



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 147

Bogotá, D. C., martes, 14 de marzo de 2017

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 12 DE 2015 SENADO, 120 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 7 de marzo de 2017

Doctor

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

Senado de la República

Doctor

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente

Cámara de Representantes

E. S. D.

Asunto: Informe de conciliación al Proyecto de ley número 12 de 2015 Senado, 120 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Respetados Presidentes:

En consideración a la designación efectuada por las Presidencias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senadores y Representantes a la Cámara, miembros de la Comisión Accidental de Conciliación, nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las Plenarias del Senado

de la República y de la Cámara de Representantes, para continuar su trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de ley indicado en la referencia.

Con el fin de dar cumplimiento a la designación, después de un análisis hemos decidido acoger el texto y título aprobado por la honorable Cámara de Representantes que recoge en su integridad lo aprobado por el Senado de la República.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, los suscritos conciliadores solicitamos a las honorables Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes aprobar el **Proyecto de ley número 12 de 2015 Senado, 120 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones**, conforme con texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, el cual se transcribe a continuación:

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 120 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crearla Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana, con el fin de asegurar la protección de los derechos colectivos e individuales en el mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida a partir de la gestión legislativa, institucional, organizativa, y el control político que realicen los Congresistas afrocolombianos a través de esta Comisión Legal.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 55. Integración, denominación y funcionamiento. Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas, corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el periodo constitucional la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia y la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana.

Artículo 3°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo 61E. Objeto de la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana. Esta Comisión, de corte pluralista, étnica y democrática, tiene por objeto trabajar conjunta y coordinadamente para la generación de propuestas normativas y políticas que contribuyan a la superación de las grandes desigualdades que separan a los afrocolombianos del resto de la sociedad: propendiendo por el respeto y garantía de la diversidad étnica y cultural de la nación; la defensa de su patrimonio; la generación de espacios y canales efectivos de participación y la visibilización de la población en el contexto local, nacional e internacional.

Artículo 4°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo 61F. Composición. La Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana estará integrada por los representantes a la Cámara por Circunscripción Especial de Comunidades Negras y por aquellos congresistas que por sus afinidades quieran pertenecer a la misma; que manifiesten su intención de hacer parte de la misma y su compromiso en la defensa de los derechos e intereses de esta población.

Parágrafo 1°. Los miembros de la Comisión para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana serán elegidos al inicio de su primera legislatura, dentro del mismo cuatrienio constitucional.

Artículo 5°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo 61G. Funciones. La Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana, negra, tendrá las siguientes funciones:

1. Elaborar y presentar propuestas legislativas que garanticen los derechos generales y especiales de las comunidades negras o población afrocolombiana, acorde a la Constitución Política y a los tratados internacionales que reconocen a los pueblos afrocolombianos su especial protección.

2. Ejercer control político sobre el Gobierno nacional, sin perjuicio del control político que puede ejercer cualquier congresista en todo lo relacionado con la

atención a las comunidades negras o población afrocolombiana, especialmente en el ámbito de la política diferencial y la acción sin daño, además de ejercer el control político sobre los informes de rendición de cuentas que el Gobierno colombiano debe entregar al Sistema Internacional y al Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre la protección de la población.

3. Vigilar el cumplimiento de los compromisos locales, regionales, nacionales e internacionales suscritos por el Gobierno nacional para la defensa y protección de los derechos e intereses de las comunidades negras o población afrocolombiana.

4. Promover la participación de las comunidades negras o población afrocolombiana, en la toma de las decisiones que las afectan en todos los ámbitos de la administración nacional, así como en la vida económica, política, cultural y social del país.

5. Servir de canal de interlocución entre las comunidades negras o población afrocolombiana y el Congreso de la República, para garantizar los derechos de la misma sobre los proyectos de ley, de reforma constitucional y los actos de control político que se adelanten y que involucren directa o indirectamente a esta población.

6. Presentar informes anuales a las plenarias de las Cámaras y a la sociedad civil al término de cada legislatura sobre el desarrollo de su misión institucional en beneficio de las comunidades negras o población afrocolombiana.

7. Elegir la mesa directiva de la Comisión Legal.

8. Hacer control y seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas relacionadas con la protección de los derechos de las comunidades negras o población afrocolombiana.

9. Velar para que, en el proceso de discusión aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación, se incluyan programas, proyectos, presupuesto y acciones que permitan el goce efectivo de derechos de las comunidades negras o población afrocolombiana.

10. Conferir menciones honoríficas y reconocimientos o la labor desarrollado por organizaciones sociales, no gubernamentales, instituciones, empresas o personas, entre otros; que adelanten actividades en defensa, promoción, protección y/o implementación de los derechos de las comunidades negras o población afrocolombiana.

11. Todas las demás funciones que determine la ley.

Parágrafo. Las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil podrán asistir por invitación a sesiones de esta comisión cuando se ocupe de los derechos de las comunidades negras o población afrocolombiana, con voz.

Artículo 6°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992 con un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo 61H. Sesiones. La Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras Población Afrocolombiana se reunirá por convocatoria de su mesa directiva, como mínimo una vez al mes o cuando se considere necesario. Las decisiones de la comisión serán adoptadas por mayoría simple.

Artículo 7°. *Mesa Directiva*. La Mesa Directiva de la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana estará conformada por una presidencia y una vicepresidencia elegidas por mayoría simple al inicio de cada legislatura, en la que estarán representados los Congresistas afrocolombianos del Senado y la Cámara de Representantes.

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.14, del siguiente tenor:

3.14. *Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana*.

2. *Profesionales Universitarios (6)*.

Artículo 9°. Adiciónese el artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 2.6.14, del siguiente tenor:

2.6.14. *Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana*.

1. *Coordinador(a) de la Comisión (12)*

1 *Secretario(a) Ejecutivo(a) (5)*

Artículo 10. *De los judicantes y practicantes*. La Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana podrá tener en su planta pasantes y judicantes, acogiendo las disposiciones y convenios que para tal efecto ha establecido el Congreso de la República con las distintas instituciones de educación superior.

Artículo 11. *Costo fiscal*. Las Mesas Directivas de Senado y Cámara incluirán en el Presupuesto Anual de Gastos del Congreso de la República, que hace parte de la Ley de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal, las partidas correspondientes al pago de la planta de personal de la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana, conforme con lo estipulado en la presente ley.

Los gastos generales necesarios para la implementación y funcionamiento de la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana serán asumidos con cargo a las disponibilidades presupuestales que para cada vigencia se le asigne a la respectiva corporación.

Artículo 12. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

EDINSON DELGADO RUIZ
Senador de la República

CLARA LETICIA ROJAS GONZALEZ
Representante a la Cámara

AL SEÑOR PRESIDENTE DEL CONGRESO

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 204 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas en relación con los deudores de los programas Pran y Fonsa.

Senador Rodrigo Villalba Mosquera

Dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 153 y 174 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 204 de 2016 Senado, 220 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se adoptan medidas en relación con los deudores de los programas Pran y Fonsa.*

Para facilitar la lectura de este documento el mismo seguirá el siguiente orden:

1. Antecedentes y trámite legislativo
2. Objeto del proyecto de ley
3. Exposición de motivos
 - 3.1. Actualidad del sector agropecuario
 - 3.2. De los programas Pran y Fonsa
 - 3.2.1. Pran
 - 3.2.2. Fonsa
 - 3.3. Beneficiarios del proyecto de ley

- 3.4. Beneficios del proyecto de ley
- 3.5. Fundamentos Constitucionales y legales
4. Pliego de modificaciones
5. Proposición
6. Texto propuesto.

1. Antecedente y trámite legislativo

El presente proyecto de ley fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Representantes Hernán Penagos Giraldo y Eloy Quintero Romero.

El proyecto en consideración fue radicado el 5 de abril del año en curso. Para dar inicio al primer debate del proyecto en Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la Mesa Directiva de esta Célula Legislativa designó como ponente al honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo.

El 11 de mayo de 2016, el representante Chacón radicó la ponencia para primer debate, la cual se debatió y aprobó en la sesión de la Comisión Tercera realizada el 18 de mayo del presente año.

En sesión plenaria de 5 de diciembre de 2016, fue aprobado en segundo debate en Cámara, el texto definitivo sin modificación.

El 23 de enero de 2017, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República me designo como Ponente.

2. Objeto del proyecto

El proyecto de ley presentado a consideración de la Comisión, tiene como objetivo fundamental, otorgar beneficios a los campesinos colombianos respecto de la extinción de las obligaciones pendientes de pago de los beneficiarios de los programas de reactivación agropecuaria, Pran y Fonsa, los cuales, a la fecha, estarían en riesgo de perder las garantías con las que suscribieron los préstamos.

3. Exposición de Motivos

3.1. Actualidad del sector agropecuario

Sin desconocer que la caída de los precios internacionales del petróleo, ha sido factor preponderante de la actual crisis, la situación de precios se ha visto agravada ante la imposibilidad de mantener en esta coyuntura una tasa de cambio real, que aliviara, al menos en parte, el efecto negativo del mercado internacional y una desbordada inflación. El cambio climático, la baja tecnificación del campo y la balanza comercial deficitaria del comercio de productos agrícolas aumentan los factores que han afectado de manera profunda el agro colombiano.¹

En lo que al cambio climático respecta, en esta época debería ser verano, sin embargo la lluvia ha causado fuertes deslizamientos y avalanchas como las registradas en, Cundinamarca, Risaralda, Cauca, y Huila. Las cosechas han disminuido sustancialmente durante el primer bimestre de 2017. La floración de la planta como consecuencia de la lluvia se acelera teniendo como consecuencia la no formación del grano, en el caso del café y de otros frutos, lo que obviamente hace que no haya producción y la misma se corra.²

La pobreza por ingresos es mayor para los productores campesinos que para los asalariados del campo, lo que refleja el muy limitado acceso de los primeros a activos productivos (tierra, crédito, tecnología, riego). El activo productivo al cual tienen más acceso dichos productores es la tierra (el 36% de los hogares rurales), aunque generalmente en cantidades insuficientes para alcanzar un nivel de vida adecuado. El acceso a otros recursos productivos es relativamente bajo.³

Por muchos años el Estado ha tenido abandonado al campesino colombiano. Los jornales, en términos reales, del sector agropecuario han venido decayendo sistemáticamente. El país no podrá recuperar la paz en el campo mientras no haga un esfuerzo por recobrar la calidad de vida de los campesinos. El campo ha sido, además, el escenario principal del largo conflicto armado. Ha de ser prioridad dentro de la agenda de paz

proponer medidas para que el país salde su deuda histórica con el campo como elemento esencial para el desarrollo.

3.2. De los programas Pran y Fonsa

3.2.1. Pran

El Decreto número 967 de 2000. El Decreto número 967 de 2000, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, adoptó el Programa Nacional de Reactivación Agropecuario (Pran), como un instrumento de política de gobierno que pretende *reactivar el sector rural colombiano*. De acuerdo con lo expuesto por el administrador del programa, Finagro, el Gobierno nacional intervino el sector rural para evitar en primer término el desplazamiento forzoso al quedarse los productores sin vivienda, en segundo término evitar el remate de las fincas y otros activos productivos que constituyen la fuente de su trabajo y de generación de recursos económicos que les permiten satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia y generación de empleos adicionales agrícolas, así como normalizar financieramente sus deudas a través de la reestructuración de los pasivos.⁴

El programa tiene como objetivo reactivar la producción agropecuaria y promover la integración y eficiencia de las cadenas productivas, impulsando la ejecución de proyectos de significativo impacto económico y social a nivel regional. En desarrollo de su objeto se podía comprar cartera crediticia agropecuaria a cargo de pequeños y medianos productores que estuvieron interesados en acogerse a este programa⁵.

3.2.2. Fonsa

Por su parte, el Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa), creado mediante la Ley 302 de 1996, "*busca otorgar apoyo económico a los pequeños productores agropecuarios y pesqueros para la atención y alivio parcial o total de sus deudas, cuando se presenten problemas en las mismas por problemas climatológicos, fitosanitarios o plagas, o notorias situaciones de orden público*"⁶.

Con la expedición de la Ley 1731 de 2014, se amplía el objetivo de apoyo económico a productores, ahora no solamente pequeños sino medianos, y a los de subsectores acuícola y forestal. Adicionalmente, se contempló que los titulares o integradores de esquemas de crédito asociativo o de alianza estratégica, que cumplieran ciertas condiciones⁷. El proceso fue reglamentado por medio del Decreto número 1449 de 2015.

3.3. Beneficiarios del proyecto de ley

Este proyecto de ley busca garantizar, en primer término, una mejoría en el sector agropecuario, que responda a las políticas pensadas para el posconflicto. Hoy en día y según cifras del Fondo para el Financiamiento

1 Misión para la transformación del Campo, "SALDAR LA DEUDA HISTÓRICA CON EL CAMPO" Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo * Documento elaborado por: José Antonio Ocampo – Director de Misión. Bogotá D. C., octubre de 2014.

2 <http://www.diariodelhuila.com/economia/cayo-23-produccion-cafetera-en-huila-cdgint20170308231319100> Consultado el 10/03/2017, <https://www.publimetro.co/co/colombia/2017/02/22/avalanchas-huila-cundinamarca-dejan-cientos-personas-afectadas.html> Consultado el 22/03/2017,

3 *Ibíd.* Pág. 9.

4 <https://www.finagro.com.co/productos-y-servicios/pran>. Consultado el 01/02/2017.

5 <https://www.finagro.com.co/productos-y-servicios/pran> 01/02/2017.

6 <https://www.finagro.com.co/productos-y-servicios/fondo-de-solidaridad-agropecuaria01/02/2017>.

7 Aquellos que hubieren sido redescatados o registrados ante Finagro u otorgados, en general, para el sector agropecuario, en relación con la porción de dichos créditos que corresponda a integrados o asociados que califiquen como pequeños o medianos productores (artículo 1º Ley 1731 de 2014).

del Sector Agropecuario (Finagro), administrador del programa, las cifras de productores que se encuentran con sus carteras vencidas bajo el esquema Pran ascienden a casi 26.000 beneficiarios, según se observa en la Tabla No. 1:

Estados - PRAN					
PRAN	NÚMERO DE	BASE DE COMPRO	VALOR PAGADO	MILLERO DE VIDA	SALDO A CAPITAL
VIGENTE	25.837	140.856.624.335	57.826.922.034	18.716.242.792	122.703.082.820
AGROPECUARIO	4.880	30.892.314.334	14.048.611.192	8.624.688.710	46.024.337.490
CAFFETERO	18.691	48.321.982.889	22.474.840.308	8.487.407.789	40.028.999.382
AGUJO	1.431	7.948.669.312	7.123.020.396	2.084.996.911	6.803.222.702
REPORTAL	664	8.138.422.614	2.106.437.139	1.460.338.714	6.631.973.848
ARROCCO	6	36.937.541.286	22.078.998.268	38.990.008	16.348.090.238

Fuente: Datos obtenidos de cifras presentadas por Finagro con corte a febrero de 2016.

Con corte a febrero del año 2016, y según datos de Finagro, el Fondo tiene 3.864 beneficiarios que bajo las actuales condiciones, serían susceptibles de ser ejecutados por sus obligaciones pendientes, provocando la pérdida de los bienes dados en garantía, que no solamente constituye su sitio de trabajo rural sino en muchos casos su lugar de habitación.

Estados - FONSA					
FONSA	NÚMERO DE	BASE DE COMPRO	VALOR PAGADO	MILLERO DE VIDA	SALDO A CAPITAL
VIGENTE	3.864	26.487.104.078	30.742.426.064	9.023.182.318	28.852.380.652
PREUO	28	91.514.495	18.264.986	13.620.628	84.844.742
OJA 2005	701	4.106.390.575	3.302.971.047	620.598.231	3.930.308.700
OJA 2006	2.563	12.363.571.012	10.848.171.219	1.719.242.887	11.597.662.646
P. TURACCO	444	7.702.702.890	5.762.944.989	1.087.678.037	7.689.678.405
CONFINO US/FAG	129	568.925.040	209.455.444	70.036.332	342.786.129

Fuente: Datos obtenidos de cifras presentadas por Finagro con corte a febrero de 2016.

3.4. Beneficios del proyecto de ley

- La ampliación por el término de 2 años, desde la promulgación de la ley del periodo para la extinción de la obligación.
- Suspensión del cobro judicial a partir de la entrada en vigencia de la ley hasta por el término de dos años.
- Cobro prejudicial para deudas no superiores a 6 salarios mínimos.

3.5. Fundamentos Constitucionales y legales

Fundamento Constitucional

La propuesta legislativa contenida en este proyecto se enmarca en la Constitución Política de Colombia y particularmente en los siguientes artículos:

(...)

Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad

social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Artículo 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales... ”.

Fundamento legal

Ya en varias oportunidades se han ampliado los plazos de los deudores Pran y Fonsa. Prueba de lo anterior son las leyes:

- Ley 1328 de 2009
- Ley 1380 de 2010
- Ley 1430 de 2010
- Ley 1504 de 2011
- Ley 1694 de 2013
- Ley 1731 de 2014

Decretos

- Decreto número 967 de 2000
- Decreto número 1449 de 2015

4. Pliego de Modificaciones

Revisando el texto aprobado en segundo debate, por la Cámara de Representantes, se observa que con el fin de dar precisión, claridad y facilitar el manejo operativo por parte de la entidad administradora se plantean los siguientes cambios al texto aprobado.

Por lo anterior, los artículos modificados quedarían así:

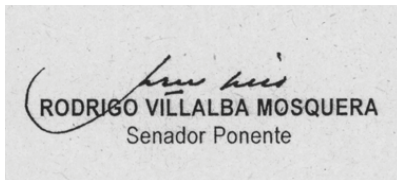
Texto aprobado en segundo debate- Proyecto de ley número 220 de 2016 Cámara	Texto Propuesto en primer debate Proyecto de ley número 204 de 2016 Senado
<p>Artículo 1º. (...) Parágrafo 2º. Quien deseen acogerse al pago por cuotas, deberán consignar como aporte inicial el 20% del saldo del valor que Finagro pagó al momento de adquirir la respectiva obligación y cumplir con los instrumentos o políticas que establezca Finagro y así mantener el beneficio establecido en la presente ley.</p>	<p>Artículo 1º. (...) Parágrafo 2º. Quienes deseen acogerse al pago por cuotas, deberán consignar como <i>abono</i> inicial <u>a la deuda</u>, el 20% del saldo <u>a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley</u> del valor que Finagro pagó al momento de adquirir la respectiva obligación y cumplir con los instrumentos o políticas que establezca Finagro <u>o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones de los Programas Pran y/o del Fonsa</u> y así mantener el beneficio establecido en la presente ley.</p>

Texto aprobado en segundo debate- Proyecto de ley número 220 de 2016 Cámara	Texto Propuesto en primer debate Proyecto de ley número 204 de 2016 Senado
<p>Parágrafo 3º. Los deudores que se acojan al presente alivio, los programas Pran y Fonsa, asumirán todas las costas judiciales, honorarios y gastos por concepto de seguro a cargo de los deudores.</p> <p>Artículo 2º. <i>Suspensión del cobro y prescripción para deudores del Pran y del Fonsa.</i> Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones de los Programas Pran y/o del Fonsa, se abstendrá de adelantar su cobro judicial a partir de la entrada en vigencia de esta ley y hasta el 30 de junio de 2017, término dentro del cual se entenderán suspendidas tanto las acciones de cobro como la prescripción de las mismas y sus garantías, conforme a la ley civil.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 3º. Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones de los Programas Pran y/o del Fonsa, deberá abstenerse de adelantar el cobro judicial contra un deudor, cuando el monto total del crédito por concepto de capital para las distintas obligaciones en los programas Pran o del Fonsa, sea igual o inferior al equivalente en el respectivo año a seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes, caso en el cual solo se podrá adelantar el cobro prejudicial. Finagro podrá celebrar acuerdos de pago de honorarios con los abogados o firmas de cobranza que adelantaban los procesos de cobro cubiertos con esta medida.</p> <p>Parágrafo 1. Los valores adeudados por beneficiarios de los programas Pran y Fonsa, que se estimen por Finagro como irrecuperables por imposibilidad de cobro ejecutivo o fallecimiento del deudor no indemnizado por el seguro de vida, podrán ser depurados de la contabilidad del programa, cargando al estado de resultados la obligación, por su valor de compra y los demás conceptos accesorios, los cuales serán cubiertos con los rendimientos financieros y los recaudos de cartera.</p> <p>Artículo 4º. <i>Aplicación de abonos parciales y otras medidas para deudores Pran y del Fonsa.</i> Los abonos parciales realizados durante la vigencia de las Leyes 1328 de 2009, 1380 de 2010, 1430 de 2010, 1504 de 2011 y 1731 de 2014, para los deudores del Pran, así como en virtud de lo dispuesto en la presente ley para los deudores a 31 de diciembre de 2015 del Pran y del Fonsa, podrán ser aplicados hasta el 30 de junio de 2019 a sus obligaciones, para obtener el beneficio de que trata el artículo 1º de que trata la presente ley, lo cual se aplicará disminuyendo el capital de la obligación en la proporción correspondiente al abono efectuado según lo dispuesto por esta ley como pago mínimo.</p> <p>Parágrafo 1º. Los deudores que realizaron el pago mínimo de capital y prima de seguros de la obligación adeudada, bajo la vigencia de las Leyes 1328 de 2009, 1380 de 2010, 1430 de 2010, 1504 de 2011, y 1731 de 2014 para los deudores del Pran, así como en virtud de lo dispuesto en la presente ley, para los deudores del Pran y del Fonsa de que trata la Ley 302 de 1996, que encontrándose en cobro judicial, posteriormente acreditaron el pago de los honorarios de abogado, se les podrán condonar el valor de las primas de seguros que se hayan causado entre el pago mínimo y la presentación del paz y salvo de honorarios, valor que será asumido por el respectivo programa Pran o por el Fonsa, cuando dichos valores no sean reintegrados por la aseguradora.</p> <p>(...)</p>	<p>Parágrafo 3º. Los deudores que se acojan al presente alivio, los programas Pran y Fonsa, asumirán todas las costas judiciales, honorarios <u>y valores</u> por concepto de seguro a cargo de los deudores.</p> <p>Artículo 2º. <i>Suspensión del cobro y prescripción para deudores del Pran y del Fonsa.</i> Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones de los Programas Pran y/o del Fonsa, se abstendrá de adelantar su cobro judicial a partir de la entrada en vigencia de esta ley y hasta el <u>30 de junio de 2019</u> término dentro del cual se entenderán suspendidas tanto las acciones de cobro como la prescripción de las mismas y sus garantías, conforme a la ley civil.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 3º. Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones de los Programas Pran y/o del Fonsa, deberá abstenerse de adelantar el cobro judicial contra un deudor, cuando el monto total del crédito por concepto de capital para las distintas obligaciones en los programas Pran o del Fonsa, sea igual o inferior al equivalente en el respectivo año a seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes, caso en el cual solo se podrá adelantar el cobro prejudicial. Finagro podrá celebrar acuerdos de pago de honorarios con los abogados o firmas de cobranza que adelantaban los procesos de cobro cubiertos con esta medida.</p> <p>Parágrafo 1. Los valores adeudados por beneficiarios de los programas Pran y Fonsa, que se estimen por Finagro como irrecuperables por imposibilidad de cobro ejecutivo o fallecimiento del deudor no indemnizado por el seguro de vida, podrán ser depurados de la contabilidad del programa, de acuerdo a la técnica contable.</p> <p>Artículo 4º. <i>Aplicación de abonos parciales y otras medidas para deudores Pran y del Fonsa.</i> Los abonos parciales realizados durante la vigencia de las Leyes 1328 de 2009, 1380 de 2010, 1430 de 2010, 1504 de 2011 y 1731 de 2014, para los deudores del Pran, así como en virtud de lo dispuesto en la presente Ley para los deudores del Pran y los deudores <u>a 31 de diciembre de 2013</u> del Fonsa, podrán ser aplicados hasta el 30 de junio de 2019 a sus obligaciones, para obtener el beneficio de que trata el artículo 1º de la presente ley, lo cual se aplicará disminuyendo el capital de la obligación en la proporción correspondiente al abono efectuado según lo dispuesto por esta ley como pago mínimo.</p> <p>Parágrafo 1º. Los deudores que realizaron el pago mínimo de capital y prima de seguros de la obligación adeudada, bajo la vigencia de las Leyes 1328 de 2009, 1380 de 2010, 1430 de 2010, 1504 de 2011, <u>para los deudores de la Ley 1731 de 2014</u>, así como en virtud de lo dispuesto en la presente ley, para los deudores del Pran y del Fonsa de que trata la Ley 302 de 1996, que encontrándose en cobro judicial, posteriormente acreditaron el pago de los honorarios de abogado, se les podrán condonar el valor de las primas de seguros que se hayan causado entre el pago mínimo y la presentación del paz y salvo de honorarios, valor que será asumido por el respectivo programa</p>

Texto aprobado en segundo debate- Proyecto de ley número 220 de 2016 Cámara	Texto Propuesto en primer debate Proyecto de ley número 204 de 2016 Senado
	Pran o por el Fonsa, cuando dichos valores no sean reintegrados por la aseguradora. (...)

5. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a los honorables Senadores de la Comisión Tercera, dar debate favorable al Proyecto de ley número 220 de 2016 Cámara, 204 de 2016 Senado, *por medio de la cual se adoptan medidas en relación con los deudores de los programas Pran y Fonsa.*



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 204 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas en relación con los deudores de los programas Pran y Fonsa.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Alivio Especial a deudores del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa).* Todos los deudores del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (Pran), y demás de que trata el artículo 1° de la Ley 1504 de 2011, y los deudores a 31 de diciembre de 2013 del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa), creado por la Ley 302 de 1996, podrán extinguir sus obligaciones pagando de contado hasta el 30 de junio de 2019, el valor que Finagro pagó al momento de adquisición de la respectiva obligación.

Parágrafo 1°. Aquellos deudores que hayan realizado abonos a capital, podrán extinguir sus obligaciones cancelando la diferencia entre el valor antes indicado y los abonos previamente efectuados. En caso de que los abonos efectuados superen dicha suma, la deuda se entenderá pagada en su totalidad, sin que haya lugar a solicitar el reembolso de lo pagado por encima de ese valor.

Parágrafo 2°. Quienes deseen acogerse al pago por cuotas, deberán consignar como abono inicial a la deuda, el 20% del saldo a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley del valor que Finagro pagó al momento de adquirir la respectiva obligación y cumplir con los instrumentos o políticas que establezca Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones de los Programas Pran y/o del Fonsa y así mantener el beneficio establecido en la presente ley.

Parágrafo 3°. Los deudores que se acojan al presente alivio, los programas Pran y Fonsa, asumirán todas las costas judiciales, honorarios y valores por concepto de seguro a cargo de los deudores.

Artículo 2°. *Suspensión del cobro y prescripción para deudores del Pran y del Fonsa.* Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones de los Programas Pran y/o del Fonsa, se abstendrá de adelantar su cobro judicial a partir de la entrada en vigencia de esta ley y hasta el 30 de junio de 2019 término dentro del cual se entenderán suspendidas tanto las acciones de cobro como la prescripción de las mismas y sus garantías, conforme a la ley civil.

Parágrafo. Lo anterior se aplicará sin perjuicio del trámite de los procesos concursales y acuerdos de reestructuración y reorganización empresarial.

Artículo 3°. Finagro o la entidad que obre como administrador o acreedor de las obligaciones de los Programas Pran y/o del Fonsa, deberá abstenerse de adelantar el cobro judicial contra un deudor, cuando el monto total del crédito por concepto de capital para las distintas obligaciones en los programas Pran o del Fonsa, sea igual o inferior al equivalente en el respectivo año a seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes, caso en el cual solo se podrá adelantar el cobro prejudicial. Finagro podrá celebrar acuerdos de pago de honorarios con los abogados o firmas de cobranza que adelantaban los procesos de cobro cubiertos con esta medida.

Parágrafo 1°. Los valores adeudados por beneficiarios de los programas Pran y Fonsa, que se estimen por Finagro como irrecuperables por imposibilidad de cobro ejecutivo o fallecimiento del deudor no indemnizado por el seguro de vida, podrán ser depurados de la contabilidad del programa, de acuerdo a la técnica contable.

Parágrafo 2°. Con cargo a los rendimientos financieros y los recaudos de cartera de los programas Pran y Fonsa, podrán sufragarse todas las erogaciones de cualquier programa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que administre Finagro, así como las que a futuro se aprueben.

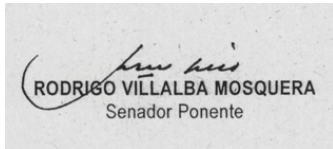
Artículo 4°. *Aplicación de abonos parciales y otras medidas para deudores Pran y del Fonsa.* Los abonos parciales realizados durante la vigencia de las Leyes 1328 de 2009, 1380 de 2010, 1430 de 2010, 1504 de 2011 y 1731 de 2014, para los deudores del Pran, así como en virtud de lo dispuesto en la presente ley para los deudores del Pran y los deudores a 31 de diciembre de 2013 del Fonsa, podrán ser aplicados hasta el 30 de junio de 2019 a sus obligaciones, para obtener el beneficio de que trata el artículo 1° de la presente ley, lo cual se aplicará disminuyendo el capital de la obligación en la proporción correspondiente al abono efectuado según lo dispuesto por esta ley como pago mínimo.

Parágrafo 1°. Los deudores que realizaron el pago mínimo de capital y prima de seguros de la obligación adeudada, bajo la vigencia de las Leyes 1328 de 2009, 1380 de 2010, 1430 de 2010, 1504 de 2011, para los deudores de la Ley 1731 de 2014, así como en virtud de lo dispuesto en la presente ley, para los deudores del Pran y del Fonsa de que trata la Ley 302 de 1996, que

encontrándose en cobro judicial, posteriormente acreditaron el pago de los honorarios de abogado, se les podrán condonar el valor de las primas de seguros que se hayan causado entre el pago mínimo y la presentación del paz y salvo de honorarios, valor que será asumido por el respectivo programa Pran o por el Fonsa, cuando dichos valores no sean reintegrados por la aseguradora.

Parágrafo 2°. Con el propósito de reducir el valor a pagar por concepto de seguro de vida por parte de los deudores, a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, y hasta el 30 de junio de 2019, Finagro podrá continuar tomando el seguro de vida grupo deudores sobre las obligaciones Pran o las del Fonsa, usando como valor asegurado de cada obligación el que el deudor tendría que pagar aplicando los beneficios dispuestos en esta ley.

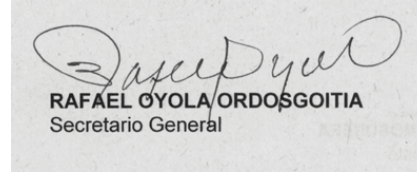
Artículo 5°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



RODRIGO VILLALBA MOSQUERA
Senador Ponente

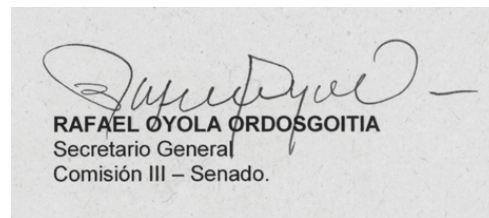
Bogotá, D. C., 14 de marzo de 2017

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de ley número 204 de 2016 Senado, 220 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se adoptan medidas en relación con los deudores de los programas Pran y Fonsa*".



RAFAEL OYOLA ORDOZGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para Primer Debate, consta de trece (13) folios.



RAFAEL OYOLA ORDOZGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA PONENCIA PRESENTADA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se regula la creación, circulación, aceptación, el aval y demás actos cambiarios sobre el título valor electrónico.

50000

Bogotá, D.C.

Honorable Senador

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

Carrera 7 No. 8-68 Of. 406-416

Bogotá D. C.

Referencia:

Sin número de radicación anterior 773 Correspondencia Informativa 39 Respuesta Final Sin anexos.

Estimado Senador:

De manera atenta, nos permitimos someter a su consideración los comentarios de la Superintendencia Financiera de Colombia (en adelante SFC) respecto de la ponencia presentada para segundo debate del Proyecto de ley número 106 de 2016 Senado, *por medio del cual se regula la creación, circulación, aceptación, el aval y demás actos cambiarios sobre el título valor electrónico.*

A la presentación de la iniciativa, el artículo 8° -*Entidades autorizadas para ser Centrales de Registro Electrónico*- preveía que podrían actuar como tales los depósitos centralizados de valores y las entidades de certificación acreditadas por el Organismo Nacional de

Acreditación (ONAC), con el fin de que dichos entes lleven a cabo todos los actos relacionados con los títulos valores electrónicos.

No obstante lo anterior, en la ponencia presentada para primer debate fue incluido un parágrafo a ese artículo en el que se establece que la inspección, vigilancia y control de las Centrales de Registro Electrónico será ejercida por la SFC. Esta disposición causaría que las entidades de certificación acreditadas por el ONAC estén bajo la inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia por el solo hecho de llevar a cabo el manejo y custodia de los títulos valores electrónicos. Así las cosas, esta supervisión se daría sin que dichas entidades cumplan actividades de carácter financiero que ameriten ubicarlas bajo la órbita de supervisión de la SFC. Asimismo, para efectuar esta supervisión, la SFC tendría que disponer de recursos técnicos y humanos que serían mejor enfocados en las actividades propias de sus competencias técnicas, generando el riesgo de que se desdibuje su razón de ser y el carácter técnico de la misma frente a la actividad financiera.

Esta Entidad comparte la importancia de darle una supervisión eficaz a la nueva actividad que desarrollarían las entidades de certificación. No obstante, el carácter general y no financiero de sus actividades no justifica disponer que la SFC destine sus esfuerzos y recursos técnicos y humanos a la supervisión de las entidades de certificación.

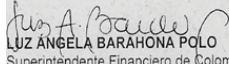
Aunado a lo anterior, se debe tener en cuenta que para entrar a operar como tal, las entidades

de certificación deben contar previamente con la acreditación del ONAC, lo cual de antemano establece un marco de verificación de la idoneidad sobre competencias técnicas, cumplimiento de requisitos de orden legal, así como de la imparcialidad de los organismos

acreditados, entre otros, sumado al hecho que actualmente esta clase de entidades ya se encuentran bajo la órbita de supervisión de la Superintendencia de Industria y Comercio con su respectivo marco normativo.

En virtud de lo anterior, la SFC de manera respetuosa solicita tener en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas en el trámite del proyecto de ley y quedamos atentos a resolver cualquier inquietud frente al particular.

Cordialmente,



LUZ ÁNGELA BARAHONA POLO
Superintendente Financiero de Colombia (E)
c.c. H.S. Jaime Armin – Autor
c.c. H.S. Fernando Nicolás Araujo Rumí – Autor
c.c. H.S. Paloma Valencia Laserna – Autor
c.c. H.S. Daniel Alberto Castillo Cabrales – Autor
c.c. H.S. Honorio Miguel Henríquez – Autor
c.c. H.S. Carlos Felipe Mejía – Autor
c.c. H.S. Nohora Tovar Rey – Autor
Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General Senado de la República para que obre dentro del expediente.

CONSIDERACIONES

CONSIDERACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2015 CÁMARA, 177 DE 2016 SENADO

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

Asunto: Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara, 176 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

De forma respetuosa me permito enviarle en documento adjunto que consta de seis (6) folios algunas consideraciones para que sea entregado por su intermedio a los ponentes del proyecto de ley del asunto para que se sirvan tenerlas en cuenta si así lo consideran en la ponencia que actualmente elaboran.

Igualmente le solicito que en la medida que le sea posible, traslade el documento a los autores del proyecto, con el fin de que se presente en un futuro próximo un nuevo proyecto que no se circunscriba al tema de las horas extras sino, que abarque los demás conceptos eliminados mediante la Ley 789 de 2002 (Reforma Laboral).

Cordial saludo,



ARMANDO E. ARIAS PULIDO
Economista Especialista en Finanzas Públicas
arenap@gmail.com

REFORMANDO LA REFORMA

El proyecto de ley que trata de enmendar los estragos de la reforma laboral de 2002

Armando Enrique Arias Pulido
Económica Especialista en Finanzas Públicas
arenap@gmail.com
Enero de 2017

Actualmente cursa en el Congreso de la República el Proyecto de ley 172 de 2015 que trata de enmendar los estragos generados por la reforma laboral de 2002 (Ley 789) en los ingresos de los trabajadores. Con el proyecto se busca que la jornada de trabajo diurno sea nuevamente entre las 6 a. m. y las 6 p. m., con lo que el tiempo laborado después de esta hora pasará a ser considerado dentro de los recargos nocturnos, que signifi-

can un incremento económico a favor del trabajador. También busca que los trabajadores tengan un recargo dominical y festivo de 100% no como actualmente que reciben apenas 75%.

Al respecto conviene anotar que su alcance es muy reducido (si de restaurar los derechos laborales eliminados con la Ley 789 de 2002 se trata), pues solo aborda el tema de las horas extras y dominicales, dejando de lado otros tan importantes como el cambio de naturaleza del contrato de aprendizaje y la posibilidad de fijar jornadas laborales flexibles que, de igual forma, deterioraron los ingresos de los trabajadores.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2002-2006

Con el argumento de disminuir la tasa de desempleo en nuestro país el Gobierno nacional (GN) de esa época acogió una serie de políticas que se habían formalizado en la reforma laboral nacida de las Bases del PND y aprobada a finales de 2002. Mediante dicha reforma se establecieron unos mecanismos que se consolidaron en cuatro programas prioritarios:

1. Una reforma a la empleabilidad,
2. Un programa de apoyo directo al empleo,
3. Un sistema de protección al cesante y,
4. El fortalecimiento de la capacitación. Con ello buscaba atenuar los efectos producidos por el desempleo sobre la población más vulnerable y propiciar una mayor absorción de la oferta laboral.

LA LEY 789 DE 2002 (REFORMA LABORAL)

Respecto de la reforma a la empleabilidad, programa que más directamente afectó a los trabajadores, la ley contempló una serie de medidas orientadas a reducir los costos laborales que se relacionan directamente con el ingreso de los trabajadores y parten de la premisa que existe una relación inversa entre la demanda agregada de empleo y su costo salarial. Dentro del contexto laboral neoclásico esta concepción corresponde a la teoría de que la flexibilización de los mercados laborales estimula la generación de empleo y, por ende, reduce el desempleo. Lastimosamente, la literatura económica versada en dicha flexibilización se ha centrado en analizar sus efectos sobre el nivel de ocupación y el mejoramiento de los ingresos de los empresarios, dejando de lado su incidencia negativa sobre los ingresos de los trabajadores.

De acuerdo con lo anterior, parte de la reforma se centró en profundizar este tipo de flexibilidades con miras a reducir los costos laborales. Dentro de ella, por lo menos cinco flexibilizan el horario de trabajo y el

salario, afectando en forma negativa el ingreso de los trabajadores:

1. Ampliación de la jornada diurna de trabajo (artículo 25).
2. Reducción del recargo en el trabajo dominical y festivo (artículo 26).
3. Cambio de naturaleza del contrato de aprendizaje (artículo 30).
4. Abolición de la figura “unidad de empresa” (artículo 48) y
5. Posibilidad de fijar jornadas laborales flexibles (artículo 51).

Las metas del Gobierno contemplaban la creación de 640.000 empleos en cuatro años (160.000 en promedio por año). Debido a que la Ley 789 no estableció una metodología para la medición de su impacto en el ingreso y que el Sistema Nacional de Registro Laboral (SNRL) contemplado en ella finalmente no se implementó, no es posible cuantificar a la fecha y en forma absoluta las metas logradas.

Respecto de tales metas la Comisión de Seguimiento de la ley afirma: *“En general se considera que el estimativo del impacto de estas medidas en la generación y calidad del empleo, es difícil de obtener en forma exacta debido a la interacción con otras variables y a la poca disponibilidad de información y de métodos estadísticos”*. De esto se infiere que desde el mismo momento de la creación de tales medidas el Gobierno nacional no tenía claro el número de empleos nuevos que se pretendía crear con ellas. Prueba de ello es que a la fecha no existen cifras oficiales ni estudios técnicos que avalen la creación de un solo empleo nuevo derivado de tal mecanismo.

EL IMPACTO NEGATIVO SOBRE LOS INGRESOS DE LOS TRABAJADORES DE LOS ASPECTOS CONTEMPLADOS EN LA REFORMA LABORAL DEL 2002.

Ampliación de la jornada diurna de trabajo

La jornada diurna laboral que iba de 6 a. m. a 6 p. m., por efecto de la reforma se extendió cuatro horas más: de 6 p. m. a 10 p. m. Esta medida, creada con el objeto de prolongar hasta la noche actividades de algunos sectores como el del comercio, las entidades financieras y los restaurantes principalmente, tuvo una doble implicación.

Los asalariados cuyo horario regular de trabajo se ejecuta en horas de la noche, dejan de percibir durante estas cuatro horas su recargo nocturno equivalente al 35% del valor de las horas laboradas. Para los demás trabajadores con derecho a percibir horas extras, esas cuatro horas laboradas por fuera de su horario regular de trabajo, que antes le eran remuneradas como horas extras nocturnas con recargo del 75% sobre el valor de una hora ordinaria de trabajo, por efecto de la reforma, empiezan a registrarse como horas diurnas y como tal son liquidadas con recargo del 25%, es decir, de tan solo una tercera parte de lo que venía percibiendo por este concepto.

Con base en la nómina de una empresa típica, con trabajadores remunerados con un salario mínimo y que trabajaban en dos turnos continuos de 6 a. m. a 10 p. m., el Observatorio del Mercado del Trabajo y la Segu-

ridad Social (OMTSS)¹ calculó que una vez aplicada esta medida, se lograría una reducción en los costos de la nómina del orden del 8% (7.34% proveniente de los ingresos salariales y prestacionales dejados de percibir por los trabajadores y 0.66% proveniente de los aportes parafiscales que la empresa deja de cancelar por efecto del ahorro del 7.34% del costo de su nómina). Esta medida fue exitosa para los empresarios pero significó un enorme sacrificio para los trabajadores.

Un cálculo sencillo con base en el salario mínimo de 2016 (\$689.450) permite hacer una aproximación de lo que solo en ese año perdieron los trabajadores afectados con esta medida, sin tener en cuenta lo que ya habían perdido desde 2003. Bajo el régimen anterior, un trabajador cuyo horario regular de trabajo era de 2 p. m. a 10 p. m., devengaría \$805.408 mensuales (incluyendo el 35% de las horas laboradas entre las 6 p.m. y las 10 p.m.). Con la reforma, este trabajador devenga \$689.454 debido a que ya no percibe el recargo nocturno, perdiendo así \$115.954 al mes, sin contabilizar los cuatro domingos. Teniendo en cuenta que el salario mínimo aumentó de 2015 a 2016 en \$45.104, lo que realmente sucedió es que este trabajador tuvo una reducción de su salario de \$70.350.

Para un trabajador cuyo horario regular de trabajo no contempla el horario de 6 p.m. a 10 p.m., una hora laborada en este espacio le significaba un incremento del 75% (\$2.155) sobre el valor de su hora ordinaria (\$2.873), al ser catalogada como hora extra nocturna. A partir de la reforma, esta hora trabajada se remunera con el 25% (\$718), adicional al valor de la hora ordinaria, debido a que tales horas se contemplan ahora como diurnas, dejando de percibir por este mismo concepto \$1.436 por hora laborada, es decir, \$172.364 al mes.

Reducción del recargo en el trabajo dominical y festivo

A fin de promover la productividad en sectores como el comercio, el turismo y los restaurantes, la reforma redujo el valor del recargo por el trabajo en día domingo o festivo en un 25%. Antes de la ley, este tipo de trabajo se remuneraba con un excedente del 100% sobre el valor de la hora ordinaria de trabajo, además que daba derecho a un día compensatorio, razón por la cual se aseguraba que su remuneración total era de 3 veces el valor del trabajo de un día ordinario. A partir de la Ley 789 el porcentaje a pagar pasa del 100% a un 75%, lo cual significa que la remuneración total del día disminuye de 3 veces el valor del día normal de trabajo a 2,75 veces. Para un trabajador que gana el sueldo mínimo, esta disminución le significa una reducción de \$3.614 del valor de su dominical trabajado. Al mes, por lo tanto, está dejando de percibir \$14.456.

El sacrificio en el salario no es proporcional al ahorro en costos laborales logrado por el empresario, ni a los resultados obtenidos por los sectores mencionados con la aplicación de esta medida. Un cálculo del OMTSS da como resultado que la disminución del recargo por trabajo dominical, si todos los trabajadores de una empresa laboraran un domingo al mes le permitiría a esta un ahorro en costos laborales de solo un 0,8%. En el caso extremo en que laboraran los cuatro domingos el ahorro máximo podría ser del 2,63%.

¹ Universidad Externado de Colombia. Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Cuaderno de Trabajo 5, 6. Seguimiento a la Ley 789 de 2002.

Además de tan poco ahorro, otro aspecto llama la atención: la Comisión de Seguimiento a las Políticas de Generación de Empleo de la Ley 789 reconoce muy bajos resultados en la generación de empleo o en el uso intensivo de la planta existente en aquellos sectores en los cuales se buscaba su reactivación con la implantación de la medida.

Posibilidad de fijar jornadas laborales flexibles

Esta medida se orientaba a facilitar la adaptación del proceso productivo a las necesidades de cada empresa y además permitir a los empresarios un mejor manejo de los horarios de trabajo. A tal efecto, la reforma contempló la posibilidad de establecer jornadas de trabajo flexibles (de mínimo 4 y máximo 10 horas diarias o de 6 horas diarias o 36 horas semanales).

Al empresario, previa concertación con el trabajador, se le permitió establecer jornadas diarias de trabajo mínimo de 4 horas y máximo de 10 horas hasta completar 48 semanales, sin importar si estas se laboran en el día o en la noche, y en día ordinario, dominical o festivo, y sin que ello implique recargo alguno. Pierde así el trabajador el derecho a recibir el recargo nocturno por hora laborada entre las 10 p. m., y las 6 a. m., así como los recargos por horas laboradas en domingo o días de fiesta, valores estos que para los trabajadores significaban un componente representativo de sus ingresos.

Bajo este tipo de contratación, el trabajador debe sacrificar el 66,6% del valor que por el dominical percibía antes de la reforma. Si no se hubiera dado la reforma, este trabajador recibiría \$14.457 adicionales al valor de su día ordinario de trabajo. Al desaparecer todo tipo de recargo, el impacto negativo para el trabajador es doble: se limita a recibir solo el valor de un día ordinario de trabajo, además que no goza del derecho al día compensatorio, dejando de percibir un 33,3% en dinero y otro 33,3% en especie.

Las mismas implicaciones tiene para el trabajador la ampliación de la jornada de 6 horas diarias y 36 semanales. Esta modalidad ya existente para actividades iniciadas a partir de la Ley 50 de 1990, fue extendida por la Ley 789 de 2002, sin distinción de antigüedad, a todas las empresas que laboran sin solución de continuidad y a todos los días de la semana.

Introducida desde 1991, esta medida goza de muy baja aceptación por parte de los empleadores ya que solo permite modestos ahorros en los costos laborales solo en la medida que se laboren cuatro turnos continuos diarios de 6 horas. Según el OMTSS durante el segundo semestre de 2003 solamente 62.000 asalariados del sector privado urbano trabajaron 36 horas semanales (1,3% del total), y no de todos ellos se tiene la certeza de que hayan sido vinculados bajo la modalidad de turnos continuos de 6 horas.

Cambio de naturaleza del contrato de aprendizaje

Entre los principales cambios que introdujo la Ley 789 en el contrato de aprendizaje y que afectaron negativamente el ingreso de los trabajadores se encuentran su redefinición como una forma especial dentro del derecho, la disminución de su remuneración y la reducción de su término máximo de duración.

La ley le da al contrato de aprendizaje una connotación social de aprendizaje y lo despoja de su naturaleza laboral. A partir de acá se considera que el valor que

la empresa le paga al aprendiz es tan solo un medio de apoyo para el sustento de este, que no puede considerarse como salario. Esto tiene implicaciones negativas para quien antes a través de este tipo de contrato se catalogaba como un asalariado más: al definir el contrato de aprendizaje como una relación contractual sin carácter laboral se libera a las empresas de la obligación de cancelar aquellas prestaciones que la ley laboral contempla (recargos por horas extras, trabajo dominical y festivo, primas, vacaciones, cesantías, pensión de jubilación, etc.), así como del pago de los aportes parafiscales derivados de tales conceptos. Queda únicamente la obligación de afiliar al aprendiz a la salud y de cubrirle todos los riesgos profesionales.

El aprendiz pierde todas aquellas prebendas de que gozaba cuando ostentaba la calidad de trabajador deteriorando su nivel de ingresos. Además, a la reducción debe agregársele la disminución del periodo durante el cual va a percibir tales ingresos: la reforma dispuso que el término máximo de duración del contrato de aprendizaje fuera de 2 años y no de 3 como lo era antes. Se disminuye así en una tercera parte el periodo de tiempo durante el cual el aprendiz devenga un ingreso y, de contera, pierde la posibilidad de acumular para su pensión de jubilación el tiempo laborado.

Abolición de la figura “unidad de empresa”

Mediante esta figura los trabajadores de las empresas filiales de una compañía lograban que les fueran asignados los salarios de los trabajadores de la casa principal, generalmente más altos. Su abolición deteriora el ingreso de algunos trabajadores en razón a que en la práctica los trabajadores de las filiales no cuentan con el suficiente poder de negociación para presionar la asignación de sueldos y prestaciones de la magnitud de los logrados por los trabajadores de la casa principal.

Abolida con la Ley 550 de 1999 fue revivida por la Corte Constitucional con su sentencia C-1185 de 2000 al declarar la inexecutable del artículo correspondiente con el argumento que se violaban el principio de igualdad de los trabajadores, devolviéndole totalmente su vigencia. Pese a que su legalidad había hecho tránsito a cosa juzgada constitucional con base en la sentencia mencionada, la Ley 789 en su artículo 48 y sin justificación alguna vuelve a abolirla. Nuevamente la Corte declaró la inexecutable de este artículo mediante sentencias C-801 y C-802 de 2003, pero esta vez por vicios de trámite, decretando nuevamente y en su totalidad su vigencia.

Resultados de la reforma

Los resultados de la reforma establecida mediante la Ley 789 permiten afirmar que los mecanismos escogidos no fueron los idóneos y su escasa utilidad evidencia la necesidad de derogarla en su totalidad, no parcialmente como lo establece el Proyecto de ley actual.

La Ley 789 de 2002 constituida como una política pública orientada a atenuar los efectos desfavorables del desempleo no arrojó los resultados esperados. La reforma se redujo a una simple redistribución del ingreso, agudizando la concentración del ingreso y de la riqueza. Dentro de esta redistribución, el ingreso perdido por el trabajador fue mucho más representativo que el beneficio logrado por el empresario, vía disminución de costos. Lejos de generarse con este mecanismo un aumento de las fuentes de empleo como consecuencia de un gran ahorro en los costos laborales, lo que se dio

en la práctica fue el sacrificio del ingreso del trabajador y, de contera, un impacto negativo en variables económicas importantes como el consumo.

Jurídicamente, la reforma fue implementada contraviniendo la legislación internacional que en materia de la justa remuneración, trabajo decente y condiciones dignas para la realización del trabajo ha establecido la Organización Internacional del Trabajo (OIT) mediante múltiples convenios reconocidos, firmados, adoptados y ratificados por Colombia.

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

Bogotá D. C., a los trece (13) días del mes de marzo del año dos mil diecisiete (2017) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en *Gaceta del Congreso de la República***, las siguientes Consideraciones.

Concepto: Economista Especialista en Finanzas Públicas

Refrendado por: Doctor *Armando E. Arias Pulido*

Al Proyecto de ley número: 177 de 2016 Senado y 172 de 2015 Cámara

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

Número de Folios: Ocho (8).

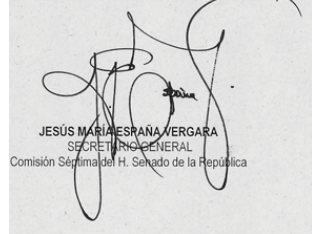
Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: Trece (13) de marzo de 2017.

Hora: 10:20 a. m.

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

El Secretario,

rito de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 c



CONTENIDO

Gaceta número 147 - martes 14 de marzo de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES DE CONCILIACIÓN Págs.

Informe de conciliación al proyecto de ley número 12 de 2015 Senado, 120 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones 1

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 204 de 2016 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas en relación con los deudores de los programas Pran y Fonsa 3

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico de la superintendencia financiera de Colombia ponencia presentada para segundo debate del proyecto de ley número 106 de 2016 Senado, por medio de la cual se regula la creación, circulación, aceptación, el aval y demás actos cambiarios sobre el título valor electrónico 8

CONSIDERACIONES

Consideraciones al proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara, 177 de 2016 Senado, por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones 9