurídica contraria a la Constitución

Las Cooperativas de Trabajo Asociado se crearon con el objetivo de asociar un grupo de trabajadores en pro del mejoramiento de su calidad de vida mediante el ofrecimiento de su fuerza laboral, objetivo que se ha desdibujado completamente a tal punto que buena parte de las Cooperativas de Trabajo Asociado se han convertido en una forma de explotación laboral por debajo de los derechos consagrados en la norma superior.

Según el artículo 3° de la Ley 79 de 1988, el acuerdo cooperativo es un contrato que se celebra entre un número plural de personas con el objetivo de crear una persona jurídica de derecho privado denominada cooperativa, cuyas actividades deben desarrollarse con fines de interés social y sin ánimo de lucro.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-211 de 2000 identificó como características relevantes de las Cooperativas de Trabajo Asociado las siguientes: (i) asociación voluntaria y libre, (ii) igualdad de los cooperados, (iii) ausencia de ánimo de lucro, (iv) organización democrática, (v) trabajo de los asociados como base fundamental, (vi) desarrollo de actividades económico sociales, (vii) solidaridad en la compensación o retribución, y (viii) autonomía empresarial.

En la sentencia citada, la Corte recogió el siguiente concepto alrededor de la noción y régimen de funcionamiento de las Cooperativas de Trabajo Asociado:

“Las Cooperativas de Trabajo Asociado nacen de la voluntad libre y autónoma de un grupo de personas que decide unirse para trabajar mancomunadamente, bajo sus propias reglas contenidas en los respectivos estatutos o reglamentos internos. Dado que los socios son los mismos trabajadores estos pueden pactar las reglas que han de gobernar las relaciones laborales, al margen del código que regula esa materia. Todos los asociados tienen derecho a recibir una compensación por el trabajo aportado, además de participar en la distribución equitativa de los excedentes que obtenga la cooperativa. Sólo en casos excepcionales y en forma transitoria u ocasional se les permite contratar trabajadores no asociados, quienes se regirán por la legislación laboral vigente”.

Es decir que en cada una de las personas asociadas recaen las calidades de trabajador y de asociado cooperado que convergen en sus miembros y esta característica los ubica en un plano horizontal en el que no es posible hablar de empleadores por un lado y de trabajadores por el otro, ni considerar relaciones de dependencia o subordinación en la ejecución del objeto de la cooperativa. Por eso es que las relaciones de trabajo en estas cooperativas escapan del ámbito de aplicación de la legislación laboral y se sometan a lo que libre y voluntariamente dispongan los cooperados en sus estatutos, gozando de amplia autonomía configurativa para definir, entre otras materias, el régimen de trabajo, seguridad social y compensaciones, sin que, por ello, se encuentren libres de la exigencia de sujetarse a los principios y derechos constitucionales, de forma que se salvaguarden los derechos fundamentales de las personas vinculadas a las actividades cooperativas.

Así es como idealmente funciona una CTA, pero la Corte Constitucional ha señalado que en los eventos en que el cooperado no trabaja directamente para la Cooperativa sino que lo hace para un tercero respecto del cual recibe órdenes, cumple horarios y la relación con este último surge por mandato de aquella, puede predicarse la existencia de un vínculo subordinado que da lugar a la aplicación de la legislación laboral, como quiera que la relación del cooperado permite colegir la existencia de un contrato realidad por el encubrimiento de la vinculación a través de un contrato cooperativo, en el que se reúnen los elementos esenciales del contrato de trabajo. (Corte Constitucional, Sentencia T- 063 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

Por fortuna, la Corte ha establecido algunos elementos identificadores de la mutación de la relación horizontal entre trabajadores cooperados a una de naturaleza vertical, en los siguientes términos:

“En relación con los elementos que pueden conducir a que la relación entre cooperado y cooperativa pase de ser una relación horizontal, ausente de subordinación, a una relación vertical en

la cual una de la dos partes tenga mayor poder sobre la otra y por ende se configure un estado de subordinación, se pueden destacar diferentes elementos, como por ejemplo (i) el hecho de que para que se produzca el pago de las compensaciones a que tiene derecho el cooperado este haya cumplido con la labor en las condiciones indicadas por la cooperativa o el tercero a favor del cual la realizó;

(ii) el poder disciplinario que la cooperativa ejerce sobre el cooperado, de acuerdo con las reglas previstas en el régimen cooperativo; (iii) la sujeción por parte del asociado a la designación [que] la Cooperativa [haga] del tercero a favor del cual se va a ejecutar la labor contratada y las condiciones en las cuales trabajará; entre otros". (Corte Constitucional, Sentencia T-445 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

De estas sentencias de la Corte se puede concluir que la empresa cliente de la cooperativa de trabajo asociado, tiene la potestad de determinar las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se van a desarrollar las actividades laborales contratadas y goza de la facultad de definir la forma en la que se va a realizar el pago por los servicios prestados, de manera que resulta claro que las "Ctas", y las empresas a las cuales les prestan el servicio de intermediación laboral, actúan ambas como empleadores de los trabajadores, quienes lejos de tener una relación horizontal con los actores, presentan un vínculo de subordinación que está regulada por la legislación laboral y no por las normas del sector solidario.

Al respecto y conforme a la manera como se desvirtúa la relación laboral a partir de la instrumentalización del modelo cooperativo y formas afines de vinculación de trabajadores se señala lo siguiente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-614/09 que regula el CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS en el sector oficial y que refrenda en su fallo la prohibición de celebración de vinculaciones laborales para el ejercicio de funciones de carácter permanente en el sector público a partir de las distintas formas de intermediación laboral incluyendo las Cooperativas de Trabajo Asociado;

"Así las cosas, en el análisis probatorio del caso concreto, deberá tenerse en cuenta factores como: i) la voluntariedad con la que las partes acuden a la forma contractual escogida. Dicho en otros términos, por ejemplo, si un asociado debe afiliarse a una cooperativa para obtener un contrato de trabajo, es claro que dicha decisión no es libre y, por ese hecho, ese acto constituye una desviación de la forma asociativa legal y constitucionalmente autorizada. ii) la finalidad con la que se acude a la forma contractual, pues si se celebran contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones permanentes de la entidad, o si se acuerda la prestación de servicios personales subordinados a cambio de una remuneración

económica con una cooperativa de trabajo, de tal forma que puedan retirarse trabajadores de sus nóminas, o recortarse plantas de personal, o se celebran contratos con empresas de servicios temporales para el desempeño de funciones propias del giro ordinario de los negocios empresariales, es evidente que se ha utilizado una forma contractual legal para desnaturalizar la relación laboral".

En este sentido, corresponde a las autoridades de vigilancia y control y al juez de la causa, exigir la aplicación material de las normas que amparan la relación laboral y evitar la burla de los derechos derivados de la misma. Por esa razón, y en desarrollo del principio de primacía de la realidad sobre la forma, requerirán el cumplimiento de la ley, en forma solidaria, tanto al verdadero empleador como a quienes actuaron como intermediarios para utilizarla en forma inconstitucional. En otras palabras, las autoridades competentes evitarán la desviación inconstitucional de las normas protectoras de los derechos de los trabajadores y exigirán la responsabilidad solidaria que se deriva del incumplimiento de las reglas legales "Corte Constitucional C-614 de septiembre de 2009.

El contexto internacional desfavorable a las Ctas

Las Cooperativas de Trabajo Asociado son entidades sin ánimo de lucro, donde se supone que sus miembros no desean lucrarse. Así lo han entendido los empresarios, razón por la cual son ellos los que utilizan a esos asociados para lucrarse y de paso desconocer derechos laborales, prestaciones sociales y los derechos constitucionales de libertad sindical, asociación y huelga entre otros. Estos últimos, la libertad sindical, el derecho de asociación y huelga, bienes jurídicos que se encuentran contenidos en el Título II de los derechos fundamentales de la Carta y que están fuertemente regulados en los instrumentos del derecho convencional suscritos por Colombia.

Esto en un contexto en el cual la agenda exterior del país se encuentra atravesada por la denuncia permanente de los incumplimientos del Estado colombiano en esta materia. Lo cual exige del conjunto de la acción del Estado, incluyendo el Congreso, un esfuerzo por avanzar en la superación de estas graves inobservancias que se expresan entre otros escenarios, en el modelo de las Cooperativas de Trabajo Asociado.

Por invitación del Gobierno de Colombia, la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT (la Misión) visitó el país del 14 al 18 de febrero de 2011 para analizar la aplicación del Acuerdo tripartito por el derecho de asociación y la democracia firmado en junio de 2006 en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo. La Misión se da en seguimiento a la visita tripartita de alto nivel de 2005, a la visita de la Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT en octubre de 2009 y a las dos misiones de contactos preliminares llevadas a cabo en 2010 respecto

de varios casos ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT.

Ante esta situación, la Misión en sus conclusiones lamenta que el nivel de sindicalización en Colombia, cuyas distintas estimaciones varían entre el 4 y el 7 por ciento, sigue siendo muy bajo respecto de los estándares internacionales y que el grado de cobertura de la negociación colectiva es aún más reducido. La Misión ha identificado varias áreas clave en donde una acción urgente es necesaria para contribuir a resolver estas dificultades:

En este sentido, la Misión convoca en sus conclusiones a: *“Renovadas medidas legislativas y acciones de control para acabar con la intermediación laboral llevada a cabo por las Cooperativas de Trabajo Asociado así como todos los demás obstáculos legales y prácticos a la libertad sindical y negociación colectiva que puedan resultar de la existencia de dichas cooperativas.”*

Durante las reuniones sostenidas por la Misión, no sólo con las organizaciones sindicales, sino también con las altas Cortes, se expresaron serias preocupaciones sobre el creciente uso de las Cooperativas de Trabajo Asociado así como sobre el recurso a pactos colectivos a nivel de empresa con trabajadores no afiliados que estaban teniendo un impacto serio en el ejercicio de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva. Se indicó que los elementos mencionados también tienen impacto en la tasa de afiliación sindical. Se informó también a la Misión de casos frecuentes de discriminación antisindical como consecuencia del ejercicio del derecho de constituir o afiliarse a una organización sindical.

Estas conclusiones que fueron llevadas al seno de la discusión en la Organización Internacional del Trabajo, obligan necesariamente a discutir en el Congreso de Colombia, las implicaciones de sostener un marco legal que no se adecúa a estas exigencias del orden multilateral. Demandas que exigen una política pública que claramente deslinde campos con la intermediación laboral y que de forma más reciente también han sido parte de las agendas de los diálogos bilaterales con la administración del Presidente Barack Obama de los Estados Unidos en procura de la firma y puesta en marcha de los tratados comerciales con este país.

Para el caso del expediente Colombia en la OIT, (el cual resulta quizás el más estudiado por este organismo y sus distintas comisiones y órganos de control); el Gobierno Nacional ha sido llamado a responder en 16 ocasiones por el Convenio 87 y 1 ocasión por el Convenio 98 ante las instancias de control OIT en los últimos años; esto debido a la grave situación de violación de derechos humanos y de libertades sindicales. Los órganos de control de normas de OIT se han referido en 95 ocasiones solicitando que en Colombia se tomen medidas legislativas para proteger derechos, o para superar obstáculos, el resultado de esos llamados es tomar medidas frente a 57 normas (por configuración en

contrario o por omisión legislativa), de las cuales se han modificado en Colombia, tan solo dos por medio de leyes y dos más en virtud de algunas sentencias de la Corte Constitucional, dejando pendiente de 53 normas que se encuentran vigentes en Colombia y que en materia laboral resultan contrarias a los Convenios OIT ratificados.

Muchas de estas solicitudes se refieren a aspectos mínimos y necesarios para el ejercicio de las libertades sindicales negadas por el actual ciclo de intermediación laboral que no concluye en nuestro medio. No resolver de manera definitiva estos obstáculos permite coincidir con la afirmación acuñada en el seno de la Organización Internacional del Trabajo OIT, que afirma que en *“Colombia existe una exclusión normativa e institucional que impide la actuación de las organizaciones sindicales”*, lo cual resulta inaceptable para la comunidad internacional y los mercados comunes a los que Colombia aspiraría a ingresar en una economía global. Resolver y adecuar el marco normativo colombiano en la materia, es no solamente una tarea que se resuelve con este proyecto sino que conduce inevitablemente hacia la tarea inconclusa de promulgar un verdadero Estatuto del Trabajo, tal como lo demanda el artículo 55 de la Constitución Política.

El fin de las Ctas

El presente proyecto de ley está conformado por artículos que se refieren en su orden a: Su objeto o propósito: suprimir la figura de la intermediación laboral a través de Cooperativas de Trabajo Asociado estableciendo que el personal requerido en por las empresa públicas o privadas para el desarrollo de sus actividades misionales, no podrá vincularse a través de Cooperativas de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral ni bajo ninguna otra modalidad de vinculación que menoscabe lo derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

Por eso, la norma expresamente señala que a partir de su promulgación, queda prohibido en el territorio nacional, la contratación de personal a través de Cooperativas de Trabajo Asociado y cualquier otro tipo de asociación que pretenda hacer intermediación laboral.

Evitando con ocasión de esta prohibición que grandes conglomerados corporativos pretendan que procesos industriales consustanciales a la operación productiva, comercial o de servicios a gran escala sean considerados *no misionales* y con ello se habiliten procesos irregulares de enganche de trabajadores mediante las mencionadas formas de intermediación laboral.

Con el propósito de conciliar los fallos de la Corte Constitucional con nuestra legislación el proyecto de ley establece que los trabajadores que se encuentran vinculados a alguna cooperativa de trabajo asociado, se les aplicará el principio de *“contrato realidad”* establecido por la Corte

Constitucional, sobre los derechos laborales y las empresas que hayan contratado con estas cooperativas, deberán proceder a contratar el personal vinculado mediante contratos laborales directos, sin intermediación laboral.

El proyecto no desconoce la realidad actual y por eso establece una transición que facilite la aplicación de la norma al ordenar que las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que hayan suscrito contratos comerciales con Cooperativas de Trabajo Asociado, podrán continuar con ellos hasta la fecha de su terminación, pero no podrán prorrogarlos en virtud de la intermediación laboral y contarán con un plazo de 180 días para darlos por terminados y proceder a la contratación laboral directa, tal como lo establece el Código Laboral colombiano.

De la misma manera, el proyecto de ley elimina las salvedades existentes en la Ley 1258 de 2008 “*por medio de las cuales se crean las sociedades por acciones simplificadas*” a cargo de los accionistas de este tipo de empresas, a quienes se eximía de las obligaciones laborales y tributarias en que incurrieran estas entidades. Lo cual constituía un alto riesgo para trabajadores enganchados bajo este tipo de figura mercantil, quienes podrían eventualmente ver frustradas sus acreencias con sus empleadores, al carecer la empresa de suficiente respaldo patrimonial para responder por sus obligaciones y eximirse legalmente a sus socios de la responsabilidad de asumir las mismas. En el actual proyecto, se garantiza en todo caso, las obligaciones laborales a cargo de las llamadas empresas SAS, quienes al no contar con los activos suficientes para pagar estas deudas, apelarían al patrimonio de sus socios, tal como sucede en estos casos, en el régimen legal de las sociedades colectivas. Evitándose que las empresas por acciones simplificadas se conviertan en un refugio para desconocer las acreencias laborales.

Para que la norma no vaya a quedar sin fuerza, el proyecto incluye sanciones por su incumplimiento, señalando expresamente que el Ministerio de Protección Social, a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 smlmv) a las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que no cumplan con lo establecido en esta ley.

Las CTA, que hasta el momento tenían un régimen especial debido a que sus asociados son al mismo tiempo dueños, trabajadores y gestores (lo que les permitía no tener un contrato de trabajo y no estar regidas por el código laboral), desaparecen del ordenamiento jurídico laboral, porque son contrarias a la Constitución y se erigieron en instrumentos para violar la ley laboral y se habían convertido en el blanco de críticas por parte de los sindicatos tanto del país como del exterior, que las acusan de pauperizar el trabajo y de intermediar

labor para descargar a las empresas de sus obligaciones.

Atentamente,



ALEXANDER LÓPEZ AMAYA
Senador de la República

HSALM – 469 - 2014

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Referencia: Proyecto de ley por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.

En ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo de la Ley 974 de 2005, en mi calidad de Senador de la República me permito radicar ante la Secretaría General del honorable Senado de la República el presente proyecto de ley por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.

Atentamente,



ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 12 de 2014 Senado**, por el cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador Alexander López Maya. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

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

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 13 DE 2014 SENADO

por medio del cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo Ley 789 de 2002.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 25 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

Artículo 160. Trabajo Diurno y Nocturno.

1. Trabajo diurno ordinario es el comprendido entre las seis horas (6 a. m.) y las dieciocho Horas (6 p. m.).

2. Trabajo ordinario nocturno es el comprendido entre las dieciocho horas (6 p. m.) y las seis horas (6 a. m.).

Artículo 2°. El artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 51 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

Artículo 161 literal C, inciso primero.

El empleador y los trabajadores pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana.

Artículo 3°. El numeral 1 del artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 26 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

Artículo 179 Trabajo Dominical y Festivo.

1. El trabajo en domingo o días de fiesta se remunera con un recargo del ciento por ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas sin perjuicio del salario ordinario a que tenga derecho el trabajador por haber laborado la semana completa.

Artículo 4°. El artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 27 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

Artículo 189. Compensación en dinero de las vacaciones.

Numeral 2. Para efectos de compensación de dinero de estas vacaciones, conforme al numeral 1 del artículo 189 modificado por el artículo 20 de la Ley 1429 de 2010, se tomará como base el último salario devengado por el trabajador.

Artículo 5°. El artículo 81 del Código Sustantivo del Trabajo modificado por el artículo 30 de la Ley 789 del 2002 quedara así:

Naturaleza y características del contrato de aprendizaje. Contrato de Aprendizaje es aquel por el cual un empleado se obliga a prestar servicios a un empleador, a cambio de que este le proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa del arte u oficio para cuyo desempeño ha sido contratado mediante una relación laboral formal, por tiempo determinado y desarrollada durante una etapa lectiva y otra práctica, que no podrán ser superiores en total a tres (3) años, y de conformidad, al salario y demás obligaciones de orden legal y contractual convenidas.

El salario inicial de los aprendices no podrá ser en ningún caso inferior al cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo legal, o del fijado en los pactos, convenciones colectivas o fallos arbitrales. Durante el cumplimiento del contrato el salario pactado se aumentará al dar inicio a la fase práctica hasta llegar, cuando menos, al cien por ciento (100%) del salario mínimo legal vigente o al pactado en convenciones colectivas o fallos arbitrales para el caso de las funciones y cargos desempeñados por el aprendiz.

Además de las obligaciones establecidas en el Código del Trabajo, el empleador tiene las siguientes para con el aprendiz:

1ª. Facilitar todos los medios al aprendiz para que reciba Formación Profesional integral para el trabajo, metódica y completa en el arte u oficio, materia del contrato. 2ª. Pagar al aprendiz el salario pactado según la escala establecida en el respectivo contrato tanto en los períodos de trabajo como en los de enseñanza.

3ª. Cumplido satisfactoriamente el término del aprendizaje, preferirlo en igualdad de condiciones para llenar las vacantes que ocurran relativas a la profesión u oficio que hubiere aprendido.

Además de las obligaciones que se establecen en el Código del Trabajo, para todo empleado, el aprendiz tiene las siguientes:

1ª. Concurrir asiduamente tanto a los cursos, como a su trabajo, con diligencia y aplicación, sujetándose al régimen del aprendizaje y a las órdenes del empleador.

2ª Procurar el mayor rendimiento en su estudio.

El contrato de aprendizaje podrá celebrarse para la **Formación Profesional Integral** metódica y completa en ocupaciones definidas en la Clasificación Nacional de Ocupaciones existentes, siempre que el contrato de aprendizaje implique un proceso de **Formación Profesional Integral para el trabajo** teórico-práctico debidamente estructurado y su desempeño contribuya a la necesaria reposición y *calificación integral* de mano de obra del país.

El Contrato de aprendizaje podrá suscribirse con estudiantes universitarios en los casos en que el aprendiz desarrolle simultáneamente actividades de práctica en la empresa de 24 horas semanales y al mismo tiempo cumpla las académicas propias del pensum de su carrera profesional, o que curse el semestre de práctica. En todo caso la actividad del aprendiz deberá guardar estricta relación con su formación académica.

Parágrafo. Para los departamentos de Amazonas, Guainía, Vichada, Vaupés, Chocó y Guaviare, el Gobierno incluirá una partida adicional en el Presupuesto General de la Nación que transferirá con destino al reconocimiento del pago de los contratos de aprendizaje.

Artículo 6°. Esta ley complementa, deroga y modifica las disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Atentamente,

ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Legislador en el año 2002 tramitó una iniciativa gubernamental, Ley 789 de 2002, con el sólo propósito de promover la “*empleabilidad y desarrollar la protección social*”, y entre las consideraciones que se tuvieron en cuenta por el Congreso de la República para aprobarla, a pesar de recortar derechos adquiridos de trabajadores colombianos, primó aquella según la cual *-se generarían entre 650 a 700 mil nuevos empleos-* para los cuatros años siguientes, es decir, entre el año 2003 al año 2007.

Esta “empleabilidad” se llevaría a cabo a partir de la modificación que se le hiciera al Código Sustantivo del Trabajo por la Ley en mención, modificando en su artículo 25 la jornada laboral diurna, que la fijaría desde las seis horas de la mañana (6:00 a. m.) hasta las diez horas de la noche (10:00 p. m.). En el artículo 26, recorto los recargos sobre

la remuneración de los dominicales y festivos, pasando de una remuneración del ciento por ciento (100%), a un recargo sobre la remuneración ordinaria del setenta y cinco por ciento (75%). Así mismo se reglamentó sobre el funcionamiento del contrato de aprendizaje de los aprendices SENA.

Descripción de la reforma laboral

Desde un punto de vista conceptual, la Ley 789 de 2002 puede dividirse en cuatro partes parcialmente independientes. La primera se ocupa de acopiar recursos para atender las necesidades inmediatas de los desempleados. Los recursos provienen de un cambio en la destinación de las contribuciones parafiscales, especialmente de aquellas administradas por las Cajas de Compensación Familiar. Por mandato legal, los programas previstos, consistentes en subsidios en dinero y especie y planes de capacitación, se focalizan mayoritariamente hacia los desempleados con vinculación anterior a las Cajas de Compensación.

La segunda parte incluye la creación de varios estímulos para la generación de empleo. Los estímulos son de varios tipos: subsidios al empleo, recursos de crédito para empresas pequeñas y medianas, y exención de parafiscales para empresas que empleen personas vulnerables y estudiantes.

Algunos estímulos tienen recursos ciertos, otros dependen de apropiaciones presupuestales inciertas y limitadas. Más que una reducción en los costos laborales, estas medidas son auxilios transitorios orientados a incrementar la demanda por empleo de trabajadores no calificados y otros grupos vulnerables.

La tercera parte consiste en la reglamentación de los contratos de aprendizaje y en la regulación del mercado de trabajo para los aprendices. Entre las medidas decretadas en la Ley 789 del 2002, se permitió la remuneración de los aprendices por debajo del salario mínimo: hasta 50% en la fase lectiva y hasta 75% en la fase práctica y se eliminó de forma integral y taxativa el vínculo laboral del contrato de aprendizaje.

Lo cual desnaturalizó el vínculo laboral contenido en el contrato de aprendizaje y desprotegió a más de 250 mil aprendices en todo el país, quienes fueron obligados a asumir su proceso de formación profesional sin las garantías propias de la relación laboral connatural al proceso de aprendizaje. Esto no solamente empobreció las condiciones materiales del aprendiz y lo expuso a riesgos en materia de salud ocupacional y seguridad industrial sino que además generó una cultura de sustitución (totalmente contraproducente) de trabajadores formales en las empresas por aprendices sub contratados (y menos costosos) en esta modalidad “*informal*” de contrato de aprendizaje.

La figura de contrato de aprendizaje es de las herramientas más antiguas que hayan acompañado algún proceso formativo, más aun, durante gran parte de la historia fue la única forma de acceder

al aprendizaje, fundamentalmente en las artes y en los oficios. La historia de nuestro país no es ajena a esta realidad histórica del aprendizaje. Ha sido tan importante dicha herramienta que hoy aun es de vital importancia para los modelos educativos de muchos países en el mundo como lo demuestra Héctor Hugo Barbegelata en su estudio “Formación y legislación para el trabajo: tendencias de las recientes legislaciones sobre formación profesional” publicado por CINTERFOR en la cual señala lo siguiente; “La adquisición de una calificación por un joven a través de un proceso que se cumple fundamentalmente dentro de una relación contractual, por el desempeño progresivo de tareas en una situación real de trabajo, bajo las instrucciones del propio empleador o de un trabajador experimentado, ha sido la modalidad de formación más antigua y por mucho tiempo la única”.

El estatuto de la formación profesional del SENA define “el Contrato de Aprendizaje considerado como mecanismo pedagógico, posibilita la relación dinámica reflexión- acción en las etapas lectiva y productiva...”. Además de esto resalta el papel conformador que asume la empresa en el proceso formativo del aprendiz así como su injerencia directa en el aseguramiento de la calidad del mismo. Sobre este sustento en nuestro país se encuentran reglamentaciones del contrato de aprendizaje desde 1950 en el Código Sustantivo del Trabajo. En tal sentido, desde las más antiguas disposiciones legales e inherentes al aprendizaje en el campo productivo por medio del desarrollo de las actividades propias del oficio, los aprendices cumplen con lo que el código sustantivo del trabajo considera los tres elementos constitutivos de un contrato de trabajo:

Artículo 23. Elementos esenciales. <Artículo subrogado por el artículo 1° de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:>

1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurran estos tres elementos esenciales:

a) La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;

b) La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a este para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y

c) Un salario como retribución del servicio.

1. Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen.

Código Sustantivo del Trabajo

A partir de esto y teniendo en cuenta que los aprendices cumplen con los tres requisitos constitutivos de contrato de trabajo, el contrato de aprendizaje debe recuperar el carácter laboral que además le permita al aprendiz gozar de los beneficios y garantías mínimas adquiridas con la relación laboral como lo son el derecho a tener seguridad social, primas legales, dotación, etc. por otra parte mantener una figura que permite una remuneración económica por debajo del salario mínimo mensual legal vigente no solo es violatorio del derecho que le asiste a todo trabajador de recibir una remuneración que le permita sobrevenir sus necesidades, sino que además está generando un marco profundamente inequitativo que precariza el trabajo en los jóvenes.

La cuarta parte de la Ley 789 del 2002, objeto de esta exposición comprende varias disposiciones orientadas a flexibilizar los contratos laborales. Se amplió la jornada de trabajo ordinario, se redujeron marginalmente los sobrecargos para el trabajo durante festivos y dominicales, y se disminuyó la indemnización por despido sin justa causa para trabajadores de diez o más años, eliminando así una discontinuidad presente en la legislación anterior. Así mismo, se establecieron indemnizaciones diferenciales por despidos sin justa causa según el nivel salarial.

A manera de resumen, puede afirmarse que las dos primeras partes de la Ley 789 de 2002 crearon programas asistenciales de cobertura limitada y carácter temporal. La tercera parte flexibilizó las relaciones laborales para un contrato particular, y creó un impuesto a la nómina para las empresas cuya demanda por aprendices se ubique por debajo de los niveles exigidos; impuesto que viene a sumarse a los varios ya existentes.

En aplicación del texto del artículo 160 del Código Sustantivo de Trabajo, antes de la Ley 789 de 2002, los trabajadores de menores ingresos y los de labores más humildes se esforzaban trabajando después de la jornada ordinaria laboral, atraídos porque la jornada diaria terminaba a las 6:00 horas p. m. y después de esa hora, el trabajo extra o suplementario en jornada nocturna se remuneraba con un recargo del 75% y eso les permitía a los trabajadores menos favorecidos que devengan el salario mínimo acceder a unos mayores y mejores ingresos, extendiendo su jornada laboral. De igual manera el recargo dominical y festivo, antes de la aplicación de la Ley 789 de 2002 (Reforma Laboral), fue un medio de compensación para personas que desempeñaban labores de conserjes, trabajadores de hoteles, restaurantes, otros, que veían un ingreso adicional que les facilitaría elevar su nivel de ingresos con el consecuente impacto sobre su calidad de vida, a partir del mencionado recargo. Ahora bien, estudios de órganos de control y académicos, han demostrado que esta empleabilidad objeto de la modificación del C.S.T., sustentada

principalmente en los artículos 25, 26, 28, y 51 de la Ley 789 de 2002, no generó los resultados esperados de esta ley, pero si se desmejoraron las condiciones laborales y materiales a los trabajadores colombianos.

Teniendo en cuenta las estadísticas del DANE referidos al crecimiento económico que señalan el aumento de los indicadores en esta materia, hasta alcanzar registros del 5.9% durante los distintos periodos de medición durante la vigencia de la Ley 789 de 2002, vale la pregunta por la calidad del empleo que se está generando a partir de los ciclos de crecimiento registrados; que es lo mismo que preguntar qué tanto trabajo “decente” está produciendo el modelo económico. Desde la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo (1999), “trabajo decente” es aquel que se realiza en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana; un trabajo que además tiene que ser productivo y no de mera sobrevivencia. En este sentido, un indicador clave del trabajo decente es la afiliación a la seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales, de los cuales al menos en los casos de dos de estos rubros se ilustra qué tanto trabajo decente y formal está generando el crecimiento de la economía.

Cuadro 1. Población ocupada y afiliados cotizantes a pensiones.

Cifras diciembre 31 de cada año.	2010	2011	Variación %
Población ocupada	19.549.661	20.770.257	6.24
Afiliados cotizantes fondos privados	4.282.424	4.151.503	-3.05
Afiliados cotizantes régimen de p media	1.861.385	1.963.743	5.50
Total afiliados cotizantes	6.143.809	6.115.246	-0.46
Participaciones afiliadas cotizantes empleo total (%)	31.42	29.44	-6.3
Afiliados Fondos de Cesantías	5.401.373	5.331.109	-1.0

Cifras a diciembre de cada año.

Fuente: SUPERFINANCIERA, pensiones, cesantías y fiduciarias.

Como se puede observar en el cuadro 1, en el último año el empleo creció en 6.24%. Pero el em-

pleo con protección social, al menos en relación con un indicador clave para medir la calidad del empleo como lo es la filiación al régimen de pensiones, retrocede. Lo que indica que el empleo que se está generando es mayoritariamente al margen de la protección social, empleo temporal, precario, generado principalmente en la economía informal.

Cuadro 2. Gran Encuesta Integrada de Hogares; Población ocupada según posición ocupacional Total nacional. Trimestre móvil. Fuente: DANE.

Categoría ocupacional	Octubre 2010	Octubre/di 2011	Participación empleo total %	Variación anual %
Ocupados Total Nacional	19.788	21.127	100	6,76
Empleado particular	6.733	7.073	33,48	5,05
Empleado del Gobierno	776	755	3,57	-2,71
Empleado doméstico	701	736	3,49	5,02
Cuenta propia	8.712	9.256	43,81	6,23
Patrón o empleador	976	1.049	4,97	7,46
Trab. familiar sin remuneración	966	1.262	5,98	30,64
Trabajador sin remuneración otras empresas	107	174	0,82	62,27
Jornalero o Peón	786	778	3,68	-0,97
Otro	30	42	0,20	43,49

Si miramos los resultados de 2011 en la Gran Encuesta de hogares 2010 -2011 por población ocupada según categoría ocupacional, los datos del DANE no son para nada reconfortantes, pues las categorías que más crecieron fueron precisamente aquellas relacionadas con trabajadores que tienen un empleo precario en todos los sentidos, como los “trabajadores sin remuneración en otras empresas”, que crecieron 62.27%, y Los “trabajadores familiares sin remuneración, que se incrementaron en un 30.64%.

Aunque la primera categoría tiene poco peso en el total del empleo (apenas el 0.8%), la otra sí es significativa, pues representa casi el 6% del total. Ambas categorías expresan situaciones laborales bastante precarias, como el hecho mismo de realizar un trabajo por el que no se recibe ninguna remuneración, como es el caso de muchos aprendices del SENA, que actualmente para recibir su certificación deben hacer una práctica en empresas por un mes o dos, sin ninguna remuneración, y sin la afiliación correspondiente a la seguridad social.

Cuadro 1. Tasa de Desempleo Mensual desde el 2001 al 2012

MES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Enero	16,7%	17,9%	16,1%	17,0%	,2%	,4%	,9%	,1%	14,2%	14,6%	,5%	12,4%
Febrero	17,2%	16,3%	16,2%	15,7%	14,2%	,0%	12,8%	12,0%	12,5%	12,6%	12,8%	11,9%
Marzo	15,9%	14,9%	12,9%	,6%	12,9%	11,3%	11,9%	11,2%	12,0%	11,8%	10,8%	N.D
Abril	14,5%	16,1%	14,8%	14,7%	12,1%	12,0%	10,9%	11,1%	12,1%	12,2%	11,2%	N.D
Mayo	14,2%	14,5%	12,9%	,8%	12,3%	11,9%	11,5%	10,8%	11,7%	12,1%	11,3%	N.D
Junio	15,2%	16,2%	14,0%	14,0%	11,5%	10,5%	11,2%	11,2%	11,4%	11,6%	10,9%	N.D
Julio	15,1%	15,4%	14,3%	12,9%	12,0%	12,4%	11,2%	12,1%	12,6%	12,6%	11,6%	N.D
Agosto	14,5%	15,8%	14,6%	,1%	11,8%	12,8%	10,7%	11,2%	11,7%	11,2%	10,1%	N.D
Septiembre	14,2%	14,5%	14,3%	12,5%	11,2%	12,9%	10,8%	11,0%	12,2%	10,6%	9,8%	N.D
Octubre	14,4%	14,4%	,6%	12,6%	10,0%	11,4%	10,1%	10,1%	11,5%	10,2%	9,0%	N.D
Noviembre	13 ,6%	14,7%	12,9%	11,8%	10,2%	10,9%	9,4%	10,8%	11,1%	10,8%	9,2%	N.D
Diciembre	13 ,7%	15,5%	12,1%	12,1%	10,3%	11,8%	9,9%	10,6%	11,3%	11,1%	9,9%	N.D

Fuente: BANCO DE LA REPÚBLICA.

El cálculo de la reducción en los costos laborales asociados a la reforma laboral (y, en particular, a la disminución de las indemnizaciones y el aumento de la jornada diurna de trabajo) es complejo. Cabe resaltar la siguiente distinción. Mientras el aumento de la jornada diurna de trabajo y la disminución de los recargos dominicales tienen beneficios directos e inmediatos, al menos para las empresas que operan por fuera de los horarios ordinarios, la disminución de los costos de despido incide sobre los costos de ajuste, su beneficio sólo se materializa cuando las empresas deciden reducir su nómina. Es posible, sin embargo, calcular la reducción en los costos directos propiciada por los menores costos de despido.

Según la OIT el desempleo en Colombia durante 2011 fue de 10,8%. En el país hay 2,4 millones de personas sin empleo. Para el mes de diciembre cerró con una tasa de desocupación del 9,8%, lo que corresponde a cuatro meses consecutivos con tasas de un dígito. La tasa de desempleo del país sigue siendo una de las más altas de la región.

En un año se redujo en un punto porcentual la tasa global de desempleo, pasó de 11,8% en 2010 a 10,8%. En 2011, para el total nacional la población ocupada fue 20 millones de personas, la población desocupada 2,4 millones de personas y la población inactiva 12,8 millones de personas.

En promedio para 2011, la tasa global de participación fue 63,7%, la tasa de ocupación 56,8% y la tasa de desempleo 10,8%. En el trimestre octubre - diciembre de 2011, la rama de actividad que concentró el mayor número de ocupados fue comercio, restaurantes y hoteles (26,4%). El 43,8% de los empleados del país son trabajadores por cuenta propia. La tasa de desempleo de los jefes de hogar fue 4,8%. En diciembre de 2011 la tasa de desempleo fue 9,8%, frente a 11,1% del mismo mes de 2010.

En 2011 las ciudades que registraron mayores tasas de desempleo fueron, Quibdó con una tasa de 18,6%; Popayán, con niveles de 17,4% y Armenia con una tasa de desempleo 17,3%. Mientras que

las ciudades con los niveles más bajos son San Andrés, que es el ejemplo nacional, con un indicador de 7,3%, Barranquilla llegó al 8,2% y Bogotá con una tasa de desempleo de 9,5%.

En noviembre del 2011 se registró una tasa de desempleo de 9,2%, lo que corresponde a 2,1 millones de desocupados. Además en ese mes se registraron 20,4 millones de personas trabajando. Colombia tiene, además, la tasa de desempleo juvenil más alta (21,8% frente a 14,9% regional) al igual que un desempleo mayor en las mujeres (14% vs. 8,3%), entre otros problemas.

Los efectos de la Ley 789 de 2002 (conocida popularmente como la contra reforma laboral) han sido debatidos de manera intensa en el país. El debate ha estado dominado por posturas ideológicas desprovistas, en la mayoría de los casos de fundamentos empíricos. Algunos sectores aducen que el efecto más notable de la reforma ha sido la disminución en la calidad del trabajo y el incremento de las utilidades de las empresas a costa de los ingresos de los trabajadores menos calificados. Otros argumentan que la reforma ha contribuido de manera notable a aumentar la demanda por trabajo y a impulsar la recuperación de la inversión privada. Por su parte, el gobierno ha enfatizado los beneficios sociales aprobados (o promovidos) por la reforma, los cuales constituyen, en opinión del mismo gobierno, un primer intento de brindar protección efectiva a los desempleados. El debate nacional se inscribe dentro de un debate académico más amplio y aún inconcluso. Algunos prominentes economistas argumentan que la flexibilización del mercado laboral involucra mayoritariamente cuestiones redistributivas, mientras otros plantean que las rigideces laborales implican pérdidas sustanciales de eficiencia y afectan adversamente la generación de empleo.

Más allá de proporcionar un sustento objetivo a un debate ideológico, este proyecto de ley busca enfocar lo inconducente por lo prescrito en la Ley 789 de 2002, la cual establece la obligatoriedad de la evaluación de las normas aprobadas después de

doce años de su vigencia y estipula (además) que “el Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional un proyecto de ley que modifique o derogue las disposiciones que no hayan logrado efectos prácticos para la generación de empleo”.

A pesar de lo perentorio del mandato legal, son pocos (e insuficientes) los trabajos que intentan una evaluación exhaustiva de la reforma laboral. Aunque el análisis de las cifras no siempre conduce a resultados definitivos, al menos cinco conclusiones generales pueden formularse. A saber: (i) la reforma tuvo un efecto importante sobre la contratación de aprendices; (ii) la reforma también parece haber contribuido a disminuir el subempleo por insuficiencia de horas (especialmente en el sector servicios); (iii) el efecto sobre la generación de empleo fue inferior al esperado; (iv) el efecto sobre la formalización fue también menor (en el mejor de los casos) y (v) los programas de apoyo al desempleado y de estímulo a la generación de empleo han estado plagados de problemas de demanda y su ejecución ha sido inferior a la inicialmente presupuestada. En síntesis no sirvieron de nada.

Adicionalmente a la Procuraduría General de la Nación mediante Concepto D-6822 C- 4398 de octubre 12 de 2007 / Procuraduría General de la Nación, solicitó a la Honorable Corte Constitucional “Revivir” las normas derogadas en la reforma laboral bajo la Ley 789 de 2002 “Las normas derogadas por cuatro artículos contenidos en la pasada Reforma Laboral, como el reconocimiento del recargo nocturno por jornadas de trabajo después de las seis de la tarde y el pago triple de los festivos y dominicales, deben recobrar su vigencia ante la falta de efectividad de las disposiciones introducidas, consideró el Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, al solicitar a la Corte Constitucional declarar contrario a lo dispuesto en la Carta Política de 1991 las modificaciones aprobadas por el Congreso mediante la Ley 789 de 2002. El Jefe del Ministerio Público consideró que si los resultados esperados con la aplicación de los artículos 25, 26, 28 y 51 de la Ley 789 de 2002 sobre la generación de empleo no se han cumplido, las medidas adoptadas con base en la norma resultan inadecuadas, van en detrimento de los trabajadores y su aplicación atenta contra “la dignidad humana, el derecho al trabajo y las garantías mínimas laborales y desconocen principios, valores y derechos fundamentales contenidos en la Carta Política y los tratados internacionales”.

La investigación desarrollada por el profesor Alejandro Gaviria, de la Universidad de los Andes, llamada; *Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?* Concluyó que “Los resultados no sugieren un efecto sustancial de la reforma sobre la generación de empleo. Tanto la evidencia directa, basada en las respuestas de los representantes de las empresas entrevistadas, como la evidencia indirecta, basa-

da en las diferencias sectoriales, indican que los efectos sobre el empleo fueron marginales. Una interpretación liberal de la evidencia podría adjudicar a la reforma la creación de 15.000 empleos en el sector de servicios. Pero los resultados son claramente inconsistentes con la cifra de 150.000 empleos por año citada durante la discusión parlamentaria...”.

De igual manera de la Universidad Externado de Colombia un estudio sobre “*El mito de la flexibilización laboral: incidencia de las normas laborales Ley 50 de 1990 y Ley 789 de 2001 en el mercado de trabajo, específicamente en el desempleo en Colombia* (Ramiro Humberto Giraldo Naranjo Joanna Alexandra Rodríguez Tamayo) se concluye que “...*detrás del mito de los 650 a 700 mil nuevos empleos estimados para los próximos cuatro años, o de los 350-260 mil en un año y medio, está la cruda realidad de unos pocos miles de empleos adicionales generados en los primeros dos años de vigencia de la ley. A través del seguimiento a los programas previstos se infiere una cifra cercana a 40.000 nuevos puestos de trabajo...*”.

Revistas especializadas en temas económicos se han pronunciado en ese sentido, donde se han registrado el sin sabor de la Reforma Laboral y sus resultados. Es el caso de la revista electrónica *Gerencie.Com* que cita la OIT, en su artículo “*Contradicciones de la Ley 789 de 2002*”, en la que plantea las contradicciones de la llamada Reforma laboral, frente a la creación de nuevos empleos partiendo del abaratamiento de la mano de obra, eliminando en buena parte el recargo nocturno, permitiéndole al empleador reducir costos por horas extras y recargos nocturnos. Al respecto la revista expresa lo siguiente;

“*Lo que ha sucedido con ello, es que las empresas obligan a sus trabajadores a laborar más horas extras y con ello evitar la contratación de nuevos empleados, puesto que sale más barato y máxime cuando muchas empresas evaden la carga prestaciones correspondiente al trabajo extra (adicional), y en el peor de los casos ni siquiera le pagan a sus trabajadores el tiempo extra que laboran. Al hacer más barato el trabajo nocturno y adicional (extra), las empresas simplemente optan por exigir más horas extras a sus trabajadores en lugar de contratar más empleados, con lo que se consigue el efecto contrario. ¿Para qué contratar nuevos empleados si podemos obligar a los mismos a que hagan el trabajo adicional por un valor igual o menor? Anualmente son millones de horas extras las que se laboran, horas extras que trabajadas por nuevos empleados serían suficientes para generar varios miles de empleos.*”.

Y así mismo concluyó que; “*Ha sido suficientemente demostrado que la Ley 789 no contribuyó a generar empleo, y en eso han coincidido muchos especialistas y expertos, pero no obstante, no hay esperanza para los trabajadores de recuperar lo*

perdido con esta ley a pesar de ser contradictoria, a pesar de haber sido una gran falacia... ”.

Por otra parte, la Jurisprudencia fijada por la Honorable Corte Constitucional ha establecido la siguiente regla de entendimiento de lo que debe tenerse por regímenes de Derechos Adquiridos o Cumplido: C-177 de 2005.

- Derechos adquiridos en materia laboral-definición-normas de derecho laboral- efecto general e inmediato/ley laboral- no afecta situaciones definidas o consumadas conforme a las leyes anteriores:

- Principio de no menoscabo de los derechos de los trabajadores-Aplicación de leyes laborales en los contratos de trabajo que se encuentren vigentes o en curso en el momento en que aquellas empiecen a regir: Corte Constitucional.

“El principio del no menoscabo de los derechos de los trabajadores se refiere a los derechos adquiridos, y no a las expectativas legítimas. Estas últimas pueden, en principio, ser afectadas por las nuevas normas laborales, sin que ello constituya una vulneración del principio del no menoscabo de los derechos de los trabajadores”.

“La Corte ha dicho que la noción de derecho adquirido estriba en las relaciones de derecho que producen los hechos legalmente consumados, como que aquellos hace parte de nuestro patrimonio. Agrega que los derechos adquiridos quedan comprendidos en la idea de propiedad, considerada en toda su amplitud y en todas sus manifestaciones. (Sentencia del 2 de marzo del año 1918).

“Fiore dice que el derecho adquirido en atención a la ley nueva, es el derecho perfecto, aquel que se debe tener por nacido por el ejercicio integralmente realizado o por haberse íntegramente verificado todas las circunstancias del acto idóneo, según la ley en vigor para atribuir dicho derecho. Dice el mismo autor ‘lo pasado que queda fuera de la ley es el derecho individualmente ya adquirido en virtud de una disposición de la anti-gua ley antes vigente.”.

Es claro que el primer inciso del artículo 16 del Código Sustantivo del Trabajo ratifica lo dicho por la Corte Constitucional y prohíbe la aplicación retroactiva de las nuevas normas laborales, al expresar que “[l]as normas sobre trabajo (...) no tienen efecto retroactivo, esto es, no afectan situaciones definidas o consumadas conforme a las leyes anteriores. Con ello se protegen los derechos que ya han pasado a formar parte del patrimonio de las personas, es decir los derechos adquiridos. Tal es el caso de los derechos a sobre cargo por horario extra nocturno, dominicales y festivos y otros, eliminados de la ley laboral por la reforma del 2002.

El Legislador en el año 2002 tramitó una iniciativa gubernamental con el sólo propósito de

promover la “empleabilidad y desarrollar la protección social”, y entre las consideraciones que se tuvieron en cuenta por el Congreso de la República para aprobarla, (a pesar de recortar derechos adquiridos de trabajadores colombianos), primó aquella según la cual se generaría entre 650 a 700 mil nuevos empleos para los cuatro años siguientes, es decir, entre el año 2003 al año 2007. Lo cual no sucedió con un enorme costo social para los trabajadores, que han visto perder una suma apreciable de sus ingresos por razón de los sacrificios impuestos a su régimen laboral y a sus derechos adquiridos, consagrados en el anterior.

El artículo 46 de la precitada ley, dispuso que con el fin de poder modificar o derogar aquellas disposiciones que no hubieren logrado los objetivos de generar empleo, se hicieran estudios periódicos por parte de una comisión de seguimiento de la cual hiciera parte miembros del propio Congreso. A esta comisión se le denominó por la propia ley; “Comisión de Seguimiento y Verificación de las políticas de Generación de Empleo”, y sería configurada por dos (2) Senadores de la República, dos (2) Representantes a la Cámara, designadas por las Mesas Directivas de senado y cámara respectivamente, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, el Director del DANE o su delegado y un representante de los trabajadores elegido por las centrales obreras y un delegado de los empleadores. Comisión que tendría que haber evaluado las disposiciones legales mencionadas y su vigencia conforme a la consecución de los objetivos planteados en materia de generación de empleo.

Es imperativo que el legislador de Colombia proceda entonces a dar esta discusión y a proceder con lo establecido en la misma ley por razones de “**permanente precariedad**” establecida en el párrafo del artículo 46 Ley 789 2002 que dispuso; “Transcurridos dos años de la vigencia de la presente ley, la Comisión de Seguimiento y Verificación aquí establecida presentará una completa evaluación de sus resultados. En ese momento el Gobierno Nacional presentará al Congreso un proyecto de ley que modifique o derogue las disposiciones que no hayan logrado efectos prácticos para la generación de empleo.”.

Tenemos entonces, que es ineludible presentar a consideración del honorable Senado de la República de Colombia el siguiente proyecto de ley, en concordancia con lo establecido y previsto en la misma norma antes citada y en el marco del artículo 53 de la Constitución Política, conforme a los principios allí contenidos, en desarrollo de valores y principios que consagran la defensa del trabajo y los derechos laborales adquiridos que deberán prevalecer en el marco del estado social de derecho y en cualquier escenario de discusión sobre la realidad material que afrontan los jóvenes en proceso

de formación profesional así como el conjunto de los trabajadores y trabajadoras colombianas.

Atentamente,

ALEXANDER LÓPEZ M
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 13 de 2014 Senado**, por medio del cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo Ley 789 de 2002, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador *Alexánder López Maya*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2014

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

Cúmplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

José David Name Cardozo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 372 - jueves 24 de julio de 2014

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 07 de 2014 Senado, por la cual se reforma parcialmente la Ley 683 de 2001 y se reconocen honores para los veteranos de las guerras de Perú y de Corea.....	1
Proyecto de ley número 08 de 2014 Senado, por medio de la cual se expiden normas para la protección y utilización de la zona costera del territorio marino costero de la Nación y se dictan otras disposiciones –	4
Proyecto de ley número 09 de 2014 Senado, por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social Integral para los conductores de transporte individual de pasajeros tipo taxi, transporte de carga, especiales, mixtos y camperos	13
Proyecto de ley número 10 de 2014 Senado, por la cual se establece la gratuidad en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones	16
Proyecto de ley número 11 de 2014 Senado, por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente	19
Proyecto de ley número 12 de 2014 Senado, por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante Cooperativas de Trabajo Asociado y demás formas de tercerización laboral.....	22
Proyecto de ley número 13 de 2014 Senado, por medio del cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo Ley 789 de 2002	29