



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 267

Bogotá, D. C., martes, 25 de abril de 2017

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 40 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se modifica el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.*

Los términos de estudio del proyecto de ley, se presentan en el siguiente orden:

1. Antecedentes del proyecto de ley.
2. Objeto del proyecto de ley.
3. Justificación del proyecto de ley.
4. Competencia.
5. Marco Constitucional, legal y jurisprudencial.
6. Estructura del proyecto de ley.
7. Pliego de Modificaciones.
8. Proposición.

#### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley es iniciativa del honorable Senador Javier Mauricio Delgado Martínez y del honorable Representante Álvaro López Gil, el cual fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 26 de julio de 2016 con el número 40 de 2016 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 547 del mismo año.

Posteriormente, el 3 de agosto de 2016, el proyecto fue radicado en la Comisión Séptima Constitucional del Senado, y fueron designados como ponentes para primer debate los honorables Senadores Javier Mauricio Delgado Martínez (Coordinador), Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Álvaro Uribe Vélez, Antonio José Correa Jiménez, Eduardo Enrique Pulgar Daza, Sofía Alejandra Gaviria Correa, Yamina Pestana Rojas y Orlando Castañeda Serrano.

#### 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Tal y como se indica en la exposición de motivos y en el articulado, el presente proyecto de ley,

busca modificar el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 con el fin de incluir dentro del núcleo familiar para el acceso a la seguridad social en salud, como beneficiarios del régimen contributivo en salud a los familiares hasta el tercer grado de consanguinidad en condición de discapacidad que dependan económicamente del cotizante.

Esto con el fin de subsanar las barreras para el acceso de la población en condiciones de discapacidad al goce pleno de sus derechos y libertades, de tal manera que, la discriminación que puedan padecer sea efectivamente eliminada.

#### 3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

En Colombia toda persona que cotice al sistema de seguridad social en salud, tiene derecho a que todo su grupo familiar sea beneficiario del servicio de salud. Entendiendo así como grupo familiar al cónyuge o el compañero/a permanente; los hijos menores de 18 años que dependan económicamente del afiliado; los hijos de cualquier edad que presenten incapacidad permanente y que además dependan económicamente del afiliado; los hijos entre los 18 y 25 años que estén estudiando de tiempo completo y que dependan económicamente del afiliado; los hijos del cónyuge o compañero/a permanente menores de 18 años o de cualquier edad que presenten discapacidad permanente y que adicionalmente dependan económicamente del afiliado; y los padres del afiliado que no estén pensionados y que dependan económicamente del afiliado o cotizante en caso de no existir cónyuge, compañero/a permanente o hijos.

Sin embargo, la normatividad vigente solo contempla la posibilidad de afiliar a miembros adicionales del grupo familiar siempre y cuando el cotizante cancele directamente y en forma mensual anticipada a la Entidad Promotora de Salud un aporte equivalente en términos de las Unidades de Pago por Capitación, de acuerdo con lo establecido por el artículo 7° del Decreto número 1703 de 2002. Lo anterior

deja sin cobertura efectiva a los familiares hasta tercer grado de consanguinidad que se encuentran en condición de discapacidad y dependen económicamente del cotizante, pues si bien este último puede inscribirlo como afiliado adicional, los costos para el cotizante se incrementan por lo menos, en una Unidad de Pago por Capitación, elevándose, según el grupo étnico, hasta 3 Unidades de Pago por Capitación.

La importancia de lo anterior radica en que, tal como lo establece la Organización Mundial de la Salud, la población en condición de discapacidad posee una tasa permanente de crecimiento, viéndose influenciada por las debilidades de los sistemas de salud, entre otros, modificando sustancialmente el entorno psicosocial de la población en condición de discapacidad, lo que aumenta la tasa de crecimiento de esta población, y empeora sus condiciones de vida.

Teniendo en cuenta esto, Colombia ha desarrollado diferentes acciones tendientes a mejorar las condiciones de la población en condición de discapacidad, sin embargo estos no han sido suficientes, y aún esta población carece de herramientas que satisfagan completamente sus necesidades, evidenciando algunas barreras para acceder a diferentes derechos, como lo es el de la salud, entre otros.

En este punto, es importante señalar que, según el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad, diseñado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a diciembre de 2013, estaban registrados 1.121.274 personas en condición de discapacidad, equivalente al 2,3% del total de la población, sin embargo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), registra, 2.624.898 personas con discapacidad en Colombia.



Con lo anterior, el Ministerio de Salud establece que la mayoría de la población en condición de discapacidad es mayor de 55 años, encontrando el mayor grupo poblacional en el rango de los mayores de 80 años y los menores de 19 años; lo que pone a la mayoría de este grupo poblacional en una situación de doble vulnerabilidad, y los hace sujetos de doble condición especial de protección, por ser personas en discapacidad y adultos mayores o niños.

Por otro lado, la cobertura de afiliación al Sistema de Salud de esta población es del 81,9%, es de-

cir, que existe un déficit de casi el 20% de cobertura a las personas en condición de discapacidad en nuestro país, lo cual es preocupante, pues este grupo poblacional requiere mayores cuidados por encontrarse en condiciones físicas, mentales, o sensoriales especiales. De igual forma, es necesario señalar que, de acuerdo con el Documento Conpes 166 del Ministerio de Salud y Protección Social, el 57.7% de esta población se encuentra afiliada al Régimen subsidiado, lo cual denota las posibles condiciones de pobreza y precariedad en la que se encuentra este grupo poblacional.

Esto teniendo en cuenta que el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad reporta un número considerable de personas en condición de discapacidad con una situación económica precaria, esto toda vez que, aproximadamente el 61% de las persona con discapacidad no percibe ningún tipo de ingreso para subsistir.

4. COMPETENCIA

El presente proyecto de ley se presenta de conformidad con los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia al origen de la iniciativa legislativa, a la unidad de materia y al título de la ley respectivamente.

Asimismo, está en línea con lo establecido en el artículo 140 numeral primero, de la Ley 5ª de 1992, que trata de la iniciativa legislativa de los Senadores de la República.

5. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

La Constitución Política en su artículo 13 establece que “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”. (Subrayado fuera del texto).

Por otro lado, la Carta en su artículo 48 establece que “la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”.

Por otro lado la Ley 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones, en su artículo 20 señala: “Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud. El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización,

*regulación, coordinación y control del Estado*". (Subrayado fuera del texto).

Ley 361 de 1997, considerada la ley marco de discapacidad, por medio de la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación.

La Ley 1145 de 2007 organiza el Sistema Nacional de Discapacidad (SND), y la Ley 1618 de 2013, Ley Estatutaria por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Por último, el artículo 66 de Ley 1438 de 2011, que reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud, se estipula que las acciones de salud deben incluir la garantía a la salud de las personas con discapacidad, mediante una atención integral y una implementación de una política nacional de salud con un enfoque diferencial.

#### 6. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de 4 artículos que hacen alusión a lo siguiente:

Artículo 1°. Presentación del objeto de la ley.

Artículo 2°. Modificación al artículo 218 de la Ley 1753 de 2015.

Artículo 3°. Definición.

Artículo 4. Vigencia de la ley.

#### 7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 2°.</b> Adiciónese el siguiente literal al artículo 218 de la Ley 1753 de 2015:</p> <p>j) Los familiares hasta tercer grado de consanguinidad que se encuentren en condición de discapacidad y dependan económicamente del afiliado cotizante.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> Adiciónese el siguiente literal al artículo 218 de la Ley 1753 de 2015:</p> <p>j) Los familiares del afiliado cotizante hasta tercer grado de consanguinidad que dependan económicamente de este, que no se encuentren afiliados a ningún régimen de seguridad social y que tengan un grado de discapacidad que, según la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, implique una restricción completa del rol laboral.</p> <p>Parágrafo. Debido a que la condición de dependencia económica y de discapacidad invalidante puede superarse, tales condiciones deben acreditarse en las formas y periodicidad vigente para conservar el derecho a ser beneficiario. Para ello, las entidades y los afiliados en razón a su deber de razonabilidad, ejercerán los controles del caso.</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> <i>Definición.</i> Para efectos de la presente ley se entiende se entiende como personas con y/o en situación de discapacidad aquellas que tengan deficiencias o alteraciones en las funciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano o largo plazo, limitación o dificultades en la capacidad de realizar actividades y restricción en la participación de actividades que son</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> <i>Definición.</i> Para los efectos de la presente ley entiéndase sistemáticamente en armonía con la definición de personas en situación de discapacidad según lo dispuesto por la Ley 1618 de 2013.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>vitales para el desarrollo pleno de la persona y que le puedan impedir su participación en la sociedad en condiciones de igualdad.</p>	
<p><b>Artículo 4°.</b> <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas contrarias.</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> <i>Vigencia, derogatoria y aplicabilidad.</i> La aplicabilidad de la presente ley será acorde con los criterios de sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social. Rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas contrarias.</p>

#### 8. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos presentar ponencia favorable y en consecuencia solicitamos a los honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República, dar Primer Debate al Proyecto de ley número 040 de 2016 Senado, *por medio de la cual se modifica el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones*, con base en el siguiente texto propuesto:

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 40 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se modifica el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Incluir dentro del núcleo familiar, como beneficiarios del régimen contributivo de salud a los familiares hasta el tercer grado de consanguinidad en condición de discapacidad que dependan económicamente del cotizante.

Artículo 2°. Adiciónese el siguiente literal al artículo 218 de la Ley 1753 de 2015:

j) Los familiares del afiliado cotizante hasta tercer grado de consanguinidad que dependan económicamente de este, que no se encuentren afiliados a ningún régimen de seguridad social y que tengan un grado de discapacidad que, según la calificación de la pérdida de la capacidad laboral implique una restricción completa del rol laboral.

Parágrafo. Debido a que la condición de dependencia económica y de discapacidad invalidante puede superarse, tales condiciones deben acreditarse en las formas y periodicidad vigente para conservar el derecho a ser beneficiario. Para ello, las entidades y los afiliados en razón a su deber de razonabilidad, ejercerán los controles del caso.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley entiéndase sistemáticamente en armonía con la definición de personas en situación de discapacidad según lo dispuesto por la Ley 1618 de 2013.

Artículo 4°. *Vigencia, derogatoria y aplicabilidad.* La aplicabilidad de la presente ley será acorde con los criterios de sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social. Rige a partir de la

fecha de su publicación y deroga todas las normas contrarias.

De los honorables Senadores y Senadoras,

  
MAURICIO DELGADO MARTÍNEZ  
Senador de la República  
Ponente Coordinador

ÁLVARO URIBE VÉLEZ  
Senador de la República  
Ponente

  
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ  
Senador de la República  
Ponente

  
YAMINA PESTANA  
Senadora de la República  
Ponente

  
EDUARDO ENRIQUE PULGAR  
Senador de la República  
Ponente

  
SOFÍA ALEJANDRA GAVIRIA  
Senadora de la República  
Ponente

  
ANTONIO JOSÉ CORREA  
Senador de la República  
Ponente

ORLANDO CASTAÑEDA  
Senador de la República  
Ponente

#### COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiún (21) días del mes de abril del año dos mil diecisiete (2017) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, del siguiente:

**Informe de Ponencia para:** Primer Debate.

Título del **Proyecto de ley número 40 de 2016 Senado:** *por medio de la cual se modifica el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.*

**Autores:** honorable Senador *Javier Mauricio Delgado Martínez* y honorable Representante *Álvaro López Gil*.

**Ponentes:** honorables Senadores *Eduardo Enrique Pulgar Daza*, *Javier Mauricio Delgado Martínez* (Coordinador), *Honorio Henríquez Pinedo*, *Yamina del Carmen Pestana Rojas*, *Sofía Alejandra Gaviria Correa*, *Antonio José Correa Jiménez*, *Álvaro Uribe Vélez*, *Orlando Castañeda Serrano*.

#### Nota Secretarial

Frente a este proyecto de ley se radicaron ante esta Secretaría dos (2) ponencias, así:

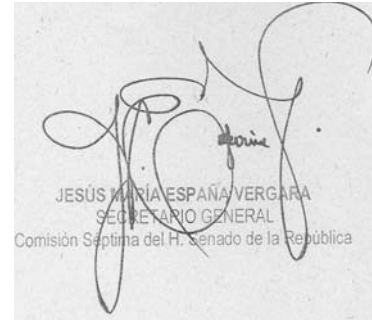
1. **Una Ponencia Mayoritaria Positiva**, radicada el día jueves seis (6) de abril del año dos mil diecisiete 2017, hora: 11:32 a. m. y suscrita por los honorables Senadores: *Eduardo Enrique Pulgar Daza*, *Javier Mauricio Delgado Martínez* (Coordinador), *Honorio Henríquez Pinedo*, *Yamina del Carmen Pestana Rojas*, *Sofía Alejandra Gaviria Correa*, *Antonio José Correa Jiménez*.

2. **Una Ponencia Minoritaria Negativa**, radicada el día miércoles diecinueve (19) de abril del año

dos mil diecisiete (2017), hora: 4:42 p. m., y suscrita por los honorables Senadores: *Álvaro Uribe Vélez*, *Orlando Castañeda Serrano*, seis (6) folios.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

\*\*\*

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO LEY NÚMERO 177 DE 2016 SENADO, 172 DE 2015 CÁMARA

*por medio del cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 18 de abril de 2017

Honorable Senador

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

Vicepresidente Comisión Séptima Constitucional  
SENADO DE LA REPÚBLICA

E. S. D.

**Asunto: INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO LEY NÚMERO 177 DE 2016 SENADO, 172 DE 2015 CÁMARA,** *por medio del cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir **Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto ley número 177 de 2016 Senado, 172 de 2015 Cámara,** *por medio del cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones,* en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa.
2. Objeto y contenido del proyecto.
3. Antecedentes constitucionales y legales.
4. Justificación y consideraciones del proyecto.
5. Pliego de modificaciones.
6. Proposición.

## 1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El texto del proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General de la Cámara por los honorables Representantes a la Cámara doctor Óscar Jesús Hurtado Pérez, doctor Harry Giovanni González García y doctor Jhon Jairo Roldán Avendaño.

Para Primer Debate en Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, según radicado del 17 de marzo de 2016, fueron designados como Ponentes los honorables Representantes doctor Óscar Jesús Hurtado Pérez, el doctor Germán Bernardo Carlosama López y la doctora Esperanza Pinzón de Jiménez.

El miércoles 15 de junio la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, previa presentación de la Ponencia, aprobó el proyecto de ley el cual pasa a plenaria de la Cámara para su correspondiente discusión y votación.

Posteriormente la Plenaria de la Cámara de Representantes, el día 2 de noviembre de 2016 aprobó el texto realizado por la subcomisión y publicado en la *Gaceta del Congreso* 989 de 2016.

Luego de ser aprobado en su trámite legislativo por la Cámara de Representantes, el presente proyecto de ley fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional de Senado y fueron designados ponentes para primer debate en Senado, los honorables Senadores Édinson Delgado Ruiz, Mauricio Delgado Martínez y Luis Évelis Andrade Casamá.

En desarrollo de la labor legislativa y dada la complejidad del presente proyecto de ley, la Mesa Directiva de la Comisión designó una Comisión Accidental con el objetivo de analizar las diferentes posturas de los sectores frente a esta iniciativa parlamentaria.

Dicha comisión se reunió el 6 de diciembre de 2016 y contó con la asistencia de las siguientes personas:

1. Doctora Clara López, Ministra del Trabajo.
2. Doctor Andrés Mauricio Velasco, Director de Política Macroeconómica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
3. Honorable Representante Óscar de Jesús Hurtado, Representante a la Cámara.
4. Doctor Santiago Montenegro, Presidente del Consejo Gremial Nacional.
5. Doctor Alberto Echavarría, Vicepresidente de Asuntos Jurídicos de la ANDI.
6. Doctor Carlos Eduardo Jurado, Director de la Cámara de Salud de la ANDI.
7. Doctor Santiago Pinzón, Director de la Cámara de BPO de la ANDI.
8. Doctora Juliana Calad, Directora de la Cámara de Confecciones de la ANDI.
9. Doctor Julio Roberto Gómez, Presidente de la CGT.
10. Doctor Luis Miguel Morantes, Presidente de la CTC.
11. Doctor Fabio Arias, Secretario Ejecutivo de la CUT.

De la anterior reunión se concluyó en un informe presentado ante la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado lo siguiente:

*“Se han presentado diferentes estudios por parte de los gremios, los trabajadores, la academia y otras instituciones. Dichos estudios no son concluyentes en un único sentido. En efecto, si bien todos están de acuerdo en que el empleo aumentó después de la vigencia de la Ley 789 de 2002, existen muchos factores que pueden haber influido sobre este fenómeno. Adicionalmente, no todos los estudios comparten la cantidad de empleos generados como consecuencia de esta reforma. A pesar de ello, la mayoría de evaluaciones concluyen que se generaron alrededor de 300.000 empleos entre 2003 y 2005.*

*Igualmente, la información existente sobre los impactos que podría tener el Proyecto de ley número 177 de 2016 Senado y 172 de 2015 Cámara también genera controversia. En efecto, si bien la información que presentó el Ministerio de Hacienda indica que habría una pérdida importante de empleos, el Ministerio del Trabajo ha admitido que, aunque podrían perderse algunos puestos de trabajo, el costo no sería sustancial. Del mismo modo, el Ministerio del Trabajo ha manifestado que la recuperación de la jornada diurna original, en favor de los trabajadores, es un costo que valdría la pena asumir.*

*Lo expuesto anteriormente es en resumen las posiciones planteadas por las diferentes entidades frente a este proyecto, aunque es posible decir que no es concluyente establecer el impacto que esta modificación a la jornada laboral tenga sobre la política macroeconómica del país.*

*Por tal razón solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Séptima del Senado estudiar con detenimiento el tema para plantear alternativas que no perjudiquen a los trabajadores del país pero que tampoco atropelle el crecimiento económico del mismo”.*

## 2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene como objeto derogar el contenido de los artículos 25, 26 y 51 de la Ley 789 de 2002; las dos primeras normas en forma total, y la segunda en forma parcial, bajo los efectos de avanzar en la consolidación de unas relaciones productivas enmarcadas dentro de los postulados que componen el concepto de trabajo decente, en esta oportunidad, a través del establecimiento de unos estándares de remuneración justa para quienes prestan sus servicios laborales al sector privado.

Esta iniciativa legislativa cuenta con tres (3) artículos, incluido el concerniente a las vigencias y derogatorias.

En el primero se modifica el artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, haciendo que la jornada laboral nocturna dure diez (10) horas. Así, la jornada laboral nocturna pasaría de ser de las 10:00 p. m. a 6:00 a. m, como está definida actualmente, a ser de 8:00 p. m. a 6:00 a. m. De manera similar, se propone que la jornada laboral diurna se reduzca al pasar de 6:00 a. m. a 8:00 p. m., siendo originalmente de 6:00 a. m. a 10:00 p. m.

En el segundo se modifica el literal d) del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, dado que el artículo original hace referencia a la jornada laboral ordinaria o diurna, de 6:00 a. m. a 10:00 p. m. Con la modificación del artículo 160 se hace necesario ajustar este artículo, introduciendo la nueva duración propuesta para la jornada laboral ordinaria o diurna (6:00 a. m. a 8:00 p. m.).

En el tercero se establece la vigencia de la ley y sus derogaciones, en particular el artículo 25 y el literal d) del artículo 51 de la Ley 789 de 2002.

### 3. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

El sustento normativo del proyecto de ley empieza por la legislación internacional en materia de la justa remuneración, trabajo decente y condiciones dignas para la realización del trabajo. Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha elaborado distintos convenios y ratificaciones que han sido adoptados y reconocidas, respectivamente, por Colombia. Vale anotar que de los 61 Convenios de la OIT ratificados por Colombia, 55 están en vigor, 6 han sido denunciados, ninguno ha sido ratificado en los últimos 12 meses<sup>1</sup>.

Entre los que cabe destacar, por relación directa con el proyecto en estudios, están:

C029 - Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (número 29)

C105 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (número 105)

C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (número 111)

C001 - Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (número 1)

C004 - Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (número 4)

C006 - Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (número 6)

C014 - Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (número 14)

C019 - Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (número 19)

C030 - Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (número 30)

C095 - Convenio sobre la protección del salario, 1949 (número 95)

C106 - Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (número 106)

A nivel constitucional *Carta Magna* consagra el derecho al trabajo como un derecho fundamental. Es así como en el artículo 25 de la Constitución se establece:

*“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial pro-*

*tección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.*

De la misma forma, y al ser Colombia un Estado Social de Derecho, el artículo 334 plantea:

*“El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”.*

A nivel legal, las normas que se ponen en cuestión tanto en esa ponencia como en el proyecto de ley y que actualmente se constituyen en el marco jurídico sobre el cual se fundan los temas de jornada ordinaria diurna y nocturna, jornada máxima laboral y recargos nocturnos, dominicales y festivos de que trata el proyecto, son:

El Código Sustantivo del Trabajo en los artículos 160, 161 y 179.

La Ley 789 de 2002, particularmente los artículos 25, 26 y 51 literal d), los cuales modificaron los artículos en mención del Código Sustantivo del Trabajo, los mismos que pretenden ser derogados por la iniciativa y con los cuales se afectó gravemente la integridad no solo de los trabajadores, sino la visión del trabajo en Colombia.

### 4. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

En términos generales, podemos plantear que pese a las políticas nacionales y a los esfuerzos de organismos internacionales para mejorar las condiciones laborales en Colombia, la precaria situación que en tal materia ha vivido el país por décadas ha afectado el progreso de un alto número de familias. En los diferentes estratos socioeconómicos y en las distintas regiones, se reflejan altos índices de desempleo, de trabajo informal, de población subempleada y de empleados y trabajadores inconformes por la falta de garantías y las condiciones poco dignas bajo las que vienen prestando sus servicios para los patronos.

Las políticas económicas del Estado no son suficientes y la condición laboral de los trabajadores no mejora, el empleo aún se sostiene por encima de dos dígitos y su mínima reducción se construye sobre condiciones de mayor precariedad laboral, como el trabajo informal y el rebusque. La falta de condiciones laborales decentes, los bajos ingresos de los trabajadores, sumados al bajo nivel de cualificación educativa, se convierten en el elemento de problematización, se deben pensar, generar y ejecutar políticas de trabajo que dignifiquen la labor del trabajador colombiano, de lo contrario este país se verá sumido en profundas crisis económicas y sociales.

En la fundamentación para la expedición de las disposiciones hoy se pretenden derogar, se argumentaba que Colombia tendría amplios beneficios en materia laboral con los mandatos normativos allí contenidos, indicándose que a partir de allí se generaría la creación de 640.000 empleos en cuatro años (160.000 empleos en promedio por año), la dinamización de la vida laboral en aspectos que en ese mo-

<sup>1</sup> OIT. Ratificación de los convenios de la OIT (Ratificaciones por Colombia). Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:11200:0:NO::P11200\\_COUNTRY\\_ID:102595](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:11200:0:NO::P11200_COUNTRY_ID:102595) (Consultado el 10 de abril de 2016).

mento —a juicio del Gobierno— la legislación no facilitaba y el mejoramiento del ambiente laboral en aras de lograr mayores niveles de productividad. Es decir que con la creación de la ley se buscaba garantizar la eficacia del empleo en Colombia, así como el mejoramiento de las condiciones para un trabajo digno, y por ello era necesario que se aprobara dicha ley.

No obstante, ocurrió que dicha reforma no aumentó en forma significativa el número de empleos<sup>2</sup> que se había propuesto y deterioró las condiciones de las personas trabajadoras. En términos generales, las implicaciones de las modificaciones introducidas por Ley 789 en contra de los trabajadores, fueron las siguientes:

- La ampliación de la jornada de trabajo diurno, empezando desde las 6.00 a. m. y terminando a las 10:00 p. m., es decir 4 horas más de la jornada habitual que iba hasta las 6:00 p. m., disminuyó para los trabajadores las posibilidades de acceder a horas extras de trabajo y al recargo nocturno al que tenían derecho.

- El decreto de la jornada máxima laboral de diez (10) horas al día, se tradujo en un desmonte efectivo del pago de horas extras, en tanto esas diez (10) horas quedaban cubiertas en su totalidad con la modificación de la jornada (esto en los casos en que el empleador y el empleado acordaban que las 48 horas fueran distribuidas en menos de seis (6) días a la semana).

El artículo 46 de la Ley 789 creó la Comisión de Seguimiento y Verificación de las Políticas de Generación de Empleo que tenía como propósito realizar informes y monitoreo del empleo en Colombia y presentar dos años después un informe consolidado que sirviera de base para que el Gobierno nacional presentara al Congreso un proyecto de ley que modificara o derogara las disposiciones que no hubiesen logrado efectos prácticos para la generación de empleo<sup>3</sup>. Llama la atención que esa comisión: **i)** reconoció la complejidad para disponer métodos exactos con los cuales medir el impacto de las medidas de la reforma laboral, **ii)** solicitara al Congreso de la Re-

pública, sin ninguna evidencia empírica, mantener la vigencia de la Ley 789 con la sola anotación que esta se ajustaba a la Constitución, y finalmente, **iii)** se disolviera en el año 2006 sin cumplir su propósito, y de contera, sin que el Gobierno presentara proyecto alguno para modificar la Ley 789 en aras de devolver las garantías laborales que le había arrebatado a los trabajadores, tal como se había dispuesto en el parágrafo único del mismo artículo 46.

Al respecto, la Procuraduría General de la Nación, en el concepto emitido dentro del proceso en el cual un ciudadano demandó la inconstitucionalidad de los artículos 25, 26, 28 y 51 de la Ley 789 de 2002, ante la Corte Constitucional, dejó claro que dicha comisión no había cumplido con las funciones de recuperar espacios para la generación de un empleo digno, aliviar la situación de los desempleados y permitir que accedieran a la seguridad social<sup>4</sup> y que por tal motivo no se logró el fin perseguido con la reforma laboral: la generación de empleo.

Para el jefe del Ministerio Público, las medidas adoptadas con base en la norma resultaron inadecuadas, puesto que fueron en detrimento de los trabajadores y su aplicación atentó contra la dignidad humana, el derecho al trabajo y las garantías mínimas laborales, además que, en lugar de permitir la mejora de los trabajadores y la reducción del desempleo, disminuyó su calidad de vida de los trabajadores por el desconocimiento de mínimos reconocidos en las normas derogadas como las horas extras y el recargo nocturno.

Las observaciones del Ministerio Público coincidieron con las conclusiones de distintos estudios publicados en Colombia con posterioridad a la expedición de la ley materia de análisis.

Por ejemplo, un estudio elaborado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, que entre otras cosas sirvió de fundamento a la Comisión de Seguimiento y Verificación para la presentación de sus informes al Congreso, determinó que “el empleo temporal registró continuos aumentos hasta el año 2004 y su crecimiento fue inferior al aumento de la producción industrial en los años posteriores. Adicionalmente, concluyó que la disminución de la tasa de desempleo presentó una variación empujada en mayor proporción por un desánimo de la fuerza laboral más que por un incremento sustancial de la tasa de ocupación”<sup>5</sup>. Dicho de otro modo, “el comportamiento de estos indicadores muestra que la caída de la tasa de desempleo tiene un mayor asidero en el desestímulo de las personas que buscaban trabajo,

<sup>2</sup> El magistrado Jaime Araújo Rentería, sostiene que “(...) vistos los resultados, es claro que después de cuatro años no se cumplieron esos objetivos, pues de los 640.000 empleos que se esperaba generar, solo se crearon, según lo informa el propio Gobierno, 240.000 empleos, lo que significa que hay un déficit de 400.000 empleos, mientras que los empleadores obtuvieron billones de pesos con esta reforma, lo cual no justifica ni compensa de ninguna manera la reducción drástica de los derechos de los trabajadores en materia de pago de dominicales y festivos, horas extras, e indemnización por despido”. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-257 del 12 de marzo de 2008. M. P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-257-08.htm>. (Consultado el 11 de agosto de 2014).

<sup>3</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Ley 005 de 2011 Cámara, por medio de la cual se modifican el artículo 160, el literal d) del artículo 161 y el artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, modificados o adicionados por los artículos 25, 51 y 26, respectivamente, de la Ley 789 de 2002. 20 de julio de 2011. Disponible en: [http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=005&p\\_consec=29590](http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=005&p_consec=29590). (Consultado el 9 de agosto de 2014).

<sup>4</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Concepto No. 4398, emitido por Edgardo José Maya Villazón. Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 25, 26, 28 y 51 de la Ley 789 de 2002, por la cual se dictan medidas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo. 12 de octubre de 2007. Disponible en: [www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/.../C4398%20D-6822.doc](http://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/.../C4398%20D-6822.doc). (Consultado el 10 de agosto de 2014).

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-257 del 12 de marzo de 2008. Op. cit. p. 85.

que en el propio crecimiento de la economía, o de algún efecto exógeno ligado a la reforma laboral”<sup>6</sup>.

Otro estudio publicado por la Universidad Externado de Colombia en el 2005 concluyó que el beneficio en materia de empleo no se estaba logrando. Para este claustro universitario, las estimaciones de una de las metodologías utilizadas para la medición del aumento del empleo, “no sugieren un efecto sustancial de la reforma ni sobre la generación de empleo, ni sobre la formalización del mismo”<sup>7</sup>. De otro lado, expuso que las conclusiones generales del estudio, “son confirmadas por la evidencia directa que se fundamenta en las respuestas de una muestra de 1.021 empresas formales bogotanas a un cuestionario que indagó los efectos de la reforma laboral: solamente una “pequeña fracción de empresas (inferior a 3%) mencionaron la reforma laboral como un factor determinante en la expansión del empleo (en 2003 con respecto a 2002)”<sup>8</sup>.

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-038 de 2004, declaró la exequibilidad de los artículos de la Ley 789 demandados y para entonces justificó las medidas adoptadas en materia de protección laboral, al considerar relevante disminuir los costos de los empleadores, pese a que jamás tal consideración fue esgrimida por el legislador como motivo fundante en la expedición de dicha ley.

En dicha Sentencia el Magistrado Jaime Córdoba Triviño presentó salvamento y aclaración de voto<sup>9</sup>. A juicio del Magistrado, la decisión de la Corte confundió la finalidad de brindar un mayor empleo con la justificación de las medidas adoptadas para ese fin, puesto que estas no fueron confrontadas con los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución, ya que, de haberlo hecho, habría generado la inexecutable de las normas acusadas. En el mismo orden de ideas, manifestó que la mera existencia de motivos para implementar las medidas de carácter regresivo cuestionadas en la demanda de inconstitucionalidad, no podían configurar una justificación constitucionalmente válida que permitiera realizar un juicio de proporcionalidad, como en efecto ocurrió, y mucho menos cuando las normas acusadas sometieron al trabajador a situaciones de indignidad laboral.

El régimen laboral actualmente vigente, en materia de establecimiento de la duración de las jornadas diurna y nocturna dispone que la jornada laboral nocturna corresponde al horario 10 p. m. a 6 a. m., reduciendo el horario anterior en 4 horas (antes

6 p. m. - 6 a. m.), condición vigente desde el año 2002, que se adoptó con el propósito de mitigar las condiciones económicas del momento, a saber: tasa de desempleo creciente (2002, 15.6%), bajo crecimiento económico (2.5%) y altos niveles de pobreza (53.7%), que afectaban la creación de trabajo digno y decente.











Vale la pena señalar que numerosos estudios –entre otros, los elaborados por Gaviria (2004), Guataquí y García (2009), López y Rhenals (2004) y Núñez (2005)–, han evidenciado que las reformas incluidas en la Ley 789 de 2002, en particular la ampliación de la jornada diurna, no trajeron los beneficios esperados en términos de generación de empleo.

Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), desarrollada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para 2013, 397 mil personas trabajan al menos una hora entre 8:00 p. m. y 10:00 p. m.

A partir de la información del primer trimestre de la GEIH 2013, se puede identificar la hora de entrada y salida para aquella población que trabaja en horarios fijos. Esta última población corresponde al 84,7% de la población asalariada. El restante 15,3% corresponde a asalariados que trabajan por turnos, para los cuales se supone el mismo comportamiento que aquellos que trabajan en horario fijo.

Esta propuesta beneficiaría a cerca de 455 mil ocupados formales que laboran al menos una hora entre las 8 p. m. y 10 p. m. para la primera fase (en promedio trabajan 1,76 horas en el rango mencionado), con un costo aproximado para los empresarios de 358,4 mil millones de pesos de 2016, es decir, alrededor de 75 mil pesos mensuales más para cada trabajador beneficiado con la medida. Es importante señalar que, según cálculos de este Ministerio, la reducción de los costos laborales entre 2003 y 2016 para los empresarios ha sido aproximadamente de \$28,3 billones de pesos (pesos constantes de 2016), de los cuales, 15,8 billones obedecen a la reducción de la jornada laboral nocturna.

En el ámbito internacional, Colombia, junto a Perú y Brasil, tiene una de las jornadas laborales nocturnas más cortas de América Latina, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

	Costa Rica (10h) 7pm a 5am
	Ecuador (11h) 7pm a 6am
	Venezuela (10h) 7pm a 5am
	Paraguay (10h) 8pm a 6am
	México (10h) 8pm a 6am
	Chile (9h) 10pm a 7am
	Argentina (9h) 9pm a 6am
	Perú (8h) 10pm a 6am
	Colombia (8h) 10pm a 6am
	Brasil (7h) 10pm a 5am



Finalmente, además de los argumentos presentados que permiten concluir que es necesario derogar dicha normatividad en aras de garantizar los derechos de los trabajadores, además de incorporar nuevas modificaciones que mejoren sus condiciones de vida digna, hay una razón adicional que tiene que

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Mitos y realidades de la reforma laboral colombiana: La Ley 789 dos años después. Cuaderno de trabajo 6. Departamento de Seguridad Social y mercado de trabajo - Observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social. Bogotá, marzo de 2005. P. 16. Disponible en: [http://www.uexternado.edu.co/derecho/pdf/observatorio\\_mercado\\_trabajo/cuaderno\\_6.pdf](http://www.uexternado.edu.co/derecho/pdf/observatorio_mercado_trabajo/cuaderno_6.pdf). (Consultado el 10 de agosto de 2014).

<sup>8</sup> *Ibíd.* P. 16.

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-038 del 27 de enero de 2004. M. P. doctor Eduardo Montealegre Lynett. Disponible en: [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-038-04.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-038-04.htm). (Consultado el 12 de agosto de 2014).



ver con las condiciones actuales da favorabilidad con que cuenta el país para que se den los cambios de la normatividad laboral en beneficio de los trabajadores.

En los últimos años la situación económica ha mejorado y con ella la empresa y sus empleadores. En los años 2011 y 2012, por ejemplo, el comportamiento de la economía colombiana registró un crecimiento promedio del PIB de 5,2%<sup>10</sup>. En el año 2013, según la Andi, Colombia terminó con un balance que se puede calificar como positivo, a saber: el crecimiento se valora en tasas del orden del 4%, la mayoría de las actividades registran valores similares positivos, se avanza con dinamismo y optimista de la inversión productiva, y es favorable el entorno macroeconómico con una tasa de cambio más competitiva que las de años anteriores<sup>11</sup>. El presupuesto del 2014 representa un incremento de más del 6% respecto al del año 2013<sup>12</sup>.

Con todo lo anterior, se espera que este proyecto se apruebe en aras de generar mayor calidad de vida a los compatriotas que ponen su capacidad humana y profesional al servicio de la productividad del país.

## 5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN CÁMARA	TEXTO PROPUESTO
<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 177 DE 2016 SENADO, 172 DE 2015 CÁMARA</b></p> <p><i>por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 177 DE 2016 SENADO, 172 DE 2015 CÁMARA</b></p> <p><i>por medio de la cual se modifican los artículos 160; y 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>El Congreso de Colombia DECRETA:</p>
<p><b>Artículo 1°.</b> El artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:</p> <p><b>Artículo 160.</b> Trabajo Diurno y Nocturno.</p> <p>1. Trabajo diurno es el que se realiza en el periodo comprendido entre las seis horas (6:00 a. m.) y las veinte horas (8:00 p. m.).</p> <p>2. Trabajo nocturno es el que se realiza en el periodo comprendido entre las veinte horas (8:00 p. m.) y las seis horas (6:00 a. m.).</p>	<p><b>Sin modificación</b></p>

TEXTO APROBADO EN CÁMARA	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 2°.</b> El literal D del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:</p> <p><i>d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. Así, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana teniendo como mínimo cuatro (4) horas continuas y como máximo hasta diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la jornada ordinaria de 6 a. m. a 8 p. m.</i></p>	<p><b>Sin modificación</b></p>
<p><b>Artículo 3°.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 25, y el literal D del artículo 51 de la Ley 789 de 2002 y demás disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Sin modificación</b></p>

## 6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República, debatir y aprobar en Primer Debate, el Proyecto ley número 177 de 2016 Senado, 172 de 2015 Cámara, *por medio del cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones*, con base en el siguiente texto:

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 177 DE 2016 SENADO, 172 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así:

**Artículo 160.** Trabajo Diurno y Nocturno.

1. Trabajo diurno es el que se realiza en el periodo comprendido entre las seis horas (6:00 a. m.) y las veinte horas (8:00 p. m.).

2. Trabajo nocturno es el que se realiza en el periodo comprendido entre las veinte horas (8:00 p. m.) y las seis horas (6:00 a. m.).

Artículo 2°. El literal D del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

*d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá*

<sup>10</sup> FEDESARROLLO. Centro de investigación económica y social. Informe Mensual del Mercado Laboral. La tasa natural de desempleo en Colombia. Abril de 2013. P.3. Disponible en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2013/05/IML-Abril-20131.pdf>. (Consultado el 12 de agosto de 2014).

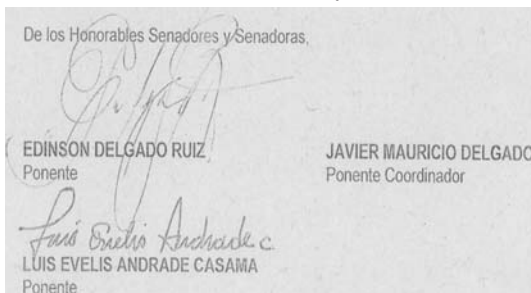
<sup>11</sup> ANDI. Informe de diciembre de 2013: Balances y perspectivas 2014. Disponible en: <http://www.andi.com.co/Archivos/file/ANDI%20-%20Balance%202013%20y%20perspectivas%202014.pdf>. (Consultado el 12 de agosto de 2014).

<sup>12</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Este es el presupuesto de la nación para el 2014. Disponible en: <http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/presupuesto-colombia-2014-sena-agro>.

coincidir con el domingo. Así, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana teniendo como mínimo cuatro (4) horas continuas y como máximo hasta diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la jornada ordinaria de 6 a. m. a 8 p. m.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 25, y el literal D del artículo 51 de la Ley 789 de 2002 y demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores y Senadoras,



COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veinticuatro (24) días del mes de abril del año dos mil diecisiete (2017).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente.

**Informe de Ponencia para Primer Debate:** al Proyecto de ley número 177 de 2016 Senado y 172 de 2015 Cámara.

**Título del Proyecto de ley número 177 de 2016 Senado y 172 de 2015 Cámara:** por medio del cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

Número de folios: quince (15)

**Autores:** honorables Representantes Óscar Hurtado Pérez, Harry Giovanni González García, Jhon Jairo Roldán Avendaño y Germán Carlosama López.

**Ponentes:** Honorables Senadores Édinson Delgado Ruiz, Luis Evelis Andrade Casamá y Javier Mauricio Delgado Martínez (Coordinador Ponente).

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** martes, dieciocho (18) de abril de 2017.

**Hora:** 12:45 p. m.

**Suscrita por los honorables Senadores:** Édinson Delgado Ruiz y Luis Evelis Andrade Casamá, el honorable Senador Javier Mauricio Delgado Martínez (Coordinador Ponente), manifestó a la Secretaría que no refrendará el presente Informe de Ponencia y en cambio radicará su propia Ponencia para Primer Debate.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA  
PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 40 DE 2016 SENADO**

por medio de la cual se modifica el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 19 de abril de 2017

Honorable Senador

ÉDINSON DELGADO RUIZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

**Asunto: Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate al Proyecto de ley número 40 de 2016 Senado,** por medio de la cual se modifica el artículo 218 de la ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.

Muy respetado Señor Presidente:

Atendiendo la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva de la honorable Comisión Séptima en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 y después de brindar el apoyo con debate y discusión en el diseño de la ponencia rendida por el Senador Mauricio Delgado Martínez, nos permitimos muy respetuosamente apartarnos del informe de Ponencia presentado por mis compañeros de Comisión por la razón que puntualmente nos referiremos en el acápite pertinente. Esto sin dejar de precisar que la ponencia fue trabajada conjuntamente hasta donde nos fue posible lograr el acuerdo deseado, contando con la disposición y trabajo que caracteriza a esta honorable Comisión y a nuestros compañeros de Ponencia.

Se hace necesario indicar el acuerdo a los puntos generales desarrollados en la ponencia positiva como son: antecedentes del proyecto de ley, objeto, justificación y competencia. Sin embargo, en la presente ponencia hacemos unas precisiones en lo pertinente al marco legal, constitucional y jurisprudencial y la proposición final, que ante el no acuerdo genera la obligación de presentar el presente informe para ponerlo a su consideración, así:

**I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 40 DE 2016  
OBJETO DE LA PONENCIA**

• **Número y título del Proyecto de ley número 40 de 2016 Senado,** por medio de la cual se modifica

el artículo 218 de la ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.

- **Autores:** honorable Senador *Javier Mauricio Delgado Martínez*, honorable Representantes Álvaro López Gil. Partido Conservador Colombiano.

- **Radicación y Gaceta del Congreso:** 26 de julio de 2016 y publicado en *Gaceta del Congreso* número 547.

- **Radicación Comisión VII:** 3 de agosto de 2016.

- **Designación Ponentes:** honorables Senadores *Javier Mauricio Delgado Martínez* (Coordinador), *Honorio Miguel Henríquez Pinedo*, *Álvaro Uribe Vélez*, *Antonio José Correa Jiménez*, *Eduardo Enrique Pulgar Daza*, *Sofía Alejandra Gaviria Correa*, *Yamina Pestana Rojas* y *Orlando Castañeda Serrano*.

- **Objeto:** Modificación del artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 (modificatorio del artículo 163 de la Ley 100 de 1993) a fin de incluir dentro del núcleo familiar del afiliado cotizante del régimen contributivo a sus familiares hasta el tercer grado de consanguinidad en condición de discapacidad que dependan económicamente de este.

- **Finalidad:** Contribuir a superar barreras de acceso al servicio de aseguramiento de salud de la población en condiciones de discapacidad permitiendo que sean parte del núcleo familiar beneficiario del afiliado cotizante al régimen contributivo.

- **Efecto de la iniciativa:** Exoneración del pago de cotización o aporte a fin de que pueda recibir los servicios asistenciales de salud sobre la base del aporte del afiliado cotizante titular.

## II. CONTEXTO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

Sea lo primero manifestar que compartimos la completa descripción hecha en la ponencia coordinada por el honorable Senador Mauricio Delgado Martínez, por tanto, para efectos de evidenciar la razón de la Ponencia Negativa nos permitimos con su venia referirnos sobre los puntos que desde el Marco Constitucional y Legal justifican mi llamado a la modificación de la propuesta.

Iniciamos con la necesaria iteración del artículo 48 de la Carta Política, el cual consagra a la Seguridad Social tanto un derecho irrenunciable como un servicio cuya cobertura debe procurar la progresividad.

El anterior mojón aúna al trabajo que desde hace 50 años aproximadamente – incluso ante de la expedición de la Ley 100 – la Seguridad Social viene estructurando el servicio público dentro de un Sistema – organización de instituciones, recursos y normatividad – orientado a garantizar la prestación universal del servicio público y para ello, el avance hacia la progresiva ampliación de cobertura<sup>1</sup>.

A fin de partir del cambio estructural que sufrió el servicio de la seguridad social en salud bajo el direccionamiento de la Constitución Política de 1991, encontramos que la Ley 100 de 1993 en el artículo 153

planteó los denominados “*fundamentos del servicio público de seguridad social en salud*”.

Estos fundamentos parten de la obligación de todo colombiano – y por consiguiente fija una tarea al Estado – a su afiliación al Sistema, así como a su deber de aportar a dicho Sistema. A la par consagra un trato equitativo para aquellos cuya ausencia de relación laboral o incapacidad de pago no permita el aporte al Sistema y de esta manera, impone al Estado facilitar el acceso al servicio público de la seguridad social en salud con necesarios criterios de sostenibilidad y cobertura como lo veremos expresamente en la Ley 1438 de 2011 que citaré en lo pertinente. El referido artículo 153 de la Ley 100 reza:

*Artículo. 153. Fundamentos del servicio público. Además de los principios generales consagrados en la Constitución política, son reglas del servicio público de salud, rectoras del sistema general de seguridad social en salud las siguientes:*

...

2. *Obligatoriedad. La afiliación al sistema general de seguridad social en salud es obligatoria para todos los habitantes en Colombia. En consecuencia, corresponde a todo empleador la afiliación de sus trabajadores a este sistema y del Estado facilitar la afiliación a quienes carezcan de vínculo con algún empleador o capacidad de pago.*

La previsión legal subrayada que demanda del Estado “facilitar la afiliación a quienes carezcan de vínculo con empleador o **capacidad de pago**” es importante para efectos de la presente Ponencia, toda vez que como consecuencia de este mandato legal – incluyendo las reformas directas e indirectas al SGSSS<sup>2</sup>– actualmente se cuenta con un buen número de previsiones normativas orientadas al diseño y uso de mecanismos de financiación que cubran o apalanquen el gasto en salud que necesitan los colombianos que por su incapacidad de pago no puedan cotizar al Sistema, situación que no puede ser óbice para no recibir su atención en salud.

Dicho de otro modo, ante la exoneración del aporte debido a su falta de capacidad de pago para el aporte se han previsto que existen fuentes subsidiarias que suplen con recursos lo que la falta de aporte pueda generar para la atención y así, procurar la sostenibilidad que brinde condiciones de continuidad en el servicio con la progresividad que la Constitución prevé.

Como corolario de lo anterior, debe indicarse que el año 2011 el Congreso de la República aprobó una reforma al sistema de seguridad social en salud incluyendo la observancia del criterio de sostenibilidad financiera para la ampliación de cobertura con miras a la universalidad en el servicio público de seguridad social en salud. El inciso segundo del artículo primero de la Ley 1438 de 2011, prevé:

*“Artículo 1°. Objeto de la ley. Esta ley tiene como objeto el fortalecimiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a través de un modelo de prestación del servicio público en salud que en el marco de la estrategia Atención Primaria en Salud permita la acción coordinada del Estado, las insti-*

<sup>1</sup> 1

<sup>2</sup> SGSSS: Sistema General de Seguridad Social en Salud

tuciones y la sociedad para el mejoramiento de la salud y la creación de un ambiente sano y saludable, que brinde servicios de mayor calidad, incluyente y equitativo, donde el centro y objetivo de todos los esfuerzos sean los residentes en el país.

*Se incluyen disposiciones para establecer la unificación del Plan de Beneficios para todos los residentes, la universalidad del aseguramiento y la garantía de portabilidad o prestación de los beneficios en cualquier lugar del país, en un marco de sostenibilidad financiera”.*

Y en el año 2015, el legislador expidió la Ley 1751 de 2015, en la cual deja expreso el deber de sostenibilidad fiscal, en su artículo 6 literal i), que en lo pertinente prevé:

*“Artículo 6°. Elementos y principios del derecho fundamental a la salud. El derecho fundamental a la salud incluye los siguientes elementos esenciales e interrelacionados:*

...

*i) Sostenibilidad. El Estado dispondrá, por los medios que la ley estime apropiados, los recursos necesarios y suficientes para asegurar progresivamente el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, de conformidad con las normas constitucionales de sostenibilidad fiscal<sup>3</sup>;*

Por tanto, hasta el momento podemos afirmar cuatro ideas básicas pertinentes para la exposición de los motivos de la ponencia:

- Tenemos y debemos observar el Derecho / Deber a la seguridad social en salud a favor de todo colombiano. Artículo 48 C. Pol.

- Es fundamento del servicio público de la seguridad social en salud, la obligación de afiliación y aporte de todo colombiano cuando se cuente con capacidad de pago. Artículo 153 Ley 100 de 1993.

- Obligación del Estado para garantizar el derecho de afiliación y el deber de aportar al Sistema cuando no se cuente con capacidad de pago. Art. 153 Ley 100 de 1993.

- Observancia del Principio de sostenibilidad financiera para lograr la unificación del – otrora - plan de beneficios, la universalidad del aseguramiento y la garantía de portabilidad o prestación de los beneficios en cualquier lugar del país. Art. 1 de la Ley 1438 de 2011.

Aunque no podríamos desconocer la evidente situación de inoportunidad en la capacidad de atención que hoy padece la prestación del servicio en lo que corresponde al acceso asistencial, tampoco sería apropiado omitir los mecanismos normativos que hoy prevé nuestro orden jurídico en beneficio de los colombianos quienes por su incapacidad de aportar al Sistema **de Ninguna manera** pueden quedar excluidos de la asistencia médica efectiva toda vez que ésta es expresión de su derecho fundamental a la salud.

<sup>3</sup> Hay que resaltar que mediante C-313 de 2014 y Auto 377 del 3 de diciembre de 2014 y Auto número 78 de 15 de marzo de 2015, en lo pertinente la Corte Constitucional aclaró que debe entenderse por “sostenibilidad financiera” y no fiscal como criterio orientador.

Así, tenemos que al lado del régimen contributivo – que es aquel que recibe la contribución del afiliado en proporción a su ingreso – solidariamente coexiste el Régimen Subsidiado con unas previsiones complementarias que brindan mecanismos de protección, acceso y financiación especialmente a las personas en condición de discapacidad. Veamos:

**Expresamente el artículo 157 numeral 2 concordado con el artículo 211 de la Ley 100 de 1993** dispone como afiliados al Régimen Subsidiado – entre otros – **a las personas en situación de discapacidad sobre las que se presume su incapacidad de pago** – entre otros grupos igualmente con especial protección.<sup>4</sup>

Significa ello, que por principio general en Colombia, las personas en situación de discapacidad son afiliadas al Régimen Subsidiado salvo que por su condición de receptoras de ingreso o de vínculo con empleador posean la capacidad de aporte, que les impone su deber de solidaridad con los colombianos que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Al respecto, debemos indicar que la Solidaridad no solo es un principio consagrado legalmente sino de preclaro desarrollo jurisprudencial, como el aparte que por su pertinencia me permito transcribir:

*“La seguridad social es esencialmente solidaridad social. No se concibe el sistema de seguridad social sino como un servicio público solidario; y la manifestación más integral y completa del principio constitucional de solidaridad es la seguridad social.*

<sup>4</sup> Artículo. 157. Tipos de participantes en el sistema general de seguridad social en salud. A partir de la sanción de la presente ley, todo colombiano participará en el servicio público esencial de salud que permite el sistema general de seguridad social en salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.

A) Afiliados al sistema de seguridad social.

Existirán dos tipos de afiliados al sistema general de seguridad social en salud:

1. Los afiliados al sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente ley.

2. Los afiliados al sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el artículo 211 de la presente ley son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Será subsidiada en el sistema general de seguridad social en salud la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana. Tendrán particular importancia, dentro de este grupo, personas tales como las madres durante el embarazo, parto y posparto y período de lactancia, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, los niños menores de un año, los menores en situación irregular, los enfermos de Hansen, las personas mayores de 65 años, **los discapacitados\***, los campesinos, las comunidades indígenas, los trabajadores y profesionales independientes, artistas y deportistas, toreros y sus subalternos, periodistas independientes, maestros de obra de construcción, albañiles, taxistas, electricistas, desempleados y demás personas sin capacidad de pago.

Nota: En atención a lo previsto en Sentencia C-458 de 2015 debe reemplazarse la expresión “discapacitado” por la expresión “persona en situación de discapacidad”.

*La seguridad social es, en la acertada definición del preámbulo de la Ley 100 de 1993, el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que dispone la persona “y la comunidad”, para que, en cumplimiento de los planes y programas que el Estado y “la sociedad” desarrollen, se pueda proporcionar la “cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica”, con el fin de lograr el bienestar individual y “la integración de la comunidad”: La seguridad social como esfuerzo mancomunado y colectivo, como propósito común en el que la protección de las contingencias individuales se logra de mejor manera con el aporte y la participación de todos los miembros de la comunidad. En un sistema de seguridad social, aquellos siniestros que generan un riesgo que amenaza el mínimo vital (la falta de ingresos en la vejez o en la invalidez, el súbito desempleo, la ausencia imprevista de un generador de ingresos en el hogar, una enfermedad catastrófica no anticipada), y que no pueden ser cubiertos o atenuados a través de un simple esfuerzo individual o familiar, se atienden o cubren por la vía de la suma de muchos esfuerzos individuales, esto es, de un esfuerzo colectivo. Por supuesto que el principio solidario no es absoluto, y su aplicación debe matizarse con la de otros principios y valores, como el de sostenibilidad, el de eficiencia y el de garantía de los derechos fundamentales. De lo contrario, el sistema de seguridad social sería inoperante e inviable. Pero no cabe duda que la seguridad social solo existe como desarrollo del principio solidario, solo es posible gracias a él, y está concebido para hacerlo realidad”.* (Subrayas y cursivas fuera del texto).<sup>5</sup>

Seguidamente, es menester indicar que la iniciativa legal que hoy nos ocupa y que indudablemente busca loablemente brindar a las personas en situación de discapacidad un acceso al servicio de salud más efectivo a partir de su vinculación al núcleo familiar del afiliado cotizante, en realidad no generaría el efecto buscado si tenemos en cuenta que desde el año 2007 se han removido las distinciones entre afiliados al régimen contributivo y el afiliados al régimen subsidiado. Veamos:

- a) El artículo 162 de la Ley 100 de 1993 había previsto la existencia de un plan obligatorio de salud único para todos los habitantes del territorio nacional. Y preveía la equiparación total a los beneficios del régimen contributivo;
- b) En 2009, se comenzó con la equiparación gradual de los planes de beneficios para los niños entre 0 y 12 años;
- c) En 2010, se avanza en la unificación logrando abarcar a los niños y adolescentes menores de 18 años;
- d) En 2011, se unifica para los mayores de 60 años en adelante;
- e) En 2012, se cierra la brecha en el grupo etáreo entre los 18 y 59 años;
- f) Para 2013, el plan obligatorio de salud unificaba todos los grupos etáreos.

Por tanto, es de anotar que los servicios asistenciales en salud desde 2009 hasta la entrada en vigencia de la Ley 1751 de 2015, son los mismos tanto para los afiliados al régimen contributivo como para el subsidiado.

Hemos indicado anteriormente, “hasta la entrada en vigencia de la Ley 1751 de 2015” que considero pertinente anotar que el concepto de Plan de Beneficios ha sido superado a partir del 15 de febrero de la presente anualidad por orden del artículo 15 la mencionada Ley Estatutaria y con él – al menos normativamente – se remueve el criterio diferenciador o discriminador para acceso a los servicios de salud del régimen contributivo con el subsidiado.

Por otro lado, consideramos pertinente precisar que tanto los afiliados del régimen subsidiado – dentro de los cuales se cuentan las personas en alguna condición de discapacidad - como los beneficiarios del afiliado cotizante del régimen contributivo – a quienes la iniciativa legal pretende cobijar– no son objeto de prestaciones económicas, tales como: licencias, incapacidades y las prestaciones que se derivan de los riesgos acaecidos y cubiertos desde el Subsistema de Riesgos Laborales – hoy de salud y seguridad en el trabajo –.

Por tanto, su inclusión en el núcleo familiar tampoco favorece el acceso a dichas prestaciones económicas que son previstas por el Sistema para los afiliados cotizantes. De otro lado, el grado de consanguinidad previsto haría accesible la inclusión en el núcleo familiar como así lo anota el concepto del Ministerio de Salud.

Debemos indicar que hoy, la población afectada o en condición de discapacidad, cuenta con mandato legal y estatutario de protección sin limitación alguna, como corresponde a la protección de su derecho fundamental a la salud de manera más reiterada que los demás colombianos, pues su protección derivan de expresos convenios internacionales suscritos por Colombia.

Así, debemos resaltar que la Ley 1346 de 2009 por medio de la cual se aprueba la “*Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006*” declara proscritas cualquier tipo de limitaciones de acceso a los servicios de salud, ordenando la prestación de todos los servicios pertinentes. Nótese que contamos con dicha declaración aún antes de la unificación del desaparecido plan de beneficios, por expresa disposición del artículo 25 literal e) que a la letra dice:

*“Artículo 25. Salud. Los Estados Partes reconocen que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluida la rehabilitación relacionada con la salud. En particular, los Estados Partes:*

...

<sup>5</sup> Sentencia C-529/10. Mag. Pte. Mauricio González Cuervo.

e) Prohibirán la discriminación contra las personas con discapacidad en la prestación de seguros de salud y de vida cuando estos estén permitidos en la legislación nacional, y velarán por que esos seguros se presten de manera justa y razonable;

Situación que vuelve a reiterarse en la Ley 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad” que en lo pertinente en salud imparte claras competencias al Ministerio de Salud y Gobierno nacional a fin de evitar discriminaciones o limitaciones así:

“Artículo 10. Derecho a la salud. Todas las personas con discapacidad tienen derecho a la salud, en concordancia con el artículo 25 de la Ley 1346 de 2009. Para esto se adoptarán las siguientes medidas:

...

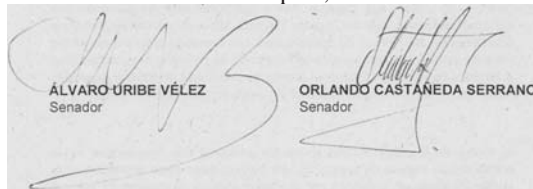
1. El Ministerio de Salud y Protección Social, o quien haga sus veces, deberá:

a) Asegurar que el Sistema General de Salud en sus planes obligatorios, Plan Decenal de Salud, Planes Territoriales en Salud, y en el Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas, garantice la calidad y prestación oportuna de todos los servicios de salud, así como el suministro de todos los servicios y ayudas técnicas de alta y baja complejidad, necesarias para la habilitación y rehabilitación integral en salud de las personas con discapacidad con un enfoque diferencial, y desarrollo de sus actividades básicas cotidianas;

### III. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos de la manera más respetuosa presentar ponencia negativa y en consecuencia solicitar a los honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República el **archivo** del Proyecto de Ley 40 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 218 de la ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.

Con sentimientos de respeto,



ÁLVARO URIBE VÉLEZ  
Senador

ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO  
Senador

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diecinueve (19) días del mes de abril del año dos mil diecisiete (2017).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente:

**Informe de Ponencia para: Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate al Proyecto de ley número 40 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.**

**Título del Proyecto de ley número 40 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.**

**Número de folios:** seis (6)

**Autores:** honorables Senadores *Javier Mauricio Delgado Martínez* y honorable Representante *Álvaro Gil López*.

**Ponentes:** honorables Senadores:

*Eduardo Enrique Pulgar Daza, Javier Mauricio Delgado Martínez* (Coordinador), *Honorio Henríquez Pinedo, Yamina del Carmen Pestana Rojas, Sofía Alejandra Gaviria Correa, Antonio José Correa Jiménez, Alvaro Uribe Vélez, Orlando Castañeda Serrano*.

### NOTA SECRETARIAL

Frente a este proyecto de ley se radicaron ante esta Secretaría dos (2) Ponencias así:

1. Una Ponencia Mayoritaria, radicada el día jueves seis (6) de abril de 2017.

**Hora:** 11: 32 a. m. y suscrita por los honorables Senadores: *Eduardo Enrique Pulgar Daza, Javier Mauricio Delgado Martínez* (Coordinador), *Honorio Henríquez Pinedo, Yamina del Carmen Pestana Rojas, Sofía Alejandra Gaviria Correa, Antonio José Correa Jiménez*, en doce (12) folios.

2. Una Ponencia Minoritaria, radicada el día miércoles diecinueve (19) de abril de 2017.

**Hora:** 4:42 p. m., y suscrita por los honorables Senadores: **Álvaro Uribe Vélez, Orlando Castañeda Serrano**, en seis (6) folios.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO AL PROYECTO LEY NÚMERO 170 DE 2016 SENADO, 062 DE 2015 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2015 CÁMARA**

*por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.*

Bogotá, D. C., 19 de abril de 2017

Honorable Senador

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

Vice Presidente Comisión Séptima Constitucional  
SENADO DE LA REPÚBLICA

E. S. D.

**Asunto: INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO AL PROYECTO LEY NÚMERO 170 DE 2016 SENADO,**

**062 DE 2015 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2015 CÁMARA**, por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.

Respetado señor Vicepresidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir **Informe de Ponencia para Segundo Debate en Senado al Proyecto ley número 170 de 2016 Senado, 062 de 2015 Cámara, Acumulado con el Proyecto de ley número 008 de 2015 Cámara**, por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollara de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa
2. Objeto del proyecto
3. Marco Normativo
  - 3.1 Fundamento Constitucional
  - 3.2 Fundamento legal
  - 3.3. Fundamento internacional
4. Contenido del proyecto de ley
5. Consideraciones
6. Proposición.

#### 1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

Los proyectos de ley objeto de estudio son de iniciativa congressional. El Proyecto de ley número 008 de 2015 Cámara fue presentado por los honorables Congresistas *Óscar Ospina Quintero*, *Ángela María Robledo*, *Alirio Uribe Muñoz*, *Victor Correa Vélez*, *Inti Raúl Asprilla*, *Victor Correa Vélez*, *Iván Cepeda Castro*, *Sandra Liliana Ortiz*, *Angélica Lozano*, *Ana Cristina Paz*, *Jorge Enrique Robledo*, *Segundo Senén Niño*, *Alexánder López Maya*, *Claudia López*, *Jesús Alberto Castilla*, *Antonio Navarro Wolff*, *Carlos Guevara*, *Jorge Iván Ospina* y *Alejandro Chacón*, el 21 de julio de 2015 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 508 de 2015 con fecha 23 de julio de 2015.

En continuidad del trámite legislativo, el Proyecto de ley número 008 de 2015 fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente y fueron designados como Ponentes para Primer Debate los honorables Representantes *Wilson Córdoba Mena*, *Cristóbal Rodríguez* (Coordinador Ponente), *Óscar Ospina Quintero* y *Rafael Romero Piñeros*.

Igualmente, el Proyecto de ley número 062 de 2015 fue presentado al Congreso de la República, a iniciativa del honorable Representante *Alejandro Carlos Chacón Camargo* y la honorable Representante *Olga Lucía Velásquez Nieto*, el 5 de agosto de 2015, y, en cumplimiento del trámite legislativo y del principio de publicidad, el proyecto original fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 579 de 2015.

Mediante oficio número CSpCP.3.7-196-2015 del 12 de agosto de 2015, fueron designados como ponentes del Proyecto de ley número 062, los honorables Representantes *Dídir Burgos Ramírez* (Coordinador Ponente), *Óscar Ospina Quintero* y *Mauricio Salazar Peláez*.

Posteriormente, y en vista de que el contenido de las dos iniciativas legislativas era similar, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes expidió la Resolución número 01 de 2015 en la cual RESUELVE aprobar la acumulación de ambos proyectos.

Asimismo, la ponencia para primer debate en Cámara se publicó en la **Gaceta del Congreso** 721 de 2015, la cual fue aprobada en Comisión Séptima en sesión del 10 de noviembre de 2015. Posteriormente los honorables representantes rindieron ponencia para segundo debate, la cual fue publicada en la **Gaceta del Congreso** 1072 de 2015 y aprobada por la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes el 25 de abril de 2016.

Posteriormente dicho proyecto fue remitido al Senado de la República y por competencia enviado a la Comisión Séptima del Senado, para lo cual la Mesa Directiva designó como ponentes a los honorables Senadores *Eduardo Enrique Pulgar Daza*, *Antonio José Correa Jiménez como coordinadores* y a *Édinson Delgado Ruiz*, *Honorio Miguel Henríquez Pinedo* y *Javier Mauricio Delgado Martínez*. El texto definitivo aprobado en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, se encuentra publicado en la **Gaceta del Congreso** 206 de 2016.

#### 2. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley pretende disminuir el aporte al Sistema de Seguridad Social en Salud que realizan los pensionados de Colombia que perciben hasta 4 salario mínimos como mesada pensional, del 12 al 4% (inciso 2º, artículo 204 de la Ley 100 de 1993).

Se pretende reivindicar los derechos de los pensionados en Colombia que ven en su mesada pensional un descuento equivalente al 12% por concepto de cotización de salud, afectándose gravemente su ingreso neto, lo cual perjudica ampliamente a este grupo de especial protección por parte del Estado según lo establecido en nuestra Carta Política, afectándose incluso hasta el mínimo vital de ellos y su núcleo familiar.

#### 3. MARCO NORMATIVO

##### 3.1 Fundamento Constitucional

El artículo 48 Superior dispone que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se debe prestar bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad y es a su vez un derecho fundamental, a cuyo cumplimiento se compromete el Estado, en concordancia con varios instrumentos del bloque de constitucionalidad.

Este derecho exige la existencia de sistemas de seguridad social que brinden protección frente a la falta de ingresos ya sea por enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un

familiar; gastos excesivos de atención de salud; apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares dependientes, los cuales, además de estar disponibles deben prever prestaciones que permitan asegurar a los beneficiarios una vida digna, ofrecer cobertura universal con énfasis en los grupos más desfavorecidos o marginados, contar con reglas proporcionales y transparentes de acceso y permanencia, contemplar costos asequibles, así como escenarios de participación y de difusión de información, y ser accesibles físicamente.

En materia específicamente de pensiones, el inciso sexto del artículo en comento ordena al Legislador definir medios para mantener el poder adquisitivo de las pensiones. Por su parte, el Acto Legislativo 01 de 2005 que adicionó el artículo 48 de la Constitución dispone las siguientes obligaciones del Estado, entre otras, las cuales constituyen un parámetro al que debe sujetarse toda regulación: (i) asegurar la sostenibilidad financiera del sistema pensional, (ii) respetar los derechos adquiridos con arreglo a la ley, (iii) garantizar el pago de la deuda pensional a cargo del Estado, (iv) abstenerse de dejar de pagar, congelar o reducir el valor de las mesadas de las pensiones reconocidas conforme a Derecho, (v) abstenerse de reconocer pensiones que tengan en cuenta factores distintos a aquellos sobre los que cada persona haya efectuado sus cotizaciones, (vi) garantizar que las pensiones sean de al menos un smlmv, y (vii) a partir del 31 de julio de 2010, no pagar pensiones con mesadas superiores a 25 smlmv con cargo a recursos de naturaleza pública<sup>1</sup>.

El artículo 13 de la Constitución reconoce el principio de igualdad, en cual enuncia: “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 a favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su situación económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.*

A la luz de estas consideraciones, la jurisprudencia constitucional ha señalado que un tratamiento diferenciado será posible solamente cuando se observen los siguientes parámetros: (i) los hechos o grupos comparados sean distintos o no se hallen en situaciones comparables, o (ii) pese a la existencia de importantes similitudes entre los grupos o situaciones objeto de comparación, la decisión de tratarlos de manera diferente esté fundada en razones constitucionales.

### 1.2 Fundamento internacional

Basado en principios de solidaridad, igualdad y universalidad, el derecho a la seguridad social ad-

quirió mayor desarrollo hacia la segunda mitad del Siglo XX. A partir de ese momento y de la positiva evolución que ha tenido el concepto, emergió su reconocimiento a nivel internacional como uno de los Derechos Humanos; de manera tal que la seguridad social tiene cabida en la **Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, estableciendo este último (art. 9°): “*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social*”.

De igual forma, el artículo 16 de la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, estatuye: “*Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia*”.

Así mismo, el artículo 9° del **Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (“*Protocolo de San Salvador*”), es del siguiente tenor: “*Derecho a la Seguridad Social. 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto*”.

Reafirmando lo antes dicho, la **Organización Internacional del Trabajo, OIT**, en la Conferencia número 89 de 2001, llegó a siguiente la conclusión: “*La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias, y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento de cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social*”.<sup>2</sup>

### 3.3 Fundamento Legal

En el preámbulo de la Ley 100 de 1993, fue instituido el Sistema de Seguridad Social Integral como un “*conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas 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 el bienestar individual y la integración de la comunidad*”.

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 613 del 04 de septiembre de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T 232 del 31 de marzo de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.



La Ley 100 de 1993 implementó el Sistema de Seguridad Social en Salud, dirigido a garantizar a toda la población el acceso a este servicio público en su diferentes niveles; así el artículo 157 de la Ley 100, señala que se accede el Sistema de Seguridad Social en Salud como afiliado bien al régimen contributivo o al régimen subsidiado y, en forma temporal, como vinculado.

Los afiliados que se integran al Sistema a través del régimen contributivo son las personas laboralmente activas y los pensionados o jubilados con capacidad de pago.

Así, el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones se organizó con el objeto de brindar a la población *“el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley...”*. Por ello, creó los regímenes de prima media con prestación definida y el de ahorro individual con solidaridad, como dos regímenes coexistentes y solidarios pero excluyentes, cuya afiliación a uno u otro es libre y voluntaria y los afiliados habiendo hecho ya una selección, tienen la posibilidad de trasladarse de un sistema pensional a otro, siempre y cuando reúnan las condiciones establecidas en el literal e) del artículo 13 de la mencionada regulación.

Por último tratándose de la cotización de los pensionados, de conformidad con lo establecido en el artículo 143 de la Ley 100 de 1993 *“La cotización para salud establecida en el sistema general de salud para los pensionados está, en su totalidad, a cargo de estos”* y atendiendo lo estipulado en el artículo 204 de la misma ley modificada por el artículo 1° de la Ley 1250 de 2008, *“la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional”*.

#### 4. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de dos (2) artículos.

El **primer artículo** modifica el inciso segundo del artículo 204 de la Ley 100 de 1993 en lo que se refiere a la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.

El **artículo segundo** se refiere a la vigencia de la ley.

#### 5. CONSIDERACIONES

De conformidad con los datos suministrados por Colpensiones y por la Superintendencia Financiera, solo 1 de cada 3 colombianos en edad de retiro tiene pensión, para lo cual es pertinente indicar cuantos afiliados a Pensiones tienen los regímenes, clasificados entre cotizantes y no cotizantes:

FONDOS	AFILIADOS - ENE/17		TOTAL
	COTIZANTES	NO COTIZANTES	
RAIS	5.584.286	8.539.964	14.124.250
RPMPD	2.048.386	4.398.691	6.447.077
<b>TOTAL</b>	<b>7.632.672</b>	<b>12.938.655</b>	<b>20.571.327</b>

En contraste con los pensionados en el país, según el régimen con corte a diciembre de 2016 existen 2.089.653 pensionados como lo muestra el siguiente cuadro:

FONDO - RPMPD	PENSIONADOS - DIC/16
RAIS	111.080
RPMPD	1.573.551
R. EXCEPCIÓN	405.022
<b>TOTAL</b>	<b>2.089.653</b>

Según el Ministerio de Hacienda y con corte a diciembre de 2016, las siguientes son las cifras de los pensionados en el país clasificados por salarios mínimos, exceptuando los pensionados del régimen de ahorro individual con solidaridad, así:

RANGO DE PENSION	RPMPD	RAIS	FOPEP	ENT. TERRIT. RIALES	FFMM Y PN	FOMAG	TOTAL
HASTA 1 SMLMV	632.521		15.175	14.640	2.402	16.670	681.408
MAYORES DE 1 SMLMV Y HASTA 2 SMLMV	310.389		128.150	34.555	19.294	66.543	558.931
<b>SUBTOTAL DE 1 A 2 SMLMV</b>	<b>942.910</b>		<b>143.325</b>	<b>49.195</b>	<b>21.696</b>	<b>83.213</b>	<b>1.240.339</b>
MAYORES DE 2 SMLMV Y HASTA 3 SMLMV	129.309		75.329	17.256	40.942	59.768	342.803
MAYORES DE 3 SMLMV Y HASTA 4 SMLMV	61.682		65.729	6.360	27.458	35.732	196.961
<b>SUBTOTAL DE 1 A 4 SMLMV</b>	<b>1.133.901</b>		<b>284.382</b>	<b>72.811</b>	<b>110.096</b>	<b>178.713</b>	<b>1.779.903</b>
MAYORES DE 4 SMLMV Y HASTA 5 SMLMV	34.076		23.395	3.068	11.145	3.631	75.315
MAYORES DE 5 SMLMV Y HASTA 6 SMLMV	20.635		9.089	1.360	6.631	2.714	40.429
MAYORES DE 6 SMLMV	52.044		16.039	2.267	10.914	1.672	82.336
<b>TOTAL</b>	<b>1.240.656</b>	<b>111.080</b>	<b>332.895</b>	<b>79.506</b>	<b>138.746</b>	<b>196.730</b>	<b>2.089.653</b>

En desarrollo del presente periodo legislativo, los ponentes decidimos realizar una audiencia pública, la cual fue aprobada mediante proposición No. 08 del 03 de agosto de 2016 y la cual textualmente señala:

*“Cítese e invítese a audiencia pública a las siguientes personas, con el fin de escuchar las diferentes posturas de los sectores sobre el Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, 062 de 2015 Cámara acumulado con el Proyecto de ley número 008 de 2015 Cámara, por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.*

Por el Sector Público:

1. Ministro de Trabajo
2. Ministro de Hacienda y Crédito Público
3. Director de Colpensiones

Por el sector empresarial:

1. Presidente de Asofondos
2. Presidente de la ANDI
3. Presidente de Fenalco

Por el sector sindical:

1. Presidente de la CGT
2. Presidente de la CTC
3. Presidente de la CUT

Por parte de las Asociaciones:

1. Presidente de la Confederación Democrática de Pensionados

2. Presidente de la Asociación Nacional de Pensionados por el Sistema de Seguridad Social”.

La mencionada audiencia se realizó el 6 de septiembre de 2016 y en adelante se realizaron algunas mesas de trabajo con el Ministerio de Hacienda con el fin de poder obtener una fuente específica de financiación del presente proyecto.

Luego de la mencionada audiencia, han sido múltiples los documentos que como ponentes hemos recibido por parte de diferentes sectores, solicitando el apoyo de la presente iniciativa, los cuales han sido debidamente publicados en las Gacetas del Congreso.

Por lo anterior y como reivindicación a los pensionados, proponemos que se disminuya el porcentaje de la base de cotización de los pensionados que perciben pensiones hasta los 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes del 12% a 4% tal como se aprobó en la sesión de la comisión séptima del Senado.

## 6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República, debatir y aprobar en Segundo Debate, el **Proyecto ley número 170 de 2016 Senado, 062 de 2015 Cámara, Acumulado con el Proyecto de ley número 008 de 2015 Cámara, por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados**, con base en el siguiente texto:

**TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO LEY NÚMERO 170 DE 2016 SENADO, 062 DE 2015 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2015 CÁMARA por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.**

El Congreso de Colombia

### DECRETA:

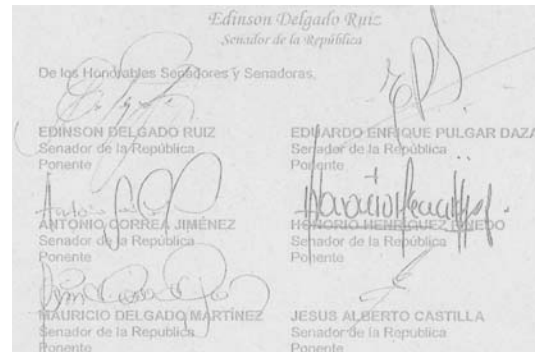
Artículo 1°. Modifíquese el inciso del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 4% del ingreso de la respectiva mesada pensional cuando aquella pensión no represente más de cuatro (4) salarios mínimos mensuales vigentes, caso en el cual continuará aportando el 12%.

Lo anterior sin perjuicio de las disposiciones favorables que resulten aplicables al pensionado docente en virtud del régimen pensional que lo cobija.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria.

De los honorables Senadores y Senadoras,



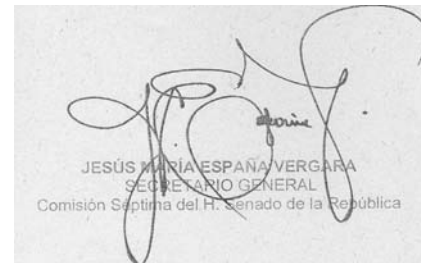
### COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiún (21) días del mes de abril del año dos mil diecisiete (2017).

En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente Informe de Ponencia para Segundo Debate.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 140 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se modifica un inciso del artículo 279 de la Ley 100 de 1993*

(Agentes de Inteligencia).

Bogotá, D. C., 18 de abril de 2017

N° 077 /MDOEC/MDN-CGFM-SEMCFJI-OEC-29.1

**Asunto:** Concepto Proyecto de ley número 140 de 2016 Senado

Honorable Senador

ÉDINSON DELGADO

Presidente

Comisión Séptima

Senado de la República

Gn.-

Con toda atención me permito enviar al honorable Senador Presidente Comisión Séptima

del Senado de la República, el concepto emitido por el Comando General de las Fuerzas Militares a través de la Sub Jefatura de Estado Mayor Conjunto de fortalecimiento Jurídico Institucional al "Proyecto de ley número 140 de 2016 Senado, *por medio de la cual se modifica un inciso del artículo 279 de la ley 100 de 1993.* (Agentes de Inteligencia).

Lo anterior para conocimiento y fines que esa Presidencia estime pertinentes.

Atentamente,

Coronel JORGE RICARDO HERNÁNDEZ VARGAS  
Oficial de Enlace Fuerzas Militares ante el Congreso de la República.

Anexo: Dos (2) folios

Bogotá, D. C., 16 de diciembre 2016

Señor

DANIEL MITCHELL

Secretario de Gabinete

Ministerio de Defensa Nacional

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Concepto Ejército Nacional y Jefatura de Inteligencia y Contrainteligencia Militar Conjunta Proyecto de ley número 140 de 2016 Senado, *por medio de la cual se modifica un inciso del artículo 279 de la Ley 100 de 1993.*

Con toda atención y de conformidad con la solicitud elevada por Secretaría de Gabinete de MDN mediante oficio radicado número 80358MDN-DMSG. EC-43.25, por el cual se solicita concepto del Proyecto de ley número 140 de 2016 Senado, me permito complementar el concepto enviado en documento número 20161370436161 MDN-CGFM-JEMC-SEMCFJI-JEAJUT-DILEG-15-1, por lo cual se allega el concepto emitido por el Ejército Nacional y la por la Jefatura de Inteligencia y Contrainteligencia Militar Conjunta en los siguientes términos.

#### Ejército Nacional

“El problema jurídico a resolver mediante Proyecto de ley número 140 de 2016 Senado, *por medio de la cual se modifica un inciso del artículo 279 de la Ley 100 de 1993*, es el siguiente el legislador remitió al sistema de salud y seguridad social general a todo el personal civil que ingrese después del 23 de diciembre de 1993 eliminando, para ellos, los beneficios al personal militar uniformado.

El inconveniente existente es que no se tuvo en cuenta, que el personal civil o no uniformado nombrado como agente de inteligencia y contrainteligencia (auxiliar o técnico de inteligencia) desarrolla una labor que tiene el mismo nesgo o peligrosidad que el del personal uniformado.

Así las cosas, la propuesta de excluir del sistema de salud y seguridad social general a los servidores públicos civiles vinculados a la Fuerza Pública como agentes de inteligencia y contrainteligencia y al personal de la Dirección Nacional de inteligencia, para que en su defecto se amparen a través del régimen prestación especial, destinado a las Fuerzas Militares, se ampara en los siguientes aspectos.

- El trabajo de los agentes de inteligencia y contrainteligencia es fundamental para la seguridad Nacional, por tanto se busca protegerlos considerando el alto riesgo de su actividad y los requerimientos especiales de su trabajo: como por ejemplo reservar su identidad y tener protocolos de seguridad para evitar que personas involucradas en sus investigaciones, tornen represalias contra ellos o sus familias.

- El carácter operacional de las labores que este personal lleva a cabo son análogas a las del personal de oficiales y suboficiales de esta especialidad, a quienes en efecto cobija el régimen prestacional especial.

- La principal orden que reciben estos agentes, es la de cubrir blancos de interés: tarea que implica el desplazamiento a lugares críticos donde hace

presencia el enemigo para obtener información y hacer labores de vigilancia y seguimiento encubiertos e infiltrados.

En tal sentido, su disposición debe ser permanente, motivo por el cual, deben estar alejados de su núcleo familiar y una vez terminada su misión, deben acogerse a un minucioso protocolo de seguridad para rehacer sus actividades y estar nuevamente disponibles para la siguiente misión.

(...)

Otro aspecto a destacar es que carece de contenido material específico, es decir, a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, **no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado.** De allí se desprende la característica más importante de la igualdad, su carácter racional. En efecto, como han reconocido la jurisprudencia constitucional colombiana, la igualdad normativa, presupone necesariamente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos que actúan como términos de comparación: **por regla general un régimen jurídico no es discriminatorio considerado de manera aislada, sino en relación con otro régimen jurídico.** Ello supone, por lo tanto, que la igualdad también constituye concepto relativo, dos regímenes jurídicos no son iguales o diferentes entre sí en todos sus aspectos, sino respecto del o de los criterios empleados para la equiparación.

El control de constitucionalidad en casos como el que nos ocupa, no se reduce entonces a un juicio abstracto de adecuación entre la norma impugnada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que incluye otro régimen jurídico que actúa como término de comparación. En consecuencia, se entabla una relación internormativa que debe ser abordada utilizando herramientas metodológicas especiales, tales como el test de igualdad (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-818 de 2010).

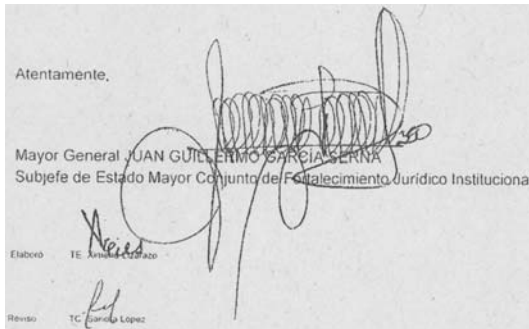
Así las cosas, es importante anotar, que se debe promover el respeto de las bases jurídicas en que se encuentra soportado el Estado colombiano, teniendo en cuenta que el derecho a la salud es de raigambre fundamental, de manera que corresponde al Estado, así como a los particulares involucrados en la prestación del servicio público, desplegar un conjunto de tareas encaminadas a garantizar el debido amparo de este derecho Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-199 de 2013). Por lo anterior, se considera procedente dar el trámite correspondiente al proyecto de ley analizado”.

#### Jefatura de Inteligencia y Contrainteligencia Militar Conjunta

De igual forma la Jefatura de Inteligencia y Contrainteligencia Militar Conjunta mediante oficio número 2652 MDN-CGFM-JEMC -SEMCO-JE-IMC-15, sin entrar a definir de manera explícita la conveniencia de apoyar o no la iniciativa legislativa indica entre varios aspectos los siguientes;

El proyecto de Ley número 140 de 2016 en la exposición de motivos se encuentra acorde con las actividades de inteligencia y contrainteligencia que realiza el personal civil que presta sus servicios para

las Fuerzas Militares, todo ello de conformidad con la Ley Estatutaria 1621 de 2013 y la Sentencia de la Corte Constitucional C-540 de 2012, el riesgo y los horarios diferenciales en materia de función de inteligencia, no pueden compararse con los riesgos y horarios naturales de otras actividades administrativas del Estado, por último menciona que las actividades de inteligencia en Colombia se sustentan en varios principios entre ellos la necesidad, la idoneidad, la proporcionalidad, y la reserva legal entre otros, que le dan a las actividades de inteligencia y contrainteligencia unas condiciones especiales frente a cada una de las etapas de recolección, procesamiento, análisis, y difusión de la información.



**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los dieciocho (18) días del mes de abril del año dos mil diecisiete (2017).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones.

**Concepto:** Ministerio de Defensa Nacional, Comando General de las Fuerzas Militares – Oficina Enlace Fuerzas Militares ante el Congreso de la República.

**Refrendado por:** Coronel Jorge Ricardo Hernández Vargas.

**Al Proyecto de ley número 140 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica un inciso del artículo 279 de la Ley 100 de 1993.**

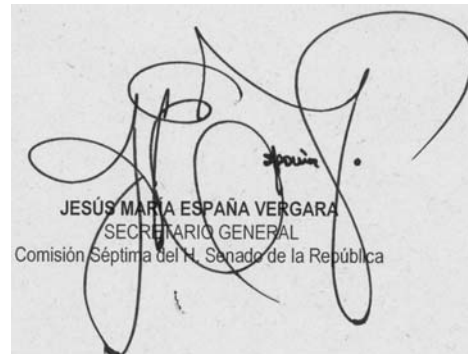
**Número de folios:** cuatro (4).

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** dieciocho (18) de abril de 2017

**Hora:** 10:40 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



**CONTENIDO**

Gaceta número 267 - Martes, 25 de abril de 2017	
<b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b>	
	<b>Págs.</b>
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 40 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate en senado y pliego de modificaciones al Proyecto ley número 177 de 2016 Senado, 172 de 2015 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.....	4
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 40 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.....	10
Informe de ponencia para segundo debate en senado y texto propuesto al Proyecto ley número 170 de 2016 Senado, 062 de 2015 Cámara, acumulado con el proyecto de ley número 008 de 2015 Cámara, por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.....	14
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	
Concepto jurídico del Ministerio de Defensa Nacional al Proyecto de ley número 140 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifica un inciso del artículo 279 de la Ley 100 de 1993 .....	18