



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 301

Bogotá, D. C., viernes, 3 de mayo de 2019

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.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

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 191 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., abril 30 de 2019.

Honorable Senador:

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

Presidente Comisión Séptima Constitucional
Permanente

Senado de la República de Colombia

Ciudad.

Asunto: Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 191 de 2018 Senado, por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la honorable designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, me permito rendir ponencia positiva para segundo debate al **Proyecto de ley número 191 de 2018, por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones.**

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes.
2. Objeto y justificación del proyecto.
3. Pliego de modificaciones.
4. Proposición.

5. Texto propuesto para segundo debate en plenaria del Senado.

Atentamente,

ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República

1. ANTECEDENTES

El proyecto de ley fue radicado el 31 de octubre de 2018 por las honorables Representantes Teresa de Jesús Enríquez Rosero, Milene Jarava Díaz, Mónica Liliana Valencia Montaña y el suscrito, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 935 de 2018. El día 13 de noviembre de 2018, fui designado como ponente único en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, en donde se radicó el informe de ponencia para primer debate el 16 de noviembre de 2018. Luego de los anuncios correspondientes, se debatió y aprobó el informe de ponencia para primer debate, el pasado 9 de abril de 2019 y se me designó como ponente único para el segundo debate ante la plenaria del Senado.

Actualmente, existen varias leyes que han procurado ofrecer herramientas con el fin mismo expuesto en el presente proyecto, esto es, combatir el desempleo juvenil y fomentar el desarrollo económico de este grupo poblacional.

Entre estas normativas encontramos la Ley 1429 de 2010 “por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo” la cual tiene por objeto precisamente la formalización y generación de empleo con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos para formalizarse; la Ley 1780 de 2016 “por medio de

la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones”, en esta se establecían diferentes beneficios para aquellas personas naturales y jurídicas que incluyeran dentro de su estructura personas entre los 18 a 28 años de edad, fijaba pautas para el Gobierno nacional en materia de emprendimiento juvenil y promovía el empleo juvenil en el Sector Público al promover su vinculación y promoción, de acuerdo con sus méritos ya fuese a través de la generación de nuevos puestos de trabajo, la provisión de vacantes existentes o cualquier otra modalidad de vinculación, o facilitando su acceso al servicio público en las demás entidades del sector central y descentralizado.

Si bien encontramos disposiciones como las anteriores que reconocen beneficios para la inclusión laboral de los jóvenes, y en especial de los recién egresados de carreras profesionales, tecnológicas o técnicas, también se encuentran en el ordenamiento jurídico reglamentaciones que limitan lo aquí dispuesto, en especial, el reconocimiento de lo que denominamos prácticas laborales para efectos de la presente iniciativa, como lo dispuesto por el Departamento Administrativo de la Función Pública que dispone en su Decreto 1083 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública” que únicamente se entenderá como experiencia profesional, la adquirida a partir de la terminación y aprobación del pénsum académico de la respectiva formación profesional, aun cuando la Ley 1780 de 2016 prescribe en su artículo 15 que la práctica como requisito de culminación de estudios o intención del título, puede darse en concurrencia con la formación teórica o al finalizar la misma, es decir, se puede adelantar sin haber culminado el pénsum académico correspondiente.

Este tipo de inconvenientes es el que se pretende solucionar con la presente iniciativa legislativa, al dejar por sentado que las prácticas laborales en sentido amplio –tal como las hemos denominado para efectos de la presente iniciativa, en la que se recoge todas las modalidades de prácticas, pasantías, etc.– puedan constituirse como experiencia profesional y/o relacionada, según sea el caso.

El fundamento constitucional de la iniciativa se encuentra incluido en el **artículo segundo** en el cual se expone la finalidad de la misma, en el sentido de, utilizar el presente proyecto como herramienta para materializar varios derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política de Colombia, tales como el trabajo, la dignidad humana, la seguridad social, el mínimo vital, la libertad de escogencia de profesión u oficio, etc.

La Corte Constitucional se ha definido en sus providencias cada uno de los conceptos mencionados, debido a la trascendencia que los mismos tienen en nuestro ordenamiento jurídico y sociedad.

Frente al trabajo, la Corte definió en la Sentencia C-593 de 2014 lo siguiente:

La jurisprudencia constitucional ha considerado que la naturaleza jurídica del trabajo cuenta con

una triple dimensión. En palabras de la Corporación la “lectura del preámbulo y del artículo 1° superior muestra que el trabajo es valor fundante del Estado Social de Derecho, porque es concebido como una directriz que debe orientar tanto las políticas públicas de pleno empleo como las medidas legislativas para impulsar las condiciones dignas y justas en el ejercicio de la profesión u oficio. En segundo lugar, el trabajo es un principio rector del ordenamiento jurídico que informa la estructura Social de nuestro Estado y que, al mismo tiempo, limita la libertad de configuración normativa del legislador porque impone un conjunto de reglas mínimas laborales que deben ser respetadas por la ley en todas las circunstancias (artículo 53 superior). Y, en tercer lugar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta, el trabajo es un derecho y un deber social que goza, de una parte, de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y, de otra, de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social”. (Negrillas por fuera del texto).

Respecto de la dignidad humana, la Sentencia T-291 de 2016 dispone que:

“La Corporación ha identificado tres lineamientos claros y diferenciados: (i) la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características; (ii) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia; y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral o, en otras palabras, que los ciudadanos puedan vivir sin ser sometidos a cualquier forma de humillación o tortura. Frente a la funcionalidad de la norma, este Tribunal ha puntualizado tres expresiones de la dignidad humana entendida como: (i) principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor; (ii) principio constitucional; y (iii) derecho fundamental autónomo”. (Negrillas por fuera del texto).

Frente al mínimo vital, esta Corporación, en Sentencia T-199 de 2016 manifestó:

“(i) Se trata de acceso básico de condiciones dignas de existencia para el desarrollo del individuo, (ii) que depende de su situación particular y (iii) es un concepto indeterminado cuya concreción depende de las circunstancias particulares de cada caso, por lo que requiere un análisis caso por caso y cualitativo”.

Por lo anterior, se considera que lo aquí propuesto se ajusta a los mandatos de la Carta Política de 1991 y representa un desarrollo material de la misma.

En el debate del 9 de abril de 2019, surtido en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, fueron sometidos a votación los artículos: 2°, 4°, 6°, 7° y 8° de la iniciativa, frente a los cuales no se presentaron proposiciones. De tal manera que, en bloque con votación pública y nominal, se obtuvo su aprobación con doce (12) votos a favor, sobre un total de doce (12) honorables Senadoras y honorables Senadores presentes al

momento de la votación, ningún voto negativo y ninguna abstención.

Frente al artículo 1°, se presentó una proposición por parte del honorable Senador Carlos Fernando Mota Solarte, de gran aporte a la iniciativa, por lo que fue avalada y consensuada de la siguiente manera:

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO Y APROBADO
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer mecanismos normativos para facilitar el acceso al ámbito laboral, de aquellas personas que recientemente han culminado un proceso formativo o de educación técnica, tecnológica o universitaria; al reconocer de manera obligatoria como experiencia profesional y/o relacionada aquellas prácticas que se hayan realizado en el sector público como opción para adquirir el correspondiente título.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer mecanismos normativos para facilitar el acceso al ámbito laboral, de aquellas personas que recientemente han culminado un proceso formativo o de educación técnica, tecnológica o universitaria; al reconocer de manera obligatoria como experiencia profesional y/o relacionada aquellas prácticas que se hayan realizado en el sector público y/o sector privado como opción para adquirir el correspondiente título.</p>

De igual manera, frente al artículo 3° la respetada y honorable Senadora Nadia Georgette Blel Scaff, presentó una proposición al artículo 3°, en el sentido de adicionar un párrafo, el resto del artículo quedó tal como fue presentado en el texto propuesto para primer debate Senado, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 994 de 2018 del Senado de la República, así:

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO Y APROBADO
<p>Artículo 3°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley entiéndase como práctica laboral todas aquellas actividades formativas desarrolladas por un estudiante de cualquier programa de pregrado en las modalidades de formación profesional, tecnológica o técnica profesional, en el cual aplica y desarrolla actitudes, habilidades y competencias necesarias para desempeñarse en el entorno laboral sobre los asuntos relacionados con el Programa Académico o Plan de Estudios que cursa y que sirve como opción para culminar el proceso educativo y obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.</p> <p>Parágrafo 1°. Se considerarán como prácticas laborales las siguientes:</p> <p>1. Práctica laboral en estricto sentido.</p>	<p>Artículo 3°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley entiéndase como práctica laboral todas aquellas actividades formativas desarrolladas por un estudiante de cualquier programa de pregrado en las modalidades de formación profesional, tecnológica o técnica profesional, en el cual aplica y desarrolla actitudes, habilidades y competencias necesarias para desempeñarse en el entorno laboral sobre los asuntos relacionados con el Programa Académico o Plan de Estudios que cursa y que sirve como opción para culminar el proceso educativo y obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.</p> <p>Parágrafo 1°. Se considerarán como prácticas laborales las siguientes:</p> <p>1. Práctica laboral en estricto sentido.</p>

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO Y APROBADO
<p>2. Contratos de aprendizaje.</p> <p>3. Judicatura.</p> <p>4. Relación docencia de servicio del sector salud.</p> <p>5. Pasantía.</p> <p>6. Las demás que reúnan las características contempladas en el inciso primero del presente artículo.</p>	<p>2. Contratos de aprendizaje.</p> <p>3. Judicatura.</p> <p>4. Relación docencia de servicio del sector salud.</p> <p>5. Pasantía.</p> <p>6. Las demás que reúnan las características contempladas en el inciso primero del presente artículo.</p> <p><u>Parágrafo 2°. Para los efectos de la remuneración del contrato de aprendizaje, prevalece lo consagrado en la Ley 789 de 2002, respecto de los subsidios o beneficios económicos allí plasmados, especialmente lo relacionado con riesgos profesionales y Seguridad Social en Salud.</u></p>

Esta importante proposición obtuvo su aprobación con doce (12) votos a favor, sobre un total de doce (12) honorables Senadores y honorables Senadoras presentes al momento de la votación, ningún voto negativo y ninguna abstención.

Por último, el artículo 5° también fue objeto de modificación respecto del texto inicial propuesto para debate, así:

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO Y APROBADO
<p>Artículo 5°. Las entidades públicas del nivel nacional, departamental y territorial deberán realizar anualmente por lo menos una convocatoria para que estudiantes puedan realizar sus prácticas laborales, la cual deberá ser debidamente divulgada a través de los diferentes medios de comunicación con los que cuente dicha entidad.</p>	<p>Artículo 5°. Las entidades públicas del nivel nacional, departamental y territorial deberán realizar anualmente por lo menos una convocatoria para que estudiantes puedan realizar sus prácticas laborales, la cual deberá ser debidamente divulgada a través de los diferentes medios de comunicación con los que cuente dicha entidad.</p> <p><u>Parágrafo 1°. Desde la definición de los términos de la convocatoria y durante el proceso de selección de practicantes, las entidades públicas deberán establecer mecanismos que prioricen la vinculación de mujeres que cumplan los demás requisitos de la convocatoria. Del mismo modo, las entidades públicas deberán promover la vinculación como practicantes de personas con discapacidad.</u></p>

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO Y APROBADO
	<u>Parágrafo 2°. Durante las etapas de formulación de términos de la convocatoria, divulgación y selección de practicantes, las entidades públicas deberán garantizar que primen los principios de objetividad, imparcialidad y meritocracia, para suplir las plazas disponibles con practicantes idóneos.</u>

2. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La iniciativa tiene por objeto principal facilitar el acceso al ámbito laboral a aquellas personas que han culminado recientemente un proceso formativo o de educación técnica, tecnológica o universitaria, al reconocer como experiencia profesional y/o relacionada aquellas prácticas que se hayan realizado en el sector público como opción para adquirir el correspondiente título.

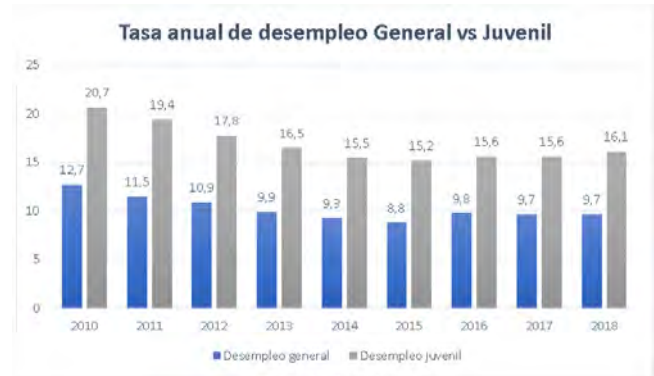
A efecto de lograr este propósito, el proyecto también plantea otras medidas para beneficiar a las personas que se encuentren en estas etapas de formación, estableciendo deberes programáticos a las entidades públicas con el fin de destinar parte de su presupuesto al reconocimiento de subsidios de transporte y alimentación a los practicantes, los cuales no serían constitutivos de salario. Esto con el fin de prestar ayuda en los gastos de manutención de los estudiantes, toda vez que, en muchas ocasiones, el hecho de estar ejecutando sus prácticas laborales, impide que la persona se pueda desempeñar en un empleo adicional, al no disponer de tiempo suficiente, entre otros factores.

De igual manera y en aras de garantizar que todas las personas interesadas tengan una oportunidad de hacer parte del sector público en esta primera etapa laboral, se establece una obligación para las entidades públicas de todos los órdenes, de por lo menos una vez al año realizar convocatorias para prácticas profesionales y divulgarlas en la mayor medida posible a través de los diferentes medios de comunicación para obtener una mayor participación de los interesados y garantizar la transparencia del proceso.

Las anteriores medidas en su conjunto permitirán a cada uno de los aspirantes acreditar en su correspondiente hoja de vida la experiencia adquirida en este tipo de actividades académico-laborales y que, de esta misma manera, quien sea el futuro empleador de la persona interesada, pueda apreciar las habilidades adquiridas por el trabajador durante el desarrollo de estas.

Medidas como la propuesta en esta iniciativa legislativa, resultan necesarias ante el panorama actual de nuestro país, donde la tasa de desempleo juvenil está muy por encima de la tasa de desempleo general, generando consecuencias negativas no solo para las personas que se encuentran en estas condiciones, al no poder cumplir o alcanzar su

proyecto de vida, concepción básica de la dignidad; sino también consecuencias perjudiciales para el país, por ejemplo en el plano de la seguridad social con la crisis pensional, toda vez que estos jóvenes a través de sus aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, soportan las pensiones ya reconocidas en el Régimen de Prima Media.



2.1. LOS JÓVENES Y LA PROBLEMÁTICA PARA ACCEDER AL MERCADO LABORAL

En el informe de la CEPAL, “La problemática inserción laboral de los y las jóvenes”, se manifiesta que *“una característica de los mercados de trabajo latinoamericanos es la persistencia de graves problemas de inserción laboral de las personas jóvenes, sobre todo elevadas tasas de desempleo y la alta precariedad en el empleo juvenil”*.

En Colombia una de las principales problemáticas a las que se enfrentan los jóvenes recién egresados es el difícil acceso a un empleo formal, a raíz de la exigencia de diversos requisitos como la experiencia laboral, condición que, en estas situaciones concretas denota en negativa por cuanto la regla general es que quien termina de cumplir sus planes educativos o programas académicos, en principio, no cuenta con ningún tipo de experiencia profesional, laboral o relacionada con el cargo al que se aspira.

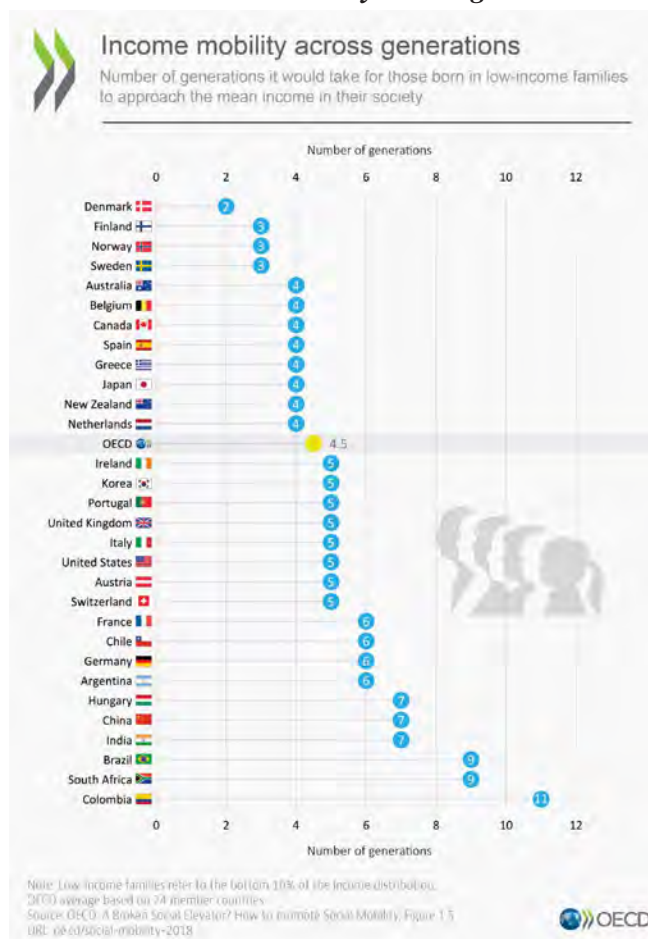
Factores tanto de la oferta (tendencias demográficas y educativas) como de la demanda (un sesgo en favor de las personas con mayores niveles educativos) hacían esperar que la posición relativa de las personas jóvenes en el mercado de trabajo mejorara durante los años noventa. Sin embargo, para las nuevas generaciones la inserción ha sido más difícil.

Esto ha sido motivo de preocupación de los diferentes gobiernos latinoamericanos, principalmente porque dichas situaciones dificultan la movilidad social, agravando los problemas estructurales de la mala distribución del ingreso en la región y la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Esta situación debe ser causa de alarma y con mayor razón después de los estudios realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre movilidad social en 2018, en el cual se documentó el tiempo que debía transcurrir para que una persona lograra superar su condición de pobreza, situándose Colombia en los últimos lugares de la gráfica con un total de 11 generaciones, casi el triple de la media que se encuentra en 4,5 generaciones (ver Gráfico 1).

En la región, varios son los estudios que se han realizado para explicar los problemas de la inserción laboral de los jóvenes y recién egresados, los cuales han versado sobre la incongruencia de las características de la oferta y la demanda, es decir, preparaciones no eficaces donde la educación no está a la par de las exigencias de los mercados laborales; falta de inversión estatal en el talento humano y la educación, entre otros aspectos. Algunos de estos estudios concluyen que, para poder hacer frente a esta problemática es necesario concentrarse en facilitar las primeras experiencias laborales para los jóvenes, y centrar la atención en la solución de sus necesidades específicas, ya sea falta de formación académica, discriminación y/o situación económica vulnerable.

Gráfico 1. Income mobility across generations



Si bien ya se existen normas en el sentido de otorgar beneficios a los recién egresados respecto a la convalidación de estudio por experiencia profesional y que en algunos casos su práctica profesional sea tomada en cuenta a la hora de aplicar a un cargo o vacante, las disposiciones han resultado ser ineficaces, pues en la práctica dichas actividades no son atendidas, tanto en el sector público como en el privado, faltando la obligatoriedad en la medida.

2.2. EL DESEMPLEO JUVENIL EN COLOMBIA

Los datos sobre mercado laboral de la juventud, publicado por el DANE, correspondiente al periodo entre junio y agosto de 2018, permiten analizar la gravedad del problema en cuanto al crecimiento constante del desempleo juvenil. De este se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- El 16.4% de la población juvenil se encuentra desempleado.

- Por género, el 13% de los hombres adolescentes no está ubicado laboralmente, contra el 22% de las mujeres.
- El porcentaje de población joven económicamente inactiva supera el 42%.

Por otra parte, la Universidad Libre en su publicación del 30 de abril de 2018 sobre el desempleo juvenil destaca que la mitad de los colombianos desempleados son jóvenes: 4 de cada 10 se encuentran cesantes o sin empleo. Adicionalmente, los jóvenes con estudios profesionales son los que más se demoran en encontrar empleo con 31 semanas; seguidos por los técnicos (27 semanas) y los bachilleres (22).

El profesor Diego Escobar, de la facultad de Derecho de la Universidad Libre, a quien damos crédito de la publicación, en entrevista con el diario *Portafolio*, resume la preocupación de este proyecto de ley, al manifestar que: “*La experiencia laboral es un factor determinante en la contratación. Por eso sería importante certificar las prácticas empresariales o laborales para abrir más posibilidades de trabajo. Si esto se logra, es posible reducir la brecha para conseguir empleo, y no por falta de experiencia*”.

2.3 CONTRADICCIÓN ESTUDIOS PROFESIONALES VERSUS CONSTANTES CAMBIOS DEL MERCADO LABORAL

La globalización, la variación de los mercados y los constantes cambios tecnológicos siempre van a demandar la inserción de personal capacitado en temas esenciales para la obtención de resultados positivos de los empleadores, esta es una realidad que no se puede cambiar.

Contrario a lo anterior se observa que los jóvenes recién egresados de las facultades y quienes están en la capacidad de aportar nuevas ideas y sobre todo preparación en los temas antes mencionados, no son tenidos en cuenta a la hora de proveer cargos, entre otros requisitos el de la falta de experiencia laboral. Tanto es así que, según datos del Ministerio del Trabajo, el 82% de los colombianos entre los 18 y 28 años de edad, es decir, alrededor de unos 10 millones y medio de personas, consideran una paradoja que se les pida experiencia laboral previa para acceder a un primer empleo formal; y que a pesar de que, según el Banco Mundial, se aumentó el acceso a la universidad de 21% en el 2000 al 43% en el 2017, aún existen importantes retos con relación a la educación para el trabajo.

2.4 DE LAS ACTIVIDADES PARA OPTAR AL TÍTULO DE PROFESIONAL

El objetivo de las prácticas empresariales, judicaturas, pasantías, contratos de aprendizaje o según sea llamada la actividad que sirve como uno de los requisitos para optar a un título de educación profesional, tecnológica o técnica, no es otro que complementar de manera integral el aprendizaje en un ambiente real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio, dentro del cual hacen parte la adaptación a un mercado laboral, al enfrentamiento y solución de situaciones fácticas concretas, además de la identificación de fortalezas y competencias.

Es así que el estudiante que realice dichas actividades en cumplimiento del requisito de grado o culminación de estudios, tiene cierta ventaja laboral pues lo que aquí denominamos como práctica laboral en sentido amplio, le permite al estudiante afianzar más sus conocimientos y ponerlos en práctica, motivos suficientes para que le sea reconocida dicha actividad que demanda tiempo, esfuerzo, dedicación y dinero, como experiencia profesional y/o relacionada, para que, de esta manera se contribuya al cierre de la brecha social, económica y laboral, presente entre los jóvenes de Colombia generada a raíz de la falta de experiencia para acceder al mercado laboral.

2.5 DEL EFECTO NORMATIVO DE LA INICIATIVA

Si bien se puede llegar a presentar en la discusión de esta iniciativa confusiones respecto de algunas normas vigentes, cabe aclarar que esta norma será de orden imperativo y no facultativo, es decir, que el estudiante que, para optar a su título de profesional, tecnológico o técnico haya desempeño actividades

de las mencionadas en el articulado de la presente ley, dichas actividades serán reconocidas como experiencia profesional.

2.6 AUSENCIA DE IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, dispone en su artículo 7° que, en todas las iniciativas de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Al establecerse la obligación de inclusión expresa de los costos fiscales que pueden llegar a causar los proyectos, ha de aclararse que la presente iniciativa no genera impacto fiscal inmediato o directo, puesto que las disposiciones relativas al otorgamiento de subsidios de alimentación y transporte son potestativas de las entidades correspondientes, atendiendo precisamente a la sostenibilidad fiscal y disponibilidad de recursos de cada una de ellas.

3. PLIEGO DE MODIFICACIONES Y JUSTIFICACIÓN

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 4°. Las entidades públicas, de manera progresiva y atendiendo al principio de la sostenibilidad fiscal, podrán incluir dentro de sus gastos de funcionamiento un rubro que tendrá como finalidad el reconocimiento de un subsidio mensual de transporte y alimentación para los estudiantes que realicen su práctica profesional, tecnológica o técnica en cada una de las entidades.</p> <p>Parágrafo 1°. En todo caso el subsidio correspondiente no podrá ser superior a 1 SMLMV y su desembolso deberá estar soportado con base en el cumplimiento efectivo de las obligaciones impuestas en la práctica laboral, certificado por el supervisor asignado. Salvo disposición en contrario pactada expresamente entre las partes, dicha suma de dinero no será constitutiva de salario.</p>	<p>Artículo 4°. <u>Subsidio de transporte.</u> Las entidades públicas, de manera progresiva y atendiendo al principio de la sostenibilidad fiscal, podrán incluir dentro de sus gastos de funcionamiento un rubro que tendrá como finalidad el reconocimiento de un subsidio mensual de transporte y alimentación para los estudiantes que realicen su práctica profesional, tecnológica o técnica en cada una de las entidades.</p> <p>Parágrafo 1°. En todo caso el subsidio correspondiente no podrá ser superior a 1 SMLMV y su desembolso deberá estar soportado con base en el cumplimiento efectivo de las obligaciones impuestas en la práctica laboral, certificado por el supervisor asignado. Salvo disposición en contrario pactada expresamente entre las partes, dicha suma de dinero no será constitutiva de salario.</p>	<p>Se le asigna un nombre al artículo para efectos de contribuir a la correcta interpretación de la norma.</p>
<p>Artículo 5°. Las entidades públicas del nivel nacional, departamental y territorial deberán realizar anualmente por lo menos una convocatoria para que estudiantes puedan realizar sus prácticas laborales, la cual deberá ser debidamente divulgada a través de los diferentes medios de comunicación con los que cuente dicha entidad.</p> <p>Parágrafo 1°. Desde la definición de los términos de la convocatoria y durante el proceso de selección de practicantes, las entidades públicas deberán establecer mecanismos que prioricen la vinculación de mujeres que cumplan los demás requisitos de la convocatoria. Del mismo modo, las entidades públicas deberán promover la vinculación como practicantes de personas con discapacidad.</p>	<p>Artículo 5°. <u>Convocatoria Pública.</u> Las entidades públicas del nivel nacional, departamental y territorial deberán realizar anualmente por lo menos una convocatoria para que estudiantes puedan realizar sus prácticas laborales, la cual deberá ser debidamente divulgada a través de los diferentes medios de comunicación con los que cuente dicha entidad.</p> <p>Parágrafo 1°. Desde la definición de los términos de la convocatoria y durante el proceso de selección de practicantes, las entidades públicas deberán establecer mecanismos que prioricen la vinculación de mujeres que cumplan los demás requisitos de la convocatoria. Del mismo modo, las entidades públicas deberán promover la vinculación como practicantes de personas con discapacidad.</p>	<p>Se le asigna un nombre al artículo para efectos de contribuir a la correcta interpretación de la norma.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Parágrafo 2°. Durante las etapas de formulación de términos de la convocatoria, divulgación y selección de practicantes, las entidades públicas deberán garantizar que primen los principios de objetividad, imparcialidad y meritocracia, para suplir las plazas disponibles con practicantes idóneos.	Parágrafo 2°. Durante las etapas de formulación de términos de la convocatoria, divulgación y selección de practicantes, las entidades públicas deberán garantizar que primen los principios de objetividad, imparcialidad y meritocracia, para suplir las plazas disponibles con practicantes idóneos.	
Artículo 6°. El tiempo que el estudiante realice como práctica laboral, deberá ser certificado por la entidad beneficiaria y en todo caso sumará al tiempo de experiencia profesional del practicante.	Artículo 6°. <i>Certificación.</i> El tiempo que el estudiante realice como práctica laboral, deberá ser certificado por la entidad beneficiaria y en todo caso sumará al tiempo de experiencia profesional del practicante.	Se le asigna un nombre al artículo para efectos de contribuir a la correcta interpretación de la norma.
Artículo 7°. El Gobierno nacional en un término de tres meses reglamentará las disposiciones a fin de dar cumplimiento a la presente ley.	Artículo 7°. <i>Reglamentación.</i> El Gobierno nacional en un término de tres meses reglamentará las disposiciones a fin de dar cumplimiento a la presente ley.	Se le asigna un nombre al artículo para efectos de contribuir a la correcta interpretación de la norma.

4. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones expuestas, me permito poner a consideración de la Plenaria del Senado de la República, la presente **ponencia positiva** y respetuosamente solicito dar segundo debate al Proyecto de ley número 191 de 2018, *por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones*, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

Atentamente,



ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 191 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto establecer mecanismos normativos para facilitar el acceso al ámbito laboral, de aquellas personas que recientemente han culminado un proceso formativo o de educación técnica, tecnológica o universitaria; al reconocer de manera obligatoria como experiencia profesional y/o relacionada aquellas prácticas que se hayan realizado en el sector público y/o sector privado como opción para adquirir el correspondiente título.

Artículo 2°. *Finalidad.* La presente ley tiene como propósito contribuir a la materialización de los principios y derechos fundamentales del Estado Social de Derecho, entre otros: el trabajo,

la dignidad humana, la seguridad social, el mínimo vital, libertad en la escogencia de profesión u oficio; garantizando que la población que ha culminado recientemente con un proceso de estudios pueda ingresar de manera efectiva a ejercer su actividad laboral.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para los efectos de la presente ley entiéndase como práctica laboral todas aquellas actividades formativas desarrolladas por un estudiante de cualquier programa de pregrado en las modalidades de formación profesional, tecnológica o técnica profesional, en el cual aplica y desarrolla actitudes, habilidades y competencias necesarias para desempeñarse en el entorno laboral sobre los asuntos relacionados con el programa académico o plan de estudios que cursa y que sirve como opción para culminar el proceso educativo y obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.

Parágrafo 1°. Se considerarán como prácticas laborales para efectos de la presente ley las siguientes:

1. Práctica laboral en estricto sentido.
2. Contratos de aprendizaje.
3. Judicatura.
4. Relación docencia de servicio del sector salud.
5. Pasantía.
6. Las demás que reúnan las características contempladas en el inciso primero del presente artículo.

Parágrafo 2°. Para los efectos de la remuneración del contrato de aprendizaje, prevalece lo consagrado en la Ley 789 de 2002, respecto de los subsidios o beneficios económicos allí plasmados, especialmente lo relacionado con riesgos profesionales y Seguridad Social en Salud.

Artículo 4°. *Subsidio de transporte.* Las entidades públicas, de manera progresiva y atendiendo al principio de la sostenibilidad fiscal, podrán incluir dentro de sus gastos de funcionamiento un rubro que tendrá como finalidad el reconocimiento de un subsidio mensual de transporte y alimentación para

los estudiantes que realicen su práctica profesional, tecnológica o técnica en cada una de las entidades.

Parágrafo 1°. En todo caso el subsidio correspondiente no podrá ser superior a 1 SMLMV y su desembolso deberá estar soportado con base en el cumplimiento efectivo de las obligaciones impuestas en la práctica laboral, certificado por el supervisor asignado. Salvo disposición en contrario pactada expresamente entre las partes, dicha suma de dinero no será constitutiva de salario.

Artículo 5°. Convocatoria pública. Las entidades públicas del nivel nacional, departamental y territorial deberán realizar anualmente por lo menos una convocatoria para que estudiantes puedan realizar sus prácticas laborales, la cual deberá ser debidamente divulgada a través de los diferentes medios de comunicación con los que cuente dicha entidad.

Parágrafo 1°. Desde la definición de los términos de la convocatoria y durante el proceso de selección de practicantes, las entidades públicas deberán establecer mecanismos que prioricen la vinculación de mujeres que cumplan los demás requisitos de la convocatoria. Del mismo modo, las entidades públicas deberán promover la vinculación como practicantes de personas con discapacidad.

Parágrafo 2°. Durante las etapas de formulación de términos de la convocatoria, divulgación y selección de practicantes, las entidades públicas deberán garantizar que primen los principios de objetividad, imparcialidad y meritocracia, para suplir las plazas disponibles con practicantes idóneos.

Artículo 6°. Certificación. El tiempo que el estudiante realice como práctica laboral, deberá ser certificado por la entidad beneficiaria y en todo caso sumará al tiempo de experiencia profesional del practicante.

Artículo 7°. Reglamentación. El Gobierno nacional en un término de tres meses reglamentará las disposiciones a fin de dar cumplimiento a la presente ley.

Artículo 8°. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones contrarias a esta.

Atentamente,



ÁLVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019).

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.

Número del **Proyecto de ley: 191 de 2018 Senado.**

Título del proyecto: *por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada 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 MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO COMISIÓN SÉPTIMA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE COLPENSIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 240 DE 2019 SENADO

por medio del cual se crea la pensión de garantía de subsistencia en caso de divorcio al cónyuge inocente.

Bogotá, D. C., 30 de abril de 2019.

Señores:

Honorables Congresistas:

Comisión Séptima Constitucional Permanente
Carrera 7 No. 8-68 Edificio del Congreso.

Referencia: Comentarios generales al Proyecto de ley número 240 de 2019 Senado

Título: *Por medio del cual se crea la pensión de garantía de subsistencia en caso de divorcio al cónyuge inocente.*

Objeto: *“Protección del cónyuge inocente y/o compañero(a) permanente que, por diferentes*

razones, no tuvo la oportunidad de insertarse formalmente en el mercado laboral, razón por la cual nunca realizó aportes al Sistema de Seguridad Social en pensiones, o los pocos que en su momento pudo haber realizado, no fueron suficientes para acceder al beneficio de la pensión de vejez”.

Ponentes: Álvaro Uribe Vélez, Ernesto Macías Tovar, Paola Holguín Moreno, Amanda Rocío González Rodríguez, Nicolás Pérez Vásquez, María Fernanda Cabal Molina, Carlos Felipe Mejía, María del Rosario Guerra de la Espriella, Ciro Ramírez Cortés, Santiago Valencia Pinedo, Carlos Meisel Vergara, Gabriel Jaime Velasco Ocampo, Jhon Harold Suárez Vargas, Ruby Helena Chagüi, Alejandro Corrales Escobar, Jonatan Tamayo Pérez, Jaime Uscátegui, Enrique Cabrales Baquero, César Eugenio Martínez Restrepo, Juan Fernando Espinal Ramírez, Juan David Vélez Trujillo, Juan Manuel Daza Iguaarán, Ricardo Alfonso Ferro Lozano.

Trámite en Comisión: Comisión Séptima Constitucional Permanente.

Estado del proyecto: Pendiente ponencia primer debate.

1. Proyecto

“por medio del cual se crea la pensión de garantía de subsistencia en caso de divorcio al cónyuge inocente”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Garantizar el derecho al mínimo vital y manutención del cónyuge o compañero(a) permanente que se ha dedicado por más de 20 años al cuidado del hogar, labores domésticas o cuidado de los hijos, y por ello no realizó aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, ni como dependiente ni independiente.

Artículo 2°. Pensión de cónyuge inocente. El o la cónyuge o compañero(a) permanente que haya incidido o generado causal de divorcio y que se le declare judicialmente cónyuge culpable, dentro del trámite de divorcio y perciba una pensión de vejez o invalidez a cargo de una AFP pública o privada, deberá reconocer al cónyuge inocente, que no haya incidido en la causal de divorcio, una suma equivalente hasta del 50% de su mesada pensional por vejez o invalidez.

Artículo 3°. Requisitos. Para acceder a este beneficio pensional, el cónyuge o compañero(a) permanente, inocente, deberá acreditar los siguientes requisitos.

- 1) No haber dado lugar o incurrido en una de las causales de divorcio contempladas en el artículo 154 del Código Civil.
- 2) No haber realizado aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, o los aportados sean insuficientes para acceder a una pensión de vejez, invalidez o pensión familiar.
- 3) Haber realizado labores propias del hogar, cuidado del hogar y de los hijos.
- 4) Haber iniciado el trámite de divorcio en los términos establecidos en el artículo 156.
- Modificado por la Ley 25 de 1992, artículo 10, dentro del tiempo establecido para ello.
- 5) No poseer rentas o pensiones adicionales que le generen ingresos superiores al salario mínimo legal mensual vigente.
- 6) No salir beneficiado en la liquidación de sociedad conyugal, con la adjudicación de bienes o gananciales en su favor.
- 7) Figurar como beneficiario del cónyuge culpable en el Sistema de Seguridad Social en Salud.

Artículo 4°. Orden judicial. Dentro del trámite de divorcio o declaración de unión marital de hecho, disolución y liquidación de la misma, el juez ordenará al fondo pensional correspondiente el pago del porcentaje ordenado a favor del cónyuge inocente. Para ello, emitirá oficio en tal sentido que será de obligatorio cumplimiento.

Artículo 5°. Aportes a salud. Con cargo al monto de la pensión adjudicada al cónyuge o compañero(a) permanente inocente, se realizará el aporte correspondiente de este al sistema de salud, para garantizar la prestación del servicio como pensionado.

Artículo 6°. Vigencia. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

2. Fundamentos del proyecto

El proyecto de ley establece claramente su objeto, que no es otro que la protección del cónyuge y/o compañero permanente inocente en la ruptura del vínculo o relación de pareja, y este último no pudo formalmente hacerse espacio en el mercado laboral, ya que su actividad se encaminó hacia el cuidado del hogar, por lo que no se realizaron aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, o los pocos que realizó no son suficientes para acceder al beneficio de la pensión de vejez.

En la justificación del proyecto se encuentran las cifras suministradas por el DANE, en donde se muestra que las mujeres dedican –en promedio– 31 horas a la semana en trabajo doméstico no remunerado, lo que representa que 6.2 horas al día se dedican a estas actividades que la pone en una situación desventajosa en materia laboral. No se puede desconocer el hecho de que los hombres también participan en las labores domésticas, y de cumplir con los requisitos, también podrán acceder a los beneficios creados mediante esta iniciativa.

Por otro lado, la Superintendencia de Notariado y Registro muestra un promedio de cerca del 40% de disoluciones frente al número de parejas que constituyen sociedad.

Se pone en evidencia que el valor económico del Trabajo Doméstico y de Cuidado no Remunerado en 2017 fue 185.722 millones de pesos, el cual es superior a la mayoría de actividades económicas de la economía colombiana.

Adicionalmente se manifiesta que esta iniciativa no tiene impacto fiscal, ya que los recursos saldrían de la pensión del cónyuge culpable, y adicionalmente se le estaría quitando una carga al Sistema, porque quienes tienen el rol de beneficiarios pasarían de pertenecer del Régimen Subsidiado Régimen Contributivo.

Todo lo anterior está alineado con la Ley 1413 de 2010, en donde se reguló la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales, reconociéndose así el valor económico de estas actividades, por lo que las mismas deben ser tenidas en cuenta tanto en vínculo matrimonial o de compañeros permanentes, como al momento en que se dé una ruptura del mismo, lo anterior para que pueda garantizarse la subsistencia del cónyuge inocente, siempre y cuando el otro ostente una pensión.

3. Análisis constitucional

Conforme a nuestra Constitución, el proyecto quiere garantizar ingresos mínimos al compañero permanente o cónyuge inocente de la ruptura cuando no existiendo bienes a liquidar dentro de una

sociedad conyugal, exista una pensión en cabeza del cónyuge que sea considerado culpable.

El artículo 25 de la Constitución es la garantía a un trabajo en unas condiciones dignas y justas, y que goza de protección del Estado en todas sus modalidades, por lo que el P. L. es una respuesta a un reconocimiento por el trabajo realizado en las labores del cuidado de los hijos y el hogar. Tal como se encuentra incluido en la misma disposición, el Estado garantiza la protección del trabajo en todas sus modalidades, incluida esta que hasta hace unos pocos años no se le reconocía la importancia debida.

Por otra parte, el artículo 42 establece que *“las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja”*, por lo que el reconocimiento que se hace al cónyuge o compañero permanente inocente es la aplicación de esta norma, en la medida en que se visibiliza económicamente la labor que se realizó en los cuidados del hogar, y toma relevancia el papel de la persona que se encuentra al cuidado del hogar, razón por la cual no pudo acceder al mercado laboral de forma directa.

A la luz del artículo 43 de la Constitución en el que se reconoce que *“La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades”*, se puede ver que este se aplica en el texto del proyecto de ley en dos vías. La primera al brindar la posibilidad de un reconocimiento económico por las labores relacionadas con la economía del cuidado a la persona que se considere inocente dentro de la relación de pareja que se termina, y, por otra parte, el hecho de que a los beneficiarios del proyecto puedan acceder mujeres y hombres cumpliendo con los requisitos establecidos es la manifestación expresa de esta igualdad consagrada constitucionalmente.

Dando continuidad al análisis constitucional, el P. L. da aplicación, también al artículo 46 en los que se consagra la protección a las personas de la tercera edad, en la medida que se quiere garantizar que una vez llegada esta etapa, no se encuentren sin sustento alguno, ya que dedicaron sus fuerzas a la conservación de uno de los pilares de la sociedad como es la familia, por lo que no deben estar desprotegidos, más aún si es la parte inocente dentro de un proceso de ruptura del vínculo matrimonial o unión marital de hecho.

Adicionalmente, el proyecto responde a los objetivos trazados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los cuales se encuentran en los tratados de la organización a la cual pertenece Colombia, y en los cuales esta iniciativa causa impacto directo.

En los Objetivos de Sostenibilidad, en particular en el Objetivo del Fin de la Pobreza, el proyecto responde al objetivo de *“erradicar la pobreza en todas sus formas”*, y el hecho de garantizar que una persona tenga un ingreso mínimo, sobre todo aquellos que por su actividad no pudieron ser parte de los sistemas de seguridad social, es una garantía para las personas. La misma ONU reconoce que la posibilidad de que las mujeres vivan en la pobreza es extremadamente más alta, por no haber podido acceder a un trabajo remunerado.

Está muy relacionado también con el Objetivo de la Igualdad de Género, en el que las cifras reflejan y respaldan el propósito del proyecto, al mostrarnos que menos del 20% de los propietarios de las tierras a nivel mundial son mujeres.

De conformidad con la Constitución, y los tratados y lineamientos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), este proyecto legislativo se encuentra adecuado y alineado con los objetivos de los Estados.

4. Análisis legislativo

Como está establecido en la justificación del proyecto, hay que dirigirse al Código Civil para observar las causales de divorcio, que en el artículo 154 se establece las siguientes:

“1. Las relaciones sexuales extramatrimoniales de uno de los cónyuges.

2. *El grave e injustificado incumplimiento por parte de alguno de los cónyuges de los deberes que la ley les impone como tales y como padres.*
3. *Los ultrajes, el trato cruel y los maltratamientos de obra.*
4. *La embriaguez habitual de uno de los cónyuges.*
5. *El uso habitual de sustancias alucinógenas o estupefacientes, salvo prescripción médica.*
6. *Toda enfermedad o anormalidad grave e incurable, física o síquica, de uno de los cónyuges, que ponga en peligro la salud mental o física del otro cónyuge e imposibilite la comunidad matrimonial.*
7. *Toda conducta de uno de los cónyuges tendientes a corromper o pervertir al otro, a un descendiente, o a personas que estén a su cuidado y convivan bajo el mismo techo.*
8. *La separación de cuerpos, judicial o de hecho, que haya perdurado por más de dos años.*
9. *El consentimiento de ambos cónyuges manifestado ante juez competente y reconocido por este mediante sentencia”.*

La jurisprudencia ha establecido diferencias entre causales objetivas y subjetivas. Las primeras corresponden a los numerales 6, 8, 9, en los que hay una ruptura de los lazos afectivos, donde no se valora la conducta, sino el deseo de los cónyuges; y por otro lado están las subjetivas, que hacen referencia al incumplimiento de los deberes conyugales, las cuales solamente pueden ser invocadas por el cónyuge inocente.

Una vez se realice el proceso de divorcio o de terminación de la unión marital de hecho ante un juez, este decidirá, entre otras cosas, quién es el culpable conforme a las causales establecidas, así como sobre los deberes y derechos de las partes, quedando los deberes de alimentos al arbitrio del juez, y solo proceden si son solicitados por el cónyuge inocente, y debidamente probada su necesidad.

Por otra parte, este proyecto es la materialización de lo establecido por la Ley 1413 de 2010, en el sentido de hacer un reconocimiento a las personas

que dedicaron sus actividades al cuidado, y que por esto no tienen acceso a posibilidades de ingresos para su subsistencia.

En los procesos en los que se da la ruptura de la sociedad conyugal o el vínculo entre compañeros permanentes, la mesada pensional no ingresa dentro de los activos de la sociedad, desconociendo los aportes invisibles realizados por la persona que dedicó sus esfuerzos al cuidado del hogar y de los hijos, no teniendo participación alguna en dicha mesada, y que seguramente no podrá acceder a una pensión para garantizar su vejez.

No obstante lo anterior, es necesario que se compagine intención del proyecto con las protecciones existentes, en la medida que legal y jurisprudencialmente se tienen garantías establecidas al respecto. No hay que olvidar el artículo 411 del Código Civil que establece a quién se le debe alimentos, y tendrá esta obligación el “*cónyuge culpable, al cónyuge divorciado o separado de cuerpos sin culpa*”.

Por lo anterior, es prudente tener en cuenta cómo funcionaría esta prestación frente al deber de alimentos. En el caso del deber de alimentos, la honorable Corte Constitucional se ha manifestado en Sentencia T-506 de 2011 de la siguiente forma:

“La obligación alimentaria, por regla general se mantiene por toda la vida del alimentado mientras se conserven las condiciones que dieron origen a ella, es decir en tanto subsista la necesidad del alimentario y la capacidad del alimentante. En caso de divorcio o separación, se requiere además que, el cónyuge inocente no inicie vida marital con otra persona, pues en este caso se extinguirá el derecho”.

Podría entonces pensarse en precisar, entre otros aspectos, la forma en las cuales se extingue esta obligación, o su coexistencia con la obligación alimentaria derivada de la normatividad existente en el Código Civil, en caso de que sea procedente.

Adicionalmente, la condena en alimentos al cónyuge culpable, en materia civil, consta del elemento de la necesidad o la ausencia de ingresos, por lo que son varias las similitudes entre las dos figuras, siempre encaminadas a una protección.

Por último, en lo que hace referencia al impacto fiscal de la normativa propuesta, no se hace evidente que en ninguno sus apartes que se genere impacto fiscal, ya que se estructura sobre prestaciones que son reconocidas o por reconocer actualmente por el Sistema de Seguridad Social.

5. Análisis articulado

Resulta de vital importancia observar los artículos de forma individual, con el fin de, si es del caso, realizar observaciones.

Artículo 2°. Pensión Cónyuge Inocente.

Al hacer referencia al hecho de que el cónyuge culpable perciba una pensión, indica la propuesta de artículo que debe ser “*una pensión de vejez o invalidez a cargo de una AFP pública o privada*”, y el hecho de citar AFP puede generar confusión, por lo que es un término propio del Régimen de Ahorro Individual lo que podría generar que quedaran

excluidas aquellas prestaciones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

Artículo 4°. Orden judicial.

Con el fin de darle claridad al artículo, y teniendo en cuenta que en artículo 2° se establece que se podrá asignar hasta un 50% del valor de la pensión a favor de la parte no culpable, podría incluirse expresamente que sea el juez quien fijará el porcentaje dentro del trámite iniciado.

Adicionalmente, podría pensarse en mirar aquellos casos en los que la pensión o prestación del cónyuge o compañero permanente culpable sea de un (1) SMLMV, con el fin de garantizar los derechos de todas las partes que confluyen en la situación que se pretende regular en el proyecto.

Artículo 5°. Aportes a salud.

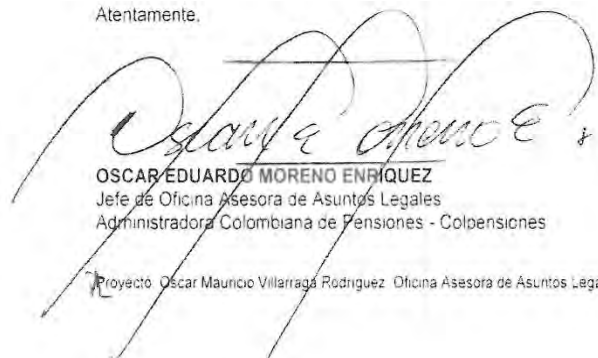
En la misma línea que el anterior artículo, sugerimos se tenga en consideración qué pasa con los aportes a salud en el caso que la pensión corresponda a un (1) SMLMV, y cómo sería la forma de realizarlos.

6. Modificación proyecto de ley

Señores Congresistas, me permito poner a su consideración el análisis realizado, con algunas observaciones propuestas al Proyecto de ley número 240 de 2019, resaltando que consideramos que la iniciativa responde a un objetivo importante para garantizar unos ingresos mínimos a personas que dedicaron su vida al cuidado del hogar, siendo un proyecto que tiene mucha trascendencia.

Atentamente,

Atentamente.



OSCAR EDUARDO MORENO ENRÍQUEZ
Jefe de Oficina Asesora de Asuntos Legales
Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

Proyecto: Oscar Mauricio Villarraga Rodríguez, Oficina Asesora de Asuntos Legales

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019).

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

Concepto: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

Refrendado por: doctor *Oscar Eduardo Moreno Enríquez*.

Al Proyecto de ley número 240 de 2019 Senado.

Título del proyecto: *por medio del cual se crea la pensión de garantía de subsistencia en caso de divorcio al cónyuge inocente.*

Número de folios: siete (7) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado día jueves dos (2) de mayo de 2019.

Hora: 9:00 a. m.

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
Comisión Séptima del H. Senado de la República

* * *

CONCEPTO JURÍDICO DE COLPENSIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2018 SENADO

por la cual se establece la reglamentación del sistema de calificación del origen del accidente de la enfermedad, de la pérdida de capacidad laboral, su origen y su fecha de estructuración y el adecuado procedimiento de las juntas médico laborales de calificación regionales y nacional y se dictan otras disposiciones

Bogotá, D. C., 30 de abril de 2019

Señores

Honorables Congresista

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Carrera 7 N° 8-68 Edificio del Congreso

Ciudad

Referencia: **Comentarios Generales al Proyecto de ley número 154 de 2018 Senado**

Título: *“por la cual se establece la reglamentación del sistema de calificación del origen del accidente de la enfermedad, de la pérdida de capacidad laboral, su origen y su fecha de estructuración y el adecuado procedimiento de las juntas médico laborales de calificación regionales y nacional y se dictan otras disposiciones”.*

Objeto: *“Armonizar, organizar y garantizar, la oportunidad, el derecho al debido proceso y la coherencia administrativa, en el reconocimiento de los derechos a las prestaciones asistenciales y económicas de los trabajadores afiliados al Sistema General de Seguridad Social Integral y general de los habitantes del territorio nacional que se vean afectados en su integridad física y/o mental, como consecuencia de padecer las secuelas de una enfermedad o un accidente, sean estos de origen común o laboral”.*

Ponentes: Honorables Senadores *Jesús Alberto Castilla Salazar, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Gustavo Bolívar Moreno, Alexander López Maya;* honorable Representante *Fabián Díaz Plata, David Ricardo Racero, Jorge Alberto Gómez.*

Trámite en Comisión: Comisión Séptima Constitucional Permanente.

Estado del proyecto: Pendiente ponencia primer debate.

1. Fundamentos del Proyecto

A través del Proyecto de ley se pretende ajustar algunos aspectos respecto del funcionamiento y reconocimiento de los derechos sociales de los trabajadores, que se han visto afectados por el acaecimiento de un accidente de trabajo o una enfermedad.

En la actualidad se encuentra previsto que el pago de prestaciones derivadas de un evento de carácter laboral, se realiza el trámite ante la ARL, y se da soporte y servicios a través de las EPS, creándose una intermediación innecesaria, lo que conlleva que los servicios que se prestan a los afectados por esta situación, se vean afectados. Por lo anterior, se propone la eliminación de la intermediación de las EPS para buscar una mayor eficacia del sistema.

Se quiere también reglamentar y unificar los trámites y procedimientos para el reconocimiento y pago de las incapacidades ya sean de origen laboral o de origen común.

También se quiere eliminar las facultades otorgadas por el Decreto 019 de 2012 a las Administradoras de Riesgos Laborales, Entidades Promotoras de Salud, Fondos de Pensiones entre otras, para realizar en primera instancia la pérdida de la capacidad laboral. Se pretende replantear el papel de las entidades en cuanto al papel de evaluador de la pérdida de capacidad laboral, y el papel como reconocedora de la prestación.

Adicionalmente, se regulan aspectos centrales de las Juntas de Calificación de Invalidez, para darles a estas mismas un papel preponderante en materia de calificación de pérdida de la capacidad laboral y las actividades relacionadas, tales como los tiempos para el proceso de calificación, la creación de salas únicas de decisión, y brindar garantías de acceso a las juntas.

Se quieren realizar los ajustes que permitan garantizar que las prestaciones por invalidez lleguen de forma expedita a sus beneficiarios.

2. Análisis Impacto Económico en el Sistema de Seguridad Social.

El Proyecto de ley 154 de 2018 desconoce lo descrito en el artículo 48 de la Constitución, básicamente porque no contempla los criterios de sostenibilidad fiscal y también omite revisar el impacto fiscal que podrían acarrear al sistema de seguridad social las modificaciones planteadas, en cuanto al cambio en las reglas de las prestaciones a otorgar como consecuencia del acaecimiento de una situación que tenga como consecuencia la declaratoria de invalidez.

A través de la Ley 819 de 2003, el congreso incorporó al ordenamiento jurídico colombiano la obligatoriedad de un análisis financiero en las propuestas legislativas, el cual debe ser explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo al momento de radicar cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene un gasto o beneficio tributario.

La normativa antes descrita condicionó la presentación de proyectos de ley, aspecto que aplica al caso sub examine, obligando a los integrantes del

órgano legislativo a incluir “*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.*”

La Ley 819 de 2003, constituye un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica.

Por lo tanto, es necesario tener en cuenta que, cuando se tramite un proyecto de ley incorporando estimativos no tan precisos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal, se debe realizar un cuidadoso análisis para no afectar las finanzas y la sostenibilidad de los Sistemas de Seguridad Social.

Conviene tener presente que desde la Constitución se protege el Sistema de Seguridad Social, como servicio público de carácter obligatorio, teniendo como uno de sus principios el de eficiencia dentro del que se enmarca la intervención de las EPS e IPS en los procesos de calificación, ya que son las entidades que, conforme a la organización del Sistema de Salud, tienen las condiciones técnicas y operativas suficientes para evaluar en primera instancia, desde un punto de vista técnico, y conforme a la normatividad vigente, si una persona ha sufrido algún tipo de pérdida de la capacidad laboral.

Aspectos como el fortalecimiento de las estructuras de la Juntas Regionales de Invalidez, la Junta Nacional de Invalidez, también, el hecho de plantear la gratuidad del trámite en primera instancia para una calificación, o la adecuación por parte de la EPS e IPS a las disposiciones incluidas en el P. L., claramente implican un impacto fiscal, y un impacto sobre el Sistema de Seguridad Social sobre el cual sería prudente conocer su detalle.

3. Análisis Legislativo

El Sistema de Seguridad Social fue creado por la Ley 100 de 1993, mediante el cual se dieron coberturas en servicios a los ciudadanos, y para el tema específico del presente Proyecto de ley, es el que se encuentra vigente en la actualidad con el fin de dar cobertura a los riesgos por invalidez. De este cuerpo normativo se han derivado diferentes reglamentaciones particulares para cada uno de protecciones brindadas por parte del Sistema de Seguridad Social, y que guardan mucha similitud con las encontradas en el proyecto de ley propuesto.

Se encuentra la Ley 1751 de 2015, *por medio de la cual se reguló el derecho a la salud*, en donde también se incluyeron las garantías para la realización de los trámites ante las entidades del sistema de salud, otorgándose una protección especial a las personas que se encuentren en condición de discapacidad.

Los decretos reglamentarios del sector salud, como el Decreto 780 de 2016 y el Decreto 682 de 2018, contienen un compendio de normas que regula de forma amplia el sector, lo anterior para que se cumplan con las garantías técnicas en esta materia, asegurando la debida prestación de los servicios a los usuarios, la sostenibilidad del sistema, y el debido

proceso en los trámites ante las administradoras y entidades que prestan sus actividades en este sector.

Las normas citadas, sin perjuicio de normas especiales, se encaminan a dar las garantías técnicas en cuanto a los servicios prestados dentro del Sistema de Salud.

Así mismo, existen normas específicas para el tema de riesgos laborales como la Ley 776 de 2002, en el que se regulan las prestaciones y los procesos a seguir dentro del Sistema General de Riesgos Profesionales, disposiciones que fueron modificadas en la Ley 1562 de 2012 creándose el Sistema General de Riesgos Laborales.

En estas normas se encuentran cada una de las definiciones necesarias, como la definición de enfermedad laboral o accidente de trabajo, elementos que en su gran mayoría son reproducidos en el proyecto de ley, por lo que se evidencia que los trabajadores cuentan con las garantías otorgadas por la ley, tanto en lo que hace referencia con riesgos profesionales, como en materia de salud.

4. Análisis por temática

Teniendo en cuenta el texto, procedemos a realizar algunas observaciones, en aspectos que consideramos relevantes y que podrían ser susceptible de análisis.

Estructura del Sistema de Seguridad Social.

El Sistema de Seguridad Social está diseñado con el fin de lograr, entre otras la optimización y eficiencia de los recursos destinados a las coberturas brindadas a los ciudadanos, y una de sus bases fundamentales es la cobertura de todas las contingencias que afecten la salud.

No hay que olvidar que tenemos diferentes contingencias, por lo que para cada una se cuenta con un sistema de cobertura, como lo son el Sistema General de Pensiones, el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema de Riesgos Laborales, cada una con sus especificaciones, y que van dirigidas a la cobertura de diferentes riesgos. Adicionalmente existen los servicios sociales complementarios.

Por lo anterior, para cualquier modificación que se plantee dentro del sistema, es necesario tener en cuenta que a cada una de las entidades se les ha asignado una serie de funciones y desempeñan un papel determinado dentro del Sistema de Seguridad Social, lo que garantiza en debida forma la prestación del servicio.

Se dificulta inferir que se presente una intermediación de recursos entre las actividades desarrolladas por la ARL, y las desarrolladas por las EPS o IPS, sino que, al contrario, cada una cumple con sus actividades. En materia de incapacidades si se trata de una enfermedad de origen común, el reconocimiento y pago de la misma la realiza la EPS, y si la incapacidad tiene como origen una enfermedad laboral su reconocimiento lo realiza la ARL. No obstante, el común denominador entre los dos es el componente que hace relación a la salud, que hace que el legislador haya regulado el tema tratando de crear eficiencias para la mejor prestación

del servicio, y garantizar que las coberturas lleguen a sus respectivos beneficiarios.

No se trata de afirmar que el sistema actual es infalible, sino que, si bien hay cuestiones susceptibles de mejora, inquieta el impacto que se pueda tener en la estructura del sistema, sobre todo lo planteado desde el punto de vista de los reembolsos de recursos a las entidades prestadoras del servicio.

Proceso de Calificación de Invalidez

El proceso de calificación de invalidez, sobre todo a partir del Decreto 019 de 2019, se apoyó directamente en la red de atención con la que cuenta el país en materia de salud. En el proyecto se plantea eliminar las facultades que tienen las EPS para calificar en primera instancia la pérdida de capacidad laboral de una persona.

Como primera medida, hay que destacar, que la intervención de las EPS dentro de este trámite garantiza el acceso a este tipo de servicios, lo que evita que la personas que tienen estas contingencias se les dificulte obtener un dictamen por una Junta de Calificación, y que inclusive tengan que incurrir en gastos que podrían convertirse en una carga mayor, ya que la infraestructura de las EPS y entidades relacionadas está pensada para dar cobertura a nivel nacional y territorial.

Por otra parte, específicamente en cuanto al debido proceso a surtir en los casos de las personas que tengan que gestionar una pérdida de capacidad laboral, el Decreto 019 de 2012 estableció expresamente la posibilidad de que en caso que no se esté de acuerdo con el dictamen realizado por la EPS o entidad competente para tal fin, se pueda acudir a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, decisión sobre la cual es procedente el recurso de apelación ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, por lo que se hace evidente el cumplimiento de las garantías y el debido proceso tal como está diseñado en la actualidad.

Por otra parte, es necesario recordar que el debido proceso es un derecho que se debe garantizar a todos, incluyendo también a las EPS y las ARL, quienes hacen parte fundamental de la materia regulada por el Proyecto de ley derecho que podría verse afectado en la medida que son estas entidades quienes reconocen y pagan las prestaciones económicas, y no se evidencia claramente la forma en la cual podrán ejercer sus derechos al decidir oponerse o no a determinada decisión tomada dentro de un proceso de calificación.

En todo caso sí resulta oportuno mencionar, que las EPS deberían tener limitadas facultades para dicha calificación, en lo atinente exclusivamente a las prestaciones del sistema de salud, en tanto que la facultad para calificar dicha pérdida en los sistemas de pensiones y riesgos laborales, debería recaer respectivamente en entidades de pensiones o de riesgos laborales.

Inclusión de indicios como medio probatorio

En este punto, se considera que se pueden generar riesgos para el sistema, al plantear el proyecto que se tengan en cuenta indicios para determinar el origen laboral de una enfermedad y la situación de riesgo a la cual se veía expuesto el trabajador.

El proceso que se desarrolla frente a los dictámenes de pérdida de la capacidad laboral es eminentemente reglado, y sobre todo, de carácter técnico, por lo que incluir los indicios como medio para la determinar el origen de la incapacidad, puede afectar el carácter científico del mismo, restándole rigurosidad técnica al trámite, trayendo elementos en los que podrían predominar factores subjetivos o susceptibles de interpretación que condicionan las posteriores evaluaciones que se tengan que realizar dentro del trámite de calificación.

En este punto, el proyecto establece que no se admitirán decisiones de carácter técnico que dilaten el proceso de determinación de origen de la contingencia, lo que puede generar problemas al eliminar la posibilidad de evaluar de forma técnica los factores de riesgo, siendo preponderante la prueba indiciaria.

Carácter técnico de la evaluación del origen de la incapacidad.


En la actualidad la determinación del origen de la incapacidad se realiza por profesionales con conocimientos técnicos específicos en la materia, lo que es una garantía en el reconocimiento de prestaciones a favor de personas afectadas por este tipo de sucesos.

Dentro del proyecto se abre la posibilidad a que el origen de la incapacidad, entre otros aspectos, sea evaluado por profesionales de la salud con otro tipo de experticias. Esta posibilidad, además de parecer inconveniente técnicamente, se puede convertir en una carga adicional a cargo de los profesionales de la salud, en el sentido de que además de cumplir con su mandato profesional en materia de salud, tendrán que entrar a evaluar si la situación corresponde a una contingencia laboral o de origen común.

5. Modificación proyecto de ley

Señores Congresistas, me permito poner a su consideración el análisis realizado con las observaciones propuestas al Proyecto de Ley 154 de 2018, y por lo expuesto solicitamos por favor la modificación de los apartes más relevantes o que archive el Proyecto de ley en comento, ya que no se ajusta a los requisitos constitucionales o legales para su efectividad.

Aten



OSCAR EDUARDO MORENO ENRÍQUEZ
Jefe de Oficina Asesora de Asuntos Legales
Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

Proyecto: Oscar Mauricio Villarraga Rodríguez, Oficina Asesora de Asuntos Legales

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

Bogotá, D. C., el tres (03) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019)

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

Concepto: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

Refrendado por: Doctor Óscar Eduardo Moreno Enríquez, Jefe de Oficina Asesora de Asuntos Legales.

Al Proyecto de ley número 154 de 2018 Senado.

Título del proyecto: “*por medio de la cual se establece la Reglamentación del Sistema de calificación del origen del accidente de la enfermedad, de la pérdida de capacidad laboral, su origen y su fecha de estructuración y el adecuado procedimiento de las Juntas medico laborales de calificación Regionales y Nacional y se dictan otras disposiciones*”.

Número de folios: Siete (07) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el

Día: Viernes tres (3) de mayo de 2019.

Hora: 9:00 a. m.

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
Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONCEPTO JURÍDICO DE
COLDEPORTES AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 21 DE 2018 SENADO**

por medio de la cual se modifica la Ley 181 de 1995, la Ley 1445 de 2011 y se dictan otras disposiciones

Bogotá, D. C.

Doctor

JOSÉ MARÍA ESPAÑA VERGARA

Carrera 7 No. 8-68 Oficina 241B

Asunto: Concepto frente al Proyecto de ley número 21 de 2018.

Dando respuesta al comunicado CSP-CS-0411-2019 del 12 de abril de 2019, nos permitimos emitir las siguientes consideraciones en relación a las propuestas consignadas en el Proyecto de Ley 21 de 2018 del Senado:

1. ANTECEDENTES:

El Proyecto de ley 21 de 2018 tiene por objeto fortalecer e incentivar la práctica de deportes de alto rendimiento, pues en la actualidad su ejercicio está limitado por falta de recursos y apoyo a los deportistas quienes no tienen la capacidad económica para autofinanciarse.

Bajo esta perspectiva, el Proyecto de ley fija ciertos beneficios y prerrogativas para los deportistas y ex deportistas de alto rendimiento señalando obligaciones tanto a cargo de Coldeportes como de otras Entidades.

1. CONSIDERACIONES:

En lo que atañe a los beneficios y obligaciones que incumben a la labor de esta Entidad, nos permitimos emitir las siguientes consideraciones frente a cada una de las propuestas que advertimos, resultan relevantes para el ejercicio de nuestras competencias:

- **Artículo 2°.** Adiciónese un párrafo al artículo 6° del Decreto-ley 1228 de 1995, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. Registro Nacional de Clubes Deportivos y/o Promotores. Créese el Registro Nacional de Clubes Deportivos y/o Promotores, el cual será de obligatoria implementación debiendo ser reglamentado por Coldeportes, como mecanismo estadístico para formulación de políticas públicas deportivas.

En relación a la propuesta en cita, se advierte que la misma requiere de un análisis presupuestal y financiero y en razón a ello es necesario, antes de emitir su aval, tener absoluta claridad frente a la inversión que se requeriría para su ejecución. Lo anterior, teniendo en cuenta que se debe crear un software que lleve el control del Registro y la información de los clubes deportivos que se constituyan en cada uno de los municipios del país.

- **Artículo 3°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 181 de 1995 el cual quedará así:

Artículo 29 A. Campeonatos Profesionales. Solamente las Federaciones deportivas, directamente o a través de sus divisiones o comisiones especializadas, podrán organizar, desarrollar y publicitar por cualquier medio campeonatos de naturaleza profesional, lo cual será verificado por Coldeportes en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, debiendo ordenar suspender los eventos deportivos y recreativos que contravengan esta prohibición.

La adición propuesta ya se encuentra incluida y desarrollada por el Decreto Legislativo número 1228 de 1995, que en su artículo 11 establece lo siguiente: “Federaciones deportivas. Las federaciones deportivas nacionales son organismos de derecho privado, constituidas como asociaciones o corporaciones por un número mínimo de ligas deportivas o asociaciones deportivas departamentales o del Distrito Capital o de ambas clases, para fomentar, patrocinar y organizar la práctica de un deporte y sus modalidades deportivas dentro del ámbito nacional e impulsarán programas de interés público y social. Las federaciones deportivas adecuarán su estructura orgánica para atender el deporte aficionado y el deporte profesional separadamente, y tendrán a su cargo el manejo técnico y administrativo de su deporte en el ámbito nacional y la representación internacional del mismo” (Subraya y negrilla fuera del texto).

Adicionalmente, el Parágrafo 2° del artículo 5° de la Ley 1445 de 2011, señala que “*No se permitirá que la administración de un Club con deportistas profesionales se delegue en otra persona jurídica o natural distinta del Club con deportistas profesionales.*”

• **Artículo 4°. Modifíquese el artículo 30 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así:**

Artículo 30. Número mínimo de socios o asociados y capital social. Los clubes con deportistas profesionales organizados como sociedades anónimas, deberán tener como mínimo cinco (5) accionistas.

El número mínimo de asociados de los clubes con deportistas profesionales organizados como corporaciones o asociaciones deportivas, estará determinado por la suma de los aportes iniciales, de acuerdo con los siguientes rangos:

Fondo Social

Número de asociados

De 100 a 1.000 salarios mínimos 50

De 1.001 a 2.000 salarios mínimos 250

De 2.001 a 3.000 salarios mínimos 500

De 3.001 en adelante 1.000

Parágrafo 1°. Los clubes de fútbol con deportistas profesionales organizados como Corporaciones o Asociaciones, deberán tener como mínimo doscientos cincuenta (250) afiliados o aportantes.

Parágrafo 2°. Sin perjuicio del monto del capital autorizado, los clubes con deportistas profesionales

de disciplinas diferentes al fútbol, organizados como Sociedades Anónimas, en ningún caso podrán tener un capital suscrito y pagado a la fecha de la constitución o de la conversión inferior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo 3°. Los clubes con deportistas profesionales de fútbol organizados como Sociedades Anónimas, en ningún caso podrán tener un capital suscrito y pagado a la fecha de la constitución o de la conversión inferior a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo 4°. El monto mínimo exigido como fondo social o capital suscrito y pagado para los clubes con deportistas profesionales, sin importar su forma de organización, deberá mantenerse durante todo su funcionamiento. La violación de esta prohibición acarreará la suspensión del reconocimiento deportivo. La reincidencia en dicha violación dará lugar a la revocatoria del reconocimiento deportivo. Este parágrafo comenzará a regir seis (6) meses después de su promulgación.

En relación a esta propuesta, se debe señalar es que el artículo 30 de la Ley 181 de 1995 ya fue modificado por la Ley 1445 de 2011, que sobre este particular señaló:

LEY 181 DE 1995		LEY 1445 DE 2011		PROYECTO DE LEY NÚMERO 21 DE 2018	
El número mínimo de socios o asociados de los clubes con deportistas profesionales estará determinado por el capital autorizado o el aporte inicial, según el caso, de acuerdo con los siguientes rangos:		El número mínimo de asociados de los clubes con deportistas profesionales <u>organizados como corporaciones o asociaciones deportivas, estará determinado por la suma de los aportes iniciales</u> , de acuerdo con los siguientes rangos:		El número mínimo de asociados de los clubes con deportistas profesionales organizados como corporaciones o asociaciones deportivas, estará determinado por la suma de los aportes iniciales, de acuerdo con los siguientes rangos:	
Fondo Social	Número de asociados	Fondo Social	Número de asociados	Fondo Social	Número de asociados
De 100 a 1.000 salarios mínimos	250	De 100 a 1.000 salarios mínimos	100	De 100 a 1.000 salarios mínimos	50
De 1001 a 2.000 salarios mínimos	1.000	De 1001 a 2.000 salarios mínimos	500	De 1001 a 2.000 salarios mínimos	250
De 2.001 a 3.000 salarios mínimos	2.000	De 2.001 a 3.000 salarios mínimos	1.000	De 2.001 a 3.000 salarios mínimos	500
De 3001 en adelante	3.000	De 3001 en adelante	1.500	De 3001 en adelante	1.000
		Parágrafo 1°. Los clubes de fútbol con deportistas profesionales organizados como Corporaciones o Asociaciones, deberán tener como mínimo quinientos (500) afiliados o aportantes.			Parágrafo 1°. Los clubes de fútbol con deportistas profesionales organizados como Corporaciones o Asociaciones, deberán tener como mínimo doscientos cincuenta (250) afiliados o aportantes.

Por otro lado, si bien parece una disposición que beneficia el ejercicio del derecho a la libre asociación, es importante considerar el concepto que al respecto emita la Superintendencia de Sociedades, pues, en relación a la Ley 181 de 1995 se está planteando una reducción de la quinta parte y de la mitad, tratándose de la Ley 1445 de 2011.

• **Artículo 5°. Adiciónese un artículo a la Ley 1445 de 2011, el cual quedará así:**

Artículo 12 A. Incentivo a las empresas. Las empresas del sector privado que destinen un porcentaje de las utilidades del respectivo ejercicio

social para el impulso, desarrollo y fomento a deportes del ciclo olímpico y/o paralímpico tendrán un descuento similar en la tarifa general del impuesto de renta aplicable a las personas jurídicas o asimiladas.

Es una modificación que atañe netamente a asuntos tributarios razón por la cual es necesario contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). De igual forma, se requiere desarrollar la forma en que ingresarán estos recursos a Coldeportes y en qué porcentaje (%) al

presupuesto de Coldeportes, teniendo en cuenta que siempre se le descuenta al sector una partida antes de ser distribuida.

- **Artículo 6°. Modifíquese el artículo 36 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así:**

Artículo 36. Seguridad Social y estímulo para la vivienda para deportistas y ex deportistas con ingresos insuficientes. Los deportistas con ingresos que no sean superiores a un salario mínimo mensual vigente y que estén vinculados a club deportivo y/o promotor por más de un (1) año tendrán acceso a la seguridad social en salud.

Los ex deportistas que hayan obtenido medallas en Juegos Olímpicos, Paralímpicos, Juegos Mundiales, Panamericanos y/o Parapanamericanos, Juegos Sordo-Olímpicos y/o eventos del ciclo olímpico y paralímpico y que tengan ingresos que no sean superiores a un salario mínimo mensual vigente tendrán acceso a la seguridad social en salud.

Los ex deportistas que hayan obtenido medallas en Juegos Olímpicos, Paralímpicos, Juegos Mundiales, Panamericanos y/o Parapanamericanos, juegos Sordo-Olímpicos y/o eventos del ciclo olímpico y Paralímpico, que tengan ingresos que no sean superiores a dos salarios mínimos mensuales, una edad superior a 60 años de edad y no tenga vivienda propia o familiar, tendrán prioridad en los programas nacionales, departamentales o municipales que se implementen para la entrega gratuita o con subsidios de vivienda.

En primer lugar, se advierte que no es responsabilidad de Coldeportes ofrecer estímulos para vivienda a los deportistas y ex deportistas. Lo correcto, para lograr este cometido, es gestionar con el Ministerio de Vivienda el otorgamiento de subsidios, descuentos o cualquier otro tipo de ayuda, pero que en todo caso, se reitera, sean reconocidos por este Ministerio y no por Coldeportes.

En segundo, se debe recordar que el acceso a la seguridad social en salud es un derecho irrenunciable que está garantizado para todos los colombianos desde la Ley 100 de 1993 y sus demás normas modificatorias y reglamentarias, siendo obligación de los ciudadanos, empleadores y autoridad sanitaria local, gestionar la afiliación al Sistema General en Seguridad Social. En este orden, se propone incluir a los deportistas y ex deportistas con ingresos insuficientes, dentro de la **población considerada especial** en el Sistema, para que independientemente del resultado de la encuesta del Sisbén, puedan acceder al régimen subsidiado y cuenten con todos los beneficios contenidos en el plan de beneficios en salud (PBS), antes POS.

Ahora bien, es importante señalar que Coldeportes a través de los programas de atleta excelencia y frente aquellos ex deportistas que han sido medallistas mundiales, tiene un programa que se denomina **GLORIAS DEL DEPORTE** en virtud del cual se les asignan recursos suficientes para hacer los aportes correspondientes a su seguridad social, circunstancia que deberá ser considerada al momento de definir un eventual beneficio en esta materia.

En tercer lugar, se sugiere ampliar el término de permanencia de los deportistas y ex deportistas al respectivo club. Lo anterior, pues se corre el riesgo de que se vinculen al club únicamente por un año para acceder al estímulo de vivienda.

Por último, es vital adelantar un estudio presupuestal detallado que determine el costo para la Nación como Coldeportes de destinar recursos para sufragar estos beneficios y, además, es necesario contar con el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el concepto de las regiones pues se hace referencia a programas departamentales y municipales.

- **Artículo 7°. Modifíquese el artículo 42 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así:**

Artículo 42. Las construcciones de instalaciones y escenarios deportivos que se adelanten a partir de la vigencia de la presente ley, deberán incluir facilidades físicas de acceso para niños personas de la tercera edad y discapacitados en sillas de ruedas.

Será obligación de las entidades territoriales encargados de la administración de los escenarios deportivos públicos, priorizar su préstamo a los organismos deportivos del Sistema Nacional del Deporte, en condiciones que garanticen el desarrollo y fortalecimiento del deporte asociado.

Las entidades territoriales que tengan a su cargo infraestructura deportiva y/o recreativa deberán destinar un porcentaje no inferior al 1.5% de su presupuesto anual para el mantenimiento, adecuación o rehabilitación de la misma.

Las entidades territoriales que tengan a su cargo infraestructura deportiva y/o recreativa deberán priorizar el mantenimiento, adecuación o rehabilitación de la misma, y solo en los eventos en que esto último sea inviable previo un estudio técnico debidamente certificado, se procederá a la construcción de nuevos escenarios.

Parágrafo. Los establecimientos deportivos que integran el Sistema Nacional del Deporte deberán contar obligatoriamente con medio de accesibilidad, así como instalaciones sanitarias adecuadas, para personas con discapacidades físicas, en un plazo no mayor de cuatro (4) años, so pena de sanciones que reglamente la presente ley.

En relación a la propuesta en cita, lo primero que se debe señalar es que la obligación de incluir facilidades físicas de acceso para personas en situación de discapacidad está prevista en la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y es aplicable para todas las Entidades Estatales. En consecuencia, Coldeportes, desde ese entonces, contempla esas facilidades como requisito para la aprobación de los proyectos de infraestructura, razón por la cual sobra esta propuesta frente a este particular.

Por otro lado, vale recordar que la Constitución Política de Colombia, en su artículo 1°, consagra la autonomía de los entes territoriales al señalar *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”*, y de ahí que le corresponda al municipio, establecer el manejo de los escenarios deportivos.

Ahora, en cuanto al mantenimiento de las infraestructuras deportivas, se recuerda que esta es una responsabilidad de las regiones tal y como lo señala el artículo 70 Ley 181 de 1995 y, además, que las asignaciones para este propósito se hacen a través del Sistema General de Participaciones y las partidas asignadas en algunas regiones es mínima. Por esta razón se sugiere definir un criterio de distinción entre las entidades de primer nivel y si se trata de intervenir grandes escenarios, asignar un % mayor en relación al trabajo de pequeños escenarios.

Se sugiere tener en cuenta algunas recomendaciones en cuanto a la redacción:

- Evitar emplear el término de discapacitados. Lo correcto es referimos a personas en situación de discapacidad, de acuerdo a la Sentencia C-548 de 2015.
- La accesibilidad a instalaciones deportivas no es un término que solo refiere el acceso a la parte física de las personas con movilidad reducida y usuarios en silla de ruedas, también lo es la señalización en braille, relieves o texturas y en algunos casos sonoras para personas con limitación visual o el uso de señales visuales para personas con limitación auditiva.

Es incorrecto el uso de “**Las construcciones** de instalaciones y escenarios deportivos”. Lo correcto es “**Las construcciones** de instalaciones y escenarios deportivos”.

- **Artículo 8°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1445 de 2011, el cual quedará así:**

Artículo 12. *Publicidad Estatal.*

El Gobierno destinará del recurso de publicidad estatal no menos del 10% en la promoción y patrocinio de las actividades del ciclo olímpico y/o paralímpico. Un 10% adicional de la publicidad estatal podrá destinarse a la promoción y patrocinio de actividades deportivas diferentes a las antes indicadas, culturales, recreativas, actividad física y educación física.

Parágrafo. Coldeportes estará encargado de la vigilancia y control de estos recursos, sin perjuicio de las funciones de las entidades encargadas de supervisar e inspeccionar el cumplimiento de la citada disposición.

Al margen de que la modificación requiere un estudio presupuestal detallado para definir la fuente y destinación del recurso, de ahí que se sugiere aclarar si este porcentaje adicional vendrá como adición al presupuesto y sobre qué se va a aplicar, es decir, tener claridad de la base sobre la cual se va a aplicar ese 10%. También es indispensable definir de manera detalla el manejo y control de ese porcentaje adicional de la publicidad estatal.

- **Artículo 9°. Modifíquese el artículo 75 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así:**

Artículo 75. El Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes), como organismo del orden nacional, contará:

1. Las partidas que como aporte ordinario se incluyan anualmente en el Presupuesto General de la Nación.

2. El producto de las rentas que adquiera en el futuro, por razón de la prestación de servicios o cualquier otro concepto, de acuerdo con su finalidad, y
3. Las demás que se decreten a su favor.

Los entes deportivos departamentales, contarán para su ejecución con:

1. Los recursos que constituyan donaciones para el deporte, las cuales serán deducibles de la renta líquida, en los términos de los artículos 125 y siguientes del Estatuto Tributario.
2. Las rentas que creen las Asambleas Departamentales con destino al disponer, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.
3. Los recursos que el Instituto Colombiano del Deporte asigne, de acuerdo con los planes y programas de estímulo y fomento del sector deportivo y las políticas del Gobierno nacional.
4. El impuesto a los cigarrillos nacionales y extranjeros de que trata el artículo 78 de la presente ley.
5. Las demás que se decreten a su favor.

Los entes deportivos municipales o distritales, contarán para su ejecución con:

1. Los recursos que asignen los Concejos Municipales o Distritales en cumplimiento de la Ley 19 de 1991, por la cual se crea el Fondo Municipal de Fomento y Desarrollo del Deporte.
2. Los recursos que constituyan donaciones para el deporte, las cuales serán deducibles de la renta líquida en los términos de los artículos 125 y siguientes del Estatuto Tributario.
3. Las rentas que creen los Concejos Municipales o Distritales con destino al deporte, la recreación el aprovechamiento del tiempo libre.
4. Los recursos, que, de conformidad con el artículo 22 de la Ley 60 de 1993, correspondan al deporte, la recreación y al aprovechamiento del tiempo libre por asignación de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.
5. Los recursos que el Instituto Colombiano del Deporte asigne, de acuerdo con los planes y programas de estímulo y fomento del sector deportivo y las políticas del Gobierno nacional.
6. Las demás que se decreten a su favor.

Parágrafo 1°. Los recursos del Impuesto al Valor Agregado (IVA), a que se refiere el presente artículo, serán distribuidos así:

1. 40% para el Instituto Colombiano para la Juventud y el Deporte (Coldeportes).
2. 20% para los entes deportivos Departamentales y Distritales.
3. 40% para los entes deportivos municipales.

Parágrafo 2°. El Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes), asignará los recursos del IVA, según los criterios establecidos en la Ley 60 de 1993, de modo que para los departamentos se aplique la fórmula contenida en el artículo 11, y para los municipios o distritos se aplique la fórmula contenida en el artículo 24 de la citada ley.

Parágrafo 3°. Las apropiaciones presupuestales conducentes a compensarle a Coldeportes el impuesto establecido por la Ley 30 de 1971 y eliminado por el artículo 15 del Decreto número 1280 de 1994, solo se harán por las vigencias de 1995, 1996 y 1997. A partir de 1998 se restablece el impuesto de la ley citada conforme a lo previsto en el artículo 78 de la presente ley.

Parágrafo 4°. El giro de los recursos del Impuesto al Valor Agregado (IVA), lo hará el Ministerio de Hacienda a Coldeportes por bimestres vencidos, dentro de los primeros quince (15) días calendario del mes siguiente al bimestre correspondiente. Coldeportes los girará a los entes territoriales dentro de los quince (15) días siguientes a su recibo.

Parágrafo 5°. Incurrirán en causal de mala conducta los funcionarios que retarden u obstaculicen las transferencias o giros o que transfieran un mayor o menor valor de los recursos que correspondan a las entidades territoriales según lo previsto en esta ley. Las sanciones disciplinarias correspondientes se aplicarán sin perjuicio de las demás sanciones previstas en la ley penal.

Parágrafo 6°. Coldeportes deberá destinar de manera obligatoria un quince por ciento (15%) de su presupuesto anual para proyectos de alto rendimiento que coordinan y dirigen las Federaciones Deportivas, previa presentación de proyectos de viabilidad técnica reconocida.

Frente a la modificación previamente citada, es necesario efectuar las siguientes consideraciones:

En primer lugar, es repetitiva la alusión del Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes) por lo cual se hace necesario recordar que a partir del Decreto 4183 de 2011, se elevó esta entidad a la categoría de Departamento Administrativo del Deporte, la recreación, la Actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre.

Por otro lado, en lo que respecta a la distribución de los recursos del impuesto del IVA, propuesta en el Parágrafo 1° del numeral 6, consideramos que no se debería destinar un 40% sino un 60% para Coldeportes, en la medida en que finalmente esos recursos son ejecutados por los departamentos, luego en estricto sentido, estos recibirían mucho más que el 20% del que trata este parágrafo.

Adicionalmente consideramos que la distribución entre entes departamentales y entes municipales, debe obedecer al mismo porcentaje, es decir, ambos un 20%, porque el departamento es quien con menos recursos cuenta para ejecutar las propuestas, si se considera que los municipios participan del Sistema General de Participaciones.

Respecto a la destinación obligatoria del 15% para proyectos de alto rendimiento, se aclara que Coldeportes ya viene apoyando a las Federaciones

con las actividades del Calendario Anual de Competencias. Establecer un 15% obligado no se considera viable teniendo en cuenta el comportamiento del presupuesto el cual disminuye cuando no hay eventos del Ciclo Olímpico. Lo anterior, sin olvidar que es necesario, antes de emitir el aval, contar con un estudio presupuestal y financiero detallado.

• **Artículo 9°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 181 de 1995 el cual quedará así:**

Artículo nuevo. Apoyo al deporte colombiano. Créese el sello de acreditación *Apoyo el deporte colombiano*, el cual será reglamentado por Coldeportes como un estímulo a las entidades públicas y/o privadas que apoyan el deporte colombiano.

Es importante aclarar qué clase de estímulo será otorgado y bajo qué condiciones.

• **Artículo 10. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 181 de 1995 el cual quedará así:**

Artículo Nuevo. Sede de los Juegos Deportivos Nacionales y Paranales. La sede de los Juegos Deportivos Nacionales y Paranales solamente podrán efectuarse en un departamento y/o en el Distrito Capital, para lo cual Coldeportes tendrá en cuenta que las solicitudes sean satisfactorias en ese sentido.

Hacer los juegos en un departamento y/o en el Distrito Capital, resulta en sí misma una acción necesaria, con el fin de focalizar la inversión y esfuerzos de todos los actores que intervienen en estos juegos. Sin embargo, esto reduce el margen de participación a unos pocos departamentos considerando que no todos cuentan con la capacidad logística para ejecutarlos.

Según se entiende, la norma propuesta elimina la posibilidad de que un municipio se postule para la realización de estas justas deportivas, lo cual resulta ajustado a la realidad considerando que en materia de infraestructura deportiva y acción logística (alojamiento, alimentación, voluntariado, transporte, seguridad, servicios médicos, etc.) es muy difícil que un solo municipio cumpla a satisfacción con la calidad y cantidad de escenarios deportivos requeridos para este tipo de eventos.

Ahora bien, la postulación de un municipio como sede de los Juegos Deportivos Nacionales y Paranales implicaría, en la mayoría de los casos, una inversión económica bastante cuantiosa para Coldeportes en aras de satisfacer los elementos antes mencionados.

Así las cosas, se sugiere adicionar el artículo 10 del proyecto de ley, en aras de permitir la asociación de Departamentos con el fin de satisfacer las necesidades de infraestructura deportiva, organización logística y mejor división del aporte económico entre las entidades territoriales y Coldeportes con el fin de cofinanciar la realización de los Juegos Deportivos Nacionales y Paranales.

1. RECOMENDACIONES

Además de las consideraciones previamente señaladas, esta Entidad considera oportuno contar

con un concepto detallado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la medida en que la reforma propuesta contiene varios aspectos presupuestales y tributarios que están sujetos al visto bueno, en la mayoría de casos de esta Entidad.

Cordialmente,

Ernesto Lucena Barrero
Director

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

Bogotá, D. C., el tres (03) días del mes de mayo del año dos mil diecinueve (2019)

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

Concepto: Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes).

Refrendado por: doctor Ernesto Lucena Barrero, Director General.

Al Proyecto de ley número 21 de 2018 Senado.

Título del proyecto: “por medio de la cual se modifica la Ley 181 de 1995, la Ley 1445 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.

Número de folios: doce (12) folios.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el

Día: Viernes tres (3) de mayo de 2019.

Hora: 9:00 a. m.

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
Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 301 - Viernes, 3 de mayo de 2019
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

	Págs.
Ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 191 de 2018 Senado, por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones.....	1
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico de Colpensiones al Proyecto de ley número 240 de 2019 Senado, por medio del cual se crea la pensión de garantía de subsistencia en caso de divorcio al cónyuge inocente.....	8
Concepto jurídico de Colpensiones al Proyecto de ley número 154 de 2018 Senado, por la cual se establece la reglamentación del sistema de calificación del origen del accidente de la enfermedad, de la pérdida de capacidad laboral, su origen y su fecha de estructuración y el adecuado procedimiento de las juntas médico laborales de calificación regionales y nacional y se dictan otras disposiciones	12
Concepto jurídico de Coldeportes al Proyecto de ley número 21 de 2018 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 181 de 1995, la Ley 1445 de 2011 y se dictan otras disposiciones	15