



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 861

Bogotá, D. C., jueves, 18 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 36 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2017

“por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo de los campesinos en el sector agropecuario”.

Bogotá, D. C., octubre 8 de 2018

Honorable Representante

JAIRO GIOVANNY CRISTANCHO
TARACHE

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley 049 de 2017.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate en Cámara del Proyecto de ley número 049 de 2017, *“por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo de los campesinos en el sector agropecuario”.*

El presente informe está compuesto por siete (7) apartes:

- I. Antecedentes
- II. Contenido y alcance del proyecto de ley
- III. Marco legal y constitucional
- IV. Política y legislación en el contexto mundial

V. Consideraciones generales

VI. Proposición

VII. Texto propuesto para segundo debate en Cámara

VIII. Texto aprobado en primer debate en Cámara.

Atentamente,

FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN
Coordinador Ponente

ÁNGELA PATRICIA SANCHEZ L
Ponente

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA S
Ponente

15 OCT 2018
11-2-111

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 049 DE 2017 DE CÁMARA

“por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo de los campesinos en el sector agropecuario”.

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 049 de 2017 Cámara es de autoría de los honorables Representantes Luciano Grisales Londoño, Óscar de Jesús Hurtado Pérez, Crisanto Pizo Mazabuel, Flora Perdomo Andrade, Ángel María Gaitán Pulido, Harry Giovanni González García, Carlos Julio Bonilla Soto, Óscar Ospina Quintero, Luis Horacio Gallón Arango, Nicolás Alberto Echeverry Alvarán, Argenis Velásquez Ramírez. La iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la

Cámara de Representantes el 28 de julio de 2017 y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 618 de 2017.

Una vez repartido el proyecto de ley para conocimiento de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, fue designado como coordinador ponente para primer debate el honorable Representante *Mauricio Salazar Peláez* y como ponentes los honorables Representantes *Óscar Ospina Quintero*, *Argenis Velásquez Ramírez*, *Ángela María Robledo Gómez* y *Germán Bernardo Carlosama López*. El informe de ponencia para primer debate fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1012 de 2017. En la sesión ordinaria del 5 de diciembre de 2017 la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes debatió y aprobó en primer debate el proyecto de ley.

II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley tiene como finalidad establecer disposiciones que dignifiquen el trabajo de los campesinos del sector agropecuario, integrando al ordenamiento jurídico definiciones y propósitos sobre el trabajo decente, focalizando y reconociendo a los campesinos trabajadores como beneficiarios prioritarios de los diferentes subsidios de programas sociales del Estado, y estableciendo la forma de vinculación contractual, las medidas para garantizar el derecho al trabajo y la seguridad social.

El Proyecto de ley consta de dieciséis (16) artículos distribuidos así: los que concretan el marco conceptual de la dignificación del trabajo en el sector agropecuario, establecen propósitos del trabajo decente y definen las nociones sobre actividades agropecuarias, el campesino trabajador y los pequeños y medianos productores, delimitando el accionar del presente Proyecto de ley.

Siguiendo con los artículos que hablan sobre la forma de vinculación laboral de los campesinos trabajadores, la prohibición de la intermediación laboral y la creación del Registro Nacional de Campesinos Trabajadores y de Pequeños y Medianos Productores agropecuarios; continuando con las modificaciones que reconocen al campesino trabajador como beneficiario prioritario y especial del régimen subsidiado en salud para garantizar de esta manera los derechos laborales fundamentales y de seguridad social.

III. MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

El presente proyecto de ley encuentra sus antecedentes normativos en el conjunto de instrumentos y disposiciones internacionales, de disposiciones constitucionales y legales, de iniciativas legislativas, y herramientas de política pública que existen en el entrecruce de tres campos importantes: los temas laborales, los agrarios y

aquellos que hacen referencia a los sistemas de seguridad social.

- *Acuerdos internacionales*

En lo que tiene que ver con la materia del proyecto de ley, es necesario comenzar por hacer mención a los convenios establecidos en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En estos, la existencia de acuerdos internacionales puede dividirse entre aquellos que apuntan directamente a los temas de seguridad y salud en la agricultura y el trabajo agrícola y aquellos otros que son aplicables en general a la agricultura.

Entre los primeros es posible hacer mención a 12 convenios y sus 12 recomendaciones que los acompañan y que deben ser adoptadas por los países miembros que los hayan ratificado.

Estos convenios son en su orden:

1. Convenio sobre las plantaciones, de 1958.
2. Convenio sobre la protección de la maquinaria, de 1963.
3. Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de 1964.
4. Convenio sobre el peso máximo, de 1967.
5. Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), de 1969.
6. Convenio sobre la edad mínima, de 1973.
7. Convenio sobre el cáncer profesional, de 1974.
8. Convenio sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), de 1977.
9. Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, de 1981.
10. Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, de 1985.
11. Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988, y
12. Convenio sobre los productos químicos, de 1990.

De estos convenios, Colombia solo ha sido signatario y ha ratificado el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), de 1969; el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988, y el Convenio sobre los productos químicos, de 1990.

En cuanto a los convenios que abordan el tema más general de la agricultura, es posible señalar la existencia de 11 de ellos, así como 14 recomendaciones, algunas de las cuales acompañan a los primeros:

1. Convenio sobre el derecho de asociación, 1921.
2. Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1921.

3. Recomendación sobre el desempleo, 1921.
4. Recomendación sobre el alojamiento, 1921.
5. Recomendación sobre el seguro social, 1921.
6. Convenio sobre los trabajadores migrantes, 1949.
7. Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1951, y la Recomendación que lo acompaña.
8. Convenio sobre las vacaciones pagadas (agricultura), 1952, y la Recomendación que lo acompaña.
9. Convenio sobre la protección de la maternidad, 1952, y la Recomendación que lo acompaña.
10. Recomendación sobre la protección de los trabajadores migrantes (países insuficientemente desarrollados), 1955.
11. Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966.
12. Recomendación sobre los arrendatarios y aparceros, 1968.
13. Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969, y la Recomendación que lo acompaña.
14. Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975, y la Recomendación que lo acompaña.
15. Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975, y la Recomendación que lo acompaña.
16. Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985, y la Recomendación que lo acompaña, y
17. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989.

De este conjunto de convenios, Colombia ha sido signatario y ha ratificado el Convenio sobre el derecho de asociación, de 1921; el Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, del mismo año; el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, de 1951; el Convenio sobre las vacaciones pagadas, de 1952; el Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985, y el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, de 1989.

Por último, considerando que los campesinos constituyen un grupo social específico vulnerable cuya protección de derechos requiere medidas especiales para garantizar que los Estados respeten, protejan y hagan cumplir sus derechos humanos, el 1° de octubre de 2015 el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (del cual Colombia no es Estado miembro) aprobó con mayoría la resolución que obliga al Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta negociar, finalizar y entregar en los siguientes dos años el borrador de una declaración de las Naciones Unidas sobre

los derechos de campesinas y campesinos y otras personas trabajadoras de las zonas rurales.

Esta resolución, presentada ante este mecanismo de la ONU, tiene la intención de cubrir los vacíos en materia legislativa de derechos humanos de esta población, así como el mejoramiento de sus condiciones de vida. En el año 2013 se había producido una primera declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.

De esta forma, la Organización de las Naciones Unidas ha dado pasos importantes para el reconocimiento de los derechos que les asisten a los campesinos como agentes fundamentales en la producción de alimentos en el mundo, desarrollando la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos en el marco del Derecho a la Alimentación, adoptada en la Conferencia Internacional de los Derechos de los Campesinos, en junio de 2008 en Yakarta.

Finalmente, es necesario mencionar la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, en Ginebra, el 10 de junio de 2008, en la cual se reconoce y declara que “En el contexto de cambios acelerados, los compromisos y esfuerzos de los Miembros y de la Organización para poner en práctica el mandato constitucional de la OIT, en particular mediante las normas internacionales del trabajo, y para situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales, deberían basarse en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT de igual importancia, a través de los cuales se plasma el Programa de Trabajo Decente y que pueden resumirse como sigue:

“i) promover el empleo creando un entorno institucional y económico sostenible en cuyo marco

“– las personas puedan adquirir y actualizar las capacidades y competencias que necesitan para poder trabajar de manera productiva en aras de su propia realización personal y el bienestar común;

“– todas las empresas, tanto públicas como privadas, sean sostenibles para hacer posible el crecimiento y la generación de mayores oportunidades y perspectivas de empleo e ingresos para todos; y

“– la sociedad pueda conseguir sus objetivos de desarrollo económico y de progreso social, así como alcanzar un buen nivel de vida;

“ii) adoptar y ampliar medidas de protección social –seguridad social y protección de los trabajadores– que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, con inclusión de

“– la ampliación de la seguridad social a todas las personas, incluidas medidas para proporcionar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección, y la adaptación de su alcance y cobertura para responder a las nuevas necesidades e incertidumbres generadas por la rapidez de los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos;

“– condiciones de trabajo saludables y seguras; y

“– medidas en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esa clase de protección;

“iii) promover el diálogo social y el tripartismo como los métodos más apropiados para

“– adaptar la aplicación de los objetivos estratégicos a las necesidades y circunstancias de cada país;

“– traducir el desarrollo económico en progreso social y el progreso social en desarrollo económico;

“– facilitar la creación de consenso respecto de las políticas nacionales e internacionales que inciden en las estrategias y programas en materia de empleo y trabajo decente; y

“– fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones laborales, en particular respecto del reconocimiento de la relación de trabajo, la promoción de buenas relaciones laborales y el establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo; y

“iv) respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que revisten particular importancia, no solo como derechos sino también como condiciones propicias, necesarias para la plena realización de todos los objetivos estratégicos, teniendo en cuenta

“– que la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva son particularmente importantes para permitir el logro de esos cuatro objetivos estratégicos; y

“– que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima y que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas.

“Los cuatro objetivos estratégicos son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. La falta de promoción de cualquiera de ellos menoscabaría el logro de los demás”.

- Marco constitucional y legislación interna

Es necesario ahora abordar las dimensiones de este proyecto de ley haciendo referencia a las normas nacionales que desarrollan los temas agropecuarios, los laborales y los de seguridad social. Para hacerlo, primero se expondrán los principales lineamientos constitucionales en esas materias, tras lo cual se procederá a delimitar aquellas leyes, proyectos de ley e instrumentos de política pública que responden a esas mismas temáticas.

- Constitución Política

La Constitución Política de Colombia ha establecido en su corpus un conjunto de disposiciones que apuntan a delinear el mercado acento garantista del Estado social de derecho colombiano. De esta forma, en materia del régimen agrícola resulta pertinente resaltar, a nivel constitucional, lo contenido en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta, en los que se construye la estructura de oportunidad en torno a la política de atención a este sector y su población.

En el primero de los artículos mencionados, el constituyente establece la condición a partir de la cual la tierra adopta su carácter de función social señalando que Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios. Sin embargo, el corazón de esta disposición se encuentra en el deber estatal de garantizar, a esta misma población, el acceso a los servicios y bienes públicos: educación, salud, vivienda, etc. Ello lo hace con el propósito explícito de lograr la mejor calidad de vida para estos trabajadores.

Esta condición, que podría plantearse como preferencial para los trabajadores agrarios, se desprende de la prioridad que la misma Constitución establece, en su artículo 65, en relación con la producción de alimentos y la protección que dado el carácter estratégico de esta actividad ella deberá gozar. Así, constitucionalmente quedó consagrado que el Estado debe propender a garantizar, a través de las inversiones necesarias en infraestructura, innovación, investigación y crédito (artículo 66), el desarrollo de las actividades agropecuarias.

En materia laboral, la Constitución establece en los artículos 53, 54, 55, 56 y 57 la necesidad de contar con un régimen laboral expedido por el Congreso de la República en el que se establezcan las condiciones de garantías de los derechos de los trabajadores, así como sus obligaciones. Además, se contemplan aspectos de adopción de convenios laborales internacionales, posibilidades de formación, negociación colectiva de las condiciones de trabajo, derecho a la huelga y estímulos para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas.

Es sin embargo, en el tema del sistema de seguridad social en el que la Constitución avanza de manera más decidida en su carácter garantista.

Primero, lo hace estableciendo la seguridad social como un derecho fundamental de todo nacional (artículo 44), a partir de lo cual ahonda en la dimensión de servicio público de carácter obligatorio, sujeto a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, y su condición de derecho irrenunciable (artículo 48). Para ello el constituyente interpreta que, con el fin de cumplir con este propósito, este servicio puede ser prestado por entidades públicas y privadas. Posteriormente el Acto Legislativo 01 de 2005, adicionó algunos incisos y párrafos al artículo, delimitando en ellos el carácter y las características del sistema de pensiones incluidas en el sistema de seguridad social.

- *Leyes y decretos*

Las leyes y disposiciones normativas en relación con el tema agropecuario pueden dividirse en dos grupos. Aquellas que hacen referencia al tema de la propiedad de la tierra, y aquellas otras que abordan el tema de la productividad del sector. La más importante de las primeras es sin duda la Ley 160 de 1994. Esta ley crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, enfocándose en la adquisición y adjudicación de tierras, y la mejora de su explotación. De igual modo, intenta organizar las comunidades rurales y ofrecerles servicios sociales básicos e infraestructura física, crédito, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral.

Esta ley, sin duda heredera de la Ley 200 de 1936 y de la larga tradición de reforma agraria que esta inaugura en el país, cuyo otro referente es la Ley 135 de 1961, buscó la solución de los conflictos agrarios, la clarificación de los derechos de propiedad y la apertura de vías de acceso a la propiedad rural por parte de distintos actores económicos y sociales. A pesar de ello, los diferentes intentos de modificar la estructura de propiedad de la tierra se han quedado cortos y no han logrado (salvo en algunos ejemplares casos y zonas), una mejora en las condiciones de vida de los habitantes rurales.

En cuanto a lo que tiene que ver con las leyes que abordan el tema de la productividad agropecuaria, debe hacerse mención, en primer lugar, a la Ley 101 de 1993. Esta ley tuvo como propósito darle forma a la disposición constitucional de proteger la producción de alimentos. Para hacerlo buscó salvaguardar las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales. Asimismo, intentó, a partir de las disposiciones contenidas en ellas, elevar la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros mediante la creación de condiciones especiales como las reglamentaciones sobre precios, y costos de producción, régimen tributario, sistema

crediticio, inversión pública en infraestructura física y social.

La otra disposición importante en esa materia es la Ley 607 de 2000 que modifica la Ley 101 de 1993 en lo que tiene que ver con la asistencia técnica, para lo cual crea y establece el funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA). Esta ley, al igual que otras tantas que la precedieron ha adolecido de falta de un enfoque integral que no solo se concentre el aumento de la productividad (elemento sin duda vital en la dimensión económica), sino que ponga atención, de la misma manera, al recurso humano agrícola y sus condiciones de vida.

De hecho, la desconexión entre estas leyes y la legislación laboral, cuya estructura se encuentra contenida en el Código Sustantivo del Trabajo, adoptado por el Decreto-ley 2663 del 5 de agosto de 1950 y modificado por la Ley 50 de 1990 y la Ley 100 de 1993, resulta palmaria. Mientras las primeras abordan operativamente la necesidad de garantizar la producción alimenticia, el sustantivo de trabajo opera en la dimensión garantista de la propia Constitución Política. Hay que mencionar, en todo caso, la Ley 715 de 2001 modificada por Ley 1176 de 2007 que establece las cargas presupuestales de la Nación (entiéndase gobierno nacional), con relación a las entidades territoriales y que configura el universo presupuestal al que está sujeta la legislación en términos del sistema general de seguridad social integral.

En cuanto a la normatividad que establecen los pagos laborales no constitutivos de salarios es necesario comenzar por la ya mencionada Ley 100 de 1993, que se ha convertido en un hito significativo en materia de legislación del sistema de seguridad social y sus decretos reglamentarios. Entre ellos es importante hacer mención al Decreto número 806 de 1998, que reglamenta la afiliación al sistema de salud; el Decreto número 1703 de 2002, que promueve y controla la afiliación y pago de aportes; el Decreto número 516 de 2004, que enmarca los principios de la afiliación colectiva a través de agremiaciones al régimen contributivo en salud; el Decreto 3615 de 2005, que plantea los requisitos y procedimientos de afiliación al sistema de seguridad social integral, y más recientemente el Decreto número 4465 de 2011.

Esta ley, además, ha sido modificada por la Ley 1122 de 2007 que cambia el monto y la distribución de los aportes al régimen contributivo; la Ley 1393 de 2010 que establece un tope a los pagos laborales no constitutivos de salarios; la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 (Ley 1450 de 2011), que establece en sus artículos 170 y 171, las condiciones de afiliación por empleos de emergencia y las condiciones para la vinculación laboral por periodos inferiores a un mes, y la Ley 1438 de 2011 que establece la universalización del aseguramiento.

En materia de pensiones es posible además mencionar la Ley 797 de 2003 que adopta disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales, estableciendo las características del sistema general de pensiones, los tipos de afiliación, la obligatoriedad de las cotizaciones y las bases y montos de cotización. En este mismo terreno se encuentra el Acto Legislativo número 01 de 2005 que estableció el sistema de Beneficios Periódicos (BEPS), como un modelo sustituto a la pensión, el cual aplica para personas de escasos recursos que no cuenten con los requisitos para obtener una pensión. La Ley 1187 de 2008 establece, a su vez, que las madres comunitarias y sustitutas serán subsidiadas en sus aportes a pensión por el Fondo de Solidaridad Pensional. Finalmente, el Decreto número 4982 de 2007 establece el incremento en la cotización para el Sistema General de Pensiones a partir del año 2008.

En lo que toca a sistema de riesgos profesionales, tras la Ley 100 se expidió el Decreto-ley 1295 de 1994 que determinó la organización y administración del mismo. Ese decreto fue complementado por la Ley 776 de 2002 que estableció las normas para la organización y administración de las prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales. Adicionalmente, se expidió en 2003 el Decreto número 2800 que reglamentó parcialmente el literal 13 del Decreto-ley 1295 de 1994 en relación con la afiliación y la base de cotización al sistema. Por último, la Ley 1562 de 2012 modificó el Sistema de Riesgos Laborales y estableció disposiciones en materia de Salud Ocupacional.

Así las cosas, el tratamiento que se les ha dado a los campesinos trabajadores es el de un contrato por obra, labor determinada o un contrato civil, desnaturalizándole su contrato laboral, generando con esta práctica un desconocimiento generalizado de los derechos de los trabajadores rurales. En este sentido el proyecto de ley busca armonizar y equilibrar estas disposiciones de modo que permitan cumplir con los propósitos del Estado Social de Derecho, que es de garantizar el cumplimiento derechos laborales fundamentales de los trabajadores rurales.

- *Proyectos de ley y Conpes*

En los últimos años la preocupación por el tema de la calidad de vida de los campesinos, así como por la productividad de la agricultura en el país ha dado lugar al menos a tres proyectos de ley que se han enfocado en esta población. A diferencia de la legislación existente, resalta que las iniciativas presentadas se orientan, más que en un intento por mejorar la productividad, en generar beneficios específicos para la población rural y en especial los trabajadores rurales.

El primer Proyecto de ley reciente es el 251 de 2013, Senado, *por medio de la cual se declara una Política de Campesinidad Agrorural*

en Colombia y se reconoce la actividad del campesino. Esta iniciativa, que fue archivada por tránsito en legislatura, buscaba garantizar el acceso a los beneficios sociales, educativos, y de capacitación para la productividad de los campesinos colombianos, tratando de apuntar a la sostenibilidad del campo mediante el bienestar de sus pobladores. Esta iniciativa fue presentada nuevamente en 2014 en la Cámara de Representantes (**Proyecto de ley número 013 de 2014 Cámara**), donde nuevamente fue archivado por tránsito en legislatura.

Otra iniciativa reciente en esa misma vía fue el **Proyecto de ley número 201 de 2014 Senado**, *por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar a la población de agricultores y pescadores colombianos el acceso a una pensión de jubilación campesina y se dictan otras disposiciones.* Esta propuesta tuvo como objeto establecer una pensión de jubilación para los trabajadores del campo dedicados a la agricultura y los pescadores artesanales, quienes debido a sus condiciones socioeconómicas sin la ayuda estatal no lograrían alcanzar una pensión de jubilación. Para ello el proyecto contemplaba el ajuste del Fondo de Pensiones Especiales de la Seguridad Social Rural en Colombia como administrador de los recursos. Esta iniciativa, al igual que la anterior fue archivada por tránsito en la legislatura.

La tercera y más reciente propuesta legislativa en concordancia con el tema del campesinado y sus condiciones materiales de existencia es el **Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2016 Senado**, *por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de derechos, se reconoce el derecho a la tierra y a la territorialidad campesina y se adoptan disposiciones sobre la consulta popular.* Este proyecto reconoce a los campesinos y campesinas como sujetos de especial protección para lo cual entiende que esta población mantiene una relación especial con la tierra y resulta vital en la producción de alimentos. Por estas razones, deben tener acceso prioritario al conjunto de derechos consagrados constitucionalmente. Al igual que las dos anteriores, esta propuesta fue archivada por vencimiento de términos.

Debe señalarse, en todo caso, que en el marco del cumplimiento de los acuerdos de paz, suscritos entre el Estado colombiano y las FARC-EP, específicamente en el subpunto 1.3.3.5 que hace referencia a la formalización laboral rural y a la protección social, se establece que el Gobierno nacional deberá fortalecer el sistema de protección y seguridad social de la población rural y con un enfoque diferencial.

Este compromiso resulta innovador en el modo en que se encara en el país el tema de la ruralidad, la agricultura y el desarrollo de la población campesina. Esta afirmación se desprende del análisis que se puede realizar de la política integral hacia el sector que se sintetiza en los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y

Social (Conpes). Estos documentos al igual que las disposiciones normativas contenidas en las leyes y decretos, o bien hacen referencia al tema de la propiedad de la tierra, o abordan el tema de la productividad del sector. Además, resulta importante considerar un tercer campo, que hace referencia al diseño de políticas para hacer frente al tema de los cultivos ilícitos.

Sobre el entendido que se trata de esbozos de política pública, cronológicamente es posible identificar el documento Conpes 2736 de 1994 que tuvo como propósito financiar el programa de dinamización del mercado de tierras rurales y la formalización de la propiedad rural y urbana. Así mismo el documento 2745 de 1994 estableció la política de modernización rural y desarrollo empresarial campesino a ser ejecutada por el Gobierno.

En la segunda mitad de la década de los 90, se produjeron dos documentos de este tipo dirigidos al tema de cultivos ilícitos y la operacionalización de los intentos de reforma agraria. El primero fue el 2799 de 1995 que establece el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo Plante y, el segundo, fue el 3050 de 1999 emisión de bonos agrarios para la financiación del programa de Reforma Agraria, mediante la asignación de subsidios para la compra de tierras rurales.

A partir de la primera década de este siglo el énfasis en la reforma agraria declinó y dio paso a un enfoque de productividad y una vez más al de la sustitución de cultivos de uso ilícito. Una excepción se encuentra en el documento Conpes 3337 de 2005 que establece los procedimientos de administración de los recursos de los fondos especiales adscritos al Ministerio de la Protección Social y, especialmente, 161 de 2012 Equidad de género para las mujeres.

A pesar de estos dos documentos, el acento en la política pública en el sector aparece en el documento 3669 de 2010 que desarrolla la Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial y sobre todo en el 3797 de 2014 que consolida la Política para el Desarrollo Integral de la Orinoquia: Altillanura - Fase I. En ellos se expresa una visión de la ruralidad ligada a los intereses de los grandes propietarios de tierra, con el propósito de desarrollar proyectos de producción agrícola a gran escala.

IV. POLÍTICA Y LEGISLACIÓN EN EL CONTEXTO MUNDIAL

En lo que tiene que ver con disposiciones legislativas sobre seguridad y salud en la agricultura en el mundo, un documento publicado en el año 2000 por la Oficina Internacional del Trabajo del Departamento de la Protección del Trabajo de la OIT, en el marco del Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo^[1], resalta que las

inversiones en seguridad y salud en el trabajo en la agricultura contribuyen a alcanzar, de manera viable y a bajo costo, mejores condiciones de trabajo y de productividad, y a crear relaciones laborales más favorables.

A partir de allí, realiza un análisis comparativo general que apunta a describir la legislación existente en materia de trabajo agrícola en sus países miembros, en especial, aquellos en vías de desarrollo. Según este informe, la definición de agricultura en las leyes nacionales es frecuentemente general e imprecisa, pudiendo incluir una o diversas actividades como arado de la tierra, cultivo y cosecha; cría de ganado y de otros animales; manufactura de productos derivados de animales, etc.

De igual forma el documento señala que la cobertura que la legislación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo proporciona al sector agrícola presenta gran variedad de enfoques. Sin embargo, apunta que sólo un número reducido de Estados Miembros ha desarrollado un conjunto amplio de normas aplicables a la agricultura que la cubren de manera global. En la mayoría de los casos, los códigos del trabajo no hacen una referencia específica al sector agrícola, o no son plenamente aplicables a este sector, como en el caso de Colombia.

En general las legislaciones nacionales existentes pueden agruparse en leyes y reglamentos sobre seguridad y salud que cubren a la agricultura en toda su amplitud; leyes y reglamentos sobre seguridad y salud que no excluyen a la agricultura; leyes y reglamentos sobre seguridad y salud que tácita, o explícitamente excluyen a la agricultura o a ciertas categorías de trabajadores agrícolas, y reglamentos sobre seguridad y salud, normas y repertorios de recomendaciones prácticas que especifican medidas de seguridad y salud en relación con riesgos profesionales (uso de maquinaria, agroquímicos, etc.).

La mayoría de los Estados Miembros excluyen el sector agrícola o determinadas categorías de trabajadores agrícolas de su sistema formal de indemnización (migrantes, temporeros, trabajadores independientes) y sólo algunos proporcionan cobertura a través de un sistema único de seguros. Menos aún son los países que han establecido un sistema de seguros voluntario para trabajadores agrícolas, y que aplican regularmente los sistemas de registro y notificación en la agricultura. Además, debido al subregistro, las estadísticas disponibles sobre accidentes y enfermedades profesionales en la agricultura son insuficientes en la mayoría de los países.

Este último aspecto resulta muy relacionado con el tema de la inspección del trabajo agrícola. Esta es realizada generalmente por el Ministerio de Trabajo o por el Ministerio de Salud, según

¹ [] OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

(2000). Seguridad y salud en la agricultura. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza.

lo especifiquen los reglamentos de inspección aplicados por el país. En la mayoría de los casos, sus responsabilidades consisten en vigilar la aplicación de la reglamentación sobre el uso de plaguicidas y sobre las condiciones de trabajo en los establecimientos agrícolas.

En algunos casos la legislación prescribe la participación de los Ministerios de Medio Ambiente y de Agricultura o de las instituciones de la seguridad social, en la administración y cumplimiento de las leyes aplicables al sector. A menudo, esta situación provoca una superposición de las funciones entre las instituciones involucradas. Según lo señalado por la Oficina Internacional del Trabajo tradicionalmente, los servicios de inspección de seguridad y salud y de trabajo se confinan a las áreas urbanas. Cuando este no es el caso, existe una gran disparidad en el número de inspectores asignados entre las zonas urbanas y las rurales². Adicional a esto, la labor de inspección carece de los recursos suficientes (humanos, técnicos y presupuestales), para cumplir con sus funciones en las áreas rurales.

Así las cosas, la OIT ha adoptado la estrategia de seguridad social, en la que se exponen algunas recomendaciones para el tema de seguridad social incluido el tema del recurso humano agropecuario. El enfoque de la OIT se basa en una estrategia bidimensional que busca extender la protección social tratando de asegurar progresivamente mayores niveles de cobertura y prestaciones de protección social de acuerdo con las normas, convenios, recomendaciones y demás instrumentos de la Organización. El establecimiento y mantenimiento de pisos de protección social a nivel nacional debería asegurar un nivel mínimo de seguridad básica del ingreso y de acceso a por lo menos una atención de salud esencial para todos los que lo necesitan.

- Estudios o documentos de instituciones nacionales o extranjeras sobre el tema

El tema de la economía agropecuaria y de los sistemas de protección asociados a ella y a la población rural tiene unos antecedentes importantes tanto en nuestro país como en el mundo. Desde el clásico trabajo de Altmeyer en los años cuarenta, la discusión se ha enmarcado en las relaciones existentes en la economía, en el sector agrícola y los sistemas de seguridad social en las áreas rurales. En ellas se ha señalado el conjunto de obstáculos, principalmente administrativos, que impiden el acceso de los trabajadores agrícolas a la seguridad social.

Otros trabajos en los años 70³, enfatizaron en el problema de la migración urbano-rural como

una variable importante para entender la compleja inserción de los campesinos en las lógicas de un sistema de seguridad fundamentalmente pensado para las áreas y los problemas urbanos. Para los años ochenta, la emergencia de la protesta social cívica, relegó el tema de la pobreza campesina y su déficit de condiciones de vida a un segundo plano.

Fue en los años noventa cuando de nuevo trabajos de la CEPAL y el BID llamaron de nuevo la atención hacia el tema de la ruralidad y las condiciones de vida de las poblaciones campesinas. Los intentos de reformular la cuestión se produjeron en el marco del ajuste estructural que significó el arribo de la nueva economía institucional y antes de ella de la cristalización del consenso de Washington. En Colombia trabajos como el de Ayala⁴ a comienzos de esta década o los de Piñero et al⁵ a finales de la misma constituyen ejemplos del desarrollo del debate.

El primero analiza la pobreza rural en Colombia y la situación del mercado laboral rural en los años ochenta encontrando una menor vinculación laboral a la actividad agropecuaria y una creciente concentración de la población rural en los centros poblados esta habría producido a una transformación de las condiciones de la oferta laboral rural. La disminución en los niveles de pobreza, según este autor, se relaciona con los cambios en la estructura demográfica y son los obstáculos institucionales los determinantes que impiden una más rápida disminución de la pobreza absoluta en el sector rural.

El segundo, en cambio, se concentró en demostrar que los resultados en el sector público agropecuario durante la década del ajuste habían sido en general desiguales en tanto que señalaba la necesidad de que el Estado desempeñara un papel más activo en la definición de los mercados, complementando la actividad del sector privado, sobre todo en los casos en que el mercado no resultaba eficiente o no podía desarrollarse.

Fue, sin embargo, en la primera década del siglo XXI que el tema de los vínculos entre trabajo agrícola, ruralidad y seguridad social tomó nueva fuerza. En este renovado impulso jugó y sigue jugando un papel muy importante la OIT en la idea de señalar los desequilibrios laborales entre pobladores urbanos y rurales en muchas áreas del mundo. Trabajos como el Informe Seguridad y

⁴] AYALA, Ulpiano (1990). Contribución al diagnóstico sobre la deuda social rural en Colombia. PREALC/OIT, Fedesarrollo. Bogotá.

⁵] PIÑEIRO, Martín; MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto; TRIGO, Eduardo; TORRES, Filemón; MANCIANA, Eduardo; ECHEVERRÍA, Rubén (1999). La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Centro Internacional de Desarrollo Rural (Cider), Corporación Latinoamericana Misión Rural. Bogotá.

²] Op. Cit. P. 12.

³] Cf. Lewis, A. (1954). Economic development with unlimited supplies of labor. Manchester School. Harris, J. y Todaro, M. (1970). Migration, unemployment and development: A two sector analysis. The American Economic Review, 60, 126-142.

Salud en la Agricultura, publicado en el año 2000 por la OIT^[6] o el mismo informe para 2011^[7], señalan la importancia de las inversiones en seguridad y salud en el trabajo agrícola como forma de mejorar las condiciones de vida de la población rural. Además la conceptualización alrededor del trabajo decente ha resultado fundamental en el nuevo enfoque de la cuestión laboral agrícola^[8].

En nuestro país varios autores han avanzado en la conceptualización y el debate en torno a los sistemas de seguridad para la población rural. Quizás el primero y más importante sea el intento de conceptualizar el problema realizado por Leibovich, Nigrinis y Ramos, para el Banco de la República. En él se concluye que el mayor problema en el área rural no es el empleo, sino su baja calidad y los bajos ingresos derivados para los trabajadores. Para los autores los bajos niveles de ingresos se asocian con la baja productividad de los trabajadores en el campo; por lo que concluyen que el incremento de la productividad en los trabajadores puede incrementar sus salarios, disminuir el subempleo y mejorar su calidad de vida. A pesar de esto, también advierte que el incremento en la productividad puede afectar negativamente la oferta de trabajo si no se crean nuevas oportunidades en otros sectores^[9].

Asimismo, trabajos sobre el empleo rural como los adelantados por Barrientos y Castrillón (2006)^[10], o el que desde la Contraloría realizaron Espitia et. al (2010)^[11], para Colombia y el de Ellis (1999)^[12] para los países en vías de desarrollo apuntaron a advertir la relación profunda entre empleos, salarios y condiciones de vida de las poblaciones rurales. A nivel internacional el documento Devereux et. al (2008)^[13] que presenta la experiencia de pequeños agricultores en África

muestra cómo las sinergias producto del trabajo comunitario pueden ayudar a cerrar las brechas de acceso a la seguridad social.

Finalmente, en Colombia el informe del PNUD Razones para la esperanza, elaborado por un equipo multidisciplinario liderado por Absalón Machado constituyó un avance en el propósito de volver a centrar la mirada en el tema de la ruralidad en Colombia^[14]. De la misma manera los trabajos de Junguito et. al (2014)^[15] en materia de desarrollo agrícola y los de la misión para la transformación del campo liderada por José Antonio Ocampo (2014)^[16], así como el documento de Merchán (2014)^[17] aportan información valiosa sobre la importancia de desarrollar los sistemas de seguridad social en las áreas rurales y, en especial, en el sector agrícola.

V. CONSIDERACIONES GENERALES

El proyecto de ley busca avanzar en una política de dignificación del trabajo agropecuario y de formalización de los campesinos trabajadores, a partir de la aplicación del concepto de trabajo decente desarrollado por la OIT y de otras disposiciones que buscan el reconocimiento de los derechos laborales fundamentales y de seguridad social. Para ello se propone hacer uso de los subsidios estatales indirectos, convirtiéndolos en compensaciones que apuntan a mejorar las condiciones de vida y de remuneración de la población campesina y, de modo complementario, a transformarlos en estímulos a la producción agropecuaria. Con este propósito resulta necesario generar los ajustes normativos que permitan eliminar los obstáculos para que los campesinos trabajadores continúen siendo beneficiarios de los programas del Estado o puedan acceder a ellos.

De esta manera y en términos más generales, la iniciativa intenta elevar el nivel de vida de la población campesina, a partir de diferentes condiciones: la primera, a partir de mejoramiento del ingreso de los trabajadores campesinos, como efecto de la compensación que sobre el salario de estos puede lograrse a partir de la focalización de subsidios del Estado. La segunda, creando las condiciones para lograr mayor estabilidad laboral para los trabajadores agrícolas y con ello desarrollar incentivos y estímulos para que la población joven permanezca en el campo. Por último, intentando aliviar la carga económica que significa el sustantivo de trabajo para los medianos

⁶] Op. Cit. OIT (2000).

⁷] OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2011). Seguridad y salud en la agricultura. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza.

⁸] OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2015). Trabajo decente y productivo en la agricultura. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza.

⁹] Op.Cit. LEIBOVICH, Et. al (2006).

¹⁰] BARRIENTOS, Juan Carlos y CASTRILLÓN, Gisela. Generación de empleo en el sector agrario colombiano. Revista Agronomía Colombiana, Universidad Nacional de Colombia, No. 25, octubre de 2007. Bogotá. Pp. 383-395.

¹¹] ESPITIA LÓPEZ, Mario Enrique; MORA TOQUICA, Luis Sigifredo; LLANO RODRÍGUEZ, Mauricio (2010). Ruralidad y empleo rural en Colombia: aproximación a la metodología de la OECD. Contraloría General de la República. Bogotá.

¹²] ELLIS, Frank (1999). Rural livelihood diversity in developing countries: evidence and policy implications. Overseas Development Institute. London.

¹³] DEVEREUX, Stephen; SABATES-WHEELER, Rachel; GUENTHER, Bruce; DORWARD, Bruce; POULTON, Colin; AL-HASSAN, Ramatu, (2008). Linking Social Protection and Support to Small Farmer Development. FAO.

¹⁴] MACHADO, Absalom; PARDO GUZMÁN, Tatiana; SIERRA, Diego Miguel y BERNAL, Fernando (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. PNUD. Bogotá.

¹⁵] Op. Cit. JUNGUITO et. al. (2014).

¹⁶] OCAMPO, José Antonio (2014). Misión para la transformación del campo. Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la misión para la transformación del campo. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.

¹⁷] Op. Cit. MERCHÁN (2014).

y pequeños empresarios agrícolas, a través de la compensación subsidiada de las obligaciones laborales.

Como consecuencia de lo anterior, el proyecto apunta, asimismo a disminuir, ralentizar o al menos estabilizar la migración rural-urbana y el consiguiente envejecimiento de la población rural, al igual que a generar una política de estímulo a la productividad agropecuaria de la economía campesina familiar.

1. Conveniencia social, económica, política y jurídica

El origen de la propuesta se encuentra en el diagnóstico de la situación del campo y los campesinos en muchas de las zonas del país. Según el Departamento Nacional de Planeación, el 84,7% del territorio colombiano está conformado por municipios totalmente rurales, en los que el 44,7% de la población es pobre. En estas zonas la incidencia de la pobreza es 3,2 veces mayor que la de las ciudades. A pesar de esta condición, en estos lugares se produce el 68% de los alimentos que se consumen en el país, en tanto que el sector agropecuario aporta en promedio 6,2% del PIB total y genera el 16,3% del empleo en Colombia.

Esta situación contradictoria, se manifiesta además en los muy bajos ingresos que reciben los trabajadores campesinos; que constituyen apenas alrededor de un tercio de los que reciben los pobladores urbanos. En parte, ello se debe a la estructura del mercado laboral rural y, en especial, la del sector agropecuario, que presenta esquemas de empleo estacionarios, con mayoritaria composición de trabajadores por cuenta propia y alta movilidad. En esta estructura los bajos salarios son dependientes de las variables de productividad y rentabilidad, a la vez que se corresponden con onerosas condiciones de trabajo.

Para muchos investigadores^[18] el problema del sector agrícola en Colombia no es el desempleo,

¹⁸ Entre los trabajos más importantes en ese sentido se encuentran: LEIBOVICH, José; NIGRINIS, Mario y RAMOS, Mario. (2006) Caracterización del Mercado laboral rural en Colombia. Borradores de Economía. Banco de la República de Colombia. Bogotá. LÓPEZ CASTAÑO, Hugo y NÚÑEZ MÉNDEZ, Jairo (2007). Pobreza y Desigualdad en Colombia: diagnóstico y estrategias. Departamento Nacional de Planeación, BID Banco Mundial, PNUD, CEPAL y CAF. Bogotá. TENJO GALARZA, Jaime; BERNAT DÍAZ, Luisa Fernanda y URIBE CASTRO, Ángela (2007). Algunos aspectos del funcionamiento del mercado laboral en el sector rural. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. ESPITIA LÓPEZ, Mario Enrique; MORA TOQUICA, Luis Sigifredo; LLANO RODRÍGUEZ, Mauricio (2010). Ruralidad y empleo rural en Colombia: aproximación a la metodología de la OECD. Contraloría General de la República. Bogotá. ACOSTA, Olga Lucía; RAMÍREZ, Juan Carlos J; PARDO, Renata; BOTIVA, María Alejandra; URIBE, Luis (2014). Misión para la transformación del campo. Documento Técnico. La protección social de la población rural en Colombia: diagnóstico, necesidades

sino la calidad del empleo. De hecho, de los 4,8 millones de personas que se encuentran en el mercado laboral rural, 4,6 millones están ocupadas. Diferentes estudios han señalado, con recurrencia, que esta estructura laboral rural que afecta la calidad del empleo y permite niveles insuficientes de ingresos, además dificulta el acceso a los servicios de protección social. De acuerdo con la Misión para la transformación del campo, alrededor de las dos terceras partes del empleo que se genera en el campo, es generado por la actividad agropecuaria y en pésimas condiciones en lo que se refiere específicamente a la seguridad social, pertenecer al sector agropecuario hace menos probable que los trabajadores se afilien a los sistemas de pensiones^[19].

En parte, lo que explica esta situación es que el sistema de seguridad social, en especial, en lo que tiene que ver con el régimen subsidiado, fue diseñado apuntando a resolver déficits específicos del mercado laboral en el sector urbano y las ciudades. En estas zonas, el mayor problema es el desempleo, por lo cual el modelo diseñado apuntó a convertir el sistema subsidiado en una forma de compensación a dicha falta de empleo. Más aún, el mismo sistema de focalización de los beneficiarios (Sisbén), que se convierte en la puerta de acceso a los sistemas de subsidio del Estado fue pensado y operacionalizado, apuntando a resolver los problemas de la población pobre urbana.

El mismo documento, señala que los instrumentos de protección social vigentes, no fueron diseñados teniendo en cuenta las particularidades de las poblaciones rurales y los riesgos a los que se enfrentan, razón por la cual hoy existe en estas zonas un alto porcentaje de la población que está desprovisto de herramientas que le permitan proteger sus ingresos y reducir su vulnerabilidad^[20]. Según el Censo Nacional Agropecuario, de los 725.225 productores agropecuarios que habitan en las zonas rurales dispersas, el 93,8% se encuentra afiliado al sistema de seguridad social en salud. Sin embargo, de ellos el 80,5% lo está al régimen subsidiado, mientras que solo el 12,5% se encuentra afiliado al régimen contributivo y el 0,8% a regímenes especiales. El 4,1% restante no está afiliado al Régimen de Seguridad Social en Salud en alguno de los regímenes.

Dicho esquema de subsidios, no solo no corresponde a las realidades propias de las personas que habitan la ruralidad (muchos de los cuales trabajan en labores agrícolas), sino que,

de ajuste y líneas de política. Departamento Nacional de Planeación, CEPAL. Bogotá. MERCHÁN HERNÁNDEZ, César Augusto (2015). Sector rural colombiano: dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social. Fedesarrollo, Coyuntura Económica. Vol. XLV, No. 2, diciembre de 2015. Bogotá. Pp. 137-182.

¹⁹ Op.Cit. ACOSTA, RAMÍREZ, PARDO, BOTIVA y URIBE, (2014). P. 8.

²⁰ *Ibidem*. P. 5.

además, incluso por los criterios de entrada y calificación al sistema que permite su focalización, se han convertido con el tiempo en desestímulo tanto a la formalización laboral como a la misma productividad agropecuaria. Resulta frecuente que en muchas zonas del país no se cuente con la mano de obra suficiente para recoger la cosecha o que, si existe, ella demande mecanismos informales de financiación con el propósito de conservar la posibilidad de acceso a subsidios.

En este contexto, la población campesina joven ha optado por la migración. De acuerdo con el Censo de 2005 la población rural era cercana a los siete millones de personas. Hoy, de acuerdo con los datos del Censo Nacional Agropecuario 2014 (CNA-2014), apenas llega a cinco millones. En este mismo periodo los hogares unipersonales (aquellos compuestos por un solo integrante), han aumentado del 11,1% del total al 19,1%, en tanto que, el número de viviendas desocupadas en el campo aumentó de 11,5 a 13,5%, y las ocupadas disminuyeron, de 87,1 a 76,7%.

Como consecuencia de lo anterior, la población campesina trabajadora se ha envejecido. La información disponible permite señalar que mientras hace diez años en el 64,2% de los hogares había niños menores de 15 años, para el 2014 apenas el 50% de los hogares los tenían. Según esta medición, en el 39,5% de los hogares hay uno o más adultos mayores, mientras que hace diez años el porcentaje era del 30%. Este aspecto plantea enormes desafíos a las políticas públicas existentes, pues, por un lado, el país aún muestra una fuerte dependencia de la producción agropecuaria, en especial la que tiene que ver con la de economía familiar y, por el otro, la fuerza de la expulsión de población rural a las zonas urbanas (acentuada por la intensidad del conflicto armado que se vivió en Colombia) ha hecho difícil que el mercado laboral urbano haya podido asimilar estos saldos migratorios.

Frente a este panorama, los diferentes gobiernos han insistido en que las políticas estatales se concentren en avanzar en la dimensión productiva del sector agrícola como forma de generar bienestar social. Según esta idea, el Estado debe participar en el desarrollo de las zonas rurales y del sector agrícola a partir de crédito, asistencia técnica o servicios de extensión y, principalmente, a partir de acceso a la tierra^[21]. Sin embargo, para ello ha delegado en las fuerzas del mercado y los intereses de los privados (que van desde los campesinos, pasando por el sector financiero y comercial, hasta las grandes empresas agroindustriales), la responsabilidad de adelantar las estrategias para transformar el campo.

Un ejemplo de esto se encuentra en Plan Nacional de Desarrollo. En él, más de 35,5

billones de pesos del presupuesto para el sector del campo deberían ser aportados por privados, lo que corresponde al 72,1% del total presupuestado para el cuatrienio. Esta inversión se concentra en el objetivo 4 del PND que tiene como propósito impulsar la competitividad rural. En este objetivo, la participación del sector privado alcanza 82,6% de los recursos previstos en el plan plurianual (35 billones 528.492 millones de pesos) e incluye aspectos tan importantes como los temas de asistencia técnica, modernización de infraestructura de adecuación de tierras, rehabilitación de vías, crédito agropecuario y comercialización^[22].

Ello significa que en este propósito están las estrategias más sensibles y necesarias para impulsar la productividad del sector rural agrícola. Sin embargo, y aunque este es un propósito de los sucesivos gobiernos, las cifras muestran que los efectos logrados han sido casi siempre los contrarios. De acuerdo con el CNA-2014, sólo un 11% de los productores ha solicitado un crédito agropecuario y solo el 9,6 % de los productores de las unidades productivas agropecuarias recibieron asistencia o asesoría técnica para el desarrollo de las actividades agropecuarias.

Si además nos adentramos en la estructura de la propiedad, está aún mantiene grandes niveles de desigualdad (el GINI rural es del 0,87). El CNA-2014 señaló que el 0,4% de las Unidades Productivas Agrícolas concentran el 41% de área total agrícola, mientras que el 70% de las UPA son de menos de cinco ha. Del total del área rural del país el 50,6 % corresponde a bosques naturales, el 40,6 % a usos agropecuarios, el 7,2 % a usos no agropecuarios y el 1,5% a desarrollos urbanos. El 6,3 % del área censada (lo que equivale a 7 millones 115 hectáreas), está sembrada con cultivos y el restante porcentaje se emplea en otros usos entre los que desataca la ganadería extensiva. De estas más de 7 millones de hectáreas el 74,8% corresponde a cultivos permanentes mientras que un 15% corresponde a cultivos transitorios.

Las condiciones socioeconómicas de los pobladores rurales, sus bajos ingresos derivados de la estructura del mercado laboral rural, las características de las políticas públicas estatales, la estructura y concentración de la tierra afectan profundamente el recurso humano agropecuario. Hoy más que nunca el sector rural se caracteriza por ser un expulsor de su población económicamente activa, es decir, de su recurso humano en las edades más productivas.

El círculo vicioso en el que se encuentra el agro colombiano inicia con una estructura laboral agraria que genera inestabilidad, altos niveles de

²¹] JUNGUITO, Roberto; PERFETTI, Juan José, y BECERRA, Alejandro (2014). Desarrollo de la agricultura colombiana. Fedesarrollo. Bogotá. Pp. 35-48.

²²] DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, ¿Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación? Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. Pp. 337-357 y 765-772.

informalidad e inseguridad en el acceso al sistema general de seguridad social. Esto se debe a que la carga del sustantivo de trabajo resulta onerosa para los pequeños y medianos empleadores, lo que al mismo tiempo disminuye las condiciones para aumentar la productividad. A ello se suma que el sistema de subsidios, que debería servir para romper ese círculo, no estimula la productividad, pues afecta la oferta de empleo, debido a que los subsidiados no trabajan por miedo a perder los subsidios y si lo hacen evitan la formalización (esto es importante debido al carácter estacionario del empleo rural).

Así, puede decirse que la inestabilidad laboral ha terminado produciendo la disminución de la especialización, que afecta a la vez la productividad. La inseguridad en el acceso al sistema general de seguridad social ha acentuado la migración a las zonas urbanas o bien ha producido inactividad. Esta misma migración, si bien puede aumentar los salarios, afecta igualmente la productividad. El problema entonces es que, si no se modifican estas condiciones, en algunos años no habrá quien cultive y proteja la tierra. Por ello se deben generar

estrategias efectivas de protección al recurso humano rural y, en especial, al agropecuario.

Este proyecto busca en ese sentido, establecer una alternativa en los procesos de formalización laboral, a partir de un régimen especial para trabajadores del sector rural. En últimas se concentra en hacer uso de los subsidios intentando que estos generen vocación productiva, es decir, que reconociendo la naturaleza del trabajo agrícola, estimulen a los trabajadores a emplearse. Adicionalmente, el proyecto busca aliviar la carga económica que significa el sustantivo de trabajo para los medianos y pequeños empresarios agrícolas, a través de la compensación subsidiada de las obligaciones laborales.

De acuerdo con Merchán (2015), una opción de política en coberturas de salud y pensiones puede ser la universalización basada principalmente en los regímenes subsidiados. Esta opción requiere ser financiada con impuestos generales mientras se desarrollan los mercados internos que garanticen la rentabilidad de las actividades rurales al punto que permitan establecer regímenes contributivos sostenibles^[23].

²³] Op. Cit. MERCHÁN HERNÁNDEZ (2015). P.

Tabla 1. Costo mensual de un empleado por un SMMLV, según la legislación vigente*

Sm l v Días	Salario básico	A u x i - l i o de t r a n s - p o r t e	Salud		Pensión		Empleador					Total
			E m - p l e a d o 4%	E m - p l e a d o 8.5%	E m - p l e a d o 4%	E m - p l e a d o 12%	C e - s a n t í a s 8.33%	I n t c e - s a n t 1%	V a c a - c i o n e s 4.17%	Primas 8.33%	A R L % s e - g ú n a c t . **	
30	737.717	83.140	29.509	62.706	29.509	88.526	61.452	7.377	30.763	61.452	32.091	1.224.241

* Calculado sobre los valores establecidos para 2017. **El valor base corresponde al máximo riesgo contemplado.

176.

El esquema que se busca implementar a través de esta iniciativa y que el ejecutivo deberá reglamentar en un plazo máximo de un año, propone que, una vez identificadas y focalizadas las personas que sean o aspiren a ser campesinos trabajadores, este sistema de registro permita establecer un régimen especial para su afiliación al sistema de seguridad social^[23].

En este, los pequeños y medianos empleadores que vinculen campesinos trabajadores se comprometerán a pagar al menos un salario mínimo mensual legal vigente, con las correspondientes obligaciones, excepción hecha de los aportes al sistema de salud, cuyos costos serán asumidos por el régimen subsidiado a cargo del Estado y el aporte correspondiente a la Administradora de Riesgos Laborales que correrá por cuenta del empleado. Adicionalmente el empleador se compromete a pagar la totalidad de los aportes al sistema de pensiones.

En la estructura de costos esto significará un ahorro total por trabajador del 7,5% por empleado

que reciba un salario mínimo. Desagregando la variación porcentual sobre el costo total de un empleado, la reducción para el empleador es del 5,6% para un salario mínimo, y para el empleado (las personas identificadas como campesinas trabajadoras), el ahorro mínimo es de 45,6% en un salario mínimo.

Tabla 2. Estructura de costos unitarios en un smmlv

	Por trabajador 1 smmlv
Costo Total Mensual	1.224.241
Costo para empleador	1.165.223
Costo para empleado	59.017
Costo propuesto empleador	1.099.935
Ahorro propuesto empleador	65.288
Costo propuesto para el empleado	32.091
Ahorro para el empleado	26.927
Ahorro Total	92.215
Con los valores de 2017. Cálculos propios.	

Finalmente, es necesario plantear dos propósitos colaterales del proyecto de ley.

El primero tiene que ver con que busca superar el modelo de atención y subsidios del posconflicto. Ello significa, en la práctica, que el proyecto asume un enfoque de reparación transformadora de las víctimas, con el propósito de permitirles, progresivamente, abandonar esta condición y recuperar su carácter de campesinos y campesinas trabajadores, así como de empleadoras y empleadores agropecuarios.

El segundo aspecto, hace referencia al hecho de que el proyecto permite la formalización del empleo rural y, en ese sentido, el aumento de los aportes y el recaudo del sistema pensional.

VI. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la plenaria de Cámara de Representantes dar segundo debate al **Proyecto de ley número 049 de 2017 Cámara**, “*por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo de los campesinos en el sector agropecuario*”.

VII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2017

“*por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo de los campesinos en el sector agropecuario*”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene como objeto establecer disposiciones que garanticen el trabajo decente en el sector agropecuario, identificando, focalizando y reconociendo a los campesinos trabajadores como beneficiarios prioritarios de los diferentes subsidios de programas sociales del Estado, y estableciendo la forma de vinculación contractual, las medidas para garantizar el derecho al trabajo y la seguridad social.

Artículo 2°. *Trabajo decente.* El trabajo decente parte del compromiso del Estado y la sociedad por promover el trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana para todos los trabajadores. Entendiendo por trabajo decente, el conjunto de actividades humanas que producen bienes o servicios, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos, enmarcado en el respeto de la dignidad humana, el desarrollo de las propias capacidades, los principios y derechos laborales fundamentales, que permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo, cobijado por la protección social, y caracterizado por el diálogo social.

Artículo 3°. *Propósitos.* La dignificación del trabajo en el sector agropecuario debe entenderse y desarrollarse con fundamento en lo establecido en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre la justicia social, la cual establece los siguientes propósitos:

1. Promoción del empleo: creando un entorno institucional y económico sostenible, el Gobierno nacional promoverá el trabajo decente como objetivo primordial para mejorar la productividad y el desarrollo en el sector agropecuario.

2. Protección y seguridad social: a partir de medidas que sean sostenibles y acordes a las circunstancias nacionales, el Gobierno establecerá mecanismos idóneos para adelantar acciones de inspección, vigilancia y control del trabajo agropecuario, con el propósito de dar cumplimiento de las obligaciones legales en materia de protección social, seguridad social y protección de los campesinos trabajadores.

3. Respeto, promoción y aplicación de derechos fundamentales en el trabajo: Los derechos fundamentales de los campesinos trabajadores prevalecerán sobre los intereses económicos de productores, empleadores o propietarios de tierra. Igualmente se garantizará el acceso a un trabajo de calidad, digno y justo para los campesinos.

4. Promoción del diálogo social: El Estado colombiano deberá alentar todo tipo de negociación, consulta o intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores o entre empleadores y trabajadores sobre temas de interés común relacionados con la política económica y social.

Artículo 4°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

1. Actividades agropecuarias: se entenderá por actividades agropecuarias aquellos procesos productivos dirigidos a la obtención de frutos o productos primarios a través de la realización de tareas agrícolas, pecuarias, forestales, hortícolas, avícolas, apícolas, piscícolas, siempre que estos no hayan sido sometidos a ningún tipo de proceso industrial y se desarrollen en ámbitos rurales.

2. Campesino trabajador: Para los efectos de esta ley entiéndase por campesino trabajador a cualquier persona que se dedica a actividades agropecuarias por las cuales recibe una contraprestación menor de un salario mínimo legal mensual vigente y que se encuentra clasificada en los niveles I y II del Sisbén. Se incluyen productores agropecuarios, trabajadores permanentes, temporales y jornaleros.

3. Pequeño y mediano productor agropecuario: Toda persona natural o jurídica que organiza una actividad agropecuaria bajo su dirección o administración, para lo cual deberá cumplir los siguientes requisitos:

a) Que vincule laboralmente al menos a un campesino trabajador a su actividad productiva agropecuaria;

b) Que el tamaño de su tierra tenga a lo sumo el equivalente a 20 UAF en su municipio, que en ningún caso podrán superar la cantidad de 200 hectáreas (ha);

c) Que los activos totales no superen los mil salarios mínimos mensuales vigentes (1.000 smlv), incluidos los del cónyuge o compañero permanente, si fuere caso.

Artículo 5°. Adiciónese el Capítulo VII al Título III Contrato de Trabajo con determinados trabajadores, Primera Parte. Derecho Individual del Trabajo del Código Sustantivo del Trabajo:

“CAPÍTULO VII

Campesinos trabajadores

Artículo 103A. Hay contrato de trabajo entre pequeño o mediano productor agropecuario y campesino trabajador, siempre que este se obligue verbalmente o por escrito a realizar actividades, tareas o labores propias del campo, en favor del primero y bajo su dependencia, con la finalidad de percibir una remuneración por su labor”.

Artículo 6°. *Contrato a tiempo parcial o temporal*. El Contrato a tiempo parcial o temporal se origina en las actividades productivas agropecuarias de carácter cíclico o estacional, o por procesos temporales propios de la actividad agropecuaria comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la presente ley.

Se encuentran también comprendidos en esta categoría los campesinos trabajadores contratados para la realización de tareas ocasionales o complementarias.

Artículo 7°. *Intermediación laboral y tercerización*. Se prohíbe la intermediación laboral y la tercerización de empresas que provean campesinos trabajadores para realizar actividades incluidas en la presente ley.

Artículo 8°. *Identificación y registro*. Créese, por parte del Ministerio de Trabajo, el Registro Nacional de Campesinos Trabajadores, y de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios, el cual deberá contener como mínimo la siguiente información:

1. Nombre y apellido del trabajador y lugar en donde se ejecuta el trabajo.
2. Cantidad y características del trabajo que se encargue cada vez.
3. Forma y monto de la remuneración o salario.
4. Soportes de pago de aportes al sistema de pensiones; y
5. En caso de reducción o suspensión del trabajo agrario, sus motivos o causas.

Parágrafo 1°. Todo pequeño o mediano productor agropecuario que vincule mano de

obra a su actividad productiva deberá exigir el certificado de identificación y registro laboral previsto para los campesinos trabajadores.

Parágrafo 2°. La información se deberá actualizar trimestralmente o cada vez que se dé por terminado el contrato de trabajo agropecuario por cualquiera de las partes.

Artículo 9°. Adiciónese un parágrafo al artículo 157 de la Ley 100 de 1993:

“Parágrafo 5°. En todo caso, el Gobierno nacional deberá considerar como beneficiarios prioritarios y especiales del régimen subsidiado a los campesinos trabajadores a los que hace referencia el Capítulo VII, del Título III, de la Primera Parte del Código Sustantivo del Trabajo. Las personas que actualmente sean beneficiarios del sistema subsidiado de seguridad social en salud y que voluntariamente sean acreditados como campesinos trabajadores no perderán su condición de beneficiarios de este. El Gobierno nacional deberá realizar su registro, identificación y migración de la información que le permita a esta población el acceso al sistema general de salud y seguridad social integral”.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 212 de la Ley 100 de 1993, que quedará así:

“Artículo 212. *Creación del régimen*. Créase el régimen subsidiado que tendrá como propósito financiar la atención en salud a las personas pobres y vulnerables, y a los campesinos trabajadores, así como a sus familiares que no tienen capacidad de cotizar. La forma y las condiciones de operación de este régimen serán determinadas por el reglamento correspondiente que deberá expedir el Gobierno nacional”.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, que quedará así:

“Artículo 204. La cotización al Régimen Contributivo de Salud será, a partir del primero (1°) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo, con excepción de los campesinos trabajadores quienes podrán hacer aportes al régimen contributivo en salud de acuerdo con el número de días trabajados en el mes. La cotización a cargo del empleador será del 8.5% y a cargo del empleado del 4%. Uno punto cinco (1,5) de la cotización serán trasladados a la subcuenta de Solidaridad del Fosyga para contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado. Las cotizaciones que hoy tienen para salud los regímenes especiales y de excepción se incrementarán en cero punto cinco por ciento (0,5%), a cargo del empleador, que será destinado a la subcuenta de solidaridad para completar el uno punto cinco a los que hace referencia el presente artículo. El cero punto cinco por ciento (0,5%) adicional reemplaza en parte el incremento del punto en pensiones aprobado en la Ley 797 de 2003, el cual sólo será incrementado

por el Gobierno nacional en cero punto cinco por ciento (0,5%)”.

Artículo 12. *Afiliación a los sistemas de pensiones, riesgos laborales y subsidio familiar.* Los productores agropecuarios que vinculen campesinos trabajadores por períodos inferiores a un mes, deberán realizar su afiliación y cotización a los Sistemas de Pensiones, Riesgos Laborales y Subsidio Familiar en los términos que establezca la ley. Para ello, los campesinos trabajadores deberán cumplir con las siguientes condiciones:

1. Encontrarse vinculados laboralmente.
2. Que el contrato sea pactado a tiempo parcial o temporal, es decir por periodos inferiores a treinta (30) días.
3. Que el valor que resulte como remuneración en el mes, sea inferior a un (1) salario mínimo mensual legal vigente.

Artículo 13. *Seguro para los campesinos trabajadores.* El Gobierno nacional deberá desarrollar un Seguro para los Campesinos Trabajadores, que permita el pago de incapacidades por enfermedades no laborales o comunes de los campesinos trabajadores del régimen subsidiado.

Artículo 14. *Beneficiarios de programas sociales.* El campesino trabajador y su familia no perderán su condición de beneficiarios de los programas sociales del Gobierno nacional por las cotizaciones a la seguridad social que realicen esporádicamente, con ocasión del trabajo agropecuario que desarrollen de manera parcial o temporal, de acuerdo con la actividad productiva.

Artículo 15. *Facultad reglamentaria.* El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en el plazo máximo de 12 meses a partir de la vigencia de la misma y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para su cabal cumplimiento.

Artículo 16. *Promulgación y divulgación.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga y sustituye todas las disposiciones que le sean contrarias.

Informe de Ponencia para Segundo Debate Proyecto de ley número 049 de 2017 de Cámara, “por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo de los campesinos en el sector agropecuario”.

De los honorable Congresistas,

De los honorable Congresistas,

FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN
Coordinador Ponente

ANGELA PATRICIA SANCHEZ L
Ponente

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA S
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de contratación administrativa y modernización estatal.

I. OBJETO

La presente ley tiene como objeto desarrollar una serie de medidas que alivien las condiciones de precarización laboral que han venido sufriendo las personas que prestan sus servicios mediante la modalidad de contratación de prestación de servicios, así como la implementación de un plan de trabajo público decente que permita la modernización de las plantas de personal del Estado, a fin de garantizar que el mismo cuente con el talento humano suficiente para cumplir con sus fines constitucionales y legales, sin tener que recurrir a modalidades que eluden la garantía mínima de derechos y prestaciones laborales.

II. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley objeto de estudio fue radicado el día 14 de agosto de 2017 por iniciativa de los honorables Representantes *Angélica Lisbeth Lozano Correa, Óscar Ospina Quintero, Inti Raúl Asprilla Reyes, Argenis Velásquez Ramírez, Ángela María Robledo Gómez, Fabio Raúl Amín Saleme, Carlos Germán Navas Talero, José Élver Hernández Casas, Óscar Hurtado Pérez, Wilson Córdoba Mena, Norbey Marulanda Muñoz, Germán Bernardo Carlosama López, Carlos Arturo Correa Mojica, Rodrigo Lara Restrepo, Hernán Penagos Giraldo, Juan Carlos García Gómez* y la honorable Senadora *Claudia Nayibe López Hernández*, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, donde le fue asignado el número 090 de 2017 y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 695 de 2017.

Fue aprobada en primer debate el 11 de abril de 2018, y continúa su trámite en la Legislatura 2018-2019.

La Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó como ponentes para segundo debate a los honorables Representantes (*Mauricio Toro*, Coordinador), *Juan Carlos Reinales Agudelo, Norma Hurtado Sánchez, Jairo Humberto Cristo Correa, Jairo Giovany Cristancho Tarache* y *Jorge Alberto Gómez Gallego*.

III. CONTENIDO

La iniciativa legislativa consta de 19 artículos en los cuales desarrollan el objeto de la propuesta.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Algunos aspectos regulados en el presente proyecto ya han sido reconocidos en otros instrumentos normativos o por la jurisprudencia

de la Honorable Corte Constitucional, siendo incluidos en el presente proyecto para generar seguridad jurídica:

Derecho	Fuente Jurídica
El criterio de permanencia para reconocer el contrato realidad.	Corte Constitucional, Sentencia T- 040/16
Derecho a la Estabilidad Laboral reforzada en los contratos de prestación de servicios.	Sentencias de la Corte Constitucional T- 111/12, T- 1097/12, Auto 288 /13, T- 310/15, T-040/16, T-350/16 y T-151/17, SU-49/2017
Pago de los riesgos profesionales en cabeza del contratante.	Ley 1562 de 2012 y Decreto número 723 de 2013
Contribuciones al régimen de seguridad social.	Ley 1753 de 2015

En consecuencia, es necesario que el Congreso de la República interceda de la forma más urgente para proteger los derechos laborales de cientos de miles de colombianos que están siendo sometidos a condiciones de precarización laboral, las cuales son abiertamente inconstitucionales y que resultan además particularmente lesivas cuando provienen del mismo Estado. Por lo tanto, proponemos al Congreso de la República aprobar el presente proyecto de ley.

V. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha venido denominando como “*formas atípicas de trabajo*” al conjunto de actividades laborales que no se encuentran plenamente amparadas por las garantías y derechos propios de la relación laboral estándar, sea este prestado en el sector público o privado.

Es así como la International Labour Organization (ILO) –por sus siglas en inglés–, ha definido estas relaciones laborales atípicas como: *Aquellas ocupaciones que no forman parte de los arreglos laborales estándar; esto es, no constituyen empleo asalariado contratado por el empleador que hace uso directo de la mano de obra, a tiempo completo y por tiempo indefinido*

1.

Corresponde, por lo tanto, a esta clasificación laboral² actividades como: i) empleo temporal, ii) el trabajo a tiempo parcial, iii) el trabajo por pedido, iv) las relaciones de empleo multipartita, en Colombia denominado también trabajo por agencias o en misión, iv) el empleo por cuenta propia económicamente dependiente, y v) empleo encubierto. El presente proyecto de ley pretende desarrollar algunos apartes sobre estas últimas

1 Roxana Maurizio, Formas Atípicas de empleo en América Latina: incidencia, características e impactos en la determinación salarial. Organización Internacional del Trabajo, 2016. P. 2.

2 *International Labour Office*, Non-standard employment around the world Understanding challenges, shaping prospects.

International Labour Office, 2016. pp. 7

dos modalidades citadas, creando una serie de garantías para los trabajadores que tienen empleos por cuenta propia pero que dependen económicamente de un tercero, entre los cuales se encuentran los auténticos contratos de prestación de servicios; por otro lado, se establecen mecanismos para propiciar una política pública de trabajo público decente y modernización de las plantas de personas del Estado, con lo cual se busca acabar con el empleo encubierto que se ha convertido en una constante en el Estado colombiano a través del abuso de la contratación de prestación de servicios.

Este proyecto resulta necesario para contrarrestar la precarización de las condiciones laborales de miles de colombianos que, a causa de los efectos de una rápida globalización económica³.

Es así como se van implementando formas atípicas de trabajo que se caracterizan por la falta de estabilidad laboral, impidiendo a los trabajadores sometidos a estas formas irregulares y ocasionales de empleo ahorrar para poder procurar vivienda, educación y otro tipo de bienes y servicios sociales idóneos para construir un proyecto de vida. Cual si ello fuera poco, dichos trabajos están generalmente desprovistos de prestaciones sociales tales como primas, vacaciones o cesantías y en la mayoría de los casos obligan al mismo trabajador a realizar la totalidad de los aportes necesarios para la seguridad social.

Descendiendo al caso colombiano, las cifras oficiales permiten construir un panorama del trabajo independiente en Colombia que según el Ministerio de Salud y Protección Social supera el millón de personas⁴ que cotizan al sistema de seguridad social como independientes; de la cifra citada: más del 75%, *es decir, 756.000 personas*⁵ se encuentran cotizando como independientes a través de la figura de contrato de prestación de servicios.

Según el informe presentado por Colombia Compra Eficiente⁶ y obtenido de la información consignada en el Secop, en el sector público para el año 2016 había 243.427 personas contratadas bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios. Un dato para tener en cuenta es la reincidencia de los contratistas, es decir, que los mismos contratistas se encuentran vinculados durante más de un año a la misma entidad, en el

3 Mariana Barattini, “El trabajo precario en la era de la globalización ¿Es posible la organización?” *Polis Revista Latinoamericana* 24 (2012).

4 Cifras dadas a conocer por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Audiencia Pública “contratistas y servicio doméstico”, realizada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el 13 de marzo de 2017.

5 *Ibidem*.

6 Cifras dadas a conocer por Colombia Compra Eficiente en la Audiencia Pública “contratistas y servicio doméstico”, realizada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el 13 de marzo de 2017.

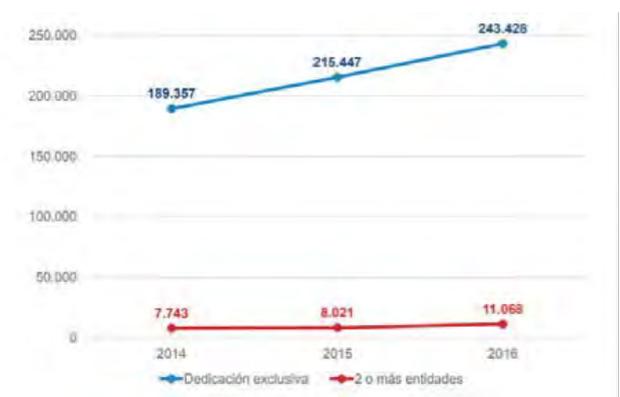
17% de los casos durante más de dos años y en el 27% de los casos durante más de un año. La siguiente gráfica ilustra este fenómeno:



Gráfica realizada por Colombia Compra Eficiente

Esto demuestra estadísticamente cómo la figura de contratación de servicios ha venido siendo desnaturalizada en punto a su calidad de ser temporal y ocasional y, por el contrario, se ha venido utilizando para cumplir funciones permanentes de la administración pública, utilizando para ello personas sometidas a un régimen precario propio de la contratación civil y no de condiciones y garantías laborales mínimas, como debería ocurrir en ese tipo de labores. Ahora bien, otro aspecto para tener en cuenta frente a las condiciones de los contratistas de prestación de servicio es, como en su gran mayoría son de dedicación exclusiva, como lo ha informado Colombia Compra Eficiente, razón por la cual se puede deducir que en la mayoría de estos casos se está frente a trabajo dependiente y exclusivo, que no permite autonomía ni independencia para poder realizar otras tareas diferentes.

La relación expuesta por Colombia Compra Eficiente demostraría que para el año 2016, por cada persona que tiene dos (2), o más contratos de prestación de servicios, es decir, —no tiene dedicación exclusiva—, veintidós (22) personas tienen un solo contrato de prestación de servicios, resultando ser muy probable que dicho contrato sea su única dedicación laboral.



Gráfica realizada por Colombia Compra Eficiente

Los datos citados permiten colegir que, una gran parte de los contratos de prestación de servicios, no son ni temporales ni autónomos, por el contrario, constituyen una vinculación que conforme a las clasificaciones realizadas por la Organización Internacional de Trabajo se

puede catalogar como trabajo encubierto. La Corte Constitucional también ha arribado a esta conclusión, pues ha tenido que fallar, en sede de revisión, un gran número de tutelas causadas por vinculaciones de contratación de prestación de servicios en el sector público, que bajo el principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formas, han tenido que ser declaradas como verdaderas relaciones de derecho laboral ordinario o administrativo, y que le ha llevado además a construir una importante línea jurisprudencia sobre la protección de las personas en situación de discapacidad y las mujeres en estado de embarazo o en periodo de lactancia⁷, a los cuales ha reconocido la estabilidad laboral reforzada, pese a encontrarse vinculadas mediante contratos de prestación de servicios.

Recientemente el Alto Tribunal Constitucional ha realizado un llamado de atención al Gobierno nacional por abusar de la figura de la contratación de prestación de servicios: “De otra parte, es un hecho constatado por la jurisprudencia que los poderes públicos han utilizado de forma abierta y amplia la figura del contrato de prestación de servicios para enmascarar relaciones laborales y evadir consistentemente el pago de prestaciones sociales, desconociendo así las garantías especiales de la relación laboral que la Constitución consagra, dejando de lado además, la excepcionalidad de este tipo de contratación.

En ese contexto, las garantías de los trabajadores deben ser protegidas por los órganos competentes, con independencia de las prácticas y artilugios estratégicos a los que acuden los distintos empleadores para evitar vinculaciones de tipo laboral y burlar los derechos laborales constitucionales de los trabajadores al servicio del Estado, sobre todo cuando es este el principal encargado, a través de sus entidades, de garantizar el cumplimiento de la Carta Política. El uso indiscriminado de contratos de prestación de servicios constituye una violación sistemática de la Constitución, razón por la que la jurisprudencia ha establecido los casos en los que se configura una relación laboral, con independencia del nombre que le asignen las partes al contrato y ha sido enfática en sostener que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 Superior, el principio de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales debe aplicarse en las relaciones laborales entre particulares y en las celebradas por el Estado⁸.

Asiste razón a la Corte Constitucional cuando señala que: el uso indiscriminado de los contratos de prestación de servicios constituye una verdadera vulneración sistemática de la Constitución y lo más grave es que dicha violación

⁷ Ver entre otras las Sentencias de la Corte Constitucional: T-111/12, T-1097/12, Auto 152/12, Auto 288/13, T-310/15, T-040/16, T- 350/16 y T-151/17.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-726 de 2016. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

está siendo perpetrada por el mismo Estado que debe ser el primer llamado en garantizar los derechos laborales de sus propios empleados públicos y como referente ético dar ejemplo del cumplimiento de los derechos laborales.

En efecto, el Estado colombiano tiene una serie de deberes constitucionales emanados de los artículos 25 y 53 de la Carta Política de 1991, los cuales le imponen garantizar el trabajo como derecho fundamental y además procurar que el mismo tenga estabilidad laboral, remuneración digna, igualdad de oportunidades, irrenunciabilidad de los derechos mínimos, garantía de seguridad laboral, descanso remunerado, protección especial a la mujer embarazada, capacitación laboral y primacía de la realidad sobre las formas; todos estos, vulnerados en mayor o menor medida, mediante los contratos de prestación de servicios.

La Organización Internacional de Trabajo a través de la recomendación 198 de 2006 ha invitado a los Estados miembros a reconocer y proteger los derechos de los trabajadores y a contribuir en la eliminación de prácticas de empleo encubierto, al respecto ha recomendado a los Estados establecer políticas públicas de protección a los trabajadores que cuenten, entre otros elementos, con: – luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas, en el contexto de, por ejemplo, otras relaciones que puedan incluir el recurso a otras formas de acuerdos contractuales que ocultan la verdadera situación jurídica, entendiéndose que existe una relación de trabajo encubierta cuando un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, de una manera que oculta su verdadera condición jurídica, y que pueden producirse situaciones en las cuales los acuerdos contractuales dan lugar a que los trabajadores se vean privados de la protección a la que tienen derecho⁹.

Lo anterior, sin contar con las implicaciones que tiene la utilización de la contratación de prestación de servicios como una forma de evadir el ingreso al servicio público mediante el concurso de méritos como regla general de raigambre constitucional “artículo 125 Superior”, propiciando en muchos casos prácticas clientelistas que atentan contra la democracia, la transparencia y la eficiente de la administración pública. Aún más cuando recientemente se ha establecido el principio de mérito como un requisito de ingreso a los altos cargos de la administración pública¹⁰ por el Acto Legislativo 02 de 2015. Ahora bien, teniendo en cuenta el marco *iusfilosofico* que hace necesaria y urgente la implementación de medidas de mejoramiento de las condiciones laborales de

las personas que realizan actividades laborales por cuenta propia económicamente dependiente y además la necesidad conforme al bloque de constitucionalidad y el régimen constitucional laboral, de poner fin al trabajo encubierto que hoy se presta en el Estado colombiano, proponemos al Congreso el siguiente proyecto de ley cuyo contenido resumimos: Una parte dogmática cuyo contenido tiene como objeto determinar el alcance y contenido de los contratos de prestación de servicios, reconociendo su carácter de actividad laboral especial “en contraposición al derecho laboral ordinario o administrativo”, y así mismo reconocer la doctrina jurisprudencial de los contratos realidad y otorgándole herramientas para su aplicación.

Una parte de derechos y deberes generales, predicables de los extremos de la relación contractual: contratistas y contratante, entre los que se destacan: protección de la dignidad humana y del trato respetuoso en el ámbito de la ley de acoso laboral, acceso a permisos para ausentarse de las actividades contractuales por luto en los términos de la Ley 1280 de 2008 y también por calamidad doméstica, ejercicio de derechos sindicales, reconocimiento de los derechos morales y patrimoniales, entre otros.

Una tercera parte que desarrolla el régimen de garantías laborales para los contratistas de prestación de servicios entre los que se destacan: la multa por el no pago puntual de honorarios, el reconocimiento de la estabilidad laboral reforzada y el pago de la multa por desvinculación en contravía de dicha garantía, el descanso anual remunerado y su prima, el acceso a cajas de compensación y la prima anual de ahorro; así como la regulación de honorarios, renovación y nueva contratación de prestación de servicios, estos últimos en el sector público.

La última parte, aporta los instrumentos necesarios para la creación de una política nacional de trabajo decente en el sector público, que permita la modernización laboral del sector público, a fin de que no se abuse de los contratistas de prestación de servicios y por el contrario el Estado cuente con el personal necesario para cumplir sus fines y deberes.

VI. PROPOSICIÓN

Manifestado el beneficio que tiene esta iniciativa para los contratistas por prestación de servicios y la sociedad en general, proponemos a la plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al **Proyecto de ley número 090 de 2017 Cámara**, conforme a las siguientes modificaciones.

VII. MODIFICACIONES

Las modificaciones propuestas tienen como fin mejorar la redacción del proyecto de ley. El presente cuadro comparativo presenta únicamente los artículos que tienen modificaciones, los artículos que no se modifican se conservan dentro del texto para segundo debate pero no se incorporan en el cuadro

⁹ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación 198 sobre la relación de trabajo, adoptada en Ginebra en la 95 reunión OIT el 15 de junio de 2006.

¹⁰ Angélica Lozano Correa, Iván Márquez Castelblanco, «El nuevo principio constitucional de criterios de mérito en la selección de altos servidores públicos del Estado en el Acto Legislativo 02 de 2015». La *Constitución del 91 entre avances y retrocesos*. Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2016.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO
<p>TÍTULO SEGUNDO POLÍTICA NACIONAL DE TRABAJO DECENTE EN EL SECTOR PÚBLICO</p> <p>CAPÍTULO III</p>	<p>TÍTULO <u>PRIMERO</u></p> <p>POLÍTICA NACIONAL DE TRABAJO DECENTE EN EL SECTOR PÚBLICO</p> <p><u>CAPÍTULO I</u></p>
<p>Comité Nacional de Trabajo Decente y Modernización en el Sector Público</p>	<p>Comité Nacional de Trabajo Decente y Modernización en el Sector Público e implantación de un régimen de transición para prevenir la precarización de las condiciones ocupacionales de los contratistas de prestación de servicios.</p>
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto desarrollar una serie de medidas que alivien las condiciones de precarización laboral que han venido sufriendo las personas que prestan sus servicios mediante la modalidad de contratación de prestación de servicios, así como la implementación de un plan de trabajo público decente que permita la modernización de las plantas de personal del Estado a fin de garantizar que el mismo cuente con el talento humano suficiente para cumplir con sus fines constitucionales y legales, sin tener que recurrir a modalidades que eluden la garantía mínima de derechos y prestaciones laborales.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto desarrollar una serie de medidas temporales que alivien las condiciones de precarización laboral que han venido sufriendo las personas que prestan sus servicios al Estado mediante la modalidad de contratación de prestación de servicios, así como la implementación de un plan de trabajo público decente que permita la modernización de las plantas de personal del Estado a fin de garantizar que el mismo cuente con el talento humano suficiente para cumplir con sus fines constitucionales y legales, sin tener que recurrir a modalidades que eluden la garantía mínima de derechos y prestaciones laborales.</p> <p><u>Parágrafo: Las medidas implementadas corresponden a un régimen de transición, donde se crea un Comité Nacional de Trabajo Decente, con el objetivo que se estudie a fondo el problema de cargas laborales, determinando las necesidades de personal de las entidades públicas.</u></p>
<p>Artículo 1°. Política Nacional de Trabajo Decente y Modernización Laboral del Sector Público. El Estado colombiano garantiza el goce efectivo de los derechos laborales de todos los colombianos y se compromete a adoptar una política institucional de trabajo decente en el sector público que ponga fin a la precarización de las relaciones laborales mediante el uso abusivo y la desnaturalización de la figura del contrato de prestación de servicios, creando las condiciones necesarias para que las entidades públicas cuenten con el talento humano suficiente en sus plantas de personal para atender el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales.</p> <p>En igual sentido, el Estado colombiano se compromete a garantizar que el acceso, permanencia y promoción en el servicio público solamente estará regido por el mérito en los precisos términos del artículo 125 de la Constitución Política.</p>	<p>Artículo 2°. Política Nacional de Trabajo Decente y Modernización Laboral del Sector Público. El Estado colombiano garantiza el goce efectivo de los derechos laborales de todos los colombianos y se compromete a adoptar una política institucional de trabajo decente en el sector público que ponga fin a la precarización de las relaciones laborales mediante el uso abusivo y la desnaturalización de la figura del contrato de prestación de servicios, creando las condiciones necesarias para que las entidades públicas cuenten con el talento humano suficiente en sus plantas de personal para atender el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales.</p> <p>En igual sentido, el Estado colombiano se compromete a garantizar que el acceso, permanencia y promoción en el servicio público solamente estará regido por el mérito en los precisos términos del artículo 125 de la Constitución Política.</p>

<p align="center">TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE CÁMARA</p>	<p align="center">TEXTO PROPUESTO</p>
<p>Artículo 16. <i>Informes Institucionales sobre la situación de los trabajadores vinculados por contrato de prestación de servicios del sector público.</i> Todas las entidades públicas, dentro de los dos meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberán enviar un informe al Ministerio de Trabajo en el cual señalen: los sindicatos podrán presentar a parte un informe al Ministerio de Trabajo.</p> <p>1. El número de personas naturales que se encuentran vinculadas mediante contrato de prestación de servicios y cuántas han estado vinculadas en los dos (2) años anteriores.</p> <p>2. El monto total de recursos públicos destinados en la celebración de contratos de prestación de servicios con personas naturales en los dos (2) años anteriores.</p> <p>3. Las áreas en las cuales estas personas han prestado sus servicios dentro de la entidad pública.</p> <p>4. Un estimado de los cargos públicos que haría falta para suplir los servicios prestados por los contratistas de prestación de servicios.</p> <p>a) Dicha estimación debe ser razonable y sustentarse en circunstancias objetivas que permitan verificar la necesidad correspondiente.</p> <p>b) En el caso de considerar que la entidad pública cuenta con un personal mayor al requerido para cumplir con sus funciones informarlo.</p> <p>Parágrafo. El informe podrá ser presentado con la aprobación de los sindicatos que pertenecen a la respectiva entidad; en caso de que no haya acuerdo en el contenido del informe, los sindicatos podrán presentar aparte un informe al Ministerio de Trabajo.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Informes Institucionales sobre la situación de los trabajadores vinculados por contrato de prestación de servicios del sector público.</i> Todas las entidades públicas, dentro de los dos meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberán enviar un informe al Ministerio de Trabajo en el cual señalen:</p> <p>1. El número de personas naturales que se encuentran vinculadas mediante contrato de prestación de servicios y cuántas han estado vinculadas en los dos (2) años anteriores.</p> <p>2. El monto total de recursos públicos destinados en la celebración de contratos de prestación de servicios con personas naturales en los dos (2) años anteriores.</p> <p>3. Las áreas en las cuales estas personas han prestado sus servicios dentro de la entidad pública.</p> <p>4. Un estimado de los cargos públicos que haría falta para suplir los servicios prestados por los contratistas de prestación de servicios.</p> <p>a) Dicha estimación debe ser razonable y sustentarse en circunstancias objetivas que permitan verificar la necesidad correspondiente.</p> <p>b) En el caso de considerar que la entidad pública cuenta con un personal mayor al requerido para cumplir con sus funciones informarlo.</p> <p>Parágrafo. El informe podrá ser presentado con la aprobación de los sindicatos que pertenecen a la respectiva entidad; en caso de que no haya acuerdo en el contenido del informe, los sindicatos podrán presentar aparte un informe al Ministerio de Trabajo.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 17. Conformación del Comité Nacional de Trabajo Decente y Modernización Laboral en el sector público. Créese el Comité Nacional de Trabajo Decente y Modernización Laboral en el sector público que estará conformado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministro de Trabajo, quien lo presidirá; El Ministro de Salud y Protección Social; y el Ministro de Hacienda y Crédito Público. 2. Seis (6) representantes designados por el Congreso Nacional que cuenten con representación de los partidos de oposición. 3. Dos (2) Representantes de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. 4. Dos (2) Representantes de la Sección Segunda del Consejo de Estado 5. Dos (2) Representantes de las centrales obreras. 	<p><u>Artículo 4°.</u> Conformación del Comité Nacional de Trabajo Decente y Modernización Laboral en el sector público. Créese el Comité Nacional de Trabajo Decente y Modernización Laboral en el sector público que estará conformado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministro de Trabajo, quien lo presidirá; El Ministro de Salud y Protección Social; y el Ministro de Hacienda y Crédito Público. 2. <u>Seis (6) congresistas, tres elegidos por la Cámara de Representantes y tres elegidos por el Senado de la República, en los que se cuente con representación de los partidos de oposición.</u> 3. Dos (2) representantes de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. 4. Dos (2) representantes de la Sección Segunda del Consejo de Estado. 5. <u>Dos (2) Representantes de cada central obrera.</u> 6. <u>El Presidente de la Comisión nacional del Servicio Civil.</u> 7. <u>El Procurador General de la Nación.</u>
<p>Artículo 18. Funciones del Comité Nacional de Trabajo Decente y Modernización Laboral en el Sector Público. El Comité Nacional de Trabajo Decente y Modernización Laboral en el Sector Público deberá rendir al Congreso y al Presidente de la República, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, un informe nacional sobre la situación de las personas vinculados por contratos de prestación de servicios en el sector público.</p> <p>El informe deberá contener las recomendaciones de política pública y reforma legislativa necesarias para modificar la planta de personal del Estado y el sistema de servicio civil, teniendo como objeto principal la modernización del Estado a fin de que se creen los cargos públicos necesarios para que las diferentes entidades públicas puedan cumplir con sus deberes constitucionales y legales sin tener que acudir a formas de contratación administrativa que vulneran los derechos de los trabajadores y de las personas contratadas bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios.</p>	<p><u>Artículo 5.</u> Funciones del Comité Nacional de Trabajo Decente y Modernización Laboral en el Sector Público. El Comité Nacional de Trabajo Decente y Modernización Laboral en el Sector Público deberá rendir al Congreso y al Presidente de la República, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, un informe nacional sobre la situación de las personas vinculados por contratos de prestación de servicios en el sector público.</p> <p>El informe deberá contener las recomendaciones de política pública y reforma legislativa necesarias para modificar la planta de personal del Estado y el sistema de servicio civil, teniendo como objeto principal la modernización del Estado a fin de que se creen los cargos públicos necesarios para que las diferentes entidades públicas puedan cumplir con sus deberes constitucionales y legales sin tener que acudir a formas de contratación administrativa que vulneran los derechos de los trabajadores y de las personas contratadas bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios.</p>

<p>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE CÁMARA</p>	<p>TEXTO PROPUESTO</p>
<p>TÍTULO PRIMERO RÉGIMEN DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PERSONA NATURAL CAPÍTULO I</p>	<p>TÍTULO SEGUNDO RÉGIMEN DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PERSONA NATURAL CAPÍTULO II</p>
<p>Artículo 2°. Definición y ámbito de aplicación. El Contrato de Prestación de servicios es una modalidad contractual de naturaleza civil y/o administrativa que posee elementos propios de una relación laboral especial, autónoma e independiente que se caracteriza por el especial conocimiento técnico, científico, profesional o de apoyo a la gestión que tiene el contratista. Su duración debe estar limitada por el tiempo estrictamente necesario para ejecutar el objeto del contrato y en ningún caso para el cumplimiento de actividades o funciones permanentes de las entidades públicas o privadas.</p>	<p>Artículo 6°. Definición y ámbito de aplicación. El Contrato de Prestación de servicios, <u>del que trata la presente ley</u>, es una modalidad contractual de naturaleza civil y/o administrativa, que se caracteriza por el especial conocimiento técnico, científico, profesional o de apoyo a la gestión que tiene el contratista. Su duración debe estar limitada por el tiempo estrictamente necesario para ejecutar el objeto del contrato y en ningún caso para el cumplimiento de actividades o funciones permanentes de las entidades públicas o privadas.</p> <p><u>Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán únicamente a las personas naturales que se encuentran vinculadas a entidades públicas por medio de contratos de prestación de servicios de naturaleza administrativa.</u></p> <p><u>Se excluyen de los beneficios de la presente ley aquellas relaciones contractuales propias de las profesiones liberales, cuando sobre las mismas se haya pactado el pago de honorarios a cuota litis, honorarios contingentes, primas de éxito y similares. Tampoco a aquellas relaciones contractuales que no superen un mes de prestación de servicios continuos o discontinuos dentro de un mismo periodo de seis meses.</u></p>
<p>Artículo 3°. Principio de primacía de la realidad sobre las formas. Cuando en un contrato de prestación de servicios concurren en la realidad los elementos característicos de un contrato laboral descritos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo: i) una prestación persona de una persona a otra, ii) se pacte una continua subordinación o dependencia, manifestada en el cumplimiento de horarios de trabajo u otro tipo de condiciones de dirección sobre el trabajador, iii) se pacte una contraprestación económica por el servicio; se deberá reconocer la existencia de una relación conforme el derecho laboral ordinario o administrativo, según sea el caso.</p> <p>También se deberá tener en cuenta para declarar el contrato realidad la permanencia en la prestación de servicio en cuanto esta afecta el elemento de temporalidad propio de los contratos de prestación de servicios.</p> <p>Parágrafo. Las normas contenidas en la presente ley no alteran de ninguna manera las disposiciones legales o jurisprudenciales vigentes sobre el reconocimiento del contrato realidad, pero en caso del reconocimiento de un contrato laboral los beneficios económicos otorgados con base en la presente ley deberán ser compensados con los reconocidos en virtud del contrato realidad.</p>	<p>Artículo 7°. Principio de primacía de la realidad sobre las formas. <u>Cuando en un contrato de prestación de servicios concurren en la realidad los elementos característicos de un contrato laboral operará el “contrato realidad”. La solución de controversias respecto de la existencia de una relación de trabajo, serán dirimidas por el Juez competente, todo de conformidad con la legislación laboral y la jurisprudencia aplicable.</u></p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 4°. Derechos de los contratistas de prestación de servicios. Los contratistas de prestación de servicios gozan de todos los derechos y prerrogativas constitucionales y legales, así como:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recibir un trato digno y cortés y no ser objeto de malos tratos, abusos o cualquier otra forma de persecución o acoso laboral conforme lo preceptuado en la Ley 1010 de 2016. 2. A no ser objeto de tratos discriminatorios o degradantes por razón de su raza, etnia, posición económica, ideología política, religión, edad, género, identidad de género, orientación sexual, discapacidad, edad u otro criterio similar. 3. Percibir de forma puntual el pago de sus honorarios, sin dilaciones injustificadas o descuentos ilegales. 4. Actuar con autonomía e independencia en el desarrollo de sus actividades contractuales. 5. Recibir los elementos e insumos necesarios para el cumplimiento de su objeto contractual, cuando los mismos no deban ser suministrados por el propio contratista. 6. Dentro del marco de autonomía, independencia y cumplimiento del objeto contractual, poder ausentarse de sus actividades contractuales en razón al luto causado por la muerte de un familiar conforme los términos de la Ley 1280 de 2009 o por grave calamidad doméstica. En este caso, el contratista no podrá ser objeto de sanciones o cualquier tipo de represalia en razón al ejercicio de este derecho, pero deberá manifestarle a su supervisor por escrito dicha circunstancia con los respectivos soportes. 7. Poder participar de eventos, reuniones o celebraciones, así como disfrutar de incentivos y estímulos similares a los otorgados a los demás servidores públicos o empleados del régimen ordinario, cuando cumplan funciones o actividades similares a estos. 8. Poder ejercer derecho de asociación conforme lo establece el artículo 38 de la Constitución Nacional. 9. Ser afiliado por el contratante a una aseguradora de riesgos laborales. 10. A no ser obligado a realizar actividades diferentes a las contenidas en el objeto del contrato. 11. A no ser molestado o requerido en altas horas de la noche o en días festivos o de descanso, cuando ello no haga parte de las obligaciones específicas del contrato. 12. A no ser obligado, constreñido o acosado directa o indirectamente a prestar sus servicios sin que se encuentre en vigencia la respectiva vinculación contractual. 	<p>Artículo 8°. Derechos de los contratistas de prestación de servicios. Los contratistas de prestación de servicios gozan de todos los derechos y prerrogativas constitucionales y legales, así como:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recibir un trato digno y cortés y no ser objeto de malos tratos, abusos o cualquier otra forma de persecución o acoso laboral conforme lo preceptuado en la Ley 1010 de <u>2006</u>. 2. A no ser objeto de tratos discriminatorios o degradantes por razón de su raza, etnia, posición económica, ideología política, religión, edad, género, identidad de género, orientación sexual, discapacidad, edad u otro criterio similar. 3. Percibir de forma puntual el pago de sus honorarios, sin dilaciones injustificadas o descuentos ilegales. 4. Actuar con autonomía e independencia en el desarrollo de sus actividades contractuales. 5. Recibir los elementos e insumos necesarios para el cumplimiento de su objeto contractual, cuando los mismos no deban ser suministrados por el propio contratista. 6. Dentro del marco de autonomía, independencia y cumplimiento del objeto contractual, poder ausentarse de sus actividades contractuales en razón al luto causado por la muerte de un familiar conforme los términos de la Ley 1280 de 2009 o por grave calamidad doméstica. En este caso, el contratista no podrá ser objeto de sanciones o cualquier tipo de represalia en razón al ejercicio de este derecho, pero deberá manifestarle a su supervisor por escrito dicha circunstancia con los respectivos soportes. 7. Poder participar de eventos, reuniones o celebraciones, así como disfrutar de incentivos y estímulos similares a los otorgados a los demás servidores públicos o empleados del régimen ordinario, cuando cumplan funciones o actividades similares a estos. desarrollados por el Contratante. 8. Poder ejercer derecho de asociación conforme lo establece el artículo 38 de la Constitución Nacional. 9. Ser afiliado por el contratante a una aseguradora de riesgos laborales. 10. A no ser obligado a realizar actividades diferentes a las contenidas en el objeto del contrato. 11. A no ser molestado o requerido en altas horas de la noche o en días festivos o de descanso, cuando ello no haga parte de las obligaciones <u>razonables</u> del contrato. 12. A no ser obligado, constreñido o acosado directa o indirectamente a prestar sus servicios sin que se encuentre en vigencia la respectiva vinculación contractual.

<p>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE CÁMARA</p>	<p>TEXTO PROPUESTO</p>
<p>13. A recibir información y asesoría en sus derechos y garantías laborales o contractuales por parte del Ministerio de Trabajo y de la Defensoría del Pueblo.</p> <p>14. A que le sea reconocida la estabilidad laboral reforzada y por lo tanto no se dé por terminado la modalidad contractual en los casos de personas en situación de discapacidad y mujeres en estado de embarazo o lactancia, salvo lo preceptuado en esta ley.</p> <p>15. Que se le reconozcan sus derechos morales y patrimoniales de autor por las creaciones realizadas, conforme las estipulaciones contractuales o legales correspondientes.</p> <p>16. A hacer efectiva la incapacidad médica temporal o permanente parcial igual o inferior a treinta (30) días siempre y cuando este certificada por el médico de la seguridad social, por lo tanto, se deberá suspender la relación contractual por el término de la incapacidad.</p>	<p>13. A recibir información y asesoría en sus derechos y garantías laborales o contractuales por parte del Ministerio de Trabajo y de la Defensoría del Pueblo.</p> <p>14. A que le sea reconocida la estabilidad laboral contractual reforzada y por lo tanto no se dé por terminado la modalidad contractual en los casos de personas en situación de discapacidad enfermedad y mujeres en estado de embarazo o lactancia, salvo lo preceptuado en esta ley.</p> <p>15. Que se le reconozcan sus derechos morales y patrimoniales de autor por las creaciones realizadas, conforme las estipulaciones contractuales o legales correspondientes.</p> <p>16. A hacer efectiva la incapacidad médica temporal o permanente parcial igual o inferior a treinta (30) días siempre y cuando este certificada por el médico de la seguridad social, por lo tanto, se deberá suspender la relación contractual por el término de la incapacidad.</p>
<p>Artículo 5°. <i>Deberes de los contratistas de prestación de servicios.</i> Son deberes de los contratistas de prestación de servicios, además de los contenidos en el respectivo contrato y en normas aplicables, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cumplir de buena fe las obligaciones contractuales y responder por el incumplimiento de las mismas. 2. Otorgar un trato respetuoso y cortés frente a las personas con las cuales deben interactuar para desarrollar su objeto contractual. 3. Entregar en debida forma y dentro de los plazos correspondientes los informes y demás insumos que deba rendir en razón a su cargo. 4. Manejar en debida forma la información que reciba en razón a su cargo y no aprovecharse de ella para favorecer intereses propios o ajenos. 5. Cumplir con las obligaciones fiscales y tributarias. 6. Aportar los documentos y soportes necesarios para su contratación y no presentar información inexacta o falsa sobre sus estudios, experiencia y demás datos necesarios para acreditar los requisitos de su contratación. 7. Afiliarse al Sistema General de Seguridad Social y Salud. 8. Cumplir con las normas de seguridad y salud laboral. 	<p>Artículo 9°. Deberes de los contratistas de prestación de servicios. Son deberes de los contratistas de prestación de servicios, además de los contenidos en el respectivo contrato y en normas aplicables, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cumplir de buena fe las obligaciones contractuales y responder por el incumplimiento de las mismas. 2. Otorgar un trato respetuoso y cortés frente a las personas con las cuales deben interactuar para desarrollar su objeto contractual. 3. Entregar en debida forma y dentro de los plazos correspondientes los informes y demás insumos que deba rendir en razón a su cargo. 4. Manejar en debida forma la información que reciba en razón a su cargo y no aprovecharse de ella para favorecer intereses propios o ajenos. 5. Cumplir con las obligaciones fiscales y tributarias. 6. Aportar los documentos y soportes necesarios para su contratación y no presentar información inexacta o falsa sobre sus estudios, experiencia y demás datos necesarios para acreditar los requisitos de su contratación. 7. Afiliarse al Sistema General de Seguridad Social y Salud. 8. Cumplir con las normas de seguridad y salud laboral.

<p align="center">TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE CÁMARA</p>	<p align="center">TEXTO PROPUESTO</p>
<p>Artículo 6°. Deberes de los contratistas. Son deberes de los contratantes, además de los contenidos en el respectivo contrato y en normas aplicables, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cumplir con los derechos de los contratistas y verificar el cumplimiento de los deberes de los mismos. 2. No encubrir relaciones laborales mediante la figura del contrato de prestación de servicios. 3. Aplicar los principios de transparencia, publicidad y criterios de mérito en la selección de contratistas. 4. Otorgar un trato igualitario a todos los contratistas. 5. Realizar el pago de los honorarios de forma oportuna y sin dilaciones injustificadas. 6. No dar por terminado la modalidad contractual de las personas que se encuentren cobijadas por la estabilidad contractual reforzada, salvo lo preceptuado en esta ley. 7. Efectuar las retenciones de las cotizaciones al sistema de seguridad social integral de los contratistas de prestación de servicios. 8. Garantizar los derechos de asociación sindical de los contratistas de prestación de servicios. 9. No establecer cláusulas violatorias de los derechos mínimos de los contratistas contemplados en el ordenamiento jurídico vigente. Cualquier cláusula que vulnere las normas contenidas en la presente ley en perjuicio de los derechos de los contratistas se entenderá por no escrita. 	<p>Artículo 10. Deberes de los contratantes. Son deberes de los contratantes, además de los contenidos en el respectivo contrato y en normas aplicables, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cumplir con los derechos de los contratistas y verificar el cumplimiento de los deberes de los mismos. 2. No encubrir relaciones laborales mediante la figura del contrato de prestación de servicios. 3. Aplicar los principios de transparencia, publicidad y criterios de mérito en la selección de contratistas. 4. Otorgar un trato igualitario a todos los contratistas. 5. Realizar el pago de los honorarios de forma oportuna y sin dilaciones injustificadas. 6. No dar por terminado la modalidad contractual de las personas que se encuentren cobijadas por la estabilidad contractual reforzada, salvo lo preceptuado en esta ley. 7. Efectuar las retenciones de las cotizaciones al sistema de seguridad social integral de los contratistas de prestación de servicios. 8. Garantizar los derechos de asociación sindical de los contratistas de prestación de servicios. 9. No establecer cláusulas violatorias de los derechos mínimos de los contratistas contemplados en el ordenamiento jurídico vigente. Cualquier cláusula que vulnere las normas contenidas en la presente ley en perjuicio de los derechos de los contratistas se entenderá por no escrita.
<p align="center">CAPÍTULO II</p> <p align="center">RÉGIMEN DE GARANTÍAS LABORALES PARA CONTRATISTAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS</p>	<p align="center">CAPÍTULO III</p> <p align="center">RÉGIMEN DE GARANTÍAS CONTRACTUALES LABORALES PARA CONTRATISTAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS</p>
<p>Artículo 7°. Multa por no pago puntual de honorarios. En los contratos de prestación de servicios prestados por personas naturales se deberá establecer con claridad la forma de pago de los honorarios mediante una fecha determinada o determinable y por periodos mensuales.</p> <p>En los casos en los cuales el contratante no realice el pago de los honorarios en la fecha correspondiente deberá pagar una multa del 1% del monto mensual de los honorarios adeudados por cada día hábil de retraso.</p>	<p>Artículo 11. Multa por no pago puntual de honorarios. En los contratos de prestación de servicios prestados por personas naturales se deberá establecer con claridad la forma de pago de los honorarios mediante una fecha determinada o determinable y por periodos mensuales.</p> <p>En los casos en los cuales el contratante no realice el pago de los honorarios en la fecha correspondiente deberá pagar una multa del 1% del monto mensual de los honorarios adeudados por cada día hábil de retraso.</p>

<p>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE CÁMARA</p>	<p>TEXTO PROPUESTO</p>
<p>Artículo 8°. <i>Cálculo del monto de los honorarios del sector público.</i> Para calcular el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios de personas naturales, cada entidad pública deberá expedir por resolución una tabla en la cual se equiparen los montos de ingresos percibidos mensualmente por los servidores públicos de planta con respecto a los contratistas, teniendo en cuenta las funciones del contrato y los requisitos de formación académica y de experiencia correspondientes.</p> <p>En todo caso, el monto de los honorarios de los contratistas de prestación de servicios de personas naturales podrá superar el valor del salario percibido por los servidores de planta equivalentes en máximo un 20%, como reconocimiento de las cargas prestacionales y fiscales, como las contribuciones a Salud y Pensión, que se encuentran en cabeza de los contratistas de prestación de servicios.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional a través de Colombia Compra Eficiente regulará el monto de los honorarios de aquellos contratistas de prestación de servicios que, por sus especiales condiciones personales, reconocimiento académico, técnico o científico puedan percibir montos de honorarios superiores a los señalados en el presente artículo, para lo cual deberá elaborar un estudio de mercado que sustente el valor de honorarios de que trata este parágrafo.</p>	<p>Artículo 12. <i>Cálculo del monto de los honorarios del sector público.</i> Para calcular el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios de personas naturales, cada entidad pública deberá expedir por resolución una tabla en la cual se equiparen los montos de ingresos percibidos mensualmente por los servidores públicos de planta con respecto a los contratistas, teniendo en cuenta las funciones del contrato y los requisitos de formación académica y de experiencia correspondientes.</p> <p>En todo caso, el monto de los honorarios de los contratistas de prestación de servicios de personas naturales podrá superar el valor del salario percibido por los servidores de planta equivalentes en máximo un 20%, como reconocimiento de las cargas prestacionales y fiscales, como las contribuciones a Salud y Pensión, que se encuentran en cabeza de los contratistas de prestación de servicios.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional a través de Colombia Compra Eficiente regulará el monto de los honorarios de aquellos contratistas de prestación de servicios que, por sus especiales condiciones personales, reconocimiento académico, técnico o científico puedan percibir montos de honorarios superiores a los señalados en el presente artículo, para lo cual deberá elaborar un estudio de mercado que sustente el valor de honorarios de que trata este parágrafo.</p>
<p>Artículo 9°. <i>Estabilidad laboral reforzada y multa por desvinculación de personas en circunstancias de debilidad manifiesta.</i> Estabilidad contractual reforzada y multa por desvinculación de personas en circunstancias de debilidad manifiesta. La estabilidad contractual reforzada se aplicará de igual forma que opera la estabilidad laboral reforzada a los contratos de prestación de servicios realizados por personas naturales, que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta e indefensión por deterioro del estado de salud, sin que sea necesario la demostración de un contrato realidad.</p> <p>Queda prohibido a cualquier entidad pública o privada dar por terminado o no renovar un contrato de prestación de servicios a las personas que se encuentren en situación de discapacidad, grave deterioro del estado de salud o a las mujeres en estado de embarazo o lactancia, sin que medie la autorización previa y expresa de un inspector de trabajo.</p>	<p>Artículo 13. <i>Estabilidad ocupacional reforzada.</i> <u>La estabilidad ocupacional reforzada se aplica a las relaciones originadas tanto en los contratos laborales como en los contratos de prestación de servicios pese a que no son relaciones subordinadas.</u></p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO
<p>Sin perjuicio de los efectos jurídicos del reconocimiento de un contrato realidad, la entidad pública o privada que dé por terminado o no renueve un contrato de prestación de servicios a las personas que se encuentran en las circunstancias descritas en este artículo, sin la autorización previa y expresa del respectivo inspector de trabajo, deberán pagar al contratista la totalidad de los honorarios dejados de percibir durante el tiempo en que se haya interrumpido la vinculación contractual, así como el pago de una indemnización correspondiente al 30% de los honorarios dejados de percibir en ese mismo periodo.</p>	
<p>Artículo 10. Descanso Anual remunerado y prima de descanso. Los contratistas de prestación de servicios con dedicación absoluta que cumplan un año (1) continuo o discontinuo de vinculación con la misma entidad pública o privada, tendrán derecho a que el contratista les reconozca el pago de un descanso remunerado por el término de cinco (5) días hábiles y una prima de descanso equivalente al 25% de promedio de los honorarios recibidos mensualmente en los últimos seis meses.</p>	<p><u>Artículo 14. Descanso Anual remunerado y prima de descanso. Los contratistas de prestación de servicios con dedicación absoluta que cumplan un año (1) continuo o discontinuo (completándose el plazo de un (1) año de vigencia discontinua dentro de un periodo calendario de quince (15) meses, y siempre y cuando el objeto y/o funciones contractuales sean las mismas); de vinculación con la misma entidad pública o privada, tendrán derecho a que el contratista les reconozca el pago de un descanso remunerado por el término de cinco (5) días hábiles y una prima de descanso equivalente al 25% de promedio de los honorarios recibidos mensualmente en los últimos seis meses.</u></p>
<p>Artículo 11. Renovación y nueva contratación de prestación de servicios en la Administración pública. Los contratos de prestación de servicios sólo podrán ser renovados cuando subsista la necesidad contractual que los originó o una nueva necesidad que requiera ser atendida por la administración pública y no pueda ser cubierta por el talento humano de planta.</p> <p>Para realizar la contratación de prestación de servicios de nuevas personas se deberá verificar que las personas que se encuentran a punto de terminar sus contratos de prestación de servicios o los hayan terminado recientemente no puedan acometer el cumplimiento del mismo o el nuevo objeto contractual.</p> <p>En caso de que los mencionados contratistas o ex contratistas puedan cumplir el objeto contractual tendrán derecho preferente a obtener una renovación del contrato o a la nueva contratación.</p> <p>La violación al derecho preferente de renovación o nueva contratación de prestación de servicios constituirá causal de falta grave conforme el régimen disciplinario.</p> <p>Parágrafo. Las entidades públicas podrán prescindir del derecho preferente de que trata este artículo, cuando mediante acto administrativo motivado demuestren que el contratista ha incumplido sus deberes contractuales, para lo cual deberá además imponer los correctivos o sanciones correspondientes con el régimen de contratación pública vigente.</p>	<p>Artículo 15. Renovación y nueva contratación de prestación de servicios en la Administración pública. Los contratos de prestación de servicios sólo podrán ser renovados cuando subsista la necesidad contractual que los originó o una nueva necesidad que requiera ser atendida por la administración pública y no pueda ser cubierta por el talento humano de planta.</p> <p>Para realizar la contratación de prestación de servicios de nuevas personas se deberá verificar que las personas que se encuentran a punto de terminar sus contratos de prestación de servicios o los hayan terminado recientemente no puedan acometer el cumplimiento del mismo o el nuevo objeto contractual.</p> <p>En caso de que los mencionados contratistas o ex contratistas puedan cumplir el objeto contractual <u>tendrán la posibilidad de postularse</u> derecho preferente a obtener para una renovación del contrato o a la nueva contratación.</p> <p>La violación al derecho preferente de postularse para renovación o nueva contratación de prestación de servicios constituirá causal de falta grave conforme el régimen disciplinario.</p> <p>Parágrafo. Las entidades públicas podrán prescindir del derecho de postularse de que trata este artículo, cuando mediante acto administrativo motivado demuestren que el contratista ha incumplido sus deberes contractuales, para lo cual deberá además imponer los correctivos o sanciones correspondientes con el régimen de contratación pública vigente.</p>

<p>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE CÁMARA</p>	<p>TEXTO PROPUESTO</p>
<p>Artículo 12. <i>Derechos colectivos de los contratistas de prestación de servicios.</i> El Estado reconoce a los contratistas de prestación de servicios como trabajadores autónomos e independientes, y por lo tanto garantiza sus derechos constitucionales de reunión y asociación sindical.</p> <p>Los contratistas de prestación de servicios podrán afiliarse al sindicato público o privado de su preferencia y participar en los movimientos sindicales que los mismos realicen, también podrán constituir nuevas organizaciones sindicales. El Ministerio de Trabajo deberá ofrecer las garantías y el acompañamiento institucional suficiente para que se puedan constituir asociaciones sindicales de contratistas de prestación de servicios.</p> <p>Las organizaciones sindicales de contratistas de prestación de servicios deberán ser inscritas bajo las mismas condiciones contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo y deberán contar con una junta directiva conformada por máximo tres (3) miembros principales y tres (3) miembros suplentes que estarán amparados por el fuero especial sindical de contratistas de prestación de servicios, que garantiza que a los mismos no se les podrá dar por terminada su relación contractual, ni desmejorados en sus condiciones contractuales o trasladados en su lugar de prestación del servicio, salvo que medie la autorización de un juez administrativo.</p>	<p>Artículo 16. <i>Derechos colectivos de los contratistas de prestación de servicios.</i> El Estado reconoce a los contratistas de prestación de servicios como trabajadores autónomos e independientes, y por lo tanto garantiza sus derechos constitucionales de reunión y asociación sindical.</p> <p>Los contratistas de prestación de servicios podrán afiliarse al sindicato público o privado de su preferencia y participar en los movimientos sindicales que los mismos realicen, también podrán constituir nuevas organizaciones sindicales. El Ministerio de Trabajo deberá ofrecer las garantías y el acompañamiento institucional suficiente para que se puedan constituir asociaciones sindicales de contratistas de prestación de servicios.</p> <p>Las organizaciones sindicales de contratistas de prestación de servicios deberán ser inscritas bajo las mismas condiciones contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo y deberán contar con una junta directiva conformada por máximo tres (3) miembros principales y tres (3) miembros suplentes que estarán amparados por el fuero especial sindical de contratistas de prestación de servicios, que garantiza que a los mismos no se les podrá dar por terminada su relación contractual, ni desmejorados en sus condiciones contractuales o trasladados en su lugar de prestación del servicio, salvo que medie la autorización de un juez administrativo.</p>
<p>Artículo 13. <i>Acceso a cajas de compensación familiar y simplificación de las cotizaciones a seguridad social.</i> Los contratistas de prestación de servicios tendrán derecho a que los contratantes los afilien a un plan de caja de compensación que ofrezca como mínimo acceso a beneficios en educación, capacitación, turismo y acceso a espacios de recreación, deporte y turismo. Este plan deberá tener una cobertura familiar en las mismas condiciones que se ofrecen para los planes ordinarios.</p> <p>Las cajas de compensación ofrecerán también servicios de subsidio de vivienda, créditos, subsidios monetarios, descuentos en el plan complementario de salud y otros beneficios que deberán ser adquiridos directamente por los contratistas de prestación de servicios con un aporte mínimo de 1% sobre el 40% del contrato.</p> <p>Parágrafo. Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público; Salud y Protección Social; y Trabajo, realizarán la unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud y pensión que deban realizar los contratistas que perciban ingresos de forma simultánea en razón a la concurrencia de varios contratos de prestación de servicios, o de estos con actividades laborales dependiente o de pensionados. En todo caso la cotización deberá hacerse siempre con posterioridad al respectivo pago de honorarios.</p>	<p>Artículo 17. <i>Acceso a cajas de compensación familiar y simplificación de las cotizaciones a seguridad social.</i> Los contratistas de prestación de servicios tendrán derecho a que los contratantes los afilien a un plan de caja de compensación que ofrezca como mínimo acceso a beneficios en educación, capacitación, turismo y acceso a espacios de recreación, deporte y turismo. Este plan deberá tener una cobertura familiar en las mismas condiciones que se ofrecen para los planes ordinarios.</p> <p>Las cajas de compensación ofrecerán también servicios de subsidio de vivienda, créditos, subsidios monetarios, descuentos en el plan complementario de salud y otros beneficios que deberán ser adquiridos directamente por los contratistas de prestación de servicios con un aporte mínimo de 1% sobre el 40% del contrato.</p> <p>Parágrafo. Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público; Salud y Protección Social; y Trabajo, realizarán la unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud y pensión que deban realizar los contratistas que perciban ingresos de forma simultánea en razón a la concurrencia de varios contratos de prestación de servicios, o de estos con actividades laborales dependiente o de pensionados. En todo caso la cotización deberá hacerse siempre con posterioridad al respectivo pago de honorarios.</p>

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 14. Incentivo a la cultura del ahorro y prima anual de ahorro. El Fondo Nacional de Ahorro creará una línea especial de créditos y ahorro programado para educación y vivienda centrada en las personas que se encuentren vinculadas por prestación de servicios.</p> <p>Cuando un contratista de prestación de servicios con dedicación absoluta haya cumplido un año (1) de servicios continuos o discontinuos a una misma entidad, tendrá derecho a que se le consigne en el Fondo Nacional de Ahorro una prima de ahorro equivalente al 25% del valor de los honorarios devengados por un mes en el promedio de los últimos seis (6) meses.</p>	<p>Artículo 18. Incentivo a la cultura del ahorro y prima anual de ahorro. El Fondo Nacional de Ahorro creará una línea especial de créditos y ahorro programado para educación y vivienda centrada en las personas que se encuentren vinculadas por prestación de servicios y será facultativo decidir por parte del contratista si accede a dicho beneficio.</p> <p>Cuando un contratista de prestación de servicios con dedicación absoluta haya cumplido un año (1) de servicios continuos o discontinuos a una misma entidad, tendrá derecho a que se le consigne en el Fondo Nacional de Ahorro una prima de ahorro equivalente al 25% del valor de los honorarios devengados por un mes en el promedio de los últimos seis (6) meses.</p>
<p>Artículo 19. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 19. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>

VIII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de contratación administrativa y modernización estatal.

El Congreso de la República

DECRETA:

TÍTULO PRIMERO

POLÍTICA NACIONAL DE TRABAJO DECENTE EN EL SECTOR PÚBLICO

CAPÍTULO I

TÍTULO PRIMERO

POLÍTICA NACIONAL DE TRABAJO DECENTE EN EL SECTOR PÚBLICO

CAPÍTULO I

Comité Nacional de Trabajo Decente y Modernización en el Sector Público e implantación de un régimen de transición para prevenir la precarización de las condiciones ocupacionales de los contratistas de prestación de servicios.

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto desarrollar una serie de medidas temporales que alivien las condiciones de precarización laboral que han venido sufriendo las personas que prestan sus servicios al Estado mediante la modalidad de contratación de prestación de servicios, así como la implementación de un plan de trabajo público decente que permita la modernización de las plantas de personal del Estado a fin de garantizar que el mismo cuente

con el talento humano suficiente para cumplir con sus fines constitucionales y legales, sin tener que recurrir a modalidades que eluden la garantía mínima de derechos y prestaciones laborales.

Parágrafo. Las medidas implementadas corresponden a un régimen de transición, donde se crea un Comité Nacional de Trabajo Decente, con el objetivo que se estudie a fondo el problema de cargas laborales, determinando las necesidades de personal de las entidades públicas.

Artículo 2°. *Política Nacional de Trabajo Decente y Modernización Laboral del Sector Público.* El Estado colombiano garantiza el goce efectivo de los derechos laborales de todos los colombianos y se compromete a adoptar una política institucional de trabajo decente en el sector público que ponga fin a la precarización de las relaciones laborales mediante el uso abusivo y la desnaturalización de la figura del contrato de prestación de servicios, creando las condiciones necesarias para que las entidades públicas cuenten con el talento humano suficiente en sus plantas de personal para atender el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales.

En igual sentido, el Estado colombiano se compromete a garantizar que el acceso, permanencia y promoción en el servicio público solamente estará regido por el mérito en los precisos términos del artículo 125 de la Constitución Política.

Artículo 3°. *Informes Institucionales sobre la situación de los trabajadores vinculados por contrato de prestación de servicios del sector público.* Todas las entidades públicas, dentro de los dos meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberán enviar un informe al Ministerio de Trabajo en el cual señalen:

1. El número de personas naturales que se encuentran vinculadas mediante contrato de

prestación de servicios y cuántas han estado vinculadas en los dos (2) años anteriores.

2. El monto total de recursos públicos destinados en la celebración de contratos de prestación de servicios con personas naturales en los dos (2) años anteriores.

3. Las áreas en las cuales estas personas han prestado sus servicios dentro de la entidad pública.

4. Un estimado de los cargos públicos que haría falta para suplir los servicios prestados por los contratistas de prestación de servicios.

a) Dicha estimación debe ser razonable y sustentarse en circunstancias objetivas que permitan verificar la necesidad correspondiente.

b) En el caso de considerar que la entidad pública cuenta con un personal mayor al requerido para cumplir con sus funciones informarlo.

Parágrafo. El informe podrá ser presentado con la aprobación de los sindicatos que pertenecen a la respectiva entidad; en caso de que no haya acuerdo en el contenido del informe, los sindicatos podrán presentar aparte un informe al Ministerio de Trabajo.

Artículo 4°. *Conformación del comité nacional de trabajo decente y modernización laboral en el sector público.* Créese el Comité Nacional de Trabajo Decente y Modernización Laboral en el sector público, que estará conformado por:

1. El Ministro de Trabajo, quien lo presidirá; el Ministro de Salud y Protección Social; y el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

2. Seis (6) Congresistas, tres elegidos por la Cámara de Representantes y tres elegidos por el Senado de la República, en los que se cuente con representación de los partidos de oposición.

3. Dos (2) representantes de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

4. Dos (2) representantes de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

5. Dos (2) representantes por cada central obrera

6. El Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil

7. El Procurador General de la Nación.

Artículo 5°. *Funciones del Comité Nacional de Trabajo Decente y Modernización Laboral en el Sector Público.* El Comité Nacional de Trabajo Decente y Modernización Laboral en el Sector Público deberá rendir al Congreso y al Presidente de la República, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, un informe nacional sobre la situación de las personas vinculados por contratos de prestación de servicios en el sector público.

El informe deberá contener las recomendaciones de política pública y reforma legislativa necesarias para modificar la planta de personal del Estado y el sistema de servicio civil, teniendo como objeto

principal la modernización del Estado a fin de que se creen los cargos públicos necesarios para que las diferentes entidades públicas puedan cumplir con sus deberes constitucionales y legales sin tener que acudir a formas de contratación administrativa que vulneran los derechos de los trabajadores y de las personas contratadas bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios.

TÍTULO SEGUNDO

RÉGIMEN DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PERSONA NATURAL

CAPÍTULO II

Artículo 6°. *Definición y ámbito de aplicación.* El Contrato de prestación de servicios, del que trata la presente ley, es una modalidad contractual de naturaleza administrativa, que se caracteriza por el especial conocimiento técnico, científico, profesional o de apoyo a la gestión que tiene el contratista. Su duración debe estar limitada por el tiempo estrictamente necesario para ejecutar el objeto del contrato y en ningún caso para el cumplimiento de actividades o funciones permanentes de las entidades públicas o privadas.

Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán únicamente a las personas naturales que se encuentran vinculadas a entidades públicas por medio de contratos de prestación de servicios de naturaleza administrativa.

Se excluyen de los beneficios de la presente ley aquellas relaciones contractuales propias de las profesiones liberales, cuando sobre las mismas se haya pactado el pago de honorarios a cuota litis, honorarios contingentes, primas de éxito y similares. Tampoco a aquellas relaciones contractuales que no superen un mes de prestación de servicios continuos o discontinuos dentro de un mismo periodo de seis meses.

Artículo 7°. *Principio de primacía de la realidad sobre las formas.* Cuando en un contrato de prestación de servicios concurren en la realidad los elementos característicos de un contrato laboral operará el “contrato realidad”. La solución de controversias respecto de la existencia de una relación de trabajo, serán dirimidas por el Juez competente, todo de conformidad con la legislación laboral y la jurisprudencia aplicable.

Artículo 8°. *Derechos de los contratistas de prestación de servicios.* Los contratistas de prestación de servicios gozan de todos los derechos y prerrogativas constitucionales y legales, así como:

1. Recibir un trato digno y cortés y no ser objeto de malos tratos, abusos o cualquier otra forma de persecución o acoso laboral conforme lo preceptuado en la Ley 1010 de 2006.

2. A no ser objeto de tratos discriminatorios o degradantes por razón de su raza, etnia, posición económica, ideología política, religión, edad,

género, identidad de género, orientación sexual, discapacidad, edad u otro criterio similar.

3. Percibir de forma puntual el pago de sus honorarios, sin dilaciones injustificadas o descuentos ilegales.

4. Actuar con autonomía e independencia en el desarrollo de sus actividades contractuales.

5. Recibir los elementos e insumos necesarios para el cumplimiento de su objeto contractual, cuando los mismos no deban ser suministrados por el propio contratista.

6. Dentro del marco de autonomía, independencia y cumplimiento del objeto contractual, poder ausentarse de sus actividades contractuales en razón al luto causado por la muerte de un familiar conforme los términos de la Ley 1280 de 2009 o por grave calamidad doméstica. En este caso, el contratista no podrá ser objeto de sanciones o cualquier tipo de represalia en razón al ejercicio de este derecho, pero deberá manifestarle a su supervisor por escrito dicha circunstancia con los respectivos soportes.

7. Poder participar de eventos, reuniones o celebraciones, desarrollados por el contratante.

8. Poder ejercer derecho de asociación conforme lo establece el artículo 38 de la Constitución Nacional.

9. Ser afiliado por el contratante a una aseguradora de riesgos laborales.

10. A no ser obligado a realizar actividades diferentes a las contenidas en el objeto del contrato.

11. A no ser molestado o requerido en altas horas de la noche o en días festivos o de descanso, cuando ello no haga parte de las obligaciones razonables del contrato.

12. A no ser obligado, constreñido o acosado directa o indirectamente a prestar sus servicios sin que se encuentre en vigencia la respectiva vinculación contractual.

13. Que se le reconozcan sus derechos morales y patrimoniales de autor por las creaciones realizadas, conforme las estipulaciones contractuales o legales correspondientes.

14. A hacer efectiva la incapacidad médica temporal o permanente parcial igual o inferior a treinta (30) días siempre y cuando esté certificada por el médico de la seguridad social, por lo tanto, se deberá suspender la relación contractual por el término de la incapacidad.

Artículo. 9°. *Deberes de los contratistas por prestación de servicios.* Son deberes de los contratistas de prestación de servicios, además de los contenidos en el respectivo contrato y en normas aplicables, los siguientes:

1. Cumplir de buena fe las obligaciones contractuales y responder por el incumplimiento de las mismas.

2. Otorgar un trato respetuoso y cortés frente a las personas con las cuales deben interactuar para desarrollar su objeto contractual.

3. Entregar en debida forma y dentro de los plazos correspondientes los informes y demás insumos que deba rendir en razón a su cargo.

4. Manejar en debida forma la información que reciba en razón a su cargo y no aprovecharse de ella para favorecer intereses propios o ajenos.

5. Cumplir las obligaciones fiscales y tributarias.

6. Aportar los documentos y soportes necesarios para su contratación y no presentar información inexacta o falsa sobre sus estudios, experiencia y demás datos necesarios para acreditar los requisitos de contratación.

7. Afiliarse al Sistema General de Seguridad social y salud.

8. Cumplir con las normas de seguridad.

Artículo 10. *Deberes de los contratantes.* Son deberes de los contratantes, además de los contenidos en el respectivo contrato y en normas aplicables, los siguientes:

1. Cumplir con los derechos de los contratistas y verificar el cumplimiento de los deberes de los mismos.

2. No encubrir relaciones laborales mediante la figura del contrato de prestación de servicios.

3. Aplicar los principios de transparencia, publicidad y criterios de mérito en la selección de contratistas.

4. Otorgar un trato igualitario a todos los contratistas.

5. Realizar el pago de los honorarios de forma oportuna y sin dilaciones injustificadas.

6. No dar por terminado la modalidad contractual de las personas que se encuentren cobijadas por la estabilidad contractual reforzada, salvo lo preceptuado en esta ley.

7. Garantizar los derechos de asociación sindical de los contratistas de prestación de servicios.

8. No establecer cláusulas violatorias de los derechos mínimos de los contratistas contemplados en el ordenamiento jurídico vigente. Cualquier cláusula que vulnere las normas contenidas en la presente ley en perjuicio de los derechos de los contratistas se entenderá por no escrita.

CAPÍTULO III

Régimen de garantías contractuales para contratistas

de prestación de servicios

Artículo 11. *Multa por no pago puntual de honorarios.* En los contratos de prestación de servicios prestados por personas naturales se deberá establecer con claridad la forma de pago

de los honorarios mediante una fecha determinada o determinable y por periodos mensuales.

En los casos en los cuales el contratante no realice el pago de los honorarios en la fecha correspondiente deberá pagar una multa del 1% del monto mensual de los honorarios adeudados por cada día hábil de retraso.

Artículo 12. *Cálculo del monto de los honorarios en el sector público.* Para calcular el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios de personas naturales, cada entidad pública deberá expedir por resolución una tabla en la cual se equiparen los montos de ingresos percibidos mensualmente por los servidores públicos de planta con respecto a los contratistas, teniendo en cuenta las funciones del contrato y los requisitos de formación académica y de experiencia correspondiente.

En todo caso, el monto de los honorarios de los contratistas de prestación de servicios de personas naturales podrá superar el valor del salario percibido por los servidores de planta equivalentes en máximo un 20%, como reconocimiento de las cargas prestacionales y fiscales, como las contribuciones a Salud y Pensión, que se encuentran en cabeza de los contratistas de prestación de servicios.

Artículo 13. *Estabilidad ocupacional reforzada.* La estabilidad ocupacional reforzada se aplica a las relaciones originadas tanto en los contratos laborales como en los contratos de prestación de servicios pese a que no son relaciones subordinadas.

Artículo 14. *Descanso anual remunerado y prima de descanso.* Los contratistas de prestación de servicios con dedicación absoluta que cumplan un año (1) continuo o discontinuo (completándose el plazo de un (1) año de vigencia discontinua dentro de un periodo calendario de quince (15) meses, y siempre y cuando el objeto y/o funciones contractuales sean las mismas); de vinculación con la misma entidad pública o privada, tendrán derecho a que el contratista les reconozca el pago de un descanso remunerado por el término de cinco (5) días hábiles y una prima de descanso equivalente al 25% de promedio de los honorarios recibidos mensualmente en los últimos seis meses.

Artículo 15. *Renovación y nueva contratación de prestación de servicios en la administración pública.* Los contratos de prestación de servicios solo podrán ser renovados cuando subsista la necesidad contractual que los originó o una nueva necesidad que requiera ser atendida por la administración pública y no pueda ser cubierta por el talento humano de planta.

Para realizar la contratación de prestación de servicios de nuevas personas se deberá verificar que las personas que se encuentran a punto de terminar sus contratos de prestación de servicios o los hayan terminado recientemente no puedan acometer el cumplimiento del mismo o el nuevo objeto contractual.

En caso de que los mencionados contratistas o excontratistas puedan cumplir el objeto contractual tendrán la posibilidad de postularse para una renovación del contrato o a la nueva contratación.

La violación al derecho de postularse para renovación o nueva contratación de prestación de servicios constituirá causal de falta grave conforme el régimen disciplinario.

Parágrafo. Las entidades públicas podrán prescindir del derecho de postularse de que trata este artículo, cuando mediante acto administrativo motivado demuestren que el contratista ha incumplido sus deberes contractuales, para lo cual deberá además imponer los correctivos o sanciones correspondientes con el régimen de contratación pública vigente.

Artículo 16. *Derechos colectivos de los contratistas de prestación de servicios.* El Estado reconoce a los contratistas de prestación de servicios como trabajadores autónomos e independientes, y por lo tanto garantiza sus derechos constitucionales de reunión y asociación sindical.

Los contratistas de prestación de servicios podrán afiliarse al sindicato público o privado de su preferencia y participar en los movimientos sindicales que los mismos realicen, también podrán constituir nuevas organizaciones sindicales.

El Ministerio de Trabajo deberá ofrecer las garantías y el acompañamiento institucional suficiente para que se puedan constituir asociaciones sindicales de contratistas de prestación de servicios.

Las organizaciones sindicales de contratistas de prestación de servicios deberán ser inscritas bajo las mismas condiciones contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo y deberán contar con una junta directiva conformada por máximo tres (3) miembros principales y tres (3) miembros suplentes que estarán amparados por el fuero especial sindical de contratistas de prestación de servicios, que garantiza que a los mismos no se les podrá dar por terminada su relación contractual ni desmejorados en sus condiciones contractuales o trasladados en su lugar de prestación del servicio, salvo que medie la autorización de un juez administrativo.

Artículo 17. *Acceso a cajas de compensación familiar y simplificación de las cotizaciones a seguridad social.* Los contratistas de prestación de servicios tendrán derecho a que los contratantes los afilien a un plan de caja de compensación que ofrezca como mínimo acceso a beneficios en educación, capacitación, turismo y acceso a espacios de recreación, deporte y turismo. Este plan deberá tener una cobertura familiar en las mismas condiciones que se ofrecen para los planes ordinarios.

Las cajas de compensación ofrecerán también servicios de subsidio de vivienda, créditos, subsidios monetarios, descuentos en el plan complementario de salud y otros beneficios que

deberán ser adquiridos directamente por los contratistas de prestación de servicios con un aporte mínimo de 1% sobre el 40% del contrato.

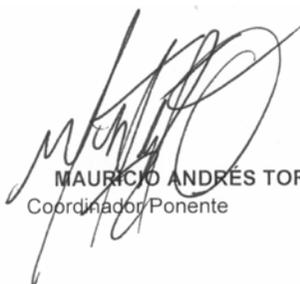
Parágrafo. Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público; Salud y Protección Social; y Trabajo realizarán la unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud y pensión que deban realizar los contratistas que perciban ingresos de forma simultánea en razón a la concurrencia de varios contratos de prestación de servicios, o de estos con actividades laborales dependiente o de pensionados. En todo caso la cotización deberá hacerse siempre con posterioridad al respectivo pago de honorarios.

Artículo 18. *Incentivo a la cultura del ahorro y prima anual de ahorro.* El Fondo Nacional de Ahorro creará una línea especial de créditos y ahorro programado para educación y vivienda centrada en las personas que se encuentren vinculadas por prestación de servicios, y será facultativo decidir por parte del contratista si accede a dicho beneficio.

Cuando un contratista de prestación de servicios con dedicación absoluta haya cumplido un año (1) de servicios continuos o discontinuos a una misma entidad, tendrá derecho a que se le consigne en el Fondo Nacional de Ahorro una prima de ahorro equivalente al 25% del valor de los honorarios devengados por un mes en el promedio de los últimos seis (6) meses.

Artículo 19. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De conformidad con lo anterior, radicamos Ponencia.


MAURICIO ANDRÉS TORO
Coordinador Ponente


JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de contratación administrativa y modernización estatal.

Bogotá, D. C., septiembre de 2018

JHCC.1.028

Doctor

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN
CAMARGO

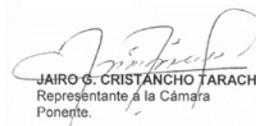
Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Señor Presidente, cordial saludo:

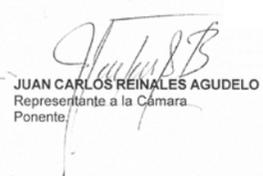
En cumplimiento de la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional y Permanente de la honorable Cámara de Representantes, presentamos Informe de Ponencia Negativa para Segundo Debate al Proyecto de ley número 090 de 2017 Cámara, *por medio del cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de contratación administrativa y modernización estatal*, en la Secretaría de la Comisión.

Cordialmente,


JAIRO G. CRISÁNCHO TARACHE
Representante a la Cámara
Ponente.


JAIRO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara
Ponente.


NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Representante a la Cámara
Ponente.


JUAN CARLOS REINALES AGUDELO
Representante a la Cámara
Ponente.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de contratación administrativa y modernización estatal.

I. SOBRE EL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley en estudio, en su objeto pretende desarrollar una serie de medidas que alivien las condiciones de precarización laboral que han venido sufriendo las personas que prestan sus servicios mediante la modalidad de contratación de prestación de servicios.

Igualmente, propone la ampliación y la modernización de las plantas de personal del Estado a fin de garantizar que el mismo cuente con el talento humano suficiente para cumplir con sus fines constitucionales.

II. TRÁMITE LEGISLATIVO

1. Fue radicado ante la Cámara de Representantes el 14 de agosto de 2017 por los siguientes Congresista, honorable Senadora Claudia Nayibe López Hernández, honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal, honorable Representante Angélica Lisbeth Lozano Correa, honorable Representante Óscar Ospina Quintero, honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes,

honorable Representante Argenis Velásquez Ramírez, honorable Representante Ángela María Robledo Gómez, honorable Representante Fabio Raúl Amín Saleme, honorable Representante Carlos Germán Navas Talero, honorable Representante José Élver Hernández Casas, honorable Representante Óscar de Jesús Hurtado Pérez, honorable Representante Wilson Córdoba Mena, honorable Representante Germán Bernardo Carlosama López, honorable Representante Carlos Arturo Correa Mojica, honorable Representante Rodrigo Lara Restrepo, honorable Representante Hernán Penagos Giraldo, honorable Representante Juan Carlos García Gómez.

2. Fue aprobada en Primer Debate el 11 de abril de 2018, y continúa su trámite en la legislatura 2018-2019.

III. PRINCIPALES ARGUMENTOS EN CONTRA DEL PROYECTO DE LEY

1. El objeto del presente proyecto de ley es otorgar garantías a los Contratos de Prestación de servicios, estas garantías esencialmente son otorgadas a los contratos laborales descritos en el Código Sustantivo del Trabajo.

2. Este proyecto de ley desconoce el concepto de primacía de la realidad, ya que busca otorgar herramientas de protección a los contratistas vinculados por medio de contratos de prestación de servicios.

Dicha herramienta ya existe, y se encuentra estipulada en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo (CST) numeral 2, teniendo en cuenta que este mismo artículo en el numeral 1, enuncia los elementos esenciales de una relación laboral:

ARTÍCULO 23. ELEMENTOS ESENCIALES.

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

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

b) *La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del patrono, que faculta a este para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato; y*

c) *Un salario como retribución del servicio.*

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

3. En concordancia con lo expuesto en el punto anterior, en el artículo 43 del CST identificamos que: al ocultar una relación laboral por medio de un contrato de prestación de servicios, con la **finalidad de desmejorar la situación del trabajador incurriría en una cláusula ineficaz**, por lo tanto, el trabajador podrá reclamar el pago

de las prestaciones legales que haya dejado de percibir.

ARTÍCULO 43. CLÁUSULAS INEFICACES. En los contratos de trabajo no producen ningún efecto las estipulaciones o condiciones que desmejoren la situación del trabajador en relación con lo que establezcan la legislación del trabajo, los respectivos fallos arbitrales, pactos, convenciones colectivas y reglamentos de trabajo y las que sean ilícitas o ilegales por cualquier aspecto; pero a pesar de la ineficacia de esas estipulaciones, todo trabajo ejecutado en virtud de ellas, que constituya por sí mismo una actividad lícita, da derecho al trabajador para reclamar el pago de sus salarios y prestaciones legales por el tiempo que haya durado el servicio hasta que esa ineficacia se haya reconocido o declarado judicialmente.

4. Si bien es cierto en Colombia, los derechos de los trabajadores por prestación de servicios se ven afectados, ya existe variada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia –Sala de Casación Laboral–. Tal como la SC-6621 de 2017, en la cual la Sala de Casación Laboral, identifica discordancia entre lo pactado en el contrato de prestación de servicios y la realidad demostrada, por lo cual aplica el principio de la primacía de la realidad; ya que este cumplía con los tres elementos esenciales del artículo 23 del CST.

5. Haciendo referencia al artículo anterior, identificamos que la Sentencia de unificación SU354 de 2017, expresa que la fuerza vinculante del precedente jurisprudencial está fundamentada en un principio constitucional de igualdad, estipulado en el artículo 13 de la Constitución; y el desconocimiento de este principio es causal a una acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política contra providencias judiciales.

6. Una de las propuestas presentadas para segundo debate de este proyecto de ley, expone que: las plantas de personal del orden nacional y territorial, serán ampliadas con **mínimo el 70% del valor de los recursos de inversión destinados a los contratos administrativos de prestación de servicios**. En contraposición a esto, los contratos de prestación de servicios se realizan para el cumplimiento de una tarea específica, por lo cual, la permanencia de estos dentro de la administración, no podrá ser de manera definitiva. Esta propuesta, afectaría fiscalmente los recursos de los departamentos y municipios, en el entendido que, por ser una regla general aplicaría de forma equiparable para todo el territorio colombiano, desconociendo que no todos los departamentos y municipios cuentan con la misma partida presupuestal destinada a la contratación de prestación de servicios.

De hacerse realidad, esta propuesta se afectaría directamente el presupuesto de los departamentos y municipios que no cumplan con **el mínimo**

del 70% ya que, en la Constitución Política de Colombia en su artículo 302 se establece lo siguiente:

ARTÍCULO 302. La ley podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas.

En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales.

Por medio del cual nos redirecciona a la Ley 617 de 2000 que, en su artículo 1º.- Categorización Presupuestal de los departamentos.- se realiza un análisis específico al parágrafo segundo, identificamos que los departamentos que cumplan con el 70% mínimo de ampliación de la planta de personal, generarán un sobrecosto en los gastos de funcionamiento por lo cual serán reclasificados en la categoría inmediatamente anterior, teniendo como consecuencia que su presupuesto será reducido, afectando las finanzas públicas del departamento o municipio.

ARTÍCULO 1º. CATEGORIZACIÓN PRESUPUESTAL DE LOS DEPARTAMENTOS. En desarrollo del artículo 302 de la Constitución Política, teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación, establece la siguiente categorización para los departamentos:

(...)

Parágrafo 2º. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un departamento destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior

IV. CONCEPTOS

Dentro de la discusión del presente proyecto de ley, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y la Alcaldía de Medellín manifestaron sus desacuerdos e inconformidades al proyecto argumentando lo siguiente:

Comentario de la ANDI:

En Sentencia C-154 de 1997 la Corte Constitucional, determinó las características del contrato de prestación de servicios y sus diferencias con el contrato de trabajo, concluyendo:

“El contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquel se configure se requiere la existencia de la

prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada.

Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales el contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo, se obtiene que sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles que se hace inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos.

Las relaciones en un contrato de prestación de servicios son las limitadas, ya que están circunscritas a los términos del contrato”.

De acuerdo con lo anterior, la ANDI expresa en el concepto emitido frente al proyecto de ley que:

“asimilar el contrato de prestación de servicios con el contrato laboral rompe la distinción necesaria entre el ámbito laboral y comercial, afecta aquellas personas que quieren prestar sus servicios de forma autónoma e independiente, sin vínculos laborales y finalmente terminaría por eliminar el uso de la figura de contrato por prestación de servicios con personas naturales”

De igual forma, la ANDI argumenta que el trabajador cuenta con un amparo y protección legal existente como lo es el principio de primacía de la realidad; que le otorga al trabajador herramientas para proteger sus derechos, cuando de manera arbitraria las empresas o entidades desfiguran el objeto del contrato de prestación de servicios, haciéndoles cumplir con los elementos esenciales de un contrato laboral. Por lo cual solicita el archivo de la iniciativa.

Comentario de la Alcaldía de Medellín

La Alcaldía de Medellín manifiesta que:

“(…) el reconocimiento de los beneficios y prestaciones adicionales para los contratistas de prestación de servicios que se plantea, implicarían sobrecostos para los proyectos, lo cual podría aumentar el costo de la contratación para el Municipio de Medellín y, en consecuencia, impactar directa y negativamente la inversión pública municipal.

Por otra parte, estos cargos no pueden ser creados en la planta de personal con vocación de permanencia definitiva pues, en cualquier momento, podrían llegar a ser innecesarios y convertirse en una carga insostenible de funcionamiento, dado que el Alcalde es el único que puede crear o suprimir cargos según lo estipula el artículo 315 en el numeral séptimo: “7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y

fixar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado”. La opción sería su creación como planta de empleo temporal cumpliendo con todos los requisitos que exige la ley al respecto.

Lo anterior sin tener en cuenta el riesgo en el impacto negativo que causaría en el indicador de la Ley 617 de 2000 para muchos municipios del país, la cual establece como tope máximo de gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes de libre destinación. De materializarse, un incumplimiento llevaría a: la reducción de la categoría de muchos municipios del país, la restricción de apoyos financieros directos o indirectos de la Nación, la extensión del control de la Contraloría General de la República, sanciones por incumplimiento tipificado como falta gravísima, limitaciones para el otorgamiento de créditos sin previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y suscripción de un plan de desempeño en los términos establecidos en la Ley 358 de 1997 y sus disposiciones complementarias”.

La mayor preocupación de la alcaldía de Medellín, es el impacto fiscal que causaría en los indicadores presupuestales de los municipios y departamentos, ya que podrían llegar a superar el tope máximo en gasto de funcionamiento, lo cual trae como consecuencia la sanción establecida en la Ley 617 de 2000; a su vez, le preocupa que este proyecto de ley fije una nueva conceptualización del contrato de prestación de servicios que celebren las entidades estatales según lo establecido en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, y precisa la realización de un análisis de todas las normas que serían adicionadas o modificadas si se aprobará esta iniciativa.

V. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos en el marco de la Constitución Política, la ley y la Jurisprudencia, solicitamos a los miembros de Plenaria de la honorable Cámara de Representantes **Archivar, el Proyecto de ley número 090 de 2017 Cámara, por medio del cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de contratación administrativa y modernización estatal.**

De los honorables Representantes,


 JAIRO CRISTANCHO TARACHE
 Representante a la Cámara
 Ponente.


 JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
 Representante a la Cámara
 Ponente.


 NORMA HURTADO SÁNCHEZ
 Representante a la Cámara
 Ponente.


 JUAN CARLOS REINALES AGUDELO
 Representante a la Cámara
 Ponente.

CONTENIDO

Gaceta número 861 - jueves 18 de octubre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para segundo debate en cámara del proyecto de ley número 049 de 2017, “por medio de la cual se establecen disposiciones para la dignificación del trabajo de los campesinos en el sector agropecuario”. 1

Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 090 de 2017 cámara, por medio del cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de contratación administrativa y modernización estatal. 15

Informe de ponencia negativa para segundo debate al proyecto de ley número 090 de 2017 cámara, por medio del cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de contratación administrativa y modernización estatal. 33