



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° 777

Bogotá, D. C., miércoles, 13 de septiembre de 2017

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariosenado.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 DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se establecen medidas
para contrarrestar la deserción escolar y se
dictan otras disposiciones*

Bogotá, D. C. septiembre de 2017

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA

Secretario General Comisión VII

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 27 de 2017 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para contrarrestar la deserción escolar y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y respondiendo a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponente coordinador de esta iniciativa, me permito rendir Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 27 de 2017 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para contrarrestar la deserción escolar y se dictan otras disposiciones.

La presente Ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes.
2. Objeto y Justificación del proyecto.
3. Contenido de la iniciativa.

4. Pliego de modificaciones.

5. Proposición.

1. ANTECEDENTES

El proyecto de ley objeto de estudio es de iniciativa parlamentaria. El Proyecto de ley número 27 de 2017 Senado fue presentado por la honorable Senadora Nadia Blel Scaff, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 628 de fecha 1º de agosto de 2017.

En continuidad del trámite legislativo, el Proyecto de ley número 27 de 2017 Senado fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, siendo designados como ponentes para Primer Debate los honorables Senadores Orlando Castañeda Serrano, Luis Evelis Andrade Casamá, Roberto Ortiz Urueña, Jesús Alberto Castilla Salazar, Jorge Eduardo Géchem Turbay y como ponente coordinadora la honorable Senadora Nadia Blel Scaff.

2. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La educación es una herramienta fundamental para la construcción de cambios sociales y la consolidación de un Estado democrático; una nación educada contribuye al desarrollo político, cultural, económico, industrial y tecnológico del país. El Estado colombiano reconoce el carácter fundamental del derecho a la educación y lo eleva a principio fundante del Estado social de derecho; en esa medida han sido muchas las políticas adoptadas en despliegue de las garantías de educación, en especial en criterios de cobertura, oportunidad de acceso, gratuidad y calidad.

Sin embargo, el objetivo perseguido por la “Colombia más educada” se enfrenta a una problemática multicausal como lo es la deserción escolar, entendida como el abandono del sistema escolar por parte de los estudiantes, provocado por la combinación de factores que se generan tanto en el interior del sistema como en contextos de tipo social, familiar, individual y del entorno.

En Colombia cada año más de 300.000 niños y adolescentes abandonan el colegio. Aunque la tasa de deserción desde preescolar hasta educación secundaria se ha reducido a más de la mitad entre 2002 y 2013, la proporción de niños en edad de cursar primaria que no están estudiando, de hecho, ha aumentado, del 4% en 2000 al 9% en 2010. Aproximadamente uno de cada cinco estudiantes en Colombia no continúa estudiando después de la primaria (OCDE/CAF/CEPAL, 2014)¹.

Las constantes tasas de deserción y la débil transición indican que Colombia tiene uno de los porcentajes más altos de jóvenes entre los 15 y los 19 años de edad que no están estudiando; un 36% en total, es decir, más del doble que el promedio de la OCDE (13%).

Según los informes otorgados por la Universidad Nacional, el mayor índice de deserción se presenta por falta de apoyo interinstitucional donde se presentan los más bajos indicadores de cobertura para todos los apoyos, oscilando entre un 69% (alimentación) y un 53% (transporte).

El apoyo al transporte es considerado el menos frecuente en las instituciones, tanto a nivel nacional (64%) como por zona rural (54%) y urbana (68%).

El estudio adelantado por la Universidad Nacional incluye dentro de las recomendaciones para afrontar la deserción escolar y estructurar una política pública coherente con la realidad la necesidad de brindar apoyo para el transporte para los estudiantes que se demoran más de media hora en llegar al colegio, priorizando las zonas rurales, indígenas y de alta presencia de población afro, como la zona Pacífica².

A su vez, las recomendaciones emitidas por la OCDE en materia de educación destacan la necesidad de inversión en los estudiantes colombianos, “*El gasto público por estudiante*

en Colombia está muy por debajo del promedio de la OCDE y del de otras grandes economías emergentes en América Latina”.

La iniciativa propuesta responde a las recomendaciones enunciadas, garantizando el acceso a la educación mediante el incentivo económico de transporte escolar otorgado bajo circunstancias específicas, estableciendo esquemas de control y supervisión para la adecuada inversión de los recursos que mediante la Ley 715 de 2001 son destinados para tal fin.

Pues si bien el parágrafo 2° del artículo 15 de la ley en mención establece:

Parágrafo 2°. Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios destinarán recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres.

La realidad actual evidencia las siguientes problemáticas:

– Inaplicabilidad de la disposición contenida en la Ley 715 de 2001 por parte de las entidades territoriales. El SGP incluye una asignación adicional de recursos, basada en el desempeño, conocida como el componente de calidad, con el fin de brindarles incentivos a los municipios certificados y no certificados para que mejoren los resultados del aprendizaje y reduzcan los índices de deserción escolar y repetición de grados. Sin embargo, el aumento paulatino de los costos de personal ha limitado los recursos que estaban disponibles para la inversión en calidad, los cuales representaron solamente el 8% del SGP.

– Ausencia de los incentivos de transporte escolar especialmente en la población rural.

– Exclusión como beneficiarios de subsidio de transporte a la población escolar en condiciones de discapacidad.

– Desconocimiento de la existencia de estos beneficios por parte de la población estudiantil.

– Inexistencia de una política de trato diferencial frente al acceso de la población estudiantil a los sistemas integrales de transporte masivo.

Es por ello que se requiere establecer medidas que permitan brindar apoyo para el transporte a los estudiantes que cuentan con barreras de movilidad escolar, priorizando las zonas rurales, étnicas, raizales y que se encuentren las condiciones de discapacidad.

¹ Revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia. OCDE 2016.

² Informe final Contrato Interadministrativo número 1039 celebrado entre el Ministerio de Educación Nacional y la Universidad Nacional de Colombia. Identificar y realizar un análisis de los factores asociados a la permanencia y deserción escolar de las instituciones educativas oficiales del país.

– FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

- Fundamentos constitucionales

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

JURISPRUDENCIA

La Corte Constitucional ha establecido que la educación es un derecho fundamental que apunta a lograr el desarrollo humano. La sentencia **T-294 de 2009** manifestó que los fines generales de este derecho son: “(i) el servicio a la comunidad, (ii) la búsqueda del bienestar general, (iii) la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y (iv) el mejoramiento de la calidad de vida de la población” [33]. Para el caso objeto de estudio, la Sala considera que se debe destacar el componente transversal de hacienda pública, que implica la planeación, elaboración y ejecución del presupuesto, y el de accesibilidad.

- Las obligaciones presupuestales de las entidades territoriales en materia educativa

La Corte se ha referido en diversas ocasiones a la educación en su doble faceta de servicio y

derecho para articular los aspectos sustantivos y presupuestales que lo conforman. En las sentencias **T-779 de 2011** y **T-476 de 2015** esta Corporación resaltó que las acciones del Estado deben guiarse por el principio de progresividad para ampliar la cobertura y aumentar al máximo nivel de educación posible, sin que sea admisible la inactividad del Estado. Con todo, es indiscutible que la educación primaria de niños y niñas es un derecho fundamental exigible de manera inmediata.

Las dificultades en la prestación de este servicio y, por tanto, en el cumplimiento de este derecho han sido objeto de reiterados pronunciamientos de este Tribunal, por ejemplo, en un caso de falta de vinculación oportuna de docentes, la sentencia **T-137 de 2015** indicó que la prestación efectiva del servicio educativo se refleja en diferentes aspectos, dentro de los que se incluye la inversión de recursos humanos y físicos. Este fallo señaló que la materialización efectiva del derecho fundamental a la educación requiere que el Estado adelante acciones específicas que aseguren la prestación del servicio de forma eficiente y continua para todos los habitantes del territorio.

En particular, la Corte hizo énfasis en los fundamentos legales de esta obligación. En efecto, la Ley 115 de 1994, *por la cual se expide la Ley General de Educación*, define y desarrolla la organización y prestación del servicio en el mismo sentido de la Constitución Política. Asimismo, la Ley 715 de 2001, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*, define las competencias de las entidades territoriales y la obligación de asignar recursos suficientes para garantizar el servicio público de educación. El fallo llamó la atención sobre el artículo 5º, que resalta los deberes de coordinación, necesarios para garantizar el mandato superior de asegurar la prestación adecuada de la educación y preservar las condiciones de acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, por lo que tal disposición incluye los siguientes deberes y competencias del Ministerio de Educación Nacional:

“(i) evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto de su actividad en la sociedad. Esta facultad se podrá

delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados; (ii) prestar la asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, cuando a ello haya lugar; (iii) determinar los criterios a los cuales deben sujetarse las plantas docente y administrativa de los centros educativos y los parámetros de asignación de personal correspondientes a: alumnos por docente; alumnos por directivo; y alumnos por administrativo, entre otros, teniendo en cuenta las particularidades de cada región y, (iv) definir, diseñar y crear instrumentos y mecanismos para la calidad de la educación”.

Particularmente, sobre las competencias de los Distritos, el artículo 7° de la Ley 715 de 2001 dispone que es su responsabilidad dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media en condiciones de eficiencia y calidad, además de mantener la cobertura actual de estudiantes y propender a su ampliación.

- La accesibilidad de la educación

La Corte Constitucional también se ha pronunciado de manera explícita sobre el componente de accesibilidad del derecho a la educación. En la sentencia **T-779 de 2011** estableció que en un país como Colombia, en donde los índices de pobreza son muy altos y existen muchas necesidades básicas insatisfechas, la materialización del acceso a la educación debe tener en consideración la realidad presupuestal de las entidades del Estado que tienen la obligación de garantizar el goce efectivo del tal derecho. No obstante, este Tribunal resaltó que ello no implica que las entidades no se encuentren obligadas a asegurar el cubrimiento adecuado del servicio educativo, cuya prestación debe ser permanente, con ese fundamento ordenó la inclusión inmediata de las niñas afectadas en un programa de transporte escolar.

El mismo sentido, en las sentencias **T-690 de 2012** y **T-458 de 2013** y **T-008 de 2016**, esta Corporación reiteró que la accesibilidad material implica adoptar medidas que eliminen las barreras que puedan desincentivar a los menores de su aprendizaje a pesar de las complejidades presupuestales. Las entidades obligadas no pueden dejar de resolver efectivamente las problemáticas educativas, entre ellas la prestación del servicio de transporte escolar, ya que esto pondría en riesgo de forma indefinida el disfrute del derecho fundamental a la educación.

En esta oportunidad, la Sala reitera la jurisprudencia de esta Corporación en la que establece que: (i) la educación es un derecho

fundamental e inherente a la persona y un servicio público cuya prestación es un fin esencial del Estado; (ii) es gratuita y obligatoria para niños entre los 5 a 15 años de edad; (iii) la integran 4 características fundamentales que se relacionan entre sí, a saber: aceptabilidad, adaptabilidad, disponibilidad y accesibilidad; (iv) las entidades públicas de orden nacional y territorial tienen la obligación de garantizar el cubrimiento adecuado de los servicios de educación y de asegurar a los niños y niñas condiciones de acceso y permanencia en el sistema educativo; (v) los distritos tienen la obligación de dirigir, planificar, y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básico y medio en condiciones de eficiencia y calidad y deben propender a su mantenimiento y aplicación; y (vi) la accesibilidad se refleja en la responsabilidad del Estado de eliminar todas las barreras que puedan desincentivar a los menores de edad de su aprendizaje.

- FUNDAMENTOS LEGALES

Artículo 15 Ley 715 de 2001

Parágrafo 2°. Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios destinarán recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

- Crea el subsidio de transporte escolar o incentivo monetario a favor de los estudiantes que cuentan con barreras de movilidad hacia los planteles educativos derivados de condiciones geográficas, económicas o por encontrarse en situación de discapacidad.

- Los recursos se derivan del sistema general de participación en educación del respectivo municipio, distrito en los términos del artículo 15 numeral 2, de la Ley 715 de 2001.

- Se garantiza el acceso a la educación de los niños, niñas y adolescentes que con ocasión a las condiciones de discapacidad se imposibilite su movilidad a los centros educativos; mediante la creación de programas de atención individualizada y especial.

- Se crea la política de movilidad escolar en el sistema integral de transporte masivo a fin de establecer un trato de discriminación positiva en los valores de los pasajes dirigida a población estudiantil en los niveles de educación básica, secundaria y educación superior.

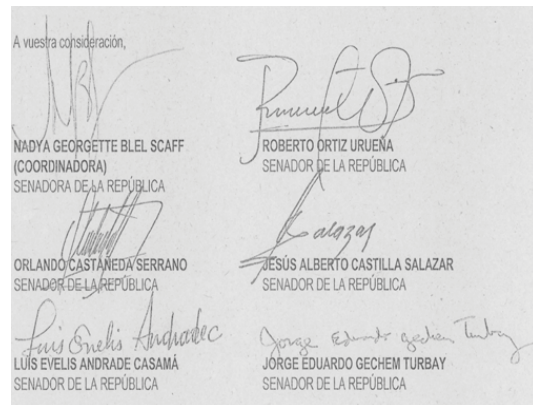
4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO PUBLICADO	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO CUARTO. CRITERIOS DE EXCLUSIÓN BENEFICIARIOS. Los estudiantes perderán automáticamente el subsidio de transporte en caso de presentarse alguna de las siguientes causales:</p> <p>a) Superar diez (10) inasistencias injustificadas a las actividades escolares en el año académico, exceptuando población en situación de discapacidad cuando demuestre que la ausencia es con ocasión a su condición.</p> <p>c) Incumplir con los criterios de asignación.</p> <p>d) Pérdida de dos (2) años escolares consecutivos, salvo para el caso de estudiantes en situaciones de discapacidad asociadas con dificultades cognitivas.</p>	<p>ARTÍCULO CUARTO. CRITERIOS DE EXCLUSIÓN BENEFICIARIOS. Los estudiantes perderán automáticamente el subsidio de transporte en caso de presentarse alguna de las siguientes causales:</p> <p>a) Superar diez (10) inasistencias injustificadas a las actividades escolares en el año académico, exceptuando población en situación de discapacidad cuando demuestre que la ausencia es con ocasión a su condición.</p> <p>c) Incumplir con los criterios de asignación.</p> <p>d) pérdida de dos (2) años escolares consecutivos, salvo para el caso de estudiantes en situaciones de discapacidad asociadas con dificultades cognitivas.</p>
<p>ARTÍCULO SEGUNDO. SUBSIDIO DE TRANSPORTE CONDICIONADO A LA ASISTENCIA ESCOLAR. Las entidades territoriales otorgarán incentivo monetario para cubrir los costos de transporte hasta los establecimientos educativos oficiales, previo cumplimiento de los requisitos exigidos como criterios de asignación de beneficio.</p> <p>El subsidio de transporte escolar estará condicionado al cumplimiento del compromiso de asistencia a clase durante el calendario académico.</p> <p>Parágrafo.</p> <p>El número de subsidios entregados cada año dependerá de la disponibilidad presupuestal apropiada del sistema general de participación (SGP) en educación del municipio o distrito.</p>	<p>ARTÍCULO SEGUNDO. SUBSIDIO DE TRANSPORTE CONDICIONADO A LA ASISTENCIA ESCOLAR. Las entidades territoriales otorgarán incentivo monetario para cubrir los costos de transporte hasta los establecimientos educativos oficiales, previo cumplimiento de los requisitos exigidos como criterios de asignación de beneficio.</p> <p>El subsidio de transporte escolar estará condicionado al cumplimiento del compromiso de asistencia a clase durante el calendario académico.</p> <p>Parágrafo. Los recursos para la financiación del subsidio de transporte escolar se derivan del sistema general de participación en educación del respectivo municipio o distrito en los términos del artículo 15 numeral 2, de la Ley 715 de 2001.</p> <p>El número de subsidios entregados cada año dependerá de la disponibilidad presupuestal apropiada del sistema general de participación (SGP) en educación del municipio o distrito.</p>
<p>ARTÍCULO SEXTO. DEBER DE REGLAMENTACIÓN. Los concejos municipales o distritales reglamentarán el proceso de selección de beneficiarios, valor, forma de pago y requisitos para acreditar los criterios de asignación, dentro de los parámetros establecidos.</p>	<p>ARTÍCULO SEXTO. DEBER DE REGLAMENTACIÓN. Los concejos municipales o distritales en el término de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley reglamentarán el proceso de selección de beneficiarios, valor, forma de pago y requisitos para acreditar los criterios de asignación, dentro de los parámetros establecidos.</p> <p>Parágrafo. En cualquier caso se considerarán las razones de la inasistencia escolar de los menores, con el fin de contrarrestar los indi ces</p>

TEXTO PUBLICADO	TEXTO PROPUESTO
	de deserción escolar y superar posibles barreras de acceso para el derecho a la educación articulada con las distintas entidades públicas del municipio o distrito.

5. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Ponencia Positiva y solicitar a la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima dar Primer Debate al **Proyecto de ley número 27 de 2017** Senado, por medio de la cual se establecen medidas para contrarrestar la deserción escolar y se dictan otras disposiciones.



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas para contrarrestar la deserción escolar y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Establecer medidas que permitan brindar apoyo económico a los estudiantes que cuentan con barreras de movilidad escolar, priorizando las zonas rurales, étnicas, raizales y los que se encuentren en situaciones de discapacidad.

Artículo 2°. *Subsidio de transporte condicionado a la asistencia escolar.* Las entidades territoriales otorgarán incentivo monetario para cubrir los costos de transporte hasta los establecimientos educativos oficiales, previo cumplimiento de los requisitos exigidos como criterios de asignación de beneficio.

El subsidio de transporte escolar estará condicionado al cumplimiento del compromiso de asistencia a clase durante el calendario académico.

Parágrafo. Los recursos para la financiación del subsidio de transporte escolar se derivan del

sistema general de participación en educación del respectivo municipio o distrito en los términos del artículo 15 numeral 2, de la Ley 715 de 2001.

El número de subsidios entregados cada año dependerá de la disponibilidad presupuestal apropiada del sistema general de participación (SGP) en educación del municipio o distrito.

Artículo 3°. *Criterios de asignación.* Serán criterios de asignación del beneficio de transporte escolar los siguientes:

- a) **Condiciones geográficas.** Cuando las condiciones geográficas derivadas de la ubicación del establecimiento educativo lo requieran o las distancias recorridas por el estudiante se configuren como una barrera de acceso al plantel educativo.
- b) **Condición económica.** El subsidio de transporte escolar estará dirigido a la población estudiantil perteneciente a los estratos 1 y 2 económicamente vulnerables.
- c) **Situación de discapacidad.** Cuando por situaciones de discapacidad se dificulte la movilidad del estudiante al plantel educativo.
- e) **Criterios de priorización.** Para la asignación del subsidio escolar se priorizará a la población estudiantil de las zonas rurales, indígenas y población afro.

Artículo 4°. *Criterios de exclusión beneficiarios.* Los estudiantes perderán automáticamente el subsidio de transporte en caso de presentarse alguna de las siguientes causales:

- a) Superar diez (10) inasistencias injustificadas a las actividades escolares en el año académico, exceptuando población en situación de discapacidad cuando demuestre que la ausencia es con ocasión a su condición.
- c) Incumplir con los criterios de asignación.
- d) Pérdida de dos (2) años escolares consecutivos, salvo para el caso de estudiantes en situaciones de discapacidad asociadas con dificultades cognitivas.

Artículo 5°. *Administración, control e información.* Corresponde a la secretaría de Educación de la respectiva entidad territorial la administración y vigilancia del efectivo cumplimiento de la asignación de los subsidios de transporte escolar.

En el ejercicio de dicha función realizará informe anual al Ministerio de Educación del registro de beneficiarios y cobertura del municipio, distrito o departamento.

Las directivas de los centros educativos oficiales realizan la discriminación de la

población que cumple con los criterios de asignación de subsidio de transporte escolar, a los cuales se les deberá otorgar la información necesaria para acceder a dichos beneficios.

Artículo 6°. *Deber de reglamentación.* Los concejos municipales o distritales, en el término de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentarán el proceso de selección de beneficiarios, valor, forma de pago y requisitos para acreditar los criterios de asignación, dentro de los parámetros establecidos.

Parágrafo. En cualquier caso, se considerarán las razones para la inasistencia escolar de los menores, con el fin de contrarrestar los índices de deserción escolar y superar posibles barreras de acceso para el derecho a la educación articulada con las distintas entidades públicas del municipio o distrito.

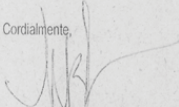
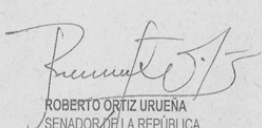

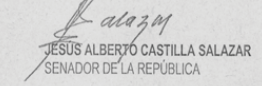
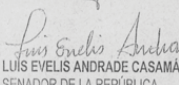
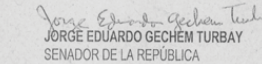
Artículo 7°. *Medida alternativa.* Los municipios que no cuenten con medios de transporte convencional invertirán los recursos destinados a subsidio de transporte en la adquisición de instrumentos de movilidad de acuerdo a las condiciones geográficas y el entorno cultural.

Artículo 8°. *Escuela móvil.* Los municipios garantizarán el acceso a la educación de los niños, niñas y adolescentes que con ocasión a las condiciones de discapacidad se imposibilite su movilidad a los centros educativos mediante la creación de programas de atención individualizada y especial.

Artículo 9°. *Política de movilidad escolar en SITM.* En el término de 6 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte y Ministerio Educación creará la política de movilidad escolar en los sistemas de transporte masivo, estableciendo tarifas diferenciales para la población estudiantil de los niveles de educación básica primaria, básica secundaria, educación media y educación superior.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 NADYA GEORGETTE BIELE SCAFF (COORDINADORA) SENADORA DE LA REPÚBLICA	 ROBERTO ORTIZ URUENA SENADOR DE LA REPÚBLICA
 ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO SENADOR DE LA REPÚBLICA	 JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR SENADOR DE LA REPÚBLICA
 LUIS EVELIS ANDRADE CASAMÁ SENADOR DE LA REPÚBLICA	 JORGE EDUARDO GECHÉM TURBAY SENADOR DE LA REPÚBLICA

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

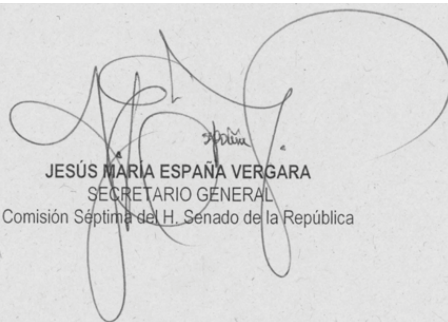
Bogotá, D. C., a los doce (12) días del mes de septiembre del año dos mil diecisiete (2017).

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

Título del Proyecto de ley número 27 de 2017 Senado, por medio del cual se establecen medidas para contrarrestar la deserción escolar y se dictan otras disposiciones.

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

El Secretario,



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

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 33 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se destina un 10% del total de unidades de vivienda construidas en cada proyecto de interés prioritario para la población en condición de discapacidad.

Bogotá, D. C., septiembre de 2017

Senadora

NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF

Presidenta

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 33 de 2017 Senado, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se destina un 10% del total de unidades de vivienda construidas en cada proyecto de interés prioritario para la población en condición de discapacidad.

Respetada señora Presidente:

En cumplimiento del encargo realizado 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, procedo a rendir Informe de Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de ley número 33 de 2017 Senado, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se destina un 10% del total de unidades de vivienda construidas en cada proyecto de interés prioritario para la población en condición de discapacidad.** Me permito poner a consideración el siguiente Informe de ponencia para dar curso a primer debate.

En constancia,



ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO
Honorable Senador de la República.
(Ponente único)

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 33 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se destina un 10% del total de unidades de vivienda construidas en cada proyecto de interés prioritario para la población en condición de discapacidad.

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de ley tiene como objetivo fundamental, establecer instrumentos que permitan garantizar el acceso efectivo a la Vivienda de Interés Prioritario (VIP), a la población que se encuentran en condición de discapacidad, y que además posee escasos recursos.

ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 33 de 2017 Senado, es de autoría principal de la honorable Senadora *Nohora Tovar Rey*, del Partido Centro Democrático. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General del Senado de la República el día 26 de julio de 2017, y publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 636 de 2017.

Una vez repartido el proyecto de ley para conocimiento de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, fui asignado como ponente único de esta iniciativa.

2. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 33 de 2017 Senado, consta de dos (2) artículos, referentes a aspectos que se señalarán a continuación:

Artículo 1°. Adiciona un párrafo al artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.

Artículo 2°. Establece vigencia y derogatorias.

3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El presente Proyecto de Ley, del que trata esta ponencia, es de iniciativa Congregacional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992. Y adicionalmente acoge los principios de iniciativa legislativa, formalidad en publicidad, unidad de materia y título de ley, contenidos en los artículos 150, 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política.

A. Norma internacional

“Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”, de la Organización de Estados Americanos (OEA), aprobada en Colombia, mediante la Ley 762 del 31 de julio de 2002, declarada exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-401 de 2003.

“Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aprobada mediante la Ley 1346 de 2009, declarada exequible por la honorable Corte Constitucional mediante la Sentencia C-293 del 22 de abril de 2010.

B. Constitución Política.

“Artículo 13. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

“Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”.

“Artículo 54. Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”.

“Artículo 68. La erradicación del analfabetismo y la educación de personas

con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”.

C. Legislación y Reglamentación Colombiana.

– **Ley 1145 de 2007**, organiza el Sistema Nacional de Discapacidad (SND). El Sistema Nacional de Discapacidad (SND) es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales de la discapacidad contenidos en la Ley 1145 del 10 de julio de 2007.

– **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.*

– **Decreto número 975 de 2004 artículo 21, modificado por el Decreto número 4429 de 2005**

Que al respecto señala que, *“el Ahorro Previo constituye el compromiso de los aspirantes al Subsidio Familiar de Vivienda a realizar aportes con el fin de reunir los recursos necesarios para la adquisición, construcción o mejoramiento de una vivienda de interés social. Dicho ahorro previo debe ser al menos igual al (10%) del valor de la solución de vivienda a la que se aplicará el subsidio en caso de asignación. De otra parte, el numeral 7 del artículo 33 del Decreto número 2190 de 2009 que reglamenta parcialmente algunas leyes en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas, establece la presentación de un certificado médico que acredite la discapacidad física o mental de alguno de los miembros del hogar cuando fuere el caso, el cual es tenido en cuenta al momento de calificar y asignar los subsidios, y que otorga un punto al aplicar las fórmulas descritas en el numeral 44 del mencionado decreto”.*

5. CONSIDERACIONES GENERALES Y JUSTIFICACIÓN AL PROYECTO DE LEY PARA PRIMER DEBATE

El Estado desde hace décadas, se ha preocupado por facilitar mecanismos que permitan a la población el acceso pleno a la vivienda, por lo que los subsidios de vivienda han sido ese mecanismo para lograrlo, sean estos en dinero o en especie. Lamentablemente, los mismos admiten un diferencial por ingresos, y no siempre toman en cuenta otras condiciones de vulnerabilidad dentro de la población como es el caso de la población con discapacidad, quienes se encuentran en muchas ocasiones en una condición de doble vulnerabilidad, dado que añadido a su situación de pobreza poseen algún tipo de discapacidad, lo que finalmente

genera al Estado la obligatoriedad de focalizar los esfuerzos en esta población.

En ese sentido, no se ha hecho aún suficiente, por lo que el Gobierno nacional se encuentra en deuda con la población con discapacidad, que de acuerdo a lo informado por el Dane, corresponde actualmente al 6,3% de la población total del país. La mayor parte de la población con discapacidad en Colombia, hace parte del Régimen subsidiado y más del 50% de la misma no percibe ingreso alguno, por lo que en su mayoría se encuentran en una difícil condición económica, tal como se observa en la siguiente gráfica:

Pertenencia étnica	Total de casos registrados		Sexo					
			Hombres		Mujer		No se registró	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Vinculado	92.698	10,8	45.853	49,5	46.795	50,5	50	0,1
Régimen especial	13.975	1,6	7.076	50,6	6.888	49,3	11	0,1
Valor promedio de ingresos mensuales	n	%	n	%	n	%	n	%
Sin Ingreso	520.479	60,4	225.036	43,2	295.152	56,7	291	0,1
Menos de \$500.000	269.171	31,2	146.423	54,4	122.557	45,5	191	0,1
De \$500.001 a 1.000.000	24.113	2,8	14.504	60,2	9.586	39,8	23	0,1
De \$1.000.001 a 1.500.000	3.294	0,4	2.051	62,3	1.242	37,7	1	0,0
De \$1.500.001 a 2.000.000	1.637	0,2	1.001	61,1	635	38,8	1	0,1
De \$2.000.001 a 2.500.000	496	0,1	284	57,3	212	42,7	0	0,0
Más de \$2.500.001	1.466	0,2	909	62,0	557	38,0	0	0,0
No Informa	40.730	4,7	18.375	45,1	22.314	54,8	41	0,1

Fuente: Proyecto de ley número 33 de 2017 Senado

Entendiendo las necesidades financieras de esta población y la incidencia que dichas puedan tener en el acceso a beneficios sociales como la vivienda, este proyecto de ley, busca que las garantías de acceso a la misma sean incrementadas.

En ese sentido, definir un porcentaje específico en los proyectos de vivienda prioritarios para que sean entregados a la población con discapacidad, procede del criterio mismo y de los mandatos de la Corte Constitucional, en relación con la definición de protección especial. Por lo mismo, encuentra justificado la obligatoriedad de que, a la población con discapacidad le corresponda un factor cuantitativo del 10% del total de unidades de Vivienda de Interés Prioritario construidos en cada proyecto financiado por el Estado, siempre y cuando la población con discapacidad que acceda, se encuentre debidamente focalizada por el Departamento de la Prosperidad Social (DPS), además de previo certificado médico que confirme la condición de discapacidad (7 del artículo 33 del Decreto número 2190 de 2009). Para lo cual se modificará el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.

En el cumplimiento entonces de lo establecido en este proyecto de ley, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social continuará con su labor de elaborar las listas en las que estarán incluidas las familias beneficiadas con el subsidio de vivienda, en los niveles territoriales en los que se lleven a cabo las políticas de entrega de vivienda de interés prioritario y social. Pero esta vez, haciendo la inclusión en los parámetros establecidos en el presente proyecto de ley, de las familias que contasen con uno de los miembros de su núcleo familiar con discapacidad. Las funciones que ejercerá el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social no estarán ajenas a la colaboración y complementación armoniosa que entren a aportar otros órganos públicos, como las alcaldías municipales y distritales, que señalarán las personas, familias y comunidades elegibles potencialmente en cada municipio o distrito, así como de los datos estadísticos y de registro, de esta población vulnerable por parte del Ministerio de Salud y Protección Social como ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad y coordinador de la Política de Discapacidad, haciendo así que tales políticas de vivienda sean desarrolladas de la forma más pertinente para el cumplimiento efectivo de la función social del Estado.

Adicionalmente, el proyecto de ley previendo cualquier posible circunstancia frente al cumplimiento de la acción establecida, deja claro que si el porcentaje a cumplir por parte de las autoridades encargadas de la distribución de las viviendas de interés prioritario no logra ser completado, pues no se alcanza a lograr el tope de población tratada en este proyecto, adjudicará el porcentaje mencionado en el artículo a modificar de acuerdo a los criterios de adjudicación determinados por la reglamentación vigente expedida por el Gobierno nacional.

6. IMPACTO FISCAL

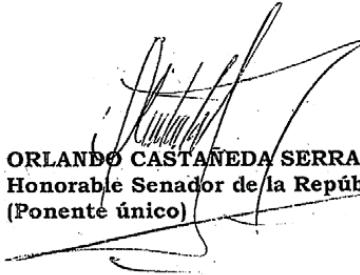
Dando cumplimiento a lo señalado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, la presente iniciativa tiene un efecto nulo para las finanzas del país por consiguiente no representa impacto fiscal, dado que la especificación de un porcentaje asignado específicamente a la población, de la inversión ya definida por el Gobierno, no implica un incremento en recursos por parte del mismo.

7. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto solicito dar primer debate, en Comisión Séptima de Senado de la República, y aprobar el informe de ponencia y el texto propuesto que le acompaña, al **Proyecto de ley número 33 de 2017 Senado**, por medio de la cual se adiciona un parágrafo al artículo 12 de la Ley 1537 de 2012

y se destina un 10% del total de unidades de vivienda construidas en cada proyecto de interés prioritario para la población en condición de discapacidad, conforme a las consideraciones anteriormente presentadas.

En constancia.



ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO
Honorable Senador de la República.
(Ponente único)

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 33 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se destina un 10% del total de unidades de vivienda construidas en cada proyecto de interés prioritario para la población en condición de discapacidad.

El Congreso de la República

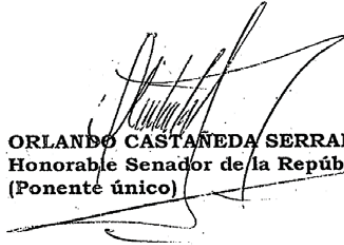
DECRETA:

Artículo 1° . Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 12 de la Ley 1537 de 2012:

“Párrafo. En todo proyecto de vivienda interés prioritario, deberá destinarse un 10% de la totalidad de unidades de vivienda finalizadas a aquellas personas en condición de discapacidad que integren el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), además de estar certificadas medicamente y se encuentren focalizadas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) como sujetos de asistencia social.

En caso de que no existan beneficiarios en condición de discapacidad a quienes adjudicar el porcentaje del que trata este párrafo, los criterios de adjudicación serán los determinados por la reglamentación vigente expedida por el Gobierno nacional.”

Artículo 2° . La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO
Honorable Senador de la República.
(Ponente único)

COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los doce (12) días del mes de septiembre 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 y Texto Propuesto para Primer Debate.

Título del Proyecto de ley número 33 de 2017 Senado, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se destina un 10% del total de unidades de vivienda construidas en cada proyecto de interés prioritario para la población en condición de discapacidad.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° 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 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 83 DE 2016 SENADO

por la cual se brindan las condiciones de protección y formalización a los trabajadores por días, estacionales o de temporada.

Bogotá, D. C., 4 de septiembre de 2017.

Honorable Senadora

NADIA BLEL SCAFF

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Senado de la República

La ciudad

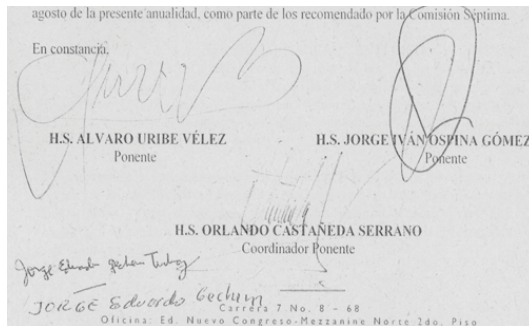
Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 83 de 2016 Senado, por la cual se brindan las condiciones de protección y formalización a los trabajadores por días, estacionales o de temporada.

Respetada señora Presidente:

Siguiendo con el trámite dentro del curso legislativo del proyecto de ley de referencia, nos permitimos respetuosamente rendir informe de ponencia para segundo debate recomendando votación positiva del mismo, a fin de que pueda iniciar su revisión y debate en la Honorable Cámara de Representantes.

Los designados ponentes y la coordinación pasamos a sustentar la ponencia presentando a consideración el texto normativo, el cual parte del discutido y aprobado en la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República en sesión ordinaria del pasado martes, 18 de abril de 2017 según Acta número 32 de la Legislatura 2016-2017, pero que acoge igualmente las apreciaciones recogidas en la Audiencia Pública realizada el pasado 9 de agosto de la presente anualidad, como parte de los recomendado por la Comisión Séptima.

En constancia,



1. ARTICULADO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE SENADO INCLUYENDO ADECUACIÓN DEL TÍTULO

por la cual se reconocen las prestaciones sociales, de seguridad social y protección social a los trabajadores por jornal o remuneración por días.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Del objeto y alcance. La presente ley beneficia a los trabajadores cuya remuneración sea el jornal u otra forma de remuneración diaria con ocasión de cosechas, temporadas o estaciones.

Artículo 2°. Del jornal o la remuneración por días. Se modifica el artículo 133 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

“Artículo 133. Del jornal y sueldo. Se denomina jornal, el salario estipulado por días, y sueldo el estipulado por períodos mayores. El jornal retribuirá el trabajo diario ordinario pactado adicionándosele las

prestaciones sociales, recargos y los beneficios proporcionales, tales como: reconocimiento por trabajo nocturno, extraordinario, dominical y festivo, vacaciones en dinero, así como el de primas legales, extralegales, cesantías y sus intereses, subsidios, seguridad social y suministros en especie y todos los derechos que posea cualquier otro trabajador.

Parágrafo. En todo caso, el pago bajo la modalidad de jornal o mediante cualquier remuneración por días no podrá ser inferior al monto de un salario mínimo diario legal vigente más el equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) como factor prestacional único o compensación única, según sea el caso.

Artículo 3°. De la Seguridad Social Integral y Sistema de Protección Social. La cotización se hará sobre la base del ingreso del trabajador sin tener en cuenta el factor prestacional único o compensación única, mediante un pago único que realizará el empleador o contratante diariamente a nombre del trabajador. Se autoriza al Gobierno nacional implementar el mecanismo que reciba y distribuya el aporte hacia los diferentes sistemas de seguridad social y de protección social.

El Gobierno nacional determinará las fuentes de financiación que complementen los aportes de acuerdo con los mecanismos existentes en el Sistema General de Seguridad Social Integral para salud, pensión y riesgos laborales; así como los recursos parafiscales del Sistema de Compensación Familiar y Sistema de Protección Social. Se concede un plazo de tres años para su implementación gradual.

El aporte al régimen contributivo para acceder a los servicios asistenciales y prestaciones económicas, no generarán la desvinculación del trabajador a la EPS o aseguradora del régimen subsidiado donde se encuentre afiliado. Adicionalmente, el trabajador conserva el derecho a vincularse y a acceder a los servicios del programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y a los programas sociales que por sus condiciones socioeconómicas tengan derecho.

Artículo 4°. Derechos aplicables al trabajo por días, cosecha, temporada o estación remunerado mediante jornal. Los derechos reconocidos en la presente ley se aplicarán en la jornada ordinaria o en los tipos de labor con jornadas flexibles, tales como:

4.1 Semana de trabajo comprimida: labor realizada en un número de días y en horarios especiales superando la jornada máxima diaria, pero sin sobrepasar el máximo de la jornada semanal a fin de atender la necesidad de la cosecha, temporada o estación.

4.2 Trabajo compartido: cuando la labor se presta a dos o más empleadores en la estación, temporada o cosecha, cada empleador deberá retener y realizar el aporte al sistema de seguridad social y sistema de protección social de que trata en el artículo 3° de la presente ley.

Artículo 5°. Aplicabilidad, vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir del

primero (1°) de enero de 2019 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

2. EXPLICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS PARA SEGUNDO DEBATE ATENDIENDO LAS OBSERVACIONES DE LA AUDIENCIA PÚBLICA DEL 8 DE AGOSTO DE 2017 COMISIÓN SÉPTIMA SENADO:

TEXTO APROBADO PRIMER DEBATE	TEXTO SUGERIDO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<i>“por la cual se brindan las condiciones de protección y formalización a los trabajadores por días, estacionales o de temporada”</i>	<i>“por la cual se reconocen las prestaciones sociales, de seguridad social y protección social a los trabajadores por jornal o remuneración por días”</i>	Se precisa la finalidad y los beneficiarios de la iniciativa considerando el jornal y cualquier forma de modalidad de pago por días.
Artículo 1°. Del objeto. La presente ley tiene por objeto el reconocimiento del factor prestacional y los emolumentos de protección y seguridad social a los trabajadores cuya labor se remunere bajo la modalidad de jornal, de acuerdo a lo contemplado en el orden jurídico laboral. Esto incluye a trabajadores por días, por temporadas, estaciones del año y/o cosechas.	Artículo 1°. Del objeto y alcance. La presente ley beneficia a los trabajadores cuya remuneración sea el jornal u otra forma de remuneración diaria con ocasión de cosechas, temporadas o estaciones.	Se precisa mejor la redacción para clarificar que la ley contempla el reconocimiento cuando la remuneración sea la modalidad de jornal o remuneración diaria con ocasión de cosechas, estaciones o temporadas.
Artículo 2°. Alcance. La presente ley cobijará a los trabajadores bajo la modalidad de jornal, que haya sido previamente acordada entre el empleador y el trabajador cobijado bajo esta modalidad que preste para ese caso sus servicios por temporadas, cosechas o días.	Eliminar	Debido a que se encuentra contenido en el artículo primero sugerido.
Artículo 3°. Del jornal o remuneración por días. Se modifica el artículo 133 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: <i>“Artículo 133. Del jornal, sueldo o remuneración por días. Se denominará jornal, el salario estipulado por días, y sueldo el estipulado por períodos mayores. Por tanto, dicha remuneración debe contener los emolumentos de prestaciones sociales, recargos y los beneficios proporcionales al tiempo trabajado, tales como: reconocimiento por trabajo nocturno, extraordinario o dominical y festivo, vacaciones en dinero, así como el de primas legales, extralegales, las cesantías y sus intereses, subsidios, seguridad social y suministros en especie y en general, todos los derechos que posea cualquier otro trabajador”.</i>	Artículo 2°. Del jornal o la remuneración por días. Se modifica el artículo 133 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: “Artículo 133. Del jornal y sueldo. Se denomina jornal, el salario estipulado por días, y sueldo el estipulado por períodos mayores. <u>El jornal retribuirá el trabajo diario ordinario pactado adicionándole las prestaciones sociales, recargos y los beneficios proporcionales, tales como: reconocimiento por trabajo nocturno, extraordinario, dominical y festivo, vacaciones en dinero, así como el de primas legales, extralegales, cesantías y sus intereses, subsidios, seguridad social y suministros en especie y todos los derechos que posea cualquier otro trabajador.</u> Parágrafo. En todo caso, el pago bajo la modalidad de jornal o mediante cualquier remuneración por días no podrá ser inferior al monto de un salario mínimo diario legal vigente más el equivalente al treinta y cinco por ciento (35%) como factor prestacional único o compensación única, según sea el caso.	Se adecúa la redacción ya que el jornal o modalidad de pago por días, deberá tener un componente prestacional, cuando sea jornal (salario). Y en caso, de que entre las partes se haya pactado otra forma de pago por días, la remuneración deberá contener el mismo factor a título de compensación.
Artículo 4°. De la afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral. Para la prestación del servicio de jornal, a que hace referencia la presente ley, los trabajadores cuya remuneración sea bajo la modalidad de jornal, deberán tener la calidad de afiliados cotizantes al Sistema	Artículo 3°. De la Seguridad Social Integral y Sistema de Protección Social. El Gobierno nacional determinará las fuentes de financiación que complementen los aportes de acuerdo con los mecanismos existentes en el Sistema General de Seguridad Social Integral	Se precisa la base de cotización teniendo en cuenta la base de su ingreso y la plataforma para lograr el pago único y la dispersión a los diferentes subsistemas, generando condiciones simples para el cumplimiento de los deberes laborales.

TEXTO APROBADO PRIMER DEBATE	TEXTO SUGERIDO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>General de Seguridad Social Integral para cubrir los riesgos de enfermedad, vejez y riesgos laborales. Dichos aportes al sistema de protección social podrán llevarse a cabo por períodos inferiores a un mes o días, de conformidad con la reglamentación vigente.</p> <p>Parágrafo 1°. La cotización al Sistema General de Seguridad Social y al Sistema de Protección Social de trabajadores por Días o Semanas podrá hacerse sobre la base de cotización mínima semanal no inferior a un cuarto de salario mínimo mensual legal vigente. Ello, sin perjuicio de la aplicación del artículo 98 de la Ley 1753 de 2015 en lo que corresponde a trabajadores independientes con ingresos menores al salario mínimo mensual vigente.</p> <p>Parágrafo 2°. El Gobierno nacional por medio de sus Ministerios de Salud y Protección Social, y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, adoptará las plataformas existentes para que el empleador de manera fácil y en tiempo real, realice el reporte y pago de sus cotizaciones haciendo uso de la planilla única, discriminando debidamente lo pertinente a la remuneración, lo correspondiente al factor prestacional, así como las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social Integral y Sistemas de Protección Social que apliquen.</p> <p>Parágrafo 3°. La Unidad de Gestión de Pagos de Pensiones y Contribuciones Parafiscales (UGPP) hará seguimiento y evaluación a la afiliación de empleadores y efectuará los reportes del caso a la DIAN y demás autoridades en caso de inexactitudes o irregularidades.</p>	<p>para salud, pensión y riesgos laborales; así como los recursos parafiscales del Sistema de Compensación Familiar y Sistema de Protección Social. Se concede un plazo de tres años para su implementación gradual.</p> <p>El aporte al régimen contributivo para acceder a los servicios asistenciales y prestaciones económicas, no generarán la desvinculación del trabajador a la EPS o aseguradora del régimen subsidiado donde se encuentre afiliado. Adicionalmente, el trabajador conserva el derecho a vincularse y acceder a los servicios del programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEP) y a los programas sociales que por sus condiciones socioeconómicas tengan derecho.</p>	<p>De igual manera, se prevé el apoyo solidario y gradual de los sistemas de Compensación Familiar y de Protección Social para apoyar el aporte a los SGSSS.</p>
<p>Artículo 5°. <i>Duración del contrato de trabajo.</i> Sin perjuicio de lo aplicable a la modalidad de obra o labor determinada, cuando la modalidad de contrato sea el servicio por días, épocas, estaciones y/o temporadas, su duración será el tiempo que dure la época de cosecha o temporada. En cuanto a la remuneración cuando sea jornal, este se entenderá en los términos del artículo tercero de la presente ley, esto es incluyendo el emolumento prestacional, recargos y auxilios que sean del caso.</p>	<p>Eliminar</p>	<p>Se elimina toda vez que la iniciativa no pretende crear una modalidad de trabajo nueva o generar nuevas cargas laborales. Por ello, se dejan solo las previsiones que corresponden a las garantías que brinda la remuneración o el ingreso mediante jornal.</p>
<p>Artículo 6°. <i>Jornada de trabajo.</i> Sin perjuicio de la jornada ordinaria, tanto trabajador como empleador podrán pactar las jornadas laborales:</p> <p>a) Semana de trabajo comprimida: que permite prestar el servicio contratado en un número de días en el que se laboren el máximo de las horas semanales con base en la jornada ordinaria, cumpliendo con la necesidad de la cosecha o de la jornada comercial que se pretenda atender;</p>	<p>Artículo 4°. <i>Derechos aplicables al trabajo por días, cosecha, temporada o estación remunerada mediante jornal.</i> Los derechos reconocidos en la presente ley se aplicarán en la jornada ordinaria o en los tipos de labor con jornadas flexibles, tales como:</p> <p>4.1 Semana de trabajo comprimida: labor realizada en un número de días y en horarios especiales superando la jornada máxima diaria pero sin sobrepasar el máximo de la jornada semanal a fin de atender la necesidad de la cosecha, temporada o estación.</p>	

TEXTO APROBADO PRIMER DEBATE	TEXTO SUGERIDO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
b) Trabajo compartido: permitirá que un trabajador pueda prestar un servicio o labor a dos o más empleadores en actividades que por su naturaleza son concurrentes en la estación del año y/o temporada a fin de que al realizarlas se optimizan recursos y se facilite la producción.	4.2 Trabajo compartido: cuando la labor se presta a dos o más empleadores en la estación, temporada o cosecha, cada empleador deberá retener y realizar el aporte al sistema de seguridad social y sistema de protección social de que trata en el artículo 3° de la presente ley.	Se aclara el límite de la jornada de semana comprimida.
Artículo 7°. Aplicabilidad, vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación. Se concede un período de un año para la adecuación tecnológica de lo correspondiente al artículo 4° de la presente ley.	Artículo 5°. Aplicabilidad, vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir del primero (1°) de enero de 2019 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Solo se adecuía la numeración por las supresiones y se precisa la fecha.

3. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Desde su radicación, el proyecto de ley considera de mayor importancia reconocer a todo trabajador cuyo servicio se remunere bajo la modalidad de jornal (artículo 133 del Código Sustantivo del Trabajo) el derecho a percibir además de su remuneración básica, un componente o factor prestacional, recargos y aportes a la seguridad social y protección social, que contemple el orden jurídico laboral. Lo cual constituya como un todo, su remuneración o ingreso logrando así, la formalización y protección social integral.

Por lo anterior, se reiteran los tres motivos que animan la iniciativa:

- Que el trabajador que hoy trabaja por jornal o remuneración por días, perciba las garantías o derechos establecidos en la ley laboral colombiana y que, por tanto, el trabajo por jornal no sea una modalidad que propicie la elusión a las prestaciones sociales, ni al Sistema de Seguridad Social Integral o de Protección Social;
- Propiciar que se cumplan las obligaciones laborales ya existentes;
- Que exista un mecanismo ágil y simple que incentive el pago de las obligaciones propias de la seguridad social y de protección social, para que el trabajador cuente con la garantía de los riesgos y contingencias sociales y laborales que se presentan a cualquier trabajador colombiano. Sin perjuicio, de los servicios sociales complementarios.

La intención entonces, es materializar las condiciones de trabajo de una parte importante de colombianos, que con su labor y actividad sostienen sectores sensibles de la economía colombiana y que, en la actualidad, reciben una remuneración por días sin los emolumentos reconocidos para los trabajadores que perciben salario. Diferenciación que hoy no admite ninguna distinción razonable que, por tanto, debe superarse para avanzar en las condiciones

de trabajo formal. **El proyecto de ley busca el reconocimiento de todos los derechos y todas las garantías laborales, sin distinción o exclusión alguna conservando la dinámica de los sectores donde se usa esta modalidad.**

4. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 83 de 2016 Senado, fue radicado el pasado 3 de agosto de 2016 y liderado por el Senador Orlando Castañeda de la bancada del Partido Centro Democrático, con base en el proyecto de ley que el Senador y ex Presidente Álvaro Uribe Vélez había liderado. A este proyecto se le ha asignado el número 83 de 2016 Senado, radicado en la Comisión Séptima el 18 de agosto de la presente anualidad, y publicado en *Gaceta del Congreso* número 591 de 2016.

Una vez surtido el trámite de discusión y aprobación del proyecto de ley en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, y por disposición de la Mesa Directiva de la misma fuimos designados como ponentes para segundo debate de dicha iniciativa como consta en Acta número 32 del 18 de abril de 2017, donde también la Comisión Séptima acordó realizar una audiencia pública antes de radicar la ponencia para segundo debate, dicha, tuvo lugar el pasado 9 de agosto de la misma anualidad, y dada su importancia a continuación se resaltan algunos apartes de las apreciaciones que brindaron los participantes:

- Señor Viceministro de Empleos y Pensiones del Ministerio de Trabajo, doctor Freddy Socarrás: *“Y creo que parece que este proyecto viniera de la periferia hacia el centro porque realmente yo vengo de la provincia, estoy recién posesionado como Viceministro de Empleo y veo que estas observaciones que hoy se han hecho aquí durante toda esta jornada, indiscutiblemente nos enriquecen como Ministerio y nos van a permitir, a pesar de que no pudimos tener la presencia del Ministerio de Agricultura, consolidar una posición como Gobierno.*

Este proyecto tiene muchas cosas buenas y sobre todo corto, conciso, breve, para que tenga mayor claridad. El Gobierno nacional tiene cifras importantes para acompañar y motivar el avance de la discusión de este proyecto y es que en materia de formalización se ha podido avanzar en los últimos años, hemos podido incrementar la formalización en el país, pasando del 2010 al 2017 en 3.4 millones nuevos de empleos de los cuales 2.5 millones formales que cotizan a pensión, lo que significa que en los últimos años, 3 de cada 4 nuevos empleos están cotizando al Sistema General de Seguridad Social... Nosotros creemos que este proyecto le apuesta indiscutiblemente a la pobreza multidimensional que es otro rubro importante que va encontrando la política pública del actual Gobierno, encontrando que esta pobreza multidimensional a pesar de que la brecha entre lo urbano y lo rural presenta graves signos de desigualdad que no podemos ocultar, en materia de pobreza multidimensional hemos podido bajar del 2010 al 2014 de 53.1 a 44.1... Por lo tanto, señora Presidente, nosotros salimos de aquí muy contentos con este acervo de insumos que nos ha dado la sociedad colombiana desde sus diferentes actores para radicar una posición conjunta con el Ministerio de Agricultura que nos permita hacerle un aporte a este importante Proyecto de ley número 83, que entre otras cosas, va de la mano de la política pública que viene desarrollando el Ministerio de Trabajo”.

- Señor Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), doctor Jorge Enrique Bedoya: *“Y en tal sentido, nos parece que el proyecto que ustedes han presentado es muy bueno pero respetuosamente lo digo, se queda corto para lo que podría ser ideal para la ruralidad colombiana; ¿por qué?, porque más allá de los...y entiendo que es un proyecto corto obviamente por unos propósitos muy claros, pero si uno quisiera hacer un desarrollo un poco más específico para tener en cuenta los sistemas de contratación en el campo colombiano, para tener en cuenta las diferencias existentes entre las actividades de la ruralidad, no es lo mismo ordeñar una vaca que recoger café, para tener en cuenta la posibilidad que los mismos trabajadores rurales pasen de una actividad a otra y que tengan múltiples contratantes, por solo mencionar alguna de ellas, es algo que en nuestra opinión se podría desarrollar en mayor profundidad...la Sociedad de Agricultores de Colombia con todos los gremios de la producción que están allí representados, venimos trabajando hace más de 8 meses en redactar un proyecto*

de ley y con mucho gusto se los dejamos porque es que ya está totalmente redactado, que procura atender todas estas preocupaciones y todas esas realidades de la contratación en el campo colombiano y que no tenemos ninguna duda que lo que contribuiría es a enriquecer el proyecto de ley que ustedes han presentado”.

Señor Asesor de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), doctor Juan Manuel Santos Arango. En calidad de observador, ya que la Asociación emitió concepto escrito apoyando la iniciativa. Anexo al proyecto ley.

- Señor Presidente de la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), doctor Guillermo Botero Nieto: *“...es un proyecto corto que eso lo hace muchísimo mejor, únicamente 7 artículos incluido el de la vigencia, pero diría que el punto más relevante es la modificación del artículo 133 del Código Sustantivo del Trabajo, al darle una integralidad al concepto de jornal; yo diría que este es un punto que es esencial, que efectivamente cuando uno pague, esté comprendiendo todos estos beneficios que han obtenido los trabajadores en el curso de los años y me refiero a primas, cesantías, vacaciones, intereses de cesantías, etc., habida consideración que están vinculados por un período relativamente corto; y en general ocurre en el campo donde estamos verdaderamente llenos de informalidad... En cuanto a observaciones, solo una muy corta, que es la que está circunscrita al artículo 4°, en el sentido de que hay que diseñar un sistema supremamente sencillo, que podría ser equivalente al que se diseñó en el monotributo, en esos beneficios económicos, periódicos y demás, que simplemente se paga una suma fija y esa suma ya está distribuida; lo mismo se hizo con el CREE en su momento cuando se suprimieron los aportes Parafiscales y simplemente de ese valor del jornal hay una porción que es la que se consigna únicamente con el nombre del NIT del trabajador por el número de días, al trabajar...al terminar el periodo en la media que no exceda de y se le puede poner un límite, podría ser mensual, cuando la cosecha, por ejemplo, del café es más extendida que digamos que es uno de los sectores que más reclamaría una clase de proyecto de esto...”*
- Señora Directora Jurídica de la Federación Nacional de Cafeteros (Fedecafé), doctora Ligia Elena Borrero Restrepo:

“Yo creo que si nosotros le damos cabida a realidades como la de la productividad inferior a salarios mínimos, si le damos cabida a que el relacionamiento jurídico de estas personas no están alrededor del contrato de trabajo sino de relaciones de contratación civil, comercial o las que existen, puede existir el contrato de trabajo pero para eso ya existe una normatividad y el sistema contributivo... pero para los que no existen, nosotros creemos que no existe la regulación adecuada para incluir esa realidad jurídica y por ende tenemos lo que decía el doctor Botero de la UGPP, que dice “pero usted cómo contrató esa mano de obra si ese señor no le mostró la planilla de la ARL, de la EPS y del Fondo de Pensiones, luego esa es una contratación que para usted no es legal y no puede deducir; y además castigamos a los productores de café de Colombia porque su hectárea no les da un salario mínimo, entonces contribuye con 12 millones de pesos al año en su producción de café pero son considerados que están en la informalidad”.

- Señor Presidente de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), doctor Luis Alejandro Jiménez Castellanos: *“Creemos que en principio, la relación laboral en el campo debe avanzar hacia los procesos de formalización y de alguna manera este proyecto pues contribuye a ese propósito. Buscaría igualmente, lo entendería uno como una posibilidad de hacer equidad entre el empleo urbano y el empleo rural que, dicho sea de paso, pues tiene bastante diferencia por la propia estructuración de los salarios; hoy por hoy en la informalidad del campo no existe la consideración del régimen prestacional, tanto que los campesinos no tienen, con algunas muy contadas excepciones, la posibilidad de acceder a los sistemas de seguridad social, casi todos estamos, bueno, no es el caso mío, pero la gran mayoría vinculados en el tema de salud, por ejemplo al régimen subsidiado, y eso pues de hecho también pues marca un poco la diferencia que se tiene en el sector”.*
- Señor Representante Legal de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, doctor Enrique Ferrer Morcillo: *“Yo veo que este proyecto de ley va a facilitar esta situación porque seguramente esos operadores que ven cierta dificultad en el tema práctico podrán hacerlo; para nosotros mismos como Sociedad Portuaria será muy interesante porque nosotros po-*

dremos de alguna forma facilitar que en determinadas ocasiones contratar personal en esa forma, a destajo, digamos, con el objeto de atención de un buque y esta es una forma, creo, que hay que darle la suficiente difusión a la normatividad, no solo pues obviamente la que trae la ley sino también acercarse a esos operadores portuarios y mostrarles la facilidad que pueden tener para hacer un cabal cumplimiento de las relaciones laborales; es decir, nosotros como terminal marítimo más grande del país, saludamos esta iniciativa del Senado frente a este tema, pensamos que para los trabajadores portuarios va a ser muy importante, va a ser muy importante para que no se siga violando la normatividad laboral y establecer unos mejores controles”.

- Señora Secretaria General de la Sociedad Portuaria Regional de Tumaco, doctora Lucía Soriano: *“En el caso nuestro, somos la única empresa privada en el municipio de Tumaco que trabaja por y en pro del municipio, tenemos el programa de responsabilidad social más ambicioso del país, en aras de sustituir los cultivos de coca y reemplazarlos por cultivo de palma. En nuestro caso, como lo han dicho los otros representantes de las demás sociedades portuarias, no tenemos trabajadores vinculados bajo esta modalidad y todos nuestros trabajadores están vinculados bajo la modalidad de contratos a término fijo o indefinido, pero están vinculados, y de hecho, el Ministerio de Trabajo aquí presente es muy exigente con nosotros en materia laboral para el ingreso al Puerto y para realizar toda la operación portuaria. Sin embargo, como lo decía el Gerente de la Sociedad Portuaria de Buenaventura, es difícil para nosotros algunas veces controlar el tema de los operadores portuarios y por eso es de buen recibo para la Sociedad Portuaria Regional de Tumaco Pacific Port, el proyecto de ley que ha presentado el Centro Democrático”.*
- Señor Gerente de Recursos Humanos de la Sociedad Puerto Industrial Agua Dulce de Buenaventura, doctor Juan Manuel Posada: *“En la media en que tenemos un acuerdo con las comunidades por Ley 70, consulta previa, tenemos que darle cumplimiento a eso también, la mayoría de nuestros trabajadores, más del 50% de ellos pertenecen a las comunidades rurales del área de influencia de nuestro terminal, son 6 comunidades de los Consejos Negros de la Zona de Buenaventu-*

ra. Es para nosotros importante que este tipo de iniciativas se den en la medida que permitan formalizar la vinculación de los trabajadores y que se cumpla con la normatividad”.

- Señora vocera de Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT), doctora Mery Laura Perdomo: *“Nos preocupa que como está este momento redactado el proyecto de ley, pueda incluir una forma de evadir la norma acerca del salario integral como está contemplado actualmente en la Legislación Colombiana... nos preocupa también el hecho de incluir las prestaciones dentro de la remuneración que se haga por días o por temporadas o por cosechas, porque la razón de las prestaciones sociales es diferente en cada caso, si bien el sueldo como tal lo que pretende es retribuir el servicio, otras prestaciones sociales responden a otros intereses del legislador; en el caso de las cesantías por ejemplo ¿qué pretende?, cuidar al trabajador para los momentos de vacancia en el trabajo, para los momentos de cesación de su trabajo, sobre todo en trabajos como estos que son tan intermitentes, que tienen la naturaleza de ser intermitentes. O la prima de servicios, por ejemplo, que lo que hace es participar al trabajador las ganancias o las utilidades que se produzcan en la empresa; cuando se incluye dentro de un solo salario se quita esta protección que se aplica para el trabajador, por ejemplo con el caso de las cesantías que es garantizarle un ahorro para cuando se quede precisamente sin trabajo... Entonces a la CUT le preocupa que esta iniciativa como va deje al libre albedrío sobre todo de los empleadores de que el trabajador sea quien tenga que asumir su afiliación y su cotización a la seguridad social... En ese sentido, insisto, nosotros celebramos que haya iniciativa para la formalización laboral, sobre todo en este tipo de sectores que son ampliamente informales y creemos que habrían unos temas que podrían corregirse o mejorarse del proyecto de ley; por ejemplo, que se aclare, que quede específico en la ley, explícito en la ley, que la seguridad social seguirá estando a cargo del empleador, tanto la afiliación como el tema de la cotización compartida seguirán estando a cargo del empleador. Que aunque la relación de trabajo o el salario se estipule por días, por temporadas o por cosechas, la relación sigue siendo de trabajado dependiente, no podemos hablar de traba-*

jadores a cuenta propia; en el sector portuarios, por ejemplo, no se puede hablar de trabajadores a cuenta propia cuando toda la indicación del servicio, la subordinación está claramente determinada para este tipo de trabajo... También nos interesaría o sugerimos para el proyecto de ley, con todo respeto a los honorables Senadores y Senadora, que se incluya un monto mínimo para ese pago en jornal; así como el salario integral contempla la posibilidad de incluir dentro de su monto las prestaciones sociales pero pone un monto mínimo para que pueda pactarse, así mismo sugeriríamos que debería contemplarse para ese pago por jornal que contenga las prestaciones sociales, pero entonces debe aclararse, no debe dejarse esto sujeto a la voluntad de las partes, sino que teniendo en cuenta que el derecho laboral debe ser tuitivo, pues que se proteja al trabajador en la medida de que se aclare cuánto es el monto mínimo que debe de establecerse por este jornal, para que efectivamente no viole el salario mínimo legal y las prestaciones sociales conforme a la ley. Celebramos el tema de que el proyecto de ley incluya las tecnologías, creemos que es válido, que es importante que para el tema de protección social se acuda a estos nuevos mecanismos para facilitar el acceso y la protección de los trabajadores”.

- Señor Presidente Confederación General de Trabajadores (CGT), doctor Julio Roberto Gómez Esguerra: *“La OIT desde el año 1999 adoptó como una política el desarrollo del trabajo decente e inició a instancias de esa política una campaña en todo el mundo y esto incluye a Colombia porque tenemos aún un déficit de trabajo decente sumamente grave en este país. En este contexto, el proyecto de ley tiene la virtud de clarificar una serie de situaciones para ciertas categorías de trabajadores porque también, digámoslo con franqueza, en este país leyes son lo que sobra y lo que falta es quiénes hacen cumplir la ley; y en ese mismo contexto hay que decirle con toda franqueza al Gobierno, particularmente al Ministerio del Trabajo, cuáles van a ser los mecanismos que se van a implementar para garantizar el cumplimiento de la ley para garantizar que los derechos de los trabajadores sean respetados integralmente como corresponde... Y en muy pocas ocasiones tenemos coincidencias como las que tenemos hoy aquí, gremios, trabajadores, Congreso de la República y*

entiendo que el Gobierno nacional frente a este proyecto de ley, solamente falta que las glosas del Ministro de Hacienda, porque al Ministro de Hacienda todo le parece costosísimo y objeta todo lo que signifique un mejor estar para la población, nada raro que glose este proyecto de ley y diga “no, es que eso no se puede porque desestimula la generación de empleo, porque desestimula esto, porque desestimula lo de más allá”, espero que no, por la sencillez del proyecto espero que no lo haga, pero no sería nada raro que se desarrollara una objeción en ese sentido. Y yo sí creo que proteger a todas las categorías de trabajadores, estoy totalmente de acuerdo, no es solamente para los trabajadores del campo, es para todas las categorías de trabajadores, es por ejemplo para las trabajadoras del servicio doméstico, que ahora como hay un marco en el cual hay que garantizarle todos los derechos, entonces ahora no las contratan a tiempo completo sino por días, por horas, para burlar los derechos de estas trabajadoras; y seguramente habrá muchos lugares en donde quienes tanto hablamos de este tipo de cosas, de pronto tenemos trabajadoras no precisamente garantizándoles todos los derechos porque como este tipo de situaciones es muy bueno formularlas hacia fuera, pero la práctica hacia dentro es totalmente distinta”.

- Señor Presidente, Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), doctor Luis Miguel Morantes Alfonso: *“Vale la pena que todos estos trabajadores trabajan es a destajo, es decir, la cantidad de café que recolecten pesado en arrobas o en libras y ahí le pagan por eso, no por el tiempo trabajado, igualmente cuando es recogiendo algodón u otros productos, es siempre a destajo, y tiene esa particularidad, eso también habría que verlo y contemplarlo ya en las conclusiones ya de la ponencia y hablar con las personas que conocen y tienen clara la realidad del campo.”*

5. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

Con base en lo anterior, y acogiendo las observaciones en la presente ponencia, el Proyecto de ley número 83 de 2016 ha sido adecuado a 5 artículos incluida la vigencia, referentes a aspectos que se señalarán a continuación:

Artículo 1°. *Objeto y alcance.* En el cual se describe de manera expresa la medida legislativa adoptada y los beneficiarios.

Artículo 2°. *Actualización del concepto de jornal de que trata el artículo 133 del Código Sustantivo del Trabajo para contemporizar la legislación a la iniciativa.* Adicionalmente, el párrafo anticipa cualquier forma de denominar la remuneración por días, la cual sin excusa debe contener el mismo porcentaje de factor prestacional o compensación.

Artículo 3°. *Mecanismo para la simplificación de la afiliación y pago del factor prestacional y de las obligaciones propias de la seguridad social integral y la autorización al Gobierno nacional para buscar las formas de complementación de los aportes.* Otorga un plazo de tres años para que los sectores de la economía puedan complementar el aporte a la seguridad social integral y de protección social según la reglamentación por medio de recursos parafiscales.

Artículo 4°. Precisa que los derechos reconocidos en la presente ley se aplican sin perjuicio de las modalidades de labor por jornal, mencionando algunas sin pretender agotarlas.

Artículo 5°. *Vigencia y aplicabilidad.* Concede un plazo de implementación de un año para la adecuación tecnológica.

6. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El presente proyecto de ley, del que trata esta ponencia, es de iniciativa Congregacional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992. Y adicionalmente acoge los principios de iniciativa legislativa, formalidad en publicidad, unidad de materia y título de ley, contenidos en los artículos 150, 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política.

A. Constitución Política

Artículos 25, 53 al 57, definen el trabajo como un derecho, y establecen los principios mediante los cuales se definen las relaciones de trabajo.

B. Legislación y reglamentación colombiana

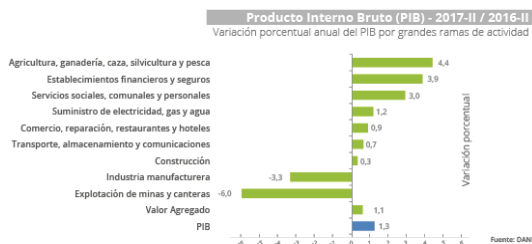
- Código de Infancia y Adolescencia
- Código Sustantivo del Trabajo.
- Sentencia C-967 del 2003.

En este contexto se actualizan, algunas cifras de empleo, formalidad, trabajo en sectores cuya remuneración se hace bajo la modalidad de jornal o por días, con base en los datos solicitados al DANE mediante derecho de petición.

Primera idea de contexto: Si la productividad tiene relación con el nivel de ingresos de la población, es importante, que los ingresos tengan el componente de protección social adecuado.

Es de indicar que la economía colombiana está en un proceso de desaceleración. Desde el punto de vista de la oferta para **2017**, el Producto Interno Bruto (PIB) del país está creciendo a una tasa real anual de 1,3%, la más baja desde 2009 e inferior en 3 puntos porcentuales a la registrada en 2014, de los nueve sectores de la economía, solo 6 crecieron positivamente, destacándose agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (4,4%), los de servicios financieros (3,9%), servicios sociales, comunales y personales (3,0%), pero quedando rezagados servicios públicos, comercio, transporte, comunicaciones y construcción, además del crecimiento negativo en manufacturas (-3,3%) y explotación de minas y canteras (6,0%). La variación de crecimiento de algunos sectores especialmente manufacturas sí refleja una disminución de ingresos para consumo de las mismas, al igual que los bajos niveles de crecimiento del comercio, si el comportamiento de producción del país se da bajo este esquema, deberíamos preguntarnos qué queda del gasto de los colombianos en protección social.

Gráfico 1. Variación real anual del PIB por sectores



Segunda idea de contexto: el trabajo con la remuneración bajo la modalidad de "jornal" corresponde y responde a una formalización del trabajo precaria si no posee el tratamiento de integridad de su factor prestacional, de seguridad social y de protección social.

El DANE indica que no tiene forma de discriminación de trabajadores bajo el pago de la modalidad de jornal, en ese sentido no tiene una cifra del mismo, pero dado que en un mayor porcentaje se pueden encontrar en los trabajos del campo o trabajos rurales, relacionan su comportamiento en la siguiente tabla.

Distribución de ocupados que realizan principalmente su trabajo en el campo o área rural de acuerdo a Formalidad				
Fuente DANE. Cálculos GIL-SAMPL-DGPESF-Mintrabajo. Tabla 3				
AÑO	Formal		Informal	
	Ocupados	%	Ocupados	%
2011	320.320	8,8	3.297.667	90,4
2012	321.181	8,9	3.258.328	90,2
2013	332.399	9,3	3.076.162	86,4
2014	345.946	9,9	3.011.276	86,1
2015	323.215	9,2	3.059.573	87,0
2016	341.596	9,7	3.061.854	86,9

De acuerdo entonces, a la información aportada por el DANE, el 11% de la población de trabajadores rurales o del campo es formal, el 88% restante se encuentran bajo la informalidad.

Por otro lado, de acuerdo a la fuente de mercado laboral, que si permite la identificación de la persona que señala estar ocupada como peón o jornalero, se identifica la afiliación a los subsistemas de seguridad así:

AÑO	Total ocupados que se desempeñan como jornalero o peón	Salud contributiva		Pensión		Riesgos laborales		Caja de compensación familiar		% que percibe horas extra	% que recibe vacaciones con sueldo
	Jornalero o peón	Ocupados	%	Ocupados	%	Ocupados	%	Ocupados	%		
2010	801.909	103.911	13,0	87.561	10,9	79.415	9,9	63.267	7,9	0,4	12,2
2011	823.474	116.018	14,1	89.942	10,9	78.596	9,5	65.566	8,0	0,7	13,4
2012	783.175	110.525	14,1	90.905	11,6	86.395	11,0	60.658	7,7	0,6	14,6
2013	756.032	120.762	16,0	92.120	12,2	85.294	11,3	60.990	8,1	0,5	14,3
2014	686.585	102.433	14,9	83.654	12,2	71.949	10,5	53.808	7,8	0,4	14,9
2015	698.930	101.479	14,5	82.332	11,8	75.260	10,8	57.435	8,2	0,9	13
2016	670.967	112.656	16,8	93.377	13,9	90.152	13,4	62.701	9,3	1	16,1

Fuente DANE. Cálculos GIL-SAMPL-DGPESF-Mintrabajo. Compilados Tabla 4, 5 y 7 de respuestas a Oficio número 08SE201700000000018742.

En ese sentido, entre quienes señalan o indican trabajar en el cargo de jornalero, actualmente solo el 16,8% está afiliado a salud de manera contributiva, únicamente

el 13,9% cotiza a pensiones, el 13,4% está afiliado a riesgos laborales, y solo el 9,3% se encuentra adscrito a una Caja de Compensación Familiar.

Tercera idea de contexto: El trabajo bajo la modalidad de “jornal” o “remuneración por días” responde a la necesidad de reconocimiento del factor prestacional o de compensación única, de seguridad social y de protección social.

La situación objeto de la iniciativa atiende a una situación económica y laboral que al indicar expresamente que el jornal o la remuneración por días debe contener un factor prestacional o de compensación única (esto último en caso de que las partes contraten o acuerden cualquier forma de remuneración por días) y la cobertura en riesgos y contingencias que el Sistema de Seguridad Social atiende (enfermedad, accidente laboral, vejez y muerte) que se encuentra hoy enfocada a la remuneración convencional de períodos mayores a un día. Lo anterior, respetando la voluntad y libre acuerdo que nuestro Código Sustantivo del Trabajo reconoce a la configuración y acuerdo de las relaciones laborales entre el trabajador, el cual incluye poder pactar un jornal por el servicio prestado.

Tratándose de condiciones laborales cuya remuneración es por días, es pertinente garantizar un ingreso básico mínimo que en este caso, sería un salario mínimo diario legal vigente (remuneración ordinaria para mejor ilustración) adicionando un componente del treinta y cinco por ciento (35%) a título de reconocimiento de los factores prestaciones sociales, recargos y los beneficios proporcionales, tales como: reconocimiento por trabajo nocturno, extraordinario, dominical y festivo, vacaciones en dinero, así como el de primas legales, extralegales, cesantías y sus intereses, subsidios, seguridad social y suministros en especie y todos los derechos que posea cualquier otro trabajador.

De otro lado, atendiendo a que distintos actores o gremios –principalmente de trabajadores cuya labor se remunera por producto– manifiestan que en la dinámica de sectores como cosechas pueden darse formas de remuneración por día sobre la base de lo recogido (cosechado) u otro criterio que fijar el precio de su servicio, es de anotar que el proyecto de ley expresamente indica que, no obstante ello, a dicha remuneración debe adicionársele el 35%, obviamente no bajo los emolumentos propios del salario, pero sí a título de compensación única e integral. A fin de no propiciar ninguna elusión, evasión o tratamiento inequitativo por la labor.

En ese mismo orden de ideas, la base cotización propuesta será el ingreso del trabajador –no inferior al salario mínimo diario legal vigente– sin tener en cuenta el factor prestacional

o compensación única, explicado en párrafo anterior. Ello, a fin de que se surtan los respectivos aportes al Sistema General de Seguridad Social Integral y Protección Social y lograr los servicios asistenciales, prestaciones económicas y subsidios que de él se derivan. Ante la existencia de fuentes de financiación y servicios que para dichos propósitos se han previsto desde el Sistema de Compensación Familiar y de Protección Social, como es: la financiación actual para los servicios asistenciales en salud (artículo 217 de Ley 100 de 1993, artículo 46 de la Ley 1438 de 2011); apoyo a la formalización del Sistema de Compensación Familiar (Ley 789 de 2002), Programa de Subsidio de Aporte a la Pensión de Vejez del Fondo de Solidaridad Pensional (artículo 7° de la Ley 797 de 2003 modificatorio del artículo 27 de la Ley 100 de 1993), Garantía de Pensión Mínima (artículo 65 de la Ley 100 de 1993); Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) (Acto Legislativo número 1 de 2005 modificatorio del artículo 48 de la Constitución Política, artículos 22 y 28 de la Ley 1328 de 2009). Y demás normas que complementen los servicios principales o suplementarios del Sistema de Seguridad Social Integral y de Protección Social. Para estos servicios y conservando la finalidad de los recursos, se autoriza al Gobierno nacional para reorganizar los porcentajes de apoyo que permitan complementar o apalancar el aporte del trabajador por días y de su empleador o contratante.

Todo lo anterior, con el apoyo de una herramienta fácil y expedita que permita el reporte y pago diario del aporte, distribuyéndolo internamente a cada subsistema. Con dicha propuesta se espera superar las barreras geográficas y operativas, que en ocasiones, son la razón para la omisión a la afiliación y pago a la seguridad social.

Es de anotar que, aunque actualmente se cuenta con la posibilidad de la cotización por días o semanas dentro de la ley (Decreto número 2616 de 2013 y modificatorios), dicho esquema parte de la base de un ingreso de salario mínimo (proporción semanal), es decir, que no prevé la cotización por días sobre la base de un ingreso diario. Con esta iniciativa pretendemos superar esta exclusión tácita y evidenciar el derecho/deber de la afiliación y sobre todo, el beneficio de la cobertura tanto para empleador como trabajador a jornal o remunerado por días, evitando cualquier evasión o flexibilización cuando se lo denomine de cualquier otra manera.

Con base en ello, y atendiendo a la condición legal a fin de que la base de cotización parta del salario mínimo legal, con la presente iniciativa se

hace pertinente que los trabajadores que la base de cotización estime que el “jornal” o “remuneración por días” tenga como base el ingreso para que sobre este, se vincule a la persona al sistema de salud con prestaciones económicas (régimen contributivo), al sistema pensional, a riesgos laborales, subsidio familiar y tengan acceso a la protección cuando se encuentren en condición de cesantes, esto es, que se hagan beneficiarios de las garantías laborales.

Finalmente, la atención de la obligación/derecho de afiliación al Sistema de Seguridad Social y los beneficios de la cobertura deben darse dentro de unas condiciones de reporte seguras y asequibles, para ello la apertura a app, call center, reportes en línea, registros automáticos y deducciones desde planes de datos ya existentes pueden marcar una gran diferencia en las metas de cobertura y cotización anhelada.

Por último, es valioso indicar que dado el alcance de protección social y de seguridad social sobre la base de un salario mínimo diario vigente y el apoyo que los recursos parafiscales de Protección Social y de Compensación Familiar hoy existentes, se podrá brindar el complemento o ajuste a la cotización plena como una alternativa para la sostenibilidad de las garantías a los colombianos cuya realidad económica es percibir ingresos menores al salario mensual mínimo. Consideramos que, al revisar las cifras de ingreso y formalización, el legislar bajo la premisa de un básico mensual no permite la afiliación y cotización sobre la base real del ingreso.

8. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto solicitamos a la Honorable Plenaria aprobar el informe de ponencia y el texto propuesto en segundo debate para el **Proyecto de ley número 83 de 2016 Senado**, por la cual se reconocen las prestaciones sociales, de seguridad social y protección social a los trabajadores por jornal o remuneración por días.

En constancia,

En constancia,

H.S. ALVARO URIBE VÉLEZ
Ponente

H.S. JORGE IVÁN OSPINA GÓMEZ
Ponente

Jorge Orlando Gachea Turbay
Jorge Orlando Gachea Turbay
H.S. ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO
Coordinador Ponente

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

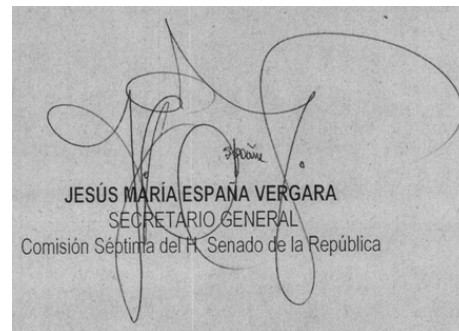
Bogotá, D. C., a los doce (12) días del mes de septiembre del año dos mil diecisiete (2017)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto para segundo debate.

Título del Proyecto de ley número 83 de 2016 Senado, por la cual se brindan las condiciones de protección y formalización a los trabajadores por días, estacionales o de temporada.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° 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 POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 212 DE 2017 SENADO

por medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro.

Bogotá, D. C., 30/08/2017

Honorable Senador

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

Presidente

Comisión Segunda Constitucional del Senado

Asunto: Ponencia positiva para segundo debate Proyecto de ley número 212 de 2017 Senado.

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que me hizo como ponente y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate al **Proyecto de ley número 212 de 2017 Senado**, por medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del

Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro.

I. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto terminar la incertidumbre legal que existe respecto al tiempo mínimo y máximo de servicio del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional que ingresó antes de diciembre 31 de 2004 para poder acceder al derecho de asignación de retiro.

El proyecto consta de cuatro (4) artículos, incluido el relativo a su vigencia, en los que describe su objeto, establece los tiempos mínimos y máximos para la asignación de retiro y se determinan las partidas computables de liquidación para la misma.

II. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

Origen del Proyecto de ley: Congressional - Senado

Fecha de presentación: marzo 1 de 2017

Autora del Proyecto de ley: Senadora *Nidia Marcela Osorio*

Proyecto Publicado: *Gaceta* No. 108 de 2017

Ponencia Primer Debate: 339 de 2017

Aprobación Primer Debate: junio 6 de 2017

El proyecto surtió primer debate en la Comisión Segunda del Senado el 6 de junio de 2017. En el transcurso del debate de la sesión, fue aprobado el pliego de modificaciones, que consta de cuatro artículos, incluido el de la vigencia, y la proposición del título del proyecto, algunas de las cuales hacen referencia a correcciones de forma al proyecto. A continuación se relacionan por artículo y tema.

III. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

El presente proyecto de ley busca superar la inseguridad jurídica que existe respecto a los tiempos máximos y mínimos de los policías del Nivel Ejecutivo para acceder a la asignación de retiro, ya que en múltiples decretos el ejecutivo ha interferido en la esfera del legislador, como lo ha declarado el Consejo de Estado en diversas ocasiones, modificando estos tiempos y afectando a miles de policías.

En primer lugar, los principios de igualdad y equidad, contenidos en la Constitución y según la Ley Marco 923 de 2004, “mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la fuerza pública”, sostienen que es necesario fijar en condiciones de igualdad la asignación de retiro de los miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional incorporados de manera directa antes del 31 de diciembre de 2004, puesto que

sus miembros cumplen las mismas funciones constitucionales consagradas en el artículo 218 que el personal de oficiales, suboficiales y agentes, y es este personal el que a diario sale a afrontar la delincuencia común y grupos al margen de la ley con el fin de garantizar la seguridad ciudadana.

El Gobierno al expedir el Decreto número 4433 artículo 25 párrafo 2° - incrementó en 5 años el tiempo para acceder a la asignación de retiro, contraviniendo el artículo 13 de la Carta, puesto que irrespetó el tiempo de los 15 y 20 años de servicio para acceder a la asignación de retiro del personal de suboficiales y agentes que se encontraban escalafonados antes del 31 de diciembre de 2004, desconociendo a los miembros del Nivel Ejecutivo escalafonados para la misma fecha.

Que de conformidad con lo dispuesto por el honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en providencia de fecha 23 de octubre de 2014, al personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares que se encontraban en servicio activo en el momento de la vigencia de la Ley 923 de 2004, no se les puede exigir como requisito para el reconocimiento de la asignación de retiro un tiempo de servicio superior al regido por las disposiciones vigentes para ese entonces, esto es, el Decreto Ley 1212 de 1990. Por tal motivo se anuló parcialmente el Decreto 4433, en su Par. 2 artículo 25.

Al ser declarado nulo el párrafo dos del artículo 25 del Decreto 4433 de 2004, norma cuyos destinatarios eran los miembros del Nivel Ejecutivo que habían ingresado antes de la vigencia del referido decreto, esto es, el 30 de diciembre de 2004 (sin que se discrimine entre los homologados y los de incorporación directa), se tiene que para determinar la normatividad aplicable para el reconocimiento de la asignación de retiro para los miembros del Nivel Ejecutivo hay que en primer lugar descartar las normas que perdieron vigencia, esto es, los decretos 1091 de 1995, 2070 de 2003 y 4433 de 2004, párrafo 2° del artículo 25, y en segundo lugar hay que remitirse a la normas vigentes que regulan el reconocimiento de la asignación de retiro para los miembros de la Policía Nacional, es decir, los decretos 1212 y 1213 de 1990, que por disposición del párrafo del artículo 7° de la Ley 180 de 1995, constituían para ese momento los mínimos para quienes estando al servicio de la Policía Nacional decidieron ingresar al Nivel Ejecutivo”.

Por tanto, comoquiera que ni la Ley 62 de 1993, ni la Ley 180 de 1995 hicieron referencia al tiempo de servicio necesario para adquirir el derecho a la asignación de retiro, es necesario

que el Congreso, desarrollando su competencia asignada en el numeral 1 del artículo 150 constitucional, adicione la Ley 180 de 1995, estableciendo el tiempo de servicio para acceder al derecho de asignación de retiro será como mínimo de 15 años de servicio y un máximo de 20 años. Teniendo en cuenta que ese ha sido el parámetro dispuesto en los decretos 1212, 1213 de 1990 y 1157 de 2014, para quienes se encontraban activos en el momento de la expedición de la Ley 923 de 2004 (diciembre 31 de 2004).

Toda vez que el numeral 3.1 del artículo 3° de la Ley 923 de 2004, en su calidad de ley marco dispone una limitación que a la vez constituye una prohibición consistente en que “A los miembros de la fuerza pública en servicio activo a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, no se les exigirá como requisito para el reconocimiento del derecho un tiempo de servicio superior al regido por las disposiciones vigentes al momento de la expedición de esta ley cuando el retiro se produzca por solicitud propia, ni inferior a 15 años cuando el retiro se produzca por cualquier otra causal.

A su vez, los decretos 1157 de 2014 y 0991 de 2015 desarrollan la ley marco, otorgando el derecho a obtener asignaciones de retiro con cargo a las Cajas de Sueldo de Retiro de cada Fuerza Armada, cuando sus miembros en las categorías de Oficial, Suboficial y Agente adquieran 15 y 20 años de servicio, pero para los miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional.

Debe tenerse en cuenta que algunos de los decretos que han regulado de alguna manera la asignación de retiro del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional por parte del Gobierno nacional con base en las facultades otorgadas por el legislador, han sido declarados nulos e inexecutable por cuanto el Gobierno se excedió en las reglas fijadas por el Congreso en el entendido de incrementar a cinco (5) años el tiempo para la asignación de retiro de los miembros del Nivel Ejecutivo.

Para sustentar lo anterior, en el siguiente cuadro se observan las normas que han sido declaradas nulas o inexecutable por la jurisdicción contencioso administrativa y Corte Constitucional al haber excedido las facultades del legislador.

Norma y texto normativo	Sentencia de nulidad
<p>Artículo 51 del Decreto 1091 de 1995.</p> <p>El personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, tendrá derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se le pague una asignación mensual de retiro equivalente a un setenta y cinco por ciento (75%) del monto de las partidas de que trata el artículo 49 de este Decreto, por los primeros veinte (20) años de servicio y un dos por ciento (2%) más, por cada año que exceda de los veinte (20), sin que en ningún caso sobrepase el ciento por ciento (100%) de tales partidas, en las siguientes condiciones:</p> <p>a) Al cumplir veinte (20) años de servicio y ser retirado por cualquiera de las siguientes causas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Llamamiento a calificar servicio. 2. Voluntad de la Dirección General de la Policía Nacional. 3. Por disminución de la capacidad sicofísica para la actividad policial. 4. Por haber cumplido sesenta y cinco (65) años de edad los hombres y sesenta (60) años de edad las mujeres; <p>b) Al cumplir veinticinco (25) años de servicio y ser retirado o separado por cualquiera de las siguientes causas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Por solicitud propia. 2. Por incapacidad profesional. 3. Por inasistencia al servicio por más de cinco (5) días sin causa justificada. 4. Por conducta deficiente. 5. Por destitución. 6. Por detención preventiva que exceda de ciento ochenta (180) días. 	<p>Artículo declarado nulo por el Consejo de Estado, mediante sentencia de 14 de febrero de 2007, Expediente número 1240-04, Consejero Ponente: doctor <i>Alberto Arango Mantilla</i>.</p> <p>(...)</p> <p>En tales casos, cuando se trate de regular prestaciones sociales que pretendan cubrir un riesgo o una contingencia propia de la seguridad social, como en este caso la asignación de retiro, deberá tener en cuenta la ley marco, entre otros presupuestos, la edad, el tiempo de servicio, el monto, el ingreso base de liquidación (factores), régimen de transición y demás condiciones que aseguren el reconocimiento de dicha prestación, puesto que –se repite– existe una cláusula de reserva legal.</p> <p>En esas condiciones, la regulación de tales presupuestos o requisitos no puede ser diferida o trasladada ni siquiera al legislador extraordinario, esto es, al Gobierno Nacional, como se señala en la citada sentencia de la Corte Constitucional, y menos podría desarrollarse mediante decretos administrativos expedidos por el Ejecutivo con fundamento en una ley marco (Ley 4ª de 1992) que no podía habilitarlo para tal efecto.</p> <p>Adicionalmente, dirá esta Sala que al regularse nuevas disposiciones en materia prestacional, sin entrar a diferenciar entre quienes ingresaron al Nivel Ejecutivo desde el momento de su creación respecto de los que se vincularon con posterioridad y de quienes permanecieron como suboficiales o agentes en la Institución Policial, esto es, sin consagrarse un régimen de transición, se estarían desconociendo, asimismo, unos postulados constitucionales (artículos 13, 48 y 53) y legales (artículo 7º –parágrafo– de la Ley 180 de 1995), que amparan y protegen de manera especial los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, los que, de no tenerse en cuenta, violarían el principio de la buena fe y de la confianza legítima.</p>

Norma y texto normativo	Sentencia de nulidad
<p>7. Por separación absoluta en las condiciones establecidas en el artículo 68 del Decreto 132 de 1995.</p> <p>Parágrafo. También tendrá derecho al pago de asignación mensual de retiro el personal del Nivel Ejecutivo de que trata el literal b) de este artículo, cuando cumpla los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Veinte (20) años de servicio a la Policía Nacional, y 2. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad los hombres y cincuenta (50) años de edad las mujeres. 	<p>Si bien no existe derecho a un régimen prestacional inmodificable o que no pueda variarse, el ejercicio de un derecho adquirido¹ sólo es dable exigirlo en la medida en que el mismo se haya causado, esto es, que haya ingresado al patrimonio de la persona exhibiendo un justo título. Pero lo cierto es que en este particular caso el Gobierno Nacional no podía variar ni modificar el régimen prestacional de los miembros de la Fuerza Pública en tanto –se repite– era una materia que se hallaba reservada a la ley y, de otra parte, existía una clara protección especial para quienes se habían acogido a la carrera del Nivel Ejecutivo.</p> <p>Al desvirtuarse entonces, dentro de este proceso, la legalidad que amparaba la norma acusada –artículo 51 del Decreto número 1091 de 1994–, esta Sala procederá a retirarla del ordenamiento jurídico, por violar la Constitución Política y la Ley.</p>
<p>Decreto 2070 de 2003.</p> <p>En su totalidad.</p>	<p>Declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-432 de 2004.</p> <p>(...)</p> <p>24. Finalmente, la declaratoria de inexecutable del Decreto 2070 de 2003 y del numeral 3 del artículo 17 de la Ley 797 de 2003, no implica crear un vacío legal que dejará a los miembros de la fuerza pública sin los presupuestos legales indispensables para garantizar las prestaciones sociales que amparen sus contingencias de tipo pensional.</p> <p>Sobre la materia es pertinente recordar que la Corte ha considerado que “la expulsión del ordenamiento de una norma derogatoria por el juez constitucional implica, en principio, la automática reincorporación al sistema jurídico de las disposiciones derogadas, cuando ello sea necesario para garantizar la integridad y supremacía de la Carta”.</p> <p>Por consiguiente, es procedente reconocer la reincorporación automática de las normas anteriores que consagraban el régimen de asignación de retiro y de otras prestaciones a favor de los miembros de la fuerza pública, y que había sido derogado por el Decreto número 2070 de 2003, en la medida en que su vigencia permite salvaguardar los derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital y trabajo de los citados funcionarios, como emanación de la supremacía de la parte orgánica del Texto Fundamental.</p> <p>Al tenor de lo expuesto, se concluye que las disposiciones derogadas o modificadas por el Decreto 2070 de 2003 adquieren plena vigencia.</p>
<p>Parágrafo 2° artículo 25 Decreto 4433 de 2004.</p> <p>El personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto sea retirado con veinte (20) años o más de servicio por llamamiento a calificar servicios, o por voluntad del Ministro de Defensa Nacional o del Director General de la Policía por delegación, o por disminución de la capacidad psicofísica, y los que se retiren a solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta después de veinticinco (25) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a un setenta y cinco por ciento (75%) del monto de las partidas de que trata el artículo 23 de este decreto, por los primeros veinte (20) años de servicio y un dos por ciento (2%) más por cada año que exceda de los veinte (20), sin que en ningún caso sobrepase el ciento por ciento (100%) de tales partidas.</p>	<p>Declarado nulo mediante fallo del Consejo de Estado 1074 de 2012.</p> <p>Consejero Ponente: doctor Alfonso Vargas Rincón</p> <p>Expediente número 0290-06 (1074-07)</p> <p>Radicación: 110010325000200600016 00</p> <p>(...)</p> <p>Como la nulidad que se alega tiene su fundamento en que se aumentó el tiempo de servicio para acceder a la asignación de retiro a pesar de que la Ley 923 de 2004 estableció un límite mínimo y máximo y la prohibición de que a quienes se encontraran en servicio activo se les exigiera un tiempo de servicio superior al que regía al 30 de diciembre de 2004 cuando la causal del mismo era la solicitud propia, ni inferior a 15 años por otra causal, es necesario determinar cuál era el régimen vigente para dicha época con el fin de establecer si el Gobierno al ejercer la potestad reglamentaria varió las condiciones señaladas en la Ley Marco.</p> <p>Al haber sido declarado inexecutable el Decreto Ley 2070 de 2003 y nulo el artículo 51 del Decreto 1091 de 1995, que regulaba lo atinente al régimen pensional del Nivel Ejecutivo, quedaron vigentes tratándose de suboficiales, el Decreto 1212 de 1990 y de Agentes el Decreto 1213 de 1990.</p>

¹ Los derechos se adquieren en tanto se reúnan los dos (2) elementos que exige el artículo 58 de la C. P., como son el objetivo y el subjetivo.

Norma y texto normativo	Sentencia de nulidad
	Se aclara que el estudio se centrará sólo en el régimen de asignación de retiro vigente cuando entró a regir la Ley 923 de 2004, para los grados de suboficial y agente, teniendo en cuenta que de conformidad con la Ley 180 de 1995, que creó el Nivel Ejecutivo, a él únicamente podían acceder quienes tuvieran dicha calidad y aunque también estableció que personal no uniformado y otros por incorporación directa podían hacerlo, lo cierto es que la demanda se refiere a la desmejora en materia de asignación de retiro del personal de suboficiales y agentes.
<p>Artículo 2° Decreto 1858 de 2012: Régimen común para el personal del Nivel Ejecutivo que ingresó al escalafón por incorporación directa. Fíjese el régimen pensional y de asignación de retiro para el personal que ingresó al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional por incorporación directa hasta el 31 de diciembre de 2004, los cuales tendrán derecho cuando sean retirados de la Institución con veinte (20) años o más de Servicio por llamamiento a calificar servicios, o por voluntad del Director General de la Policía por delegación, o por disminución de la capacidad psicofísica, y los que se retiren a solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta o destituidos después de veinticinco (25) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a un setenta y cinco por ciento (75%) del monto de las partidas de que trata el artículo 3 del presente decreto, por los primeros veinte (20) años de servicio y un dos por ciento (2%) más, por cada año que exceda de los veinte (20), sin que en ningún caso sobrepase el cien por ciento (100%) de tales partidas.</p>	<p>Suspendido provisionalmente. Consejero Ponente: doctor Gerardo Arenas Monsalve Bogotá, D. C., catorce (14) de julio de dos mil catorce (2014) Expediente número 11001-03-25-000-2013-00543-00 Número Interno: 1060-2013. (...) Teniendo claro lo expuesto, reafirma el Despacho que los Decretos 1212 y 1213 de 1990, era la normatividad aplicable para el reconocimiento de la asignación de retiro a favor de los miembros de la Policía Nacional del Nivel Ejecutivo, sin importar su vinculación, en los cuales se establecía como requisito que los policiales contaran con mínimo quince (15) años de servicio activo, en el evento del retiro por disposición de la Dirección General, o por sobrepasar la edad máxima correspondiente a su categoría, o por mala conducta comprobada, o por disminución de la capacidad psicofísica, o por inasistencia al servicio y los que se retiren a solicitud con veinte (20) años de servicio. Entonces, por remisión expresa de la Ley 923 de 2004, a los miembros de la Policía Nacional, entre los cuales se encuentran los que integran el Nivel Ejecutivo, que se encontraran activos al momento de la expedición de la Ley, esto es, al 31 de diciembre de 2004, no se les puede exigir un tiempo de servicio superior al establecido en los Decretos 1212 y 1213 de 1990. De lo hasta aquí expuesto, es dable concluir que al cotejarse el texto del artículo 2° del Decreto número 1858 de 2012 (norma acusada) , con lo establecido en el numeral 3.1 del artículo 3° de la Ley 923 de 2004, el Gobierno nacional desconoce las previsiones contenidas en la Ley marco respecto a la prohibición de exigírsele al personal en servicio activo al 31 de diciembre de 2004, requisitos adicionales, como es el de permanecer vinculado a la institución por un término superior al previsto en los Decretos que les eran aplicables, es decir, en los Decretos 1212 y 1213 de 1990, que fijan como tiempo de servicio para acceder al derecho de asignación de retiro como mínimo de 15 años de servicio y un máximo de 20 años.</p>

La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (Casur) en debate realizado el 24 de noviembre de 2015 en la Comisión Segunda de Senado afirmó que cuenta con los recursos para cubrir con la demanda de las asignaciones de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional que ingresó antes del 31 de diciembre de 2004. Igualmente, como soporte fáctico, por petición de marzo 28 de 2017, formulada por la Senadora Nidia Marcela Osorio S., al Director General de la Policía, General Jorge Hernando Nieto Rojas, se obtuvo respuesta a diferentes inquietudes referentes al Nivel Ejecutivo de la Policía.

La respuesta dada en abril 5 de 2017 informa que al Nivel Ejecutivo han ingresado a partir del 1° de enero de 2005 103.757 miembros activos,

agrega, respecto a la pregunta: ¿Cuántos integrantes del Nivel Ejecutivo, diferenciando entre homologados y no, han sido retirados de la Policía, entre la creación del Nivel Ejecutivo (13 de enero de 1995) y la fecha de esta respuesta, con un tiempo superior a 15 años e inferior a 20 años? que “hasta la fecha, han sido retirados de la institución 2.702 miembros del Nivel Ejecutivo con un tiempo superior a 15 años e inferior a 20 años, de los cuales 1.449 corresponden a personal homologado y 1.253 de incorporación directa. Así mismo, para mayor ilustración, se dio respuesta a la diferencia entre el Nivel ejecutivo homologado y no homologado, precisando que los primeros ostentaron el grado de agentes o suboficiales y voluntariamente decidieron ingresar al

escalafón del Nivel Ejecutivo, mientras que los segundos ingresaron directamente a las escuelas de formación policial, siendo dados de alta como patrulleros.

IV. MARCO NORMATIVO

– **Constitución Política** artículo 218. “*La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario*”, **artículo 150, numeral 1** *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*

– **Ley marco 923 de 2004**, “*mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política*”.

– **Ley 180 de 1995**, “*por la cual se modifican y expiden algunas disposiciones sobre la Policía Nacional y del Estatuto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para desarrollar la Carrera Policial denominada “Nivel Ejecutivo”, modificar normas sobre su estructura orgánica, funciones específicas, disciplina y ética y evaluación y clasificación y normas de la Carrera Profesional de Oficiales, Suboficiales y Agentes*”.

– **Decreto 1212 de 1990**, “*por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional*”.

– **Decreto 1213 de 1990**, “*por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Agentes de la Policía Nacional*”.

– **DECRETO 1157 DE 2014**, “**PORELCUAL SE FIJA EL RÉGIMEN DE ASIGNACIÓN DE RETIRO A UN PERSONAL DE LA POLICÍA NACIONAL Y DE PENSIÓN DE INVALIDEZ PARA EL PERSONAL UNIFORMADO DE LA FUERZA PÚBLICA**”. EXPEDIDO CON BASE EN LA LEY MARCO 923 DE 2004.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 212 DE 2017 SENADO

por medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Determinar el tiempo de servicio para tener derecho a la asignación de retiro del personal ejecutivo de la Policía Nacional, creado por el artículo 1° de la Ley 180 de 1995, que ingresó antes de diciembre 31 de 2004.

Artículo 2°. Adicionar con un nuevo párrafo el artículo 7° de la Ley 180 de 1995, el cual quedará así:

Parágrafo. El tiempo de servicio del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro, cuando sean retirados del servicio activo, o por llamamiento a calificar servicios, o por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional, o por disminución de la capacidad sicofísica, será como mínimo de 15 años de servicio, y hasta 20 años de servicio para quienes se retiren por voluntad propia, o sean separados del servicio. No renunciar al cumplir los 20 años de servicios, se entenderá como una manifestación voluntaria de permanecer vinculado al servicio hasta que se presente alguna de las siguientes circunstancias: el evento del retiro por disposición de la Dirección General, o por disminución de la capacidad sicofísica, o por llamamiento a calificar servicios.

Para quienes estuvieren escalafonados antes del 31 de diciembre de 2004, tienen derecho a la asignación de retiro, cuando sean retirados después de 15 años de servicios, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a la fijada por el Gobierno nacional para el personal de oficiales, suboficiales y agentes de la policía nacional, en el Decreto 1157/14 o normas que lo sustituyan.

Artículo 3°. Las partidas computables para el reconocimiento de la asignación de retiro, serán las establecidas en el Decreto 4433/04 o normas que lo sustituyan.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación y modifica las disposiciones que le sean contrarias.

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día seis (06) de junio del año dos mil diecisiete (2017), según consta en el Acta número 25 de esa fecha.

PROPOSICIÓN

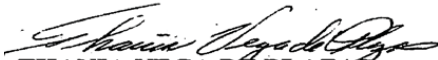
Por las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores de la República dar trámite en segundo debate al **Proyecto de ley número 212 de 2017 Senado**, “*por medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del Nivel Ejecutivo de la*

Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro”.

De los honorables Senadores,



PAOLA HOLGUÍN MORENO
Senadora Ponente



THANIA VEGA DE PLAZAS
Senadora Ponente



NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
Senadora Ponente


COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., septiembre 12 de 2017

Autorizamos el presente Informe de Ponencia para Segundo Debate presentado por las honorables Senadoras *Nidia Marcela Osorio Salgado, Paola Andrea Holguín Moreno y Thania Vega de Plazas*, al **Proyecto de ley 212 de 2017 Senado**, por medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la policía nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro, para su publicación en la *Gaceta del Congreso*.

IVAN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

LEÓN RIGOBERTO BARON NEIRA
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 212 DE 2017 SENADO**

por medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Determinar el tiempo de servicio para tener derecho a la asignación de retiro del personal ejecutivo de la Policía Nacional, creado por el artículo 1° de la Ley 180 de 1995, que ingresó antes de diciembre 31 de 2004.

Artículo 2°. Adicionar con un nuevo párrafo el artículo 7° de la Ley 180 de 1995, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. El tiempo de servicio del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro, cuando sean retirados del servicio activo, o por llamamiento a calificar servicios, o por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional, o por disminución de la capacidad sicofísica, será como mínimo de 15 años de servicio, y hasta 20 años de servicio para quienes se retiren por voluntad propia, o sean separados del servicio. No renunciar al cumplir los 20 años de servicios, se entenderá como una manifestación voluntaria de permanecer vinculado al servicio hasta que se presente alguna de las siguientes circunstancias: el evento del retiro por disposición de la Dirección General, o por disminución de la capacidad sicofísica, o por llamamiento a calificar servicios.

Para quienes estuvieren escalafonados antes del 31 de diciembre de 2004, tienen derecho a la asignación de retiro, cuando sean retirados después de 15 años de servicios, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a la fijada por el Gobierno nacional para el personal de Oficiales, Suboficiales y agentes de la Policía Nacional, en el Decreto número 1157 de 2014 o normas que lo sustituyan.

Artículo 3°. Las partidas computables para el reconocimiento de la asignación de retiro, serán las establecidas en el Decreto 4433 de 2004 o normas que lo sustituyan.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley, rige a partir de su promulgación y modifica las disposiciones que le sean contrarias.

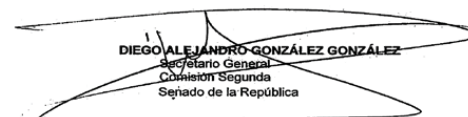
COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día seis (6) de junio del año dos mil diecisiete (2017), según consta en el Acta número 25 de esa fecha.



JAIME DURÁN BARRERA
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República

JOSÉ DAVID NAME CARDOZO
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 272 DE 2017 CÁMARA, 261 DE 2017 SENADO

por medio del cual se crea el Fondo Nacional de Residencias Médicas y se reglamenta el sistema de residencias médicas en Colombia.

Bogotá, D. C.

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario General

Comisión Séptima del Senado de la República

Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Referencia: Concepto al Proyecto de ley número 272 de 2017 Cámara, 261 de 2017 Senado.

Respetado doctor:

Adjunto remito el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de ley número 272 de 2017 Cámara, 261 de 2017 Senado, *por medio del cual se crea el Fondo Nacional de Residencias Médicas y se reglamenta el sistema de residencias médicas en Colombia.*

Solicitamos, de manera atenta, tener en cuenta las observaciones que este Ministerio realiza sobre el proyecto de ley.

Cordialmente,



YANETH GIHA TOVAR
Ministra de Educación Nacional

Copia:

Honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez - Coordinador Ponente

Honorable Senador Roberto Ortiz Urueña - Ponente

Honorable Senador Jorge Eduardo Géchem Turbay - Ponente

Honorable Senador Antonio José Correa Jiménez - Ponente

Honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo - Ponente

Honorable Senador Javier Mauricio Delgado Martínez - Ponente

Honorable Senador Luis Évelis Andrade Casamá - Ponente

Honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar - Ponente

HONORABLE REPRESENTANTE SARA PIEDRAHÍTA LYONS - AUTORA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 272 DE 2017 CÁMARA, 261 DE 2017 SENADO

por medio del cual se crea el Fondo Nacional de Residencias Médicas y se reglamenta el sistema de residencias médicas en Colombia.

I. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley, según la exposición de motivos, busca establecer una nueva forma de vinculación de los profesionales del área de la salud que realizan programas académicos de especialización médica o quirúrgica en las instituciones prestadoras de salud debidamente habilitadas en Colombia, así como establecer mejores condiciones financieras en su matrícula.

II. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente concepto se limita a los aspectos contenidos en la iniciativa que involucran al sector educativo, sin perjuicio de lo que llegasen a considerar otras entidades, en el marco de sus competencias.

III. CONSIDERACIONES DE ORDEN CONSTITUCIONAL

Respecto de los artículos 3° y 7°

“Artículo 3°. La vinculación a las instituciones con el servicio habilitado para desarrollar el programa académico respectivo, se hará a través de un contrato especial, mediante el cual el profesional en formación se obliga a prestar los servicios de salud establecidos en el correspondiente programa académico establecido por la Institución de Educación Superior, a cambio de lo cual recibe una remuneración mensual. Además, gozará de todos los beneficios prestacionales de salud, de riesgos profesionales, y los económicos incluyendo los pensionales, vacaciones y demás que otorguen las Instituciones para sus propios empleados.

Durante el tiempo que dure la vinculación como residente, se obliga a prestar los servicios profesionales, acordes con el programa de delegación progresiva de competencias propias de la especialización. A cambio de esto el residente recibe mensualmente una remuneración equivalente a tres salarios mínimos. Los Fondos para esto provendrán del Fondo Nacional Financiero para la formación de especialistas clínicos en salud y serán girados directamente al profesional residente previa verificación por parte de la Institución de Educación Superior y la Institución Prestadora de Servicios en el marco del convenio docente asistencial.

(...).”

“Artículo 7°. Matrículas de las especializaciones clínicas en Colombia: en ningún caso las Instituciones de Educación Superior e Instituciones Prestadoras de Servicio o Empresas Sociales del Estado podrán cobrar matrículas profesionales [sic] residentes.

Parágrafo. Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) o Empresas Sociales del Estado (ESE), no podrán cobrar en dinero ni especie a las Instituciones de Educación Superior, por permitir la práctica de los profesionales en formación médico y/o quirúrgica en sus instalaciones”. (Subrayas fuera del texto original).

Respecto del alcance de la iniciativa y el cobro de matrícula:

Para presentar nuestras observaciones a este punto, antes debemos precisar el alcance que tiene el proyecto de ley, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos anteriormente transcritos:

La propuesta planteada por el Legislador está orientada a que los profesionales del área de la salud que deseen cursar algún programa académico de especialización médica o quirúrgica deben matricularse en una institución de educación superior—ya sea pública o privada—, la cual en ningún caso podrá exigirle el pago de una matrícula (artículo 7°).

Una vez la persona ingrese a la institución de educación superior y se matricule en el respectivo programa, celebraría un “contrato especial” con la institución prestadora de salud con la cual la institución de educación superior tenga celebrado el respectivo convenio de docencia servicio para la realización de las respectivas prácticas formativas en salud que estén previstas en el correspondiente plan de estudios, según lo establecido en el artículo 13 de la Ley 1064 de 2007 (modificado por el artículo 99 de la Ley 1438 de 2011) y el Capítulo 1, Título 1, Parte 7, Libro 2 del Decreto número 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

Adicionalmente, según lo establecido en el artículo 3° de la iniciativa, las obligaciones que surgirían del “contrato especial” tendrían que ser asumidas con cargo a los recursos del “Fondo Nacional Financiero para la Formación de Especialistas Clínicos en Salud” que se conformaría de acuerdo con lo dispuesto en la presente iniciativa legislativa.

Aclarada la forma como quedaría regulado el ofrecimiento y desarrollo de programas de especialidades médicas en el área de la salud de acuerdo al presente proyecto de ley, a continuación presentamos nuestras consideraciones:

En cuanto al cobro de valores por concepto de matrícula:

Es del caso mencionar que, revisado el artículo 7° del presente proyecto de ley, no es posible identificar quién tiene la obligación de asumir el costo financiero que conlleva la aplicación de dicha disposición.

Para realizar un estudio de este tema, podría interpretarse que son las instituciones de educación superior las llamadas a asumir con su propio patrimonio la carga fiscal que conllevaría el financiamiento de los estudios de especialización cursados por sus estudiantes, frente a lo cual este Ministerio considera que la iniciativa podría resultar contraria a la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política y desarrollada en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, y ampliamente estudiada por la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

“Acorde con esta caracterización el Constituyente de 1991 consagró en el artículo 69 de la Carta Política el principio de autonomía universitaria, que en las sociedades modernas y posmodernas se considera como uno de los pilares del Estado democrático, pues solo a través de ella las universidades pueden cumplir la misión y objetivos que le son propios y contribuir al avance y apropiación del conocimiento, el cual dejando de lado su condición de privilegio, se consolida como un bien esencial para el desarrollo de los individuos y de la sociedad; dicho principio se

traduce en el reconocimiento que el Constituyente hizo de la libertad jurídica que tienen las instituciones de educación superior reconocidas como universidades, para autogobernarse y autodeterminarse, en el marco de las limitaciones que el mismo ordenamiento superior y la ley les señalen. En tal sentido, en reiteradas oportunidades se ha pronunciado esta Corporación:

(...) el artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.

*En ejercicio de su autonomía las universidades gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto (...)*¹. (Subrayas fuera del texto original).

En otro fallo más reciente, la Corte Constitucional resaltó que una de las prerrogativas que se derivan de la autonomía universitaria es precisamente la facultad que tienen las instituciones de educación superior para cobrar los valores correspondientes como contraprestación al servicio educativo que brindan:

“Tratándose de entes de educación superior, la Corte entiende que la fijación de derechos académicos además corresponde al ámbito de autonomía que les reconoce la Carta Política (artículo 69 Const.), que los faculta, entre otros aspectos importantes, para expedir libremente sus propios estatutos y adoptar su régimen interno, determinando al efecto las obligaciones surgidas entre educadores y educandos. Autonomía que, como lo ha precisado la jurisprudencia, es relativa no solo porque debe respetar los derechos protegidos en la Carta Política, en especial los de quienes aspiran a ingresar al respectivo claustro universitario, ‘sino porque el legislador regula su actuación y está facultado constitucionalmente para establecer las condiciones para la creación y gestión de dichos entes educativos (artículo 68 C. P.), para dictar las disposiciones con arreglo a las cuales se darán sus directivas y sus estatutos (artículo 69 C. P.) y para dictar su régimen especial’.

Valga observar que, dentro de la autonomía instituida y como tales recursos permiten que las universidades puedan financiar el servicio educativo y así alcanzar sus objetivos propuestos, el Estado no puede inmiscuirse en su manejo.

En suma, no es cierto que esté prohibido constitucionalmente a las universidades el cobro de derechos académicos, ni que estos deban ser gratuitos, pues la Carta permite que aún en el sector público se pueda exigir pago, pero solamente a quienes tienen capacidad económica; con mayor razón, la retribución está justificada en el sector privado, donde se la considera como debida contraprestación por

¹ Sentencia C-220 de 1997.

*el servicio educativo desplegado por particulares*² (Negrilla fuera de texto).

En este sentido, las instituciones de educación superior se encuentran plenamente facultadas para definir y organizar sus propias labores académicas, administrativas, financieras, culturales y científicas, según el modelo educativo que hayan adoptado y de acuerdo con sus orientaciones ideológicas y académicas.

En consecuencia y en virtud de dicha garantía, los artículos relacionados anteriormente del proyecto de ley en análisis, podrían ser contrarios a la citada prerrogativa constitucional, porque estarían ordenando a las instituciones de educación superior públicas y privadas que modifiquen su organización financiera con el fin de incluir dentro de su presupuesto los costos que deberían asumir, bajo la modalidad de gratuidad para los estudiantes que aspiran a obtener una especialización en el área de la salud.

Por otra parte, se podría interpretar que la encargada de financiar el costo que implicaría el financiamiento de los estudios de especialización cursados por los residentes del área de la salud, sea la nación y no las instituciones de educación superior. Al respecto, y sin perjuicio de las consideraciones que más adelante se expondrán en este concepto, advertimos que dicha propuesta implica un impacto fiscal considerable para las finanzas públicas, frente a lo cual, no se encuentra que la iniciativa determine acertadamente la fuente de financiación para dicha propuesta.

Ahora, si bien el proyecto de ley hace mención al “Fondo Nacional Financiero para la formación de especialistas clínicos en Salud” y en el párrafo transitorio del artículo 3° se indica una de las fuentes de financiación que tendría dicha cuenta, es importante aclarar que el fondo sufragaría las obligaciones que surgirían en virtud del “contrato especial” que celebrarían los estudiantes de especializaciones del área de la salud con la respectiva institución prestadora de salud. Por lo tanto, en los términos planteados por el proyecto de ley analizado, bajo ninguna circunstancia los recursos del fondo financiarían los gastos en los que incurrirían las instituciones de educación superior para el desarrollo de los mencionados programas académicos.

En ese orden de ideas, se sugiere atender lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que dispone:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

De esta manera, para racionalizar el proceso legislativo y coadyuvar a la efectiva aplicación de las leyes, en el presente caso, el proyecto debe indicar un estimativo del costo fiscal, así como también la definición de la fuente adicional de ingreso para su

cubrimiento. Sobre esta exigencia, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos:

“Evidentemente las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo (...)”³.

Así las cosas, se tiene que para la Corte ha sido claro que el Congreso deberá valorar las incidencias fiscales de sus iniciativas, lo cual no ocurriría en el presente caso, por lo que consideramos que su contenido y alcance podría resultar contrario a lo establecido en el artículo 151 de la Constitución Política, según el cual las leyes orgánicas están llamadas a dirigir la actividad legislativa del Congreso de la República.

En tal sentido, y teniendo en cuenta que la Ley 819 de 2003 es de carácter orgánico, este Ministerio sugiere que se atienda lo allí dispuesto para efectos de dar trámite al proyecto de ley analizado, por lo que consideramos pertinente que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pronuncie sobre el impacto fiscal de la iniciativa y su concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Por lo expuesto, es dable señalar que lo procedente sería que antes de que se apruebe el presente proyecto de ley, se estime el costo fiscal de la propuesta, así como los instrumentos de planeación necesarios para su cumplimiento, para evitar que una vez aprobada la ley, se determine la imposibilidad financiera de cumplir la nueva norma, bajo esa segunda interpretación que, según lo expuesto, podría dársele a la iniciativa.

En cuanto a la prohibición de decretar auxilios o donaciones con cargo a recursos públicos:

Reiteramos que uno de los puntos centrales del proyecto es que las obligaciones que surjan del “contrato especial” que celebrarían los estudiantes de especializaciones del área de salud con la respectiva institución prestadora de salud serían financiadas con cargo al “Fondo Nacional Financiero para la formación de especialistas clínicos en Salud”, cuyos recursos provendrían del presupuesto del Ministerio de Salud y Protección Social, según lo indicado en el párrafo 3° del artículo 3° de la iniciativa.

Bajo esa perspectiva, surge la duda si constitucionalmente es permitido que el mencionado fondo pueda financiar los contratos especiales cuando estos sean celebrados entre un estudiante y una institución prestadora de salud de naturaleza privada, máxime

² Sentencia C-654 de 2007.

³ Artículo 7° Ley 819 de 2003.

cuando, se reitera, no se financia la matrícula del estudiante, sino la remuneración mensual equivalente a tres salarios mínimos y “los beneficios prestacionales de salud, de riesgos profesionales, los económicos incluyendo los pensionales, vacaciones y demás que otorgue [sic] las Instituciones para sus propios empleados”.

En ese orden de ideas, observamos que con la iniciativa se estaría habilitando el pago de obligaciones derivadas de una relación contractual de naturaleza privada con cargo a los recursos del Tesoro Nacional, lo cual se enmarca dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo 355 superior que establece: “Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”.

Frente a este punto, la Corte Constitucional en Sentencia C-324 de 2009 se pronunció en los siguientes términos:

“Pues bien, la prohibición consagrada en el inciso primero del artículo 355 de la Carta se activará cuando la donación, auxilio, subsidio o incentivo, cualquiera que sea su origen, se reconozca por mera liberalidad como una simple transferencia de recursos y, no con criterio redistributivo de manera que se convierta en un privilegio aislado, empaquetado en medidas paliativas que no contribuyan al bienestar general y, que en cambio, sí puedan ser usados como instrumentos de manipulación política. Es así como al endurecerse el control constitucional, la prohibición general de que trata la disposición en comento se materializará cuando se registre, al menos, uno de los siguientes eventos:

(...) La asignación será inconstitucional cuando obedezca a criterios de mera liberalidad, es decir, no se encuadre en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo. (...).

Cuando el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o cuando el auxilio o subsidio solo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales. (...).

Cuando el subsidio tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, de manera que una vocación de permanencia indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales”.

En el mismo fallo, la Corte Constitucional también explicó los requisitos para que un auxilio o subvención sea aceptado a la luz de lo dispuesto en el artículo 355 Superior.

“(i) Albergar una finalidad estrictamente altruista y benéfica: Cuando este tipo de auxilio se otorga por mera liberalidad del Estado, se encontrará con que está prohibido por virtud del artículo 355 constitucional, pues debe asumirse que en países en vía de desarrollo como Colombia, debe privilegiarse el gasto social en concordancia con lo dispuesto en el artículo 350

superior; según el cual el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

(...) De esta forma, la finalidad altruista del auxilio se encuentra autorizada únicamente cuando se dirige a alentar actividades o programas de interés público acordes con el plan de desarrollo y los planes seccionales de desarrollo, a través de entidades sin ánimo de lucro, con las cuales deberá suscribirse, previamente, un contrato. De esta manera se asegura una cierta reciprocidad a favor del Estado.

(ii) Derivarse de la facultad de intervención del Estado en la economía y, en consecuencia, orientarse al estímulo de una determinada actividad económica: asignación que por mandato expreso del artículo 334 superior debe comportar una contraprestación, es decir, debe implicar un retorno para la sociedad en su conjunto, sin el cual la subvención carece de equidad y de toda justificación.

(iii) Derivarse de un precepto constitucional que lo autorice expresamente, en orden a garantizar los derechos fundamentales vía acceso a bienes y servicios por parte de quienes tienen mayores necesidades y menores ingresos, con lo cual se garantiza una contraprestación o beneficio social”.

Las anteriores consideraciones fueron ratificadas por la Corte en la Sentencia C-412 de 2012, en la cual dijo:

“La Corte explicó que los auxilios o subvenciones pueden ser de tres tipos. En primer lugar (1) aquellos que albergan una finalidad estrictamente altruista y benéfica. En segundo lugar (2) los que tienen su fundamento en la facultad de intervención del Estado en la economía orientándose al estímulo de una determinada actividad económica. Finalmente, en tercer lugar, (3) las subvenciones que se establecen a partir de un precepto constitucional que prevé –a fin de garantizar los derechos fundamentales– una autorización expresa.

(...) Conforme a ello y tomando como punto de partida la existencia o no de una contraprestación –o el reporte de un beneficio social– la Corte señaló que el primer tipo de auxilios eran aceptables, siempre que se encuadren en los supuestos del segundo inciso del artículo 355 de la Constitución, dado que, en esos eventos, podía constatarse algún grado de reciprocidad. En el caso del segundo tipo de auxilio o subvención –que se establecen con fundamento en el artículo 334 de la Constitución– la Corte advirtió que para no tenerse por prohibido, debe implicar un retorno para la sociedad en su conjunto, sin el cual la subvención carece de equidad y de toda justificación. Adicionalmente, refiriéndose a la última clase, señaló que tal tipo de subvenciones debían buscar asegurar el acceso a bienes y servicios por parte de las personas que tienen mayores necesidades y menores ingresos”.

Bajo ese contexto, en opinión de este Ministerio, la destinación de recursos públicos para financiar contratos de naturaleza privada, según lo señalado en el proyecto de ley analizado, puede no encuadrar en ninguno de los tres supuestos autorizados a los que ha hecho referencia la jurisprudencia constitucional, por cuanto: i) no está de por medio la celebración de “contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con

el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo”, según lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 355 de la Carta; ii) no se trata de una intervención que haga el Estado con el propósito de estimular algún sector de la economía (artículo 334 de la Carta); iii) no se trata de una medida temporal; iv) no tiene previsto un criterio de focalización, pues la medida propuesta no está orientada principalmente a proteger a personas de bajas condiciones socioeconómicas y v) no corresponde al cumplimiento de un mandato constitucional que tenga como fin que las personas que se encuentren en un estado de debilidad manifiesta puedan acceder en igualdad de condiciones a los bienes y servicios que ofrece el mercado.

IV. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA

Respecto de los artículos 3° y 7°.

Sin perjuicio de las consideraciones de orden constitucional presentadas en el anterior capítulo frente a las referidas disposiciones, al Ministerio de Educación Nacional le surge el interrogante si la propuesta de regulación implicaría limitar la apertura de nuevos cupos en programas de especialización en el área de la salud por parte de las instituciones de educación superior.

En efecto, si las instituciones de educación superior no pueden exigir a los estudiantes de los referidos programas el pago de la matrícula, y, adicionalmente, ellos tendrían un “contrato especial” con la institución prestadora de salud en donde hagan sus prácticas formativa (el cual sería financiado con los recursos del “Fondo Nacional Financiero para la Formación de Especialistas Clínicos en Salud”), ello en principio supondría que el número de cupos nuevos por periodo académico que abra cada institución de educación superior dependería de la disponibilidad de recursos con los que cuente el Ministerio de Salud y Protección Social para ser girados a dicho fondo.

Así las cosas, llamamos la atención porque en momentos en los cuales el país afronte una situación de desaceleración económica, es posible que se vea afectada la disponibilidad de recursos en el “Fondo Nacional Financiero para la Formación de Especialistas Clínicos en Salud” lo que afectaría inexorablemente la apertura de nuevos cupos en los programas académicos de especialización en el área de la salud.

V. CONCLUSIONES

El Ministerio de Educación Nacional considera la importancia de la iniciativa propuesta. Sin embargo, evidenciamos que pueden presentarse algunos cuestionamientos de orden constitucional y de conveniencia frente a los artículos 3° y 7° que dan sustento al resto de las disposiciones incluidas en el texto; de ahí que sugerimos respetuosamente al honorable Congreso de la República considerar el archivo del proyecto de ley analizado.

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

Bogotá, D. C., a los cinco (5) días del mes de septiembre del año dos mil diecisiete (2017).

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

Concepto: Ministerio de Educación Nacional.

Refrendado por: Doctora *Yaneth Giha Tovar*, Ministra de Educación

Al Proyecto de ley número 261 de 2017 Senado y 272 de 2017 Cámara.

Título del proyecto: *por medio del cual se crea el Fondo Nacional de Residencias Médicas y se reglamenta el sistema de residencias médicas en Colombia.*

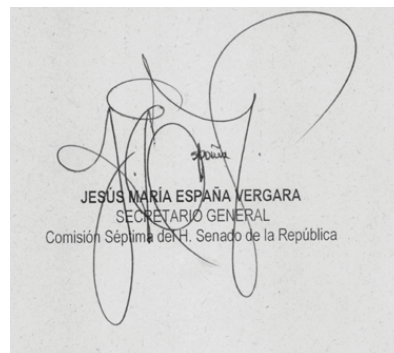
Número de folios: siete (7) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: cinco (5) de septiembre de 2017.

Hora: 4:25 p. m.

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

El Secretario,



CONTENIDO

Gaceta número 777 - Miércoles, 13 de septiembre de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA		Págs.
PONENCIAS		
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 27 de 2017 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para contrarrestar la deserción escolar y se dictan otras disposiciones	1	
Informe de Ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 33 de 2017 Senado, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y se destina un 10% del total de unidades de vivienda construidas en cada proyecto de interés prioritario para la población en condición de discapacidad.....	7	
Informe de ponencia para segundo debate, articulado propuesto al Proyecto de ley número 83 de 2016 Senado, por la cual se brindan las condiciones de protección y formalización a los trabajadores por días, estacionales o de temporada.	10	
Informe de ponencia positiva para segundo debate y texto definitivo aprobado en primer al Proyecto de ley número 212 de 2017 Senado, por medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro.	21	
CONCEPTOS JURÍDICOS		
Concepto jurídico del Ministerio de Educación al Proyecto de ley número 272 de 2017 Cámara, 261 de 2017 Senado, por medio del cual se crea el Fondo Nacional de Residencias Médicas y se reglamenta el sistema de residencias médicas en Colombia.	28	